

ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DA ADPF 635, A ADPF DAS FAVELAS

ANALYSIS OF THE JURISPRUDENCE OF ADPF 635, THE ADPF OF THE FAVELAS

ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA ADPF 635, LA ADPF DE LAS FAVELAS

Dalton de Oliveira Bittencourt¹
Alexandre Coutinho Pagliarini²

RESUMO: A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de número 635 confirmou-se como instrumento relevante do controle concentrado de constitucionalidade aplicado às políticas de segurança pública, especialmente no tocante à proteção de direitos e garantias fundamentais. Entretanto, a demora no julgamento do mérito e a longa vigência das medidas cautelares acabaram ampliando, de forma atípica, a intervenção do Judiciário em matérias próprias da Segurança Pública, tensionando o princípio da separação dos poderes. Embora tenha contribuído para reduzir a letalidade policial, a prolongada suspensão das operações regulares acabou produzindo zonas de ausência estatal, favorecendo a expansão territorial de organizações criminosas e comprometendo o dever constitucional de proteção da segurança pública. O artigo demonstra, sob perspectiva jurídico-constitucional, que decisões judiciais de natureza estrutural podem produzir efeitos colaterais indesejados quando incidem sobre políticas públicas complexas, revelando a necessidade de maior equilíbrio institucional na formulação de medidas que impactam a presença estatal em territórios vulneráveis.

1

Palavras-chave: ADPF 635. ADPF das Favelas. Direitos e garantias fundamentais. Operações policiais.

ABSTRACT: The Allegation of Non-Compliance with a Fundamental Precept number 635 was confirmed as a relevant instrument of the concentrated control of constitutionality applied to public security policies, especially with regard to the protection of fundamental rights and guarantees. However, the delay in the trial and the long validity of the precautionary measures ended up expanding, in an atypical way, the intervention of the Judiciary in matters related to Public Security, stressing the principle of separation of powers. Although it has contributed to reducing police lethality, the prolonged suspension of regular operations has ended up producing zones of state absence, favoring the territorial expansion of criminal organizations and compromising the constitutional duty to protect public security. The article demonstrates, from a legal-constitutional perspective, that judicial decisions of a structural nature can produce unwanted side effects when they affect complex public policies, revealing the need for greater institutional balance in the formulation of measures that impact the state presence in vulnerable territories.

Keywords: ADPF 635. ADPF of the Favelas. Fundamental rights and guarantees. Police operations.

¹Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro Universitário Internacional (UNINTER).

²Professor orientador, no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro Universitário Internacional (UNINTER). Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa (Portugal). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

RESUMEN: La acusación de incumplimiento con un Precepto Fundamental número 635 fue confirmado como un instrumento relevante del control concentrado de la constitucionalidad aplicado a las políticas de seguridad pública, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos y garantías fundamentales. Sin embargo, el retraso en el juicio y la larga validez de las medidas cautelares acabaron ampliando, de manera atípica, la intervención del Poder Judicial en asuntos relacionados con la Seguridad Pública, subrayando el principio de separación de poderes. Aunque ha contribuido a reducir la letalidad policial, la prolongada suspensión de las operaciones regulares ha acabado generando zonas de ausencia estatal, favoreciendo la expansión territorial de organizaciones criminales y comprometiendo el deber constitucional de proteger la seguridad pública. El artículo demuestra, desde una perspectiva jurídico-constitucional, que las decisiones judiciales de naturaleza estructural pueden producir efectos secundarios no deseados cuando afectan a políticas públicas complejas, lo que pone de manifiesto la necesidad de un mayor equilibrio institucional en la formulación de medidas que afecten a la presencia estatal en territorios vulnerables.

Palabras clave: ADPF 635. ADPF de las favelas. Derechos y garantías fundamentales. Operaciones policiales.

INTRODUÇÃO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635, conhecida como “ADPF das Favelas”, tornou-se um dos mais relevantes casos de controle judicial sobre políticas públicas de segurança no Brasil contemporâneo. A relevância do caso reside no fato de que a decisão cautelar alterou, por tempo prolongado, a dinâmica das operações policiais, provocando discussões sobre a separação dos poderes e sobre o alcance legítimo da intervenção jurisdicional em políticas de segurança pública.

2

Diante disso, surge o problema jurídico que orienta este estudo: compreender como a intervenção jurisdicional prolongada em políticas de segurança pública pode gerar repercussões institucionais relevantes, especialmente no que se refere aos limites constitucionais da atuação do Supremo Tribunal Federal. Defende-se que, apesar dos avanços registrados na diminuição da letalidade policial, a manutenção prolongada das restrições operacionais decorrentes da ADPF 635 acabou criando zonas de ausência estatal, favorecendo a expansão territorial de organizações criminosas e revelando tensões constitucionais importantes na atuação do STF em políticas públicas.

O texto utiliza método jurídico-documental, com análise sistemática da legislação pertinente, dos atos processuais e das decisões produzidas no âmbito da ADPF 635, bem como dos relatórios oficiais emitidos por órgãos estatais, buscando reconstruir a racionalidade da intervenção judicial e seus efeitos sobre a atuação estatal em territórios vulneráveis.

Para desenvolver essa discussão, o artigo está estruturado em quatro partes: a primeira revisita os fundamentos constitucionais e teóricos pertinentes ao controle concentrado de constitucionalidade; a segunda descreve o percurso histórico e processual da ADPF 635; a terceira analisa a jurisprudência produzida no caso e seus efeitos sobre a atuação estatal em áreas vulneráveis; e a última apresenta as conclusões e as implicações do estudo para o debate sobre judicialização das políticas públicas de segurança.

MÉTODOS

Trata-se de um artigo jurídico-documental, qualitativo e descritivo, com uso complementar de análise jurisprudencial e estudo de caso. A unidade empírica é a própria ADPF 635, examinada em seu ciclo institucional completo, desde o ajuizamento até os mecanismos de acompanhamento da decisão de mérito disponíveis. A escolha do caso justifica-se pela sua duração, pelo caráter estrutural reconhecido no processo e pela disponibilidade de documentação pública produzida por diferentes órgãos do sistema de justiça e da segurança pública.

O corpus documental principal é composto por: Constituição Federal de 1988; Lei n. 9.882/1999; Lei n. 13.060/2014; Lei n. 13.675/2018; Decreto n. 12.341/2024; decisões cautelares e de mérito proferidas pelo STF na ADPF 635; sentença e atos de supervisão de cumprimento do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil; Relatório do Grupo de Trabalho do CNJ de 2024; análise exploratória do MPRJ de 2024 sobre operações e mortes por intervenção de agentes do Estado; e literatura especializada em jurisdição constitucional, litigância estrutural, controle de convencionalidade e segurança pública. A análise foi realizada por contraste entre a fundamentação das decisões e os resultados ou problemas documentados por órgãos de monitoramento.

O principal procedimento de controle de inferência consistiu em confrontar narrativas institucionais distintas. As informações apresentadas pela Polícia Civil e Polícia Militar no relatório do CNJ foram tratadas como evidência sobre percepção e diagnóstico operacional dos próprios órgãos, não como fatos causais incontroversos. Em paralelo, os dados do MPRJ foram considerados relevantes para testar a hipótese de que reduzir operações necessariamente reduziria a letalidade. Como esse relatório encontrou correlações fracas e inconsistentes entre variações no número de operações e mortes por intervenção de agentes do Estado, a pesquisa evita conclusões monocausais.

O ChatGPT (OpenAI, 2026) foi utilizado como ferramenta de auxílio na revisão e organização desta produção. Após a leitura integral do texto elaborado, a ferramenta auxiliou na identificação de trechos analíticos posicionados na seção de revisão, os quais foram realocados para a seção de resultados e discussão. Cabe destacar que a redação, interpretação e escolha das informações estão sob a responsabilidade exclusiva dos autores.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

1 - Fundamentos constitucionais e teóricos

De acordo com Pagliarini (2021), a ADPF se inclui entre as modalidades de controle de constitucionalidade perante o poder judiciário, dentro do controle abstrato (concentrado e direto) de constitucionalidade, que independe de litígios concretos entre autor e réu. No Brasil, é precipuamente exercido pelo STF nos seguintes casos:

b.5) Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF):

CF/1988, art. 102, parágrafo 1º: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei” (Brasil, 1988).

A ADPF é a ação por meio da qual a decisão sobre a inconstitucionalidade ou não de atos normativos federais, estaduais, distritais e municipais impugnados perante juízes e tribunais pode ser avocada pelo STF, mediante provocação dos legitimados no art. 103 da CF/1988. Fica sustada eventual ação acerca do mesmo assunto. A decisão do STF na ADPF terá efeitos erga omnes e força vinculante, mas devem ser vistas as limitações da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (Brasil, 1999b).

A ADPF rege-se pela Lei n. 9.882/1999 (cujo anteprojeto foi elaborado pela Comissão Celso Bastos).

Com o conceito do que é uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), verifica-se que nos últimos anos aumentou a frequência e a quantidade desse tipo de ação de controle de constitucionalidade no Brasil.

A ADPF 635, chamada pelo nome “ADPF das Favelas”, que foi ajuizada no STF em 4 de dezembro de 2019, pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro), para que fossem reconhecidas e sanadas o que estes entendem serem graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição, praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à letalidade da atuação policial, principalmente nas favelas, com várias medidas para reduzir o número de mortos nas operações policiais.

E na ADPF, que perdurou até início de 2025, consigna que a polícia do Rio de Janeiro, quando realiza as operações policiais, pratica crimes patrimoniais, impede o socorro dos feridos,

invade ilegalmente domicílios e outras violações. Na ADPF defendem que nessas operações policiais existam violações à dignidade da pessoa humana, e que deve haver direito à igualdade e à prioridade na garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes, população negra e jovens. Solicitam ainda medidas como a vedação do uso de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, elaboração de relatórios policiais, proibição de mandados de busca e apreensão coletivos.

Em medidas cautelares na ADPF nos anos seguintes até a decisão foram julgados o fim do uso dos blindados aéreos em operações policiais, restrição das operações policiais em perímetros em que estejam escolas, creches e hospitais, controle social nas políticas de segurança pública, o acesso à justiça e a construção de perícias e de provas que incluam a participação da sociedade civil e movimentos sociais, além do uso de câmeras nos uniformes policiais.

A ação objetiva garantir uma maior proteção da população civil nos locais onde existem confrontos armados de grande intensidade entre criminosos e policiais.

Os confrontos armados acontecem em áreas dominadas pelo crime organizado, com domínio territorial que são, o narcotráfico e as milícias, altamente bem armados com armamento de guerra, em que os confrontos com os policiais são muito mais intensos do que em outros bairros do Rio de Janeiro e com certeza em outros lugares do Brasil. Uma coisa interessante que não consta na ADPF é que nesses locais acontecem tiroteios entre os próprios criminosos que tentam disputar, tomar “a biqueira”, na linguagem policial, ou seja, o ponto de venda de drogas um do outro. E sendo muito mais intenso e muitas vezes pior do que os confrontos entre polícia e criminosos.

Consoante Pereira (2021), “a PGR (Procuradoria-Geral da República) opinou pelo indeferimento de quase todos os pedidos, à exceção do que se refere à utilização de helicópteros e à inconstitucionalidade do Decreto Estadual n. 46.775/2019, que trata de remuneração de policiais.”

A fim de elevar o entendimento, cumpre evidenciar parte da supracitada decisão:

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA INCIDENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES POLICIAIS NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO DURANTE A PANDEMIA MUNDIAL. MORA DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. CONTEXTO FÁTICO EM QUE OS MORADORES PERMANECEM MAIS TEMPO EM CASA. RELATOS DE OPERAÇÕES QUE REPETEM O PADRÃO DE VIOLAÇÃO JÁ RECONHECIDO PELA CORTE INTERAMERICANA. PERICULUM IN MORA.

CONCESSÃO DA MEDIDA. 1. A mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é fundamento que empresta plausibilidade à tese segundo a qual o Estado do Rio de Janeiro falha em promover políticas públicas de redução da letalidade policial. 2. A permanência em casa dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia internacional, assim como os relatos de novas operações que, aparentemente, repetem os padrões de violações anteriores, fundamentam o receio de que a medida, caso concedida apenas ao fim do processo, seja ineficaz. 3. Medida cautelar deferida para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.

(ADPF 635 MC-TPI-Ref, rel. min. Edson Fachin, P, j. 05/08/2020, DJE 267 de 09/11/2020)

Pereira (2021) comenta:

Essas medidas judiciais foram tomadas dentro do contexto de enfrentamento a perigosas gangues territoriais, as chamadas Gangues de Terceira Geração. Objetiva-se aqui analisar a natureza dos enfrentamentos armados nesses locais dominados pelo crime organizado e as possíveis consequências positivas e negativas das decisões sobre regulamentação do uso da força pela polícia até agora tomadas neste processo.

Em relação à petição inicial e aos pedidos cautelares, verifica-se a preocupação no controle das operações policiais em aglomerações urbanas. Procura-se, assim a necessidade de elaboração de relatórios das operações policiais realizadas, considerando o poder investigatório do Ministério Público, bem como a observância de distanciamento das operações em relação a unidades de ensino e de saúde, além da restrição ao uso de helicópteros em operações policiais, restrições a expedição de mandados de busca e apreensão, principalmente no que diz respeito aos mandados genéricos, dentre outras medidas. Leciona Pereira (2021) que: “Sem dúvida, são medidas muito importantes para garantir a segurança das operações policiais, evitar efeitos colaterais e, assim, melhor garantir o direito à vida e à dignidade humana, como é da vontade do legislador constituinte.”

De acordo com Pereira (2021)

O uso progressivo da força pelas polícias vem regulado internacionalmente por três tratados oriundos da ONU: o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1979); os Princípios Orientadores para a Aplicação efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1989); e os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1.990). Tais normas foram internalizadas no país por meio da Lei 13.060/2014 e da Portaria Interministerial n. 4.2226/20104. Essas regras internacionais são pouco detalhadas para o que se pretende na ADPF.

Em 23 de dezembro de 2024 foi publicado o Decreto Federal 12.341/2024 que regulamenta a Lei 13.060 de 22 de Dezembro de 2014, quase exatamente dez anos após o novo decreto só repete, copia o texto que disciplina o uso de força e de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos profissionais de segurança pública, confirmando que, como na ementa da ADPF 635 e no seu julgamento em relação as políticas públicas de segurança pública no Rio de Janeiro e no Brasil, nos últimos anos não apresentam nenhuma inovação, muito menos melhoramentos.

Na opinião de Pereira (2021), se “trata de enfrentamento em conflitos crônicos de intensidade muito maior do que se observa no trabalho rotineiro das polícias”, já existe um corpo de normas jurídicas, precisando ser aperfeiçoadas tanto em normas gerais editadas pela União, como em regulamentos dos Executivos Federal e dos Estados, a quem cabe implementar a política de segurança pública nos limites da sua jurisdição territorial.

Para Pereira (2021):

Diante dessa lacuna, não se justifica, mas se explica, o ativismo judicial nesse caso, que, como sempre, invadiu a competência do Legislativo e do Executivo, avançando sobre tema para o qual não existe solução adequada em nenhum lugar do mundo que possa servir de inspiração. Uma solução nesse parlamentares eleitos e não por juízes.

Se observada a normativa do Peru, da Colômbia e do México sobre a regulamentação do uso da força pela polícia, comparando-se com o que existe no direito brasileiro, é inequívoco que, obedecidas essas normas, a tendência só pode ser no sentido da diminuição da letalidade nos enfrentamentos com a polícia, porém dentro de um quadro de violência que normalmente se espera na aplicação da lei penal. (Pereira, 2021)

7

2- A ADPF 635 (ADPF das favelas) – histórico e tramitação

As decisões analisadas evidenciam a preocupação do STF com a proteção de pessoas e bens não envolvidos diretamente em conflitos armados. Destacam-se referências à salvaguarda de ambulâncias, ao socorro de vítimas e à proibição do uso de propriedades civis, escolas e hospitais como bases de operações. Tal enfoque aproxima-se dos princípios do direito internacional humanitário, que busca mitigar os efeitos colaterais da guerra sobre a população civil. Nesse sentido, a atuação do STF transcende a mera análise do uso diferenciado da força policial, alcançando questões próprias de cenários de conflito armado, o que se mostra inevitável diante da natureza da ADPF.

É perfeitamente possível regulamentar melhor a atuação policial sem criar impedimentos à sua atuação, tampouco tratar como possível ilícito a atuação de quem está

arriscando a própria vida para cumprir a lei, em um cenário de confronto absolutamente desproporcional ao nível de violência esperado para a atividade policial, porém diretamente proporcional aos conflitos armados, para os quais são treinados militares das Forças Armadas, e não policiais. E também de acordo com Carlos Frederico:

É absolutamente incompreensível criar-se um controle prévio para atuação da polícia, cuja consequência é a possível interrupção de sua atividade de fazer cumprir as leis, sob pena de, ao optarem os seus agentes por se lançarem no combate ao crime, tarefa que não lhes é facultada, mas é uma obrigação legal, incorrerem em prática de crime. Nos termos do que decidido provisoriamente nas medidas cautelares, corre-se o risco de criminalizar a própria atividade policial.”(Pereira, 2021)

O pressuposto da ADPF 635 de que o sofrimento da população das áreas dominadas pelo crime advém exclusivamente da ação policial, ignora a violência praticada pelas próprias organizações criminosas. Sendo assim, a decisão judicial iguala equivocadamente operações rotineiras a incursões em territórios sob domínio armado e desconsidera também os conflitos internos entre facções, que igualmente atingem civis.

Leciona Pereira (2021):

Pela descrição da situação fática constante na ADPF, da ação dos corriqueiros tiroteios entre os criminosos disputando “bocas de fumo”, por exemplo, então não resultaria nenhum sofrimento à população civil. A tal “bala perdida” nunca sai das armas dos criminosos, tampouco eles constroem a população civil a cederem as suas residências para base de operações, por exemplo.

Pereira (2021) diagnostica também:

Por derradeiro, passa despercebida a magnitude do problema. Em cada comunidade leciona sobre dominada por gangue territorial, praticamente existe um batalhão de criminosos armados com armas de infantaria militar. Não surpreende que as decisões na ADPF 635 ignorem essa diferença enorme de gravidade entre as situações de confrontos armados nos locais dominados pelo crime organizado e do que acontece na rotina do policiamento em locais onde não há esse domínio, pois a própria ação proposta no STF não faz essa distinção. Já em relação aos locais onde não existe a dominação territorial pelo crime organizado, o alcance da liminar é bem-vindo, embora inócuo, pois, na prática, pouco altera o cotidiano das pessoas e da própria polícia.

2.1- Impactos negativos da ADPF 635 na repressão ao crime organizado

As operações policiais são regidas pelo uso diferenciado da força. A aplicação da lei penal deve ocorrer em conformidade com normas nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, priorizando a salvaguarda do indivíduo em conflito com a ordem jurídica e, de forma indireta, a proteção da coletividade. Situações em que a atuação policial demanda maior atenção ao contexto externo do que ao próprio alvo da diligência indicam a configuração de um cenário de conflito, distinto da rotina esperada em operações ordinárias de execução penal.

A regulação das operações policiais com base apenas no uso diferenciado da força é inadequada, e as decisões na ADPF desconsideram a gravidade da criminalidade e o risco à vida da população.

As consequências da regulamentação inadequada do uso da força durante o período da aplicação da ADPF 635 seguem a tendência de não reconhecer a natureza real dos conflitos em áreas dominadas pelo crime, sendo insuficientes para a aplicação da lei penal e com potencial para piorar a situação da população civil.

A regulação das operações contra o crime organizado desconsidera a elevada intensidade do conflito e o domínio territorial permanente. A discussão sobre a regulamentação específica para as situações tratadas na ADPF deveria ocorrer no Congresso Nacional, e não no Judiciário, que não tem tempo hábil para um debate aprofundado. E nem legitimidade democrática para representar o Congresso Nacional nem a vontade do povo brasileiro.

2.2- Problemas da atividade policial e expansão do crime organizado em 2021

Os principais pontos de tensão entre a polícia e a população civil nas favelas incluem diversos fatores que refletem o conflito e a dinâmica de domínio exercida pelo crime organizado nessas áreas. Entre eles, destacam-se:

1- Uso de civis como escudo: os criminosos obrigam os moradores a esconder armas e munições em suas casas, invadem residências para se abrigar ou fugir, e utilizam residências, escolas e hospitais como pontos de observação ou base de ataque, coagindo os civis a colaborarem sob ameaça ou coerção.

2- Violência e confrontos armados: os confrontos entre forças policiais e criminosos frequentemente acontecem com armas pesadas, colocando os civis no meio do conflito, o que aumenta o risco de mortos e feridos entre eles, além do medo constante de violência.

3- Expulsão e controle populacional: os criminosos expulsam moradores de seus locais ou os forçam a participar das atividades ilegais, reforçando o controle social e gerando sensação de insegurança e vulnerabilidade na população.

4- Ações que resultam na morte de civis: muitas operações policiais, especialmente aquelas realizadas em condições de conflito armado, resultam em mortos civis, muitas vezes como efeito colateral da maior intensidade de confronto ou por erros na condução das operações.

5- Restrição às operações policiais: decisões judiciais restritivas, como as contidas na ADPF 635, limitam o uso da força e as ações policiais nas áreas dominadas pelo crime, o que

pode aumentar a resistência dos criminosos, exacerbar a violência e ampliar o sofrimento da população civil, que fica mais refém do domínio criminoso.

6- Impacto na infraestrutura e serviços públicos: a ocupação criminosa impede ou dificulta o funcionamento de serviços essenciais e ações de saúde, além de dificultar o acesso a direitos básicos, o que aumenta o sentimento de abandono e insegurança entre os moradores.

2.3 - Relatório do CNJ

De acordo com o relatório do CNJ, um grupo de trabalho (GT) foi instituído em 08/01/2024, em atendimento à decisão proferida nos autos da ADPF nº 635 do STF, para verificar *in loco* o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares. E ainda, devido ao estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, elaborar relatório do cenário fático-jurídico encontrado, de modo a contribuir para o julgamento definitivo da ADPF nº 635.

Sendo assim, foi solicitado, às Polícias Civil e Militar e ao Ministério Público que respondessem a relatórios próprios de suas atividades, para finalizar no relatório final entregue em 04/04/2024, pelo CNJ no propósito de municiar o STF de dados e informações úteis à formação do convencimento do Relator para o julgamento.

10

2.3.1 - Do Relatório da Polícia Civil

Da expansão territorial e avanços do crime organizado após a ADPF 635

Já estando os territórios economicamente desejados pelas facções criminosas ocupados, o que atualmente se observa no Rio de Janeiro é um efeito “rouba-monte”, dependendo a expansão de um grupo criminoso da tomada de territórios de outros grupos.

Ante o exposto, todos os grupos criminosos relacionados no item anterior, milícias e tráfico, frequentemente entram em conflito por controles territoriais e também estabelecem alianças para enfrentar seus rivais. Tais alianças envolvem atualmente inclusive milicianos e traficantes. Após a implementação da ADPF 635, que impôs restrições à atuação policial, houve um aumento significativo nos confrontos territoriais. Ficou evidente que o Comando Vermelho, a maior organização criminosa do Rio de Janeiro, está expandindo suas operações e buscando maximizar seus domínios territoriais.

Na resposta a essa questão, a Polícia Civil relatou ainda que:

A movimentação de criminosos pelo país e até para o exterior sempre foi uma prática logística do crime. Antes da ADPF 635, já havia criminosos do Rio de Janeiro atuando

em outros estados, e vice-versa. No entanto, após a implementação dessa medida, observamos uma significativa migração das lideranças do tráfico de drogas de diversas regiões do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste para o Rio de Janeiro. Esse fenômeno resultou em um aumento expressivo no número de líderes criminosos de outros estados sendo capturados aqui.

Levantamento realizado pela Polícia Civil indica que, até o presente momento, 99 (noventa e nove) criminosos oriundos de outros estados foram presos, ou faleceram em confronto com as forças de segurança, no estado do Rio de Janeiro desde o ano de 2021.

Na pergunta: Qual armamento vem sendo utilizado pelas facções criminosas locais? A polícia civil relatou que:

As organizações criminosas têm empregado predominantemente três tipos de armamentos: fuzis de assalto, reconhecidos como algumas das melhores armas do mundo, metralhadoras, incluindo variantes antiaéreas, e pistolas equipadas com kits de rajada, que as transformam em submetralhadoras. Além disso, fazem uso de explosivos, tanto industrializados quanto improvisados de toda ordem, adotando táticas de guerrilha para alcançar seus objetivos.

Tornou-se vulgarizada e em larga escala a utilização de fuzis de assalto, metralhadoras, granadas de mão, todo o tipo de armamento pesado e muita munição por parte desses criminosos. Armas que somente são vistas em regiões do mundo que se encontram em guerra, no Rio de Janeiro estão nas mãos de criminosos, transformando um ambiente urbano densamente povoado em áreas conflagradas, colocando em altíssimo risco a população e as forças de segurança.

No relatório a Polícia Civil expôs também que:

A possibilidade de um policial acabar ferido durante uma ação no estado do Rio é 725 vezes maior do que um soldado norte-americano que esteve em combate na Guerra do Golfo e quatro vezes maior se comparada com a segunda guerra mundial, de acordo com as conclusões dos estudos do presidente da Comissão de Análise da Vitimização da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, coronel Fábio Cajueiro. As informações provocam a perplexidade dos leitores ao apontarem que, em 25 anos, 3.508 policiais militares morreram violentamente e outros 15.881 ficaram feridos em confrontos no estado do Rio, gerando uma legião de feridos, mutilados e incapacitados.

Segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP), no ano de 2021, durante a pandemia, estando a ADPF 635 em pleno vigor, 355 fuzis foram apreendidos no Estado do Rio de Janeiro, representando um aumento de 25% nas apreensões em comparação ao ano anterior. Em 2022, 478 fuzis e, até setembro de 2023, 487 armamentos de guerra foram apreendidos no Estado, sendo alguns de calibre .50, capazes de derrubar aeronaves a até 2 quilômetros de distância. Ademais, segundo o ISP, 4.493 (quatro mil, quatrocentos e noventa e três) armas curtas, entre pistolas e revólveres, foram apreendidas somente entre janeiro e setembro de 2023.

E ainda de acordo com o relatório, merece destaque o fato de que o número de fuzis de assalto apreendidos das mãos de criminosos aumentou 28% no ano de 2023 em comparação a 2022, alcançando a impressionante marca de 610 armas de guerra recolhidas apenas por forças estaduais de segurança, o maior número dos últimos 16 anos.

E no mesmo período, 6.281 armas de fogo foram apreendidas no estado do Rio de Janeiro; cerca de 16 armas de fogo por dia, das quais 3 foram fuzis, armamento que fortalece as facções criminosas e promove maior disputa territorial. Segundo o Instituto de Segurança Pública, ao observar-se o primeiro trimestre de 2019 e 2020, o Rio de Janeiro vinha reduzindo o número de delitos envolvendo mortes, como o homicídio

doloso e o latrocínio. A redução da violência só havia sido atingida após a intervenção policial, com medidas preventivas e repressivas, algo desestimulado com a implementação da ADPF em 2020, que restringiu as operações policiais, permitindo que as organizações criminosas tivessem maior liberdade para se armar e disputar novas áreas de influências no estado, sem que a intervenção policial permanecesse um percalço.

No questionamento, como vem se dando o avanço das barricadas nas comunidades locais? Foram solicitadas informações sobre o avanço das barricadas em áreas urbanas, com a indicação da extensão desse fenômeno, notadamente após o advento da ADPF nº 635. Relatou a Polícia Civil:

Com o intuito de manter as atividades ilícitas praticadas nas comunidades sob sua influência, os criminosos nelas atuantes, visando dificultar a incursão da polícia e de facções rivais, instalaram inúmeras barricadas e seteiras (muros onde os marginais se abrigam e ao mesmo tempo posicionam seus fuzis em pequenas aberturas). Note-se que diante da imobilidade gerada pelas barricadas, as forças policiais se tornam alvos fáceis dos criminosos, que conseguem concentrar seus tiros em um ponto imóvel específico.

Conforme reportagem veiculada pelo programa Fantástico, as facções criminosas têm investido pesadamente na engenharia de tais obstáculos, chegando o crime organizado até a haver criado um cargo específico “Gerente de Barricada”, que seria o chefe de um segmento da facção criminosa incumbido de manter as barricadas em bom estado, reinstalá-las caso retiradas pelas forças policiais e, por fim, estudar a instalação em novas localidades, em uma clara evidência de expansão territorial do crime.

Sobre o gerente de barricadas disse o delegado Marcus Amim à reportagem: “O negócio foi ficando cada vez mais detalhado, rebuscado, diversificado, e você precisa de alguém destacado para tomar conta daquela atividade. Existe no Salgueiro, existe na Penha.”.

12

Ressaltou ainda que:

desde a instauração da ADPF 635, as organizações criminosas têm instalado cada vez mais barricadas, visto que a não realização de operações policiais confere sensação de liberdade aos criminosos, que expandem seus domínios territoriais. A ausência de operações policiais fortalece a atividade criminosa. Com a restrição do ingresso da força policial na comunidade, cresce um desconhecimento acerca do que possa ser encontrado caso haja uma operação.

Na pergunta sobre o pagamento de “taxas” pelos moradores em áreas controladas por facções, foi respondido que:

A cobrança de taxas por traficantes em comunidades do Rio de Janeiro é uma realidade que afeta as pessoas que vivem nessas áreas. Tal extorsão é praticada por organizações criminosas que controlam determinadas regiões da cidade. Elas impõem essas taxas a moradores, comerciantes e até mesmo a prestadoras de serviços públicos que operem nessas comunidades. Devido ao controle exercido pelas organizações criminosas, essa prática gera um ambiente de medo e coerção, no qual moradores sentem-se pressionados a pagar para garantirem sua segurança e evitarem represálias. Devido à complexidade de operar nas regiões dominadas pelo tráfico de drogas, tendo em vista a densidade populacional, tipo de terreno, etc., as Polícias Civil e Militar encontram dificuldade no combate efetivo a tal tipo de crime.

Há conhecimento de cobrança de taxas pelo tráfico de drogas em várias comunidades do Rio de Janeiro. Algumas das comunidades mais conhecidas onde essa prática foi observada incluem: Complexo do Alemão; Complexo da Maré; Rocinha; Complexo da

Penha; Complexo do Chapadão; Complexo da Pedreira; Complexo do Jacarezinho; Complexo da Mangueira; Complexo do Salgueiro; Complexo do São Carlos.

Por meio de ofício datado de 4 de março de 2024, a Secretaria de Estado da Polícia Militar forneceu relevantes informações e dados ao Grupo de Trabalho.

Quais são as facções criminosas e seu domínio territorial e houve avanço ou não, após a ADPF nº 635? Foi relatado:

É possível afirmar que o domínio territorial armado dessas organizações criminosas se agravou após a ADPF nº 635. Os criminosos se estruturaram e fortaleceram suas posições nas comunidades espalhadas em todo o território do estado. Um fenômeno que foi observado nos últimos anos, que o RELATÓRIO GT/CNJ ADPF 635 coincide com a vigência da liminar exarada no âmbito da ADPF nº 635 foi a expansão territorial do Comando Vermelho que invadiu diversas comunidades

Na pergunta, qual armamento vem sendo utilizado pelas facções criminosas locais? Foi respondido:

Criminosos que atuam no estado do Rio de Janeiro se caracterizam pela ostentação de armas de emprego coletivo (fuzis), utilizadas para exercer controle territorial e resistir às invasões de facções rivais ou operações policiais em regiões sob sua influência. Esse tipo de armamento pode ser comparado ao utilizado por forças militares em guerras regulares mundo a fora.

Além de fuzis, estes criminosos portam granadas ofensivas e materiais explosivos improvisados. Outra medida adotada por estes criminosos que é capaz de transformar o patrulhamento preventivo em um verdadeiro combate urbano são as fortificações construídas em localizações estratégicas do terreno, como as barricadas, casa matas, seteiras e lajes.

Foi perguntado como vem se dando o avanço das barricadas nas comunidades locais, notadamente após o advento da ADPF nº 635, ao que foi respondido que:

As ORCRIM têm por característica o domínio territorial, cerceando o direito de ir e vir dos moradores bem como impedindo a prestação de serviços públicos essenciais (saúde, limpeza urbana, transporte, lazer, fornecimento de água/luz/telefonia, saneamento básico, entre outros) através do controle da movimentação de pessoas e veículos e com a utilização de arma de fogo de forma ostensiva, não sendo possível o acesso de viaturas policiais no local sem que haja confronto armado.

Uma das estratégias adotadas por estas ORCRIM para mitigar o deslocamento em seus territórios é a instalação de “barricadas” nos acessos das comunidades, além de atiradores estrategicamente posicionados que têm o objetivo de impedir ou mesmo dificultar a entrada de viaturas policiais em seus redutos criminosos, possibilitando que seus integrantes possam se evadir para outros locais, criando verdadeiras zonas de exclusão.

Outro expediente utilizado pelo crime é atear fogo nestas barricadas, utilizando pneus em chamas fincados em vergalhões presos ao solo, fazendo o metal atingir altas temperaturas, impossibilitando a remoção dos obstáculos.

Para combater a proliferação de barricadas instaladas, a SEPM investiu R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) em “Kits Demolição”, com maquinário especializado para remoção desses obstáculos, para serem usados por unidades especiais e pelas unidades da região metropolitana.

Esse trabalho de remoção das barricadas passou a ser quantificado para demonstrar a dimensão do problema enfrentado pelas forças de segurança pública. No ano de 2023 foram removidos mais de 5 (cinco) mil pontos de barricadas, o que significa mais de 5 mil vias públicas que se encontravam bloqueadas por organizações criminosas, o que totalizou mais de 8 (oito) mil toneladas de materiais removidos.

No relatório do Ministério Público, conforme visita em janeiro de 2024, a fim de colher informações sobre a dinâmica das operações policiais nas comunidades do estado, sob a visão da instituição, em especial, pertinente à forma da sua comunicação prévia pelas polícias estaduais. Na ocasião, foi apresentado o Painel de Monitoramento das Operações Policiais, sistema desenvolvido pela Gerência de Análise e Diagnóstico em Geoprocessamento do MPRJ, que tem servido para facilitar o diálogo com as polícias estaduais e conta com mecanismos eficientes e automatizados de comunicação entre as instituições no tocante às operações policiais.

Destaca-se que o sistema não surgiu da ADPF nº 635, ele foi substancialmente impulsionado e acelerado por ela, já que existiam ferramentas tecnológicas de monitoramento da atividade das polícias. Após o advento da aludida Ação Constitucional, o sistema passou a contar com modelos de alertas, formulários a serem preenchidos pelas polícias e outros dados que permitem ao *Parquet* acompanhar a atuação delas nas operações.

Ressaltou-se ainda que, a partir da análise do conteúdo das comunicações de operações recebidas pelas polícias e dos desdobramentos das reuniões realizadas, verificou-se que o conceito de “excepcionalidade” que vem sendo usado pelas polícias para a deflagração das operações policiais ordinariamente, levando-se em consideração as seguintes situações fáticas e suas necessidades:

- (I) repressão a crimes perpetrados por infratores da lei oriundos das comunidades;
- (II) garantia dos direitos fundamentais de ir e vir dos moradores, eventualmente impedidos pelo recrudescimento de instalações de barricadas por parte de traficantes e “milicianos” locais, petrechos, por vezes equiparados a obras de engenharia, aptos a obstruir vias de acesso e do interior das comunidades, dificultando a prestação de serviços essenciais à vida e ao bem-estar dos moradores. A retirada prévia dessas barricadas mostra-se essencial para assegurar que, mormente em situações emergenciais, as forças de segurança e até mesmo serviços públicos de urgência (Defesa Civil e SAMU) possam acessar tais territórios.

Em relação aos “Tribunais dos Crimes”, solicitou informações detalhadas sobre o seu modo de atuação:

Os tribunais do crime são nada mais que ritos simbólicos de violência com objetivo último de reforçar o controle territorial exercido pelas facções criminosas, reafirmando perante a comunidade local que seus moradores, caso contrariem os interesses do grupo criminoso controlador, estarão sujeitos a consequências extremamente severas, como execuções, espancamentos e outras bárbaras violações de direitos fundamentais, muitas vezes filmadas e difundidas em redes sociais e aplicativos de mensagens.

Nas considerações finais do CNJ no seu relatório, que com a eventual adoção das providências sugeridas, pretendeu-se estimular a busca de sintonia fina entre as futuras determinações do STF e as orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que,

em última análise, beneficiará todos os cidadãos. E que foi encaminhado o que se passa a apresentar nesta conclusão foi objeto de grande reflexão e ponderação, sendo certo que se pretendeu, em última análise, respeitosamente, colaborar para o fornecimento de elementos úteis para o julgamento da ADPF nº 635 para o Ministro, relator da ação.

3 - Análise jurisprudencial da ADPF 635

A ADPF 635 foi julgada no dia 3 de abril de 2025, sendo terminado o julgamento do mérito da questão. E o que se decidiu, de maneira bastante resumida, foi o reconhecimento de que houve avanços significativos relacionados à redução da letalidade policial no Estado, contudo, foram necessárias algumas complementações. Reconheceu-se também a natureza estrutural do litígio proveniente das falhas administrativas e compromisso do Estado, consistente na parcial omissão e violação de direitos fundamentais por parte deste; a violação de direitos humanos, decorrente da ação de organizações criminosas que se apossam de territórios, cerceiam direitos de locomoção da população e impedem o trabalho devido das forças de segurança (grifo nosso) e das forças de segurança pública e que há um compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas. E em relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece que, desde o início da tramitação da ação, em 2019, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte e materializou medidas complexas, as quais se encontram em curso de efetiva institucionalização, sendo afastado o estado de coisas inconstitucional.

15

O plano apresentado homologou-se, parcialmente, e reorganizado pelo Estado para redução da letalidade policial, determinando, ainda, que se adicionassem nele indicadores que relatem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em confronto armado em que haja participação das forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, bem como observar as regras procedimentais estabelecidas na decisão.

Nas operações que resultem em mortes, deverá o local ser preservado até para a realização da perícia pela Polícia Científica, bem como que o Ministério Público estadual também deverá ser imediatamente comunicado. Determinou que o Conselho Nacional do Ministério Público em conjunto com as corregedorias das polícias, tanto da Polícia Civil quanto Militar, deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos

administrativos. Foi estabelecido um prazo máximo para conclusão do processo administrativo e a necessidade de comunicação imediata do Ministério Público estadual em caso de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial, estando ou não o agente em serviço. Procedimento este que já é utilizado em outras polícias no Brasil a exemplo do estado do Paraná.

Foi reconhecido que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança pública, no entanto, estabeleceu-se que o Estado comprove, dentro do prazo especificado, de cento e oitenta dias, a implantação de câmeras nas viaturas das Polícias Civil e Militar quando não estiverem em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela Polícia Civil, exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas(grifo nosso). Para financiar as medidas, de maneira excepcional, autorizou-se o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual.

16

Na decisão se determinou a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados.(grifo nosso) Em relação ao parâmetro da excepcionalidade aplicado durante a pandemia, determinou-se a observância da Lei 13.060/2014 e seu regulamento, que trata sobre o uso progressivo da força, sem mencionar a lei mais nova supracitada, cabendo às forças de segurança avaliarem e definirem o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações.

Em relação as buscas domiciliares, foi determinado que sejam observadas as seguintes diretrizes, sob pena de responsabilidade: no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; a busca deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam,

e consoante a constituição no que se refere a buscas domiciliares executadas em flagrante delito, inclusive no período noturno, no curso de operações policiais (grifo nosso), na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

A presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais, foi determinada e deverá ser previamente planejada em operações com risco de confronto armado; determinada a preservação do local do crime pelos agentes de segurança e profissionais de saúde de modo a evitar indevida remoção de cadáveres sob pretexto de suposta prestação de socorro. (grifo nosso) Em relação as operações próximas a escolas, hospitais, creches e postos de saúde, determinou-se que não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências do uso progressivo da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; e, em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, restou permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados. (Brasil, 2025)

17

Em devido a extensão da decisão alguns itens não foram citados, e foram selecionados aqueles de acordo com o objeto de estudo e finalizando a decisão foram indeferidos os seguintes pedidos na petição inicial da ADPF 635, que são a determinação de abstenção da utilização de helicópteros nas operações, o requerimento de determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedirem mandado de busca e apreensão domiciliar, indicassem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da busca, sendo vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos e o requerimento para determinação de suspensão do sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

E antes do julgamento da ADPF escreveu a Tenente-Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro Thaise Feliciano Charles (2024),

Decerto, o serviço de segurança prestado à favela não pode ser ocasional, sob pena de violento conflito que envolveria terceiros inocentes. Afinal, a realidade da vida cotidiana da favela é a submissão de milhares de vidas carentes ao jugo das OCRIMS que se consolidam sem a presença estratégica do Estado desde as liminares concedidas na ADPF 635.

Ressalta-se que incursões policiais em favelas não se realizam do mesmo modo que o patrulhamento em áreas não dominadas pelas OCRIMs, em razão da quantidade de armas de guerra existente nas comunidades, além da vulgar utilização deste armamento para repelir a presença do Estado, consistente na presença de forças policiais.

Por óbvio, uma atuação Estatal ocasional nas favelas, ante a atual realidade, por meio de operações especiais, seria acompanhada de um imoderado confronto entre a segurança pública do Rio de Janeiro e as OCRIMs, que com folga voltaram a se fortalecer.

Desta forma, a fim de evitar a tragédia anunciada (grifo nosso), repudia-se o abandono das favelas nas mãos das OCRIMs e defende-se a constância policial, por meio da reformulação e fortalecimento das antigas e conhecidas UPPs, que fizeram parte de um programa do Governo do Rio de Janeiro, cujo objetivo foi estabelecer o fim dos territórios do tráfico de drogas nas favelas cariocas por meio da ocupação contínua de policiais capacitados nas unidades policiais estabelecidas em locais estrategicamente escolhidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período da ADPF 635 não pode ser considerado como um modelo político posto em prática, visto que o próprio governador do Rio de Janeiro, à época da ação, foi com certeza um dos motivos da proposição da ação, pode-se considerar assim que seus impactos na sociedade geram reflexões significativas para a implementação de uma política de segurança pública.

Disserta Silva (2024),

O relatório produzido pelo GENI/UFF se aproxima da ideia produzida pela ADPF 635, onde as operações policiais não devem ocorrer de maneira frequente, por motivos banais e sem um planejamento prévio. O sucesso das operações está diretamente ligado ao setor de inteligência que deve trabalhar para alcançar seu objetivo evitando ao máximo gerar transtornos para a população.

18

As decisões cautelares do STF, na ADPF n. 635 foram proferidas especificamente com determinação ao Ministério Público do Rio de Janeiro envolvendo o mesmo Estado. O tema demonstra uma linha de atuação que deve ser seguida pelos demais Estados-membros, principalmente com a observância de parâmetros internacionais e da recomendação de condenação do Brasil pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Conforme a análise exploratória sobre a relação entre ocorrências de operações policiais e mortes por intervenção de agentes do Estado pela Gerência de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento do Ministério Público do Rio de Janeiro (GADG/MPRJ) em maio de 2024, que fez a análise entre janeiro e dezembro de 2021, 2022 e 2023. Adicionalmente, foram comparados também os primeiros trimestres de 2021, 2022, 2023 e 2024.

O relatório concluiu que, de todas as análises realizadas, os padrões observados não apenas indicam uma relação mais clara entre a evolução da ADPF 635 e a diminuição da letalidade da ação policial, mas também sugere um possível ganho de eficiência e

aprimoramento nos sistemas de registro das operações, destacando uma tendência promissora em direção a práticas mais transparentes e responsáveis no contexto do controle externo da atividade policial. Nesse sentido, é importante ressaltar que a redução da letalidade policial não parece estar vinculada à restrição das operações policiais determinada pelo Ministro Fachin, mas sim ao seu controle e parametrização, graças às atuações conjuntas do governo do estado e do MPRJ.

E conforme os trechos grifados tanto no Relatório do CNJ de abril de 2024, que descreve a ocupação territorial pelas organizações criminosas, assim como suas localizações e as consequências delas que poderiam advir, e também dentro do julgamento de mérito do ADPF 635, que determina a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro, confirma-se uma lentidão, um atraso na providência de dar uma resposta as ausências do Estado, em todas as suas estâncias, talvez aí, na ADPF o seu o maior erro.

E qual cidade, capital, estado ou país não tem ação ou operação policial, ou seja, não tem polícia?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

19

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório grupo de trabalho do Conselho Nacional de Justiça ADPF635. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-gt-cnj-adpf-635.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024. Regulamenta a Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, para disciplinar o uso da força e dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos profissionais de segurança pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12341.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública. Brasília, DF: Presidência da República,

2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635. Autor: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Edson Fachin, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5960362>. Acesso em: 16 de nov. 2025.

CHARLES, Thaise Feliciano. ADPF 635: as organizações criminosas e as operações policiais à luz dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: EMERJ, 2024. 20 p. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/312757. Acesso em: 18 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Grupo de Trabalho CNJ ADPF 635. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-gt-cnj-adpf-635.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Análise exploratória sobre a relação entre ocorrências de operações policiais e mortes por intervenção de agentes do Estado no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: GADG/MPRJ, 2024. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1736517/analise_2-combinado.pdf>. Acesso em: 18 set. 2026.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Direitos e Garantias fundamentais. 1ª ed. Curitiba: Intersaberes, 2021.

PEREIRA, Carlos Frederico de Oliveira. ADPF 635: Entrelaçamento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário na repressão às gangues de 3ª geração com domínio territorial no Rio de Janeiro. Revista do Ministério Público Militar, [S. l.], v. 48, n. 35, p. 175-208, 2023. Disponível em: <https://revista.mppm.mp.br/rmpm/article/view/56>. Acesso em: 18 set. 2026.

SILVA, Breno Aguiar Costa. A letalidade policial e seus momentos no Rio de Janeiro. 2024. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2024. Disponível em: <https://rima.ufrrj.br/jspui/handle/20.500.14407/20767>. Acesso em: 18 set. 2026