



GT 04 – Conflitos Urbanos, Violência e Direito à Cidade

ADPF 635 – O PROCESSO COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Carlos Eduardo Barreto Lopes¹

*“Governador, muda essa política de atirar.
O que aconteceu com a minha filha pode acontecer com qualquer um”.*
(Adegilson Félix, pai de Ágatha Felix, morta aos 8 anos)

“Até quando isso vai continuar? [...]”
A polícia já chega atirando. Não pode! A polícia já chega atirando!”
(Katia Silene, mãe de Jenifer Silene Gomes, morta aos 11 anos)

1 OBJETO DA PESQUISA

Em que medida o processo pode constituir um instrumento eficaz para a solução de conflitos urbanos caracterizados por violência estatal?

O objeto deste estudo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, que questionou a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. A escolha deste caso emblemático estabelece conexão direta com a proposta do GT 04 – Conflitos Urbanos, Violência e Direito à Cidade, uma vez que trata de conflito urbano no qual a violência estatal opera como instrumento de violação de direitos. A análise da ADPF como estratégia jurídica de resistência e busca por acesso à justiça para as comunidades afetadas aprofunda o debate sobre as disputas e os desafios para a efetivação do direito à cidade no contexto de políticas de segurança pública violentas.

2 INTRODUÇÃO

Desde meados do século passado fala-se em um processo orientado à implementação de políticas públicas ou reforma de instituições burocráticas de larga escala.

Já na década de 1970, Abram Chayes identificou que, para além das *class actions* relacionadas à dessegregação nas escolas e em demais instituições, crescia nos Estados Unidos da América o número de demandas que contestavam a implementação inadequada de políticas públicas.

¹ Mestrando em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Advogado. carlos.lobes@bfm.com.br



Poucos anos mais tarde, Owen Fiss também se prestou a estudar o percurso evolutivo pelo qual passava a adjudicação norte-americana, denominando estrutural o modelo de litigância por ele identificado. De maneira semelhante à Chayes, Fiss observou um movimento de expansão da jurisdição que tinha como fundamentos **(a) a justiciabilidade dos direitos fundamentais de segunda (sociais) e terceira (transindividuais) dimensão; (b) a constatação de uma violação direta a valores constitucionais; e (c) uma relação estreita com o modo de funcionamento de instituições estatais de grande escala.**

Desde então, os processos estruturais têm se consolidado na prática em diferentes países do mundo, com decisões proferidas em países como África do Sul, Canadá, Colômbia e Argentina. No Brasil, a abordagem tem se consolidado como ferramenta crucial no controle de políticas públicas, principalmente por meio de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) no Supremo Tribunal Federal (STF). Criado em dezembro de 2023 para auxiliar os gabinetes na identificação e no processamento dessas ações, o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF monitora, hoje, 17 processos.

Um desses casos é a ADPF 635, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 2019, com o objetivo de sanar sistemáticas violações a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública. Com base no artigo 102, § 1º, da Constituição Federal e na Lei nº 9.882/1999, o PSB argumentava que a política de segurança fluminense é incompatível com a Carta Magna.

Os dados que fundamentam a ação revelavam um quadro alarmante, focado na crescente letalidade da atuação policial, que se voltava desproporcionalmente contra a população pobre e negra. Nos primeiros nove meses de 2019, as mortes de civis em operações policiais atingiram o nefasto recorde de 1.402 pessoas, uma média de cinco por dia e um aumento de 18,5% em relação ao ano anterior. Em 2018, o Rio já liderava o ranking nacional com 1.534 mortes causadas por policiais, muito à frente de São Paulo (851) e Bahia (794). A gravidade da situação era evidenciada pela proporção de óbitos decorrentes de intervenção policial, que atingiu 23% do total de mortes violentas no estado, a indicar o uso abusivo da força.

A ADPF denunciava que a maioria das vítimas da polícia eram pessoas pobres e afrodescendentes, o que caracterizava um “*verdadeiro genocídio da população negra*”. Dados de 2018 mostravam que 75,4% das vítimas de homicídios provocados pelas polícias no Brasil eram negras, e estudos específicos do Rio de Janeiro apontam que a chance de um jovem negro morrer por ação da polícia era quase 2,5 vezes maior que a de um jovem branco.



O cenário, já desolador, tornou-se ainda mais *dramático* sob a gestão do então governador Wilson Witzel. Sua administração foi marcada por declarações que defendiam abertamente a violência, como a instrução para “*mirar na cabecinha e... fogo!*”, e por práticas que intensificaram o terror nas comunidades. Houve a ampliação do uso de helicópteros como “*caveirões aéreos*” para disparar rajadas indiscriminadas, o emprego indevido de snipers e a extinção de incentivos financeiros para a redução de mortes em confrontos, formalizada pelo Decreto Estadual nº 46.775/2019.

Em resposta à ADPF 635, o Plenário do STF referendou um conjunto de medidas cautelares que estabeleceram rigorosos parâmetros para a atuação policial no estado, incluindo: **(a)** restrição ao uso de helicópteros como plataformas de tiro, permitindo seu emprego apenas em casos de estrita e comprovada necessidade; **(b)** a determinação para que operações em perímetros de escolas, creches e hospitais ocorressem apenas em absoluta excepcionalidade, proibindo o uso dessas instalações como bases operacionais; **(c)** a obrigatoriedade de disponibilizar ambulâncias em operações com risco de confronto; **(d)** a instalação de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas e fardas; etc.

De forma contundente, o Plenário também referendou a suspensão da eficácia do decreto estadual que havia excluído os homicídios decorrentes de intervenção policial do cálculo de gratificações por metas, atacando diretamente os incentivos à letalidade.

3 RESULTADOS DA ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO STF

Os dados evidenciam uma melhora substancial em diversos indicadores.

O impacto mais notável foi a drástica redução da letalidade policial. Em 2023, foram registradas 871 mortes por intervenção de agentes do Estado, o menor patamar desde 2015, e uma queda de 52% em comparação às 1.814 mortes de 2019. Essa tendência de queda se manteve nos primeiros quatro meses de 2024, com uma redução adicional de 20% em relação ao ano anterior.

A redução da violência policial foi acompanhada pela queda no número de agentes de segurança mortos, sugerindo que a adoção de parâmetros de transparência e controle protege a população e os próprios policiais. Além disso, houve uma queda geral nos índices oficiais de criminalidade, incluindo crimes contra a vida e contra o patrimônio, tudo acompanhado de um aumento no número de operações policiais, com 457 registradas somente no primeiro quadrimestre de 2024.



Um dos pilares dessa mudança foi a ampliação do uso de Câmeras Operacionais Portáteis (COPs). A Polícia Militar do Rio de Janeiro passou a contar com 13.000 câmeras, com o BOPE tendo 100% de seu efetivo equipado.

A mudança também incluiu a criação de um "Protocolo de Segurança e Gestão Integrada de Prevenção a Incidentes em Unidades Escolares (PROSEG-Escola)" e o estabelecimento de um Protocolo de Comunicação e Proteção de Unidades Escolares com a participação de diversos órgãos; a edição da Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM nº 3/2024, que estabelece diretrizes para a criação de critérios e procedimentos para a preservação do local de incidentes com ferimento de pessoas durante operações; a edição da Resolução SESP nº 10/2024, que regulamenta a capacitação de profissionais de segurança pública em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-Tático); e a edição da Resolução SESP nº. 13/2024, que organiza e estabelece diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico na Polícia Civil e Militar, criando o Serviço de Atendimento Psicossocial (SAPS).

Em contraponto, há quem indique que a violência que assola o Estado do Rio de Janeiro teria se intensificado a partir das medidas impostas pelo STF no curso da ADPF, sob o argumento de que a Corte teria restringido indevidamente o poder de ação das polícias e das forças de segurança. Especificamente, o Estado do Rio de Janeiro inferiu que as decisões da ADPF teriam tido "consequências práticas" como a "migração de criminosos nacionais e estrangeiros para o Rio de Janeiro" ou a "criação de entrepostos invioláveis" para comércio ilegal em comunidades.

Isso nos leva a questionar a legitimidade democrática de decisões judiciais que interferem de forma tão profunda no controle de políticas de segurança pública, um debate que se situa no cerne da teoria da separação dos poderes.

À medida que o Supremo Tribunal Federal se consolida como *locus* para o enfrentamento de violações sistemáticas de direitos fundamentais por meio de processos estruturais, torna-se indispensável refletir sobre os limites e fundamentos que devem guiar essa atuação.



REFERÊNCIAS

ADPF 635.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard law review**, vol. 89, n. 7, maio 1976, p. 1281-1282.

FISS, Owen. The forms of justice. **Havard law review**. Vol. 93. N.1, nov. 1979.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. In: **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: RT, 2004. Cap. 2. (Publicado originalmente em: *Law and Human Behavior*, v. 6, p. 121, 1982).

JOBIM, Marco Félix. SARLET, Ingo Wolfgang. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e o Mandado de Injunção: Condições de Fixação de Técnicas Estruturantes para o Exercício de Direitos Assegurados Constitucionalmente. In: André Rufino do Vale, Fábio Lima Quintas e George Abboud (coord.). **Processo constitucional brasileiro: propostas para a reforma**. São Paulo: Almedina, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: Processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. Vol. 284, 2018, p.333-369.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.