

Nota sobre o julgamento da ADPF 635: segue a luta pelo cumprimento da Sentença do Caso Favela Nova Brasília

O Caso Favela Nova Brasília trata de duas das sucessivas chacinas ocorridas no Rio de Janeiro que marcaram a década de 1990, já expondo os limites do projeto democrático instaurado no país após a ditadura civil-empresarial-militar. Revelando, assim, um Estado Democrático de Direito ancorado na violência de Estado e no genocídio da população negra.

Na sentença condenatória, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) destaca que a letalidade policial, no país, se dirige contra a juventude negra, e determina que o Estado brasileiro enfrente este quadro através de mudanças estruturais em suas políticas públicas. Contudo, mesmo diante de uma condenação internacional, o Estado brasileiro seguiu inerte no que diz respeito à construção de garantias de não repetição. Em sentido oposto, desde 2017, data da publicação da referida sentença, observa-se um avanço na militarização e no recrudescimento da violência promovida por agentes públicos ou legitimada pelo Estado.

Diante do cenário de sistemática violação de direitos fundamentais decorrentes da política de segurança pública adotada pelo estado do Rio de Janeiro, em 2019, foi proposta a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 (ADPF 635 ou ADPF das Favelas). Esta tinha dentre suas justificativas político-jurídicas a obrigação do Estado de dar consequência às determinações da Corte IDH, enfrentar as causas da violência policial e prevenir novas violações.

Em um processo intensamente disputado por movimentos sociais — em especial, movimentos de favela e de familiares de vítimas da violência de Estado —, bem como por outras organizações da sociedade civil, a luta político-jurídica buscou denunciar o genocídio em curso e estabelecer contenções à violência que diariamente se impõe sobre as comunidades negras nas favelas e periferias.

Ao longo desse processo, reforçamos coletivamente que incumbe ao Poder Judiciário brasileiro não apenas o controle de constitucionalidade, mas também o de convencionalidade, considerando que todos os poderes compartilham a responsabilidade de cumprir as decisões emanadas dos órgãos internacionais de direitos humanos.

Lembramos, ainda, que as próprias resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no âmbito do processo de supervisão do cumprimento de sentença, possuem força vinculante para o Estado, constituindo parâmetros para a implementação das medidas determinadas na decisão condenatória, junto dos demais parâmetros inscritos no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

É digno de nota que no âmbito da ADPF 635, estavam em debate, entre outros pontos, três das medidas de não repetição determinadas pela Corte IDH na sentença do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, a saber: a garantia de investigação autônoma e realização de perícias independentes; a produção sistemática de dados sobre a violência praticada em contextos de atuação policial; e a formulação de um plano efetivo de redução da letalidade policial no estado do Rio de Janeiro.

Apesar dos avanços conquistados pela luta político-jurídica dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil desde 2019 — tanto em termos organizativos do campo quanto no que diz respeito à medidas contingenciais de contenção da letalidade policial —, a decisão de mérito da ADPF 635, proferida de forma unânime pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, revela-se incompatível com os marcos constitucionais e convencionais.

A letalidade policial e outras formas de violência perpetradas por agentes de segurança pública ocorre, historicamente, a partir do acumplicamento entre os diversos poderes de Estado. Essa estrutura de cumplicidade é, inclusive, enfrentada pela sentença do Caso Favela Nova Brasília, que delimita as responsabilidades institucionais diante da negação sistemática de acesso à justiça e reparação às vítimas e seus familiares. Nesse contexto, a recente decisão do Supremo Tribunal Federal contribui para a perpetuação desse cenário, escancarando os limites inscritos à noção de democracia no país, que implicam na vitimização cotidiana da população negra e periférica.

A ausência de investigação autônoma, perícia independente e outros parâmetros mínimos de devida diligência e imparcialidade segue sendo a regra nos casos de letalidade policial, mesmo após a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Entendemos que esse cenário foi referendado pelo Supremo Tribunal Federal ao se omitir quanto à criação de um corpo pericial verdadeiramente independente das forças de segurança, desconsiderando a necessidade de garantir a esse órgão autonomia técnica, administrativa e orçamentária. Nesses termos, embora a decisão *per curiam* mencione a sentença do Caso Favela Nova Brasília e o Protocolo de Minnesota, os parâmetros estabelecidos por esses documentos não são incorporados e nem observados pelo Supremo Tribunal Federal.

No que se refere à investigação autônoma, o Supremo Tribunal Federal adota uma posição em sentido diverso da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao restringir a atuação autônoma do Ministério Público apenas em relação aos casos de crimes dolosos contra a vida em que haja suspeita de envolvimento de agentes das forças de segurança pública.

Com isso, outras formas de violência praticadas por agentes do Estado — como a tortura sexual, também denunciada no âmbito do Caso Favela Nova Brasília — ficam à margem da atuação autônoma do Ministério Público. Além disso, a definição sobre a natureza dolosa ou culposa do crime permanece sob responsabilidade da própria polícia, ao passo que depende dos termos nos

quais o fato vier a ser registrado pela pessoa Delegada de Polícia. Desse modo, o início de eventuais investigações autônomas, em última instância, também fica condicionado ao escrutínio policial.

Soma-se a esse quadro o fato alarmante de que mortes de crianças causadas por policiais — frequentemente classificadas pelos órgãos de segurança como resultado de 'balas perdidas' — são sistematicamente enquadrados na modalidade culposa. Nesses termos, esses casos tampouco estariam dentro da competência do Ministério Público.

Sobre esse tópico, a decisão do STF aponta que em caso de homicídios consumados, “o Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos”. Com isso, a realização de investigação autônoma permanece, ainda, condicionada à discricionariedade do Ministério Público, mantendo um grau de indeterminação que fragiliza o enfrentamento efetivo das violações cometidas por agentes de segurança pública.

Como destacou Eugenio Raúl Zaffaroni, então Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, durante a audiência de supervisão do cumprimento da sentença no Caso Favela Nova Brasília, realizada em 2021: “se o Ministério Público não tem condições de intervir no começo, se a investigação fica nas mãos do mesmo corpo policial ao qual faz parte a pessoa que pratica o crime, e se as perícias são do mesmo corpo policial, a impunidade vai continuar”.

Outro tema fundamental de conexão entre a ADPF das Favelas e o Caso Favela Nova Brasília é a obrigação de desenvolvimento de políticas públicas consistentes e duradouras de redução da violência e da letalidade policial. O ponto resolutivo décimo sétimo da sentença internacional determina que o Estado estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial no Rio de Janeiro. E essa foi a questão central da demanda apresentada por movimentos sociais e organizações da sociedade civil na ADPF das Favelas.

Os índices de letalidade policial no Brasil são alarmantes e absolutamente incompatíveis com a construção de uma sociedade democrática. A pressão política e jurídica exercida através da ADPF 635 fez com que a letalidade policial no Rio de Janeiro diminuísse de forma considerável entre os anos de 2019 e 2024. Ao considerar, em sua decisão colegiada, que as ações e normativas apresentadas pelo governo do estado consubstanciam um plano de redução da letalidade policial, contudo, o Supremo Tribunal Federal coloca em perigo os avanços conquistados e legitima a política de segurança bélica e racista no Rio de Janeiro.

A redução da letalidade policial não ocorreu por cooperação do governo, nem tampouco pela adoção de políticas consistentes de redução da violência policial, mas sim pela pressão exercida através da ADPF 635. O governo do Rio de Janeiro seguiu durante todo o processo mobilizando a violência policial como plataforma política, reforçando um projeto de segurança pública que aposta em operações policiais arbitrárias e violentas em territórios periféricos e de favela, o que resulta na permanência de elevadíssima letalidade policial.

O governo estadual deflagrou nos últimos meses uma cruzada contra a ADPF das Favelas, o que demonstra a sua impermeabilidade às mudanças na política de segurança pública vigente. O Estado do Rio de Janeiro, portanto, segue apostando na política do enfrentamento bélico e da violência aberta contra a população de territórios de favela e periferias, em um contexto de ampliação de operações policiais que aterrorizam as comunidades cotidianamente.

Para que a sentença internacional pudesse vir a ser cumprida, portanto, seria necessário ampliar as medidas impostas durante o processo da ADPF e não limitá-las drasticamente, como fez o Supremo Tribunal Federal. Seria necessário a construção de um plano de redução da letalidade policial “digno desse nome”, como afirmou o próprio Ministro Edson Fachin em uma de suas decisões de não homologação das normativas apresentadas pelo Estado. Isso, contudo, não aconteceu.

A resposta do Estado à determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, até o momento, se limitou à apresentação de documentos que não guardam qualquer política efetiva de redução da letalidade, elaborados sem a garantia de satisfatória participação da sociedade civil.

O estado do Rio de Janeiro editou o Decreto nº 47.802/21, que supostamente apresentaria o referido Plano de Redução de Letalidade Policial. Tal documento foi concebido sem qualquer participação da sociedade civil, bem como dos órgãos de fiscalização da atividade policial, e trazia uma redação absolutamente lacunosa, genérica, desprovida de metas, meios ou diretrizes de implementação.

O Decreto nº 48.272/2022, editado posteriormente, desconsidera as contribuições apresentadas pela sociedade civil e, até mesmo, pelos órgãos do sistema de justiça no curso da ADPF 635. É marcado pela ausência de medidas objetivas e de cronograma específico, bem como pela falta de qualquer discussão sobre questões orçamentárias. As alterações em relação

ao Plano anterior foram cosméticas, e o documento tem um tom genérico, que o torna sem nenhum efeito concreto. Cabe destaque que o Decreto deixa com os órgãos de segurança pública o poder de estabelecer os indicadores a serem monitorados, o que foi legitimado pelo Supremo Tribunal Federal em sua decisão colegiada.

A luta pela implementação de uma efetiva política de redução da letalidade e da violência policial segue sendo uma das principais questões em torno da efetivação da sentença do Caso Favela Nova Brasília, uma vez que as iniciativas do Estado e a decisão proferida pelo STF não constituem avanços concretos nesse aspecto. O processo de supervisão de cumprimento da sentença do Caso Favela Nova Brasília é um importante instrumento para a qualificação das políticas públicas, no sentido de diminuição da violência de Estado – distribuída de forma desigual em termos de raça, classe, gênero e território -, e aumento da efetividade do direito à segurança pública.

No que se refere à determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos quanto à publicização de dados sobre mortes e outras formas de violência cometidas no contexto de ações policiais, cabe destacar que essa apenas é parcialmente abordada no âmbito da ADPF, ao passo que o âmbito da ação se restringe ao Rio de Janeiro. Dessa forma, de partida, a decisão do STF não abrange a totalidade do escopo exigido pela Corte, cuja determinação tem caráter nacional e visa à implementação de uma política ampla de transparência e controle social.

Além disso, os termos da decisão do STF não afastam a preocupação amplamente compartilhada pela sociedade civil quanto aos métodos de registro e análise dos dados — questão reiteradamente apresentada no âmbito do processo de supervisão do cumprimento da sentença internacional. Destaca-se, em especial, a indefinição quanto aos critérios de registro das violências não letais, cuja vagueza compromete a efetividade da medida e a visibilidade das múltiplas formas de violência estatal.

O recuo do Supremo Tribunal Federal em todos esses temas diminuiu as possibilidades de controle democrático da atividade policial construídas ao longo da ADPF das Favelas e frustrou, momentaneamente, as demandas sociais por mudanças estruturais na política de segurança pública do Rio de Janeiro.

O rebaixamento jurídico e político da decisão colegiada apresenta consequências já visíveis, como no caso da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público para regular a atividade do Ministério Público no controle externo da atividade policial e na investigação direta e independente de crimes cometidos por agentes de Estado, aprovada no último dia 08 de abril.

A referida Resolução tramitou por alguns anos no circuito burocrático do CNMP e a sua proposição deriva diretamente das obrigações impostas pelo Caso Favela Nova Brasília ao Estado brasileiro. A sociedade civil organizada incidiu na construção da normativa que, contudo, passou por uma grave limitação de alcance no momento de sua aprovação. A resolução do CNMP limita a atribuição do Ministério Público para crimes dolosos contra a vida, e condiciona sua atuação nos crimes de tortura, tortura sexual e desaparecimento forçados a contextos de violações graves ou sistemáticas de direitos humanos.

A exigência de grave ou sistemática violação de direitos humanos para crimes que, per si, constituem violações dessa natureza, especialmente no contexto da segurança pública brasileira, chega a ser tautológica. Ocorre, contudo, que a decisão do STF de suspender o reconhecimento de estado de coisas inconstitucional da segurança pública do Rio de Janeiro, injustificável do ponto de vista jurídico e fático, pode representar desafios concretos na afirmação de um quadro de violação sistemática de direitos humanos, em situações concretas.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, além de descumprir frontalmente a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos aspectos assinalados, abre um perigoso caminho de retomada de processos de ocupação militarizada de territórios de favela, o que está completamente em desacordo com as mudanças na política de segurança pública preconizadas pela Corte IDH. A construção de uma política de redução da letalidade e da violência policial perdeu espaço, na decisão do STF, para um plano de reocupação territorial conduzido pelas forças policiais, o que estava fora do escopo da ação e reacende a memória triste de políticas de pacificação sustentadas na militarização da vida das pessoas que moram em favelas e territórios periféricos.

A sentença do Caso Favela Nova Brasília, ao contrário, é um instrumento de adequação da política de segurança pública aos parâmetros do Direito Internacional dos Direitos Humanos, frontalmente violados em experiências de ocupação territorial por forças policiais em todo o mundo. Os desafios da segurança pública não serão enfrentados com a radicalização de uma política sustentada na violência de Estado racista e no desprezo pelos direitos fundamentais das pessoas moradoras de favelas e territórios periféricos.

O processo de supervisão de cumprimento de sentença de Caso Favela Nova Brasília segue, independente dos recuos do Supremo Tribunal Federal, e é um dos instrumentos coletivos mobilizados para a efetiva transformação da política de segurança pública do Rio de Janeiro.

Diante desse cenário, reafirma-se a centralidade da luta coletiva por justiça, reparação e garantia de direitos. Diante da omissão estrutural e da resistência institucional à mudança, é por meio da ação articulada entre movimentos de

mães e familiares, movimentos sociais e organizações da sociedade civil comprometidas com os Direitos Humanos que se sustenta a possibilidade de transformação. É essa articulação que mantém a sentença da Corte Interamericana como horizonte normativo capaz de tensionar os limites impostos pela decisão do Supremo Tribunal Federal e reorientar a política de Segurança Pública a partir da dignidade da vida das pessoas negras e periféricas, de seus territórios e da garantia de seus direitos fundamentais.