

# Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos de moradores de favelas no Rio de Janeiro

**Fernanda Ehlers**

**Dissertação de Mestrado em Direito**

**Especialização em Ciências Jurídico-Políticas**

**Orientação: Professora Doutora Fátima Castro Moreira**

Abril, 2023



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Esta dissertação foi apresentada para a obtenção do título de Mestre em Direito na Universidade Portucalense, sendo aprovada na data abaixo:

Apresentada perante o jurí:

---

---

---

Porto, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Fernanda Ehlers**

**Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos de moradores de favelas no Rio de Janeiro**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Portucalense Infante D. Henrique para obtenção do grau de Mestre em Direito, especialização em Ciências Jurídico-Políticas, sob a Orientação da Professora Doutora Fátima Castro Moreira.

Departamento de Direito

Abril, 2023



*Dedico este trabalho à Anna Ehlers,  
minha filha.*

# AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha filha, Anna Ehlers, pela compreensão em relação às minhas ausências, pelo encorajamento diário para dar sequência aos meus projetos e pela generosidade em reconhecer meus esforços. Também agradeço ao meu marido, Marc Ehlers, pelo acolhimento e legitimação de minhas necessidades essenciais durante meu processo de desenvolvimento humano há quase duas décadas. Ambos são inspiração à constância e à disciplina. Não esqueceria jamais de minha mãe, Eliane Duarte, pela dedicação de uma vida inteira para que eu pudesse realizar sonhos no lugar de suas próprias aspirações.

Dedico especial agradecimento à Polícia Federal pelo estímulo institucional à capacitação dos recursos humanos e pela oportunidade de participação desta ação de desenvolvimento profissional ofertada pela Academia Nacional de Polícia.

Por fim, reconheço os esforços de minha orientadora, Professora Doutora Fátima Castro Moreira, a disponibilidade, presteza e cortesia ao compartilhar seus conhecimentos fundamentais para as análises da elaboração e conclusão da desta investigação científica.

# **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos de moradores de favelas no Rio de Janeiro**

## **RESUMO**

A investigação científica é produto da inquietação acadêmica frente à decisão judicial do Supremo Tribunal Federal limitadora da atuação das polícias nas favelas do Rio de Janeiro à situações excepcionais durante a pandemia de COVID-19. O fato base foi a propositura de ação de controle de constitucionalidade por partido político, em razão de contrariedade com o modelo de segurança pública implementado pelo partido político eleito para o Poder Executivo no Estado. Como argumento essencial para ingressar em juízo, o autor anunciou a alta letalidade na persecução penal de criminosos organizados em torno do tráfico de drogas e armas, optando pela restrição da atuação das forças de segurança pública em favelas. Aparentemente, a discussão envolveria somente direitos fundamentais no plano nacional. Ocorre que o Brasil foi responsabilizado internacionalmente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2017. O motivo da condenação internacional foi a prestação judicial ineficiente na investigação e julgamento de vinte e seis homicídios e três abusos sexuais ocorridos durante duas operações policiais na Favela Nova Brasília em 1994 e 1995. Partindo dessas premissas, o objetivo do trabalho é questionar a viabilidade de nova responsabilização internacional do Estado brasileiro por prestação judicial insuficiente e discriminatória dos direitos humanos à segurança pública dos moradores de favelas diante das contenções impostas pela decisão do Supremo Tribunal Federal. Como ferramenta de pesquisa documental, realizou-se revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e balanço de dados estatísticos para deduzir aspectos teóricos e concretos envolvidos no dilema entre a proteção à vida frente à prestação integral do direito à segurança pública a todos os indivíduos no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, conduziu-se pela história da formação, pela geografia e pelas interações populacionais nas favelas com foco ampliado na Favela Nova Brasília, recolheram-se informações sobre a operação policial ocorrida lá na década de noventa, examinou-se o controle de constitucionalidade no país, observaram-se os sistemas global e regionais de proteção aos direitos humanos, e sintetizou-se o regime da responsabilidade internacional do Estado por atos ilícitos e por violações aos direitos humanos. Na sequência, ingressando na avaliação de parte dos pedidos formulados pelo autor da demanda, explorou-se o controle das forças policiais pela justiça, exteriorizou-se o regramento para o monopólio do emprego da força policial, citaram-se dados sobre a letalidade violenta, descreveu-se a oposição à

atividade policial, revolveu-se a vitimização do criminoso com o decorrente fortalecimento de organizações criminosas. Em acréscimo, partindo de investigações estrangeiras, perquiriu-se a viabilidade do uso de câmeras corporais em fardas e viaturas policiais a partir do sistema normativo e da realidade brasileira. Ao fim, exteriorizou-se a essencialidade de cooperação entre os responsáveis pela persecução penal para a garantia de proteção dos indivíduos, reconheceu-se a segurança pública como um dos direitos humanos e avaliou-se o viés da proibição da proteção insuficiente por factos judiciais. Em consequência, compreendeu-se que esses tipos de violações dos direitos humanos indicaria responsabilidade internacional do Brasil no sistema regional interamericano em nova oportunidade. Concluiu-se, portanto, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos pode julgar o Estado por proteção jurisdicional insuficiente e por violação ao direito à segurança pública e à não discriminação dos moradores de favelas.

**Palavras-Chave:** Direitos Humanos; Segurança Pública; Controle de Constitucionalidade; Responsabilidade internacional do Estado; Proibição da Proteção Insuficiente.

# **The International Responsibility for Human Rights Violations of favela residents in Rio de Janeiro.**

## **ABSTRACT**

The scientific investigation is a product of academic uneasiness in face of the Federal Supreme Court's judicial decision limiting police actions in the favelas of Rio de Janeiro to exceptional situations during the COVID-19 pandemic. The basic fact was the filing of a constitutionality control lawsuit by a political party, due to its opposition to the public security model implemented by the political party elected for the Executive Power in the State. As an essential argument for filing the lawsuit, the plaintiff announced the high lethality in the prosecution of criminals organized around drug and weapons trafficking, opting for the restriction of the actions of public security forces in favelas. Apparently, the discussion would involve only fundamental rights at the national level. However, Brazil was held internationally responsible by the Inter-American Court of Human Rights in 2017. The reason for the international condemnation was the inefficient judicial provision in the investigation and trial of twenty-six homicides and three sexual abuses that occurred during two police operations in the Favela Nova Brasilia in 1994 and 1995. Based on these premises, the objective of this scientific investigation is to question the viability of a new international accountability of the Brazilian State for insufficient and discriminatory judicial provision of human rights to public security for favelas dwellers in the face of the restraints imposed by the Supreme Court decision. As a documentary research tool, a literature review, jurisprudential analysis, and statistical data analysis were carried out to deduce theoretical and concrete aspects involved in the dilemma between the protection of life and the full provision of the right to public security for all individuals in the State of Rio de Janeiro. For this purpose, the history of the formation, the geography, and the interactions of the population in the favelas were studied with an extended focus on the Nova Brasilia favela, information was gathered on the police operation that took place there in the nineties, the control of constitutionality in the country was examined, the global and regional systems for the protection of human rights were observed, and the regime of international responsibility of the state for unlawful acts and violations of human rights was summarized. Next, entering the evaluation of part of the requests made by the plaintiff, the control of the police forces by the courts was explored, the rules for the monopoly of the use of police force were exteriorized, data on violent lethality were cited, the opposition to police activity was described, and the victimization of the criminal was discussed, with the resulting strengthening of criminal organizations. In addition, based on foreign investigations, the feasibility of the

use of body cameras in uniforms and police cars was investigated, based on the normative system and the Brazilian reality. At the end, the essential need for cooperation between the responsible parties was exteriorized.

**Keywords:** Human Rights; Public Security; Constitutionality Control; International Responsibility of the State; Prohibition of Insufficient Protection.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1 O CASO EM ESTUDO.....	14
1.1 Formação das favelas .....	14
1.2 Favela Nova Brasília .....	18
1.3 Operação policial na favela Nova Brasília .....	19
1.4 Condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos .....	21
2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS FACTOS DO PODER PÚBLICO .....	25
2.1 Controle de constitucionalidade em ação de descumprimento fundamental .....	25
2.2 Ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635.....	27
2.3 Ativismo judicial e força normativa da Constituição .....	35
3 SISTEMAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS .....	39
3.1 Sistema global.....	39
3.2 Sistemas regionais .....	44
3.2.1 Sistema europeu.....	45
3.2.2 Sistema africano.....	47
3.2.3 Sistema interamericano.....	50
3.3 Corte Interamericana de Direitos Humanos .....	53
4 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL.....	58
4.1 Regime jurídico do projeto de artigos de responsabilidade internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos.....	58
4.1.1 Conceito.....	65
4.1.2 Natureza jurídica.....	69
4.1.3 Regulação.....	70
4.1.4 Elementos.....	73
4.1.5 Excludentes de ilicitude.....	78
4.1.6 Responsáveis.....	83
4.1.7 Reparação.....	85
4.2 Regime jurídico dos direitos humanos .....	58
4.2.1 Responsabilidade por prestação judicial insuficiente.....	62
5 CONTROLE JUDICIAL DAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	90
5.1 Monopólio do emprego de força policial .....	90
5.1.1 Regulação do emprego de força policial.....	94

<b>5.2</b>	<b>Letalidade policial.....</b>	<b>98</b>
<b>5.3</b>	<b>Oposição à polícia .....</b>	<b>102</b>
<b>5.4</b>	<b>Vitimização do criminoso .....</b>	<b>105</b>
<b>5.5</b>	<b>Fortalecimento das organizações criminosas .....</b>	<b>108</b>
<b>5.6</b>	<b>Uso de câmeras corporais.....</b>	<b>111</b>
<b>6</b>	<b>DISCRIMINAÇÃO E PROTEÇÃO INSUFICIENTE.....</b>	<b>119</b>
<b>6.1</b>	<b>Cooperação entre polícia e justiça .....</b>	<b>119</b>
<b>6.2</b>	<b>Direito à segurança pública e discriminação .....</b>	<b>122</b>
<b>6.3</b>	<b>Proibição da proteção insuficiente (Untermassverbot).....</b>	<b>126</b>
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>133</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>136</b>
	<b>LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA.....</b>	<b>154</b>

## LISTA DE SIGLAS

ACLU - The American Civil Rights Union  
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AGU - Advocacia Geral da União  
CADH - Convenção Americana de Direitos Humanos  
CADHP - Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos  
Carta OEA - Carta da Organização dos Estados Americanos  
CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação  
contra as Mulheres  
CEDH - Convenção Europeia de Direitos Humanos  
CEDH - Convenção Europeia de Direitos Humanos  
CEJIL - Centro pela Justiça e o Direito Internacional  
CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CIJ - Corte Internacional de Justiça  
CNJ - Conselho Nacional de Justiça  
Corte IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos  
COVID-19 – Corona Vírus Disease 2019  
CPP - Código de Processo Penal  
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil  
CRP - Constituição da República Portuguesa  
CV – Comando Vermelho  
CVDT - Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados  
DRE - Divisão de Repressão a Entorpecentes  
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos  
EUROPOL - European Union Agency for Law Enforcement Cooperation  
FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
GAESP - Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública  
GPS – Global Positioning System  
HRW - Human Rights Watch Americas  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MPERJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
MPU – Ministério Público da União  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ODH - Observatório dos Direitos Humanos  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONU - Organização das Nações Unidas

PARI - Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PIDCP - Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos  
PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais  
PMERJ - Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSC - Partido Social Cristão  
SIPDH – Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos  
SSP - Secretaria de Segurança Pública  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TC - Tribunal Constitucional  
TEDH - Tribunal Europeu de Direitos Humanos  
UPP – Unidade de Polícia Pacificadora  
USP - Universidade de São Paulo

## INTRODUÇÃO

A presente investigação parte da análise de duas operações policiais ocorridas no Rio de Janeiro na favela Nova Brasília em 1994 e 1995. Nas ocasiões, noticiou-se que 26 pessoas morreram e 3 mulheres sofreram abuso sexual pelas equipes de campo das forças de segurança pública do Estado. Apesar do conhecimento dos crimes pelas autoridades policiais e judiciais, os procedimentos investigativos instaurados não levaram à identificação dos envolvidos, tampouco os processos criminais à punição dos culpados na esfera nacional.

Verifica-se que o ocorrido gerou uma representação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O órgão do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, reconhecendo violações graves aos direitos, garantias e liberdades assegurados, recomendou à Corte Interamericana de Direitos Humanos a abertura de um processo contra o Brasil. Pelo narrado, o Estado brasileiro foi responsabilizado na jurisdição regional internacional e condenado à reparação dos factos ilícitos praticados em 2017. A razão de decidir foi a demora na apuração dos crimes executados na favela com o reconhecimento da violação à garantia judicial efetiva. Mesmo assim, não houve o cumprimento integral da sentença condenatória pelo Brasil até então.

Internamente, a condenação internacional serviu de pretexto para um partido político propor ação de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal em 2019. Na demanda, não se cuidou da prestação judicial deficiente afirmada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ao contrário, a judicialização visou, essencialmente, ao tratamento das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro com base na premissa da alta letalidade policial. Sob essa perspectiva, foi proferida decisão nacional provisória limitando a realização de operações policiais nas favelas a situações excepcionais não especificadas preliminarmente durante a pandemia de COVID-19. Consequentemente, há polêmica sobre a condução da política de segurança pública adequada nas favelas do Rio de Janeiro.

A questão que se coloca é saber se a restrição às ações policiais de enfrentamento ao tráfico de drogas e de armas nas favelas representa violação do direito à segurança pública e se há discriminação dos moradores privados das mesmas prestações estatais dos demais moradores do Estado do Rio de Janeiro. O problema tem como anteparo teórico afronta a instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil que garantem a segurança pública e igualdade como direitos humanos de todos os indivíduos sem discriminação de qualquer natureza. Nessa ordem de argumentos, procura-se perquirir a caracterização da responsabilidade internacional do Estado

brasileiro por facto ilícito do Poder Judiciário ao restringir a atuação das forças policiais nas favelas.

Fixadas essas premissas, a investigação científica estrutura-se em seis blocos.

No primeiro, explora-se o histórico de formação das favelas, o conhecimento da Favela Nova Brasília, as operações policiais reconhecidas como violadoras de direitos humanos e a condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos por esses fatos. Em seguida, discute-se o controle de constitucionalidade das políticas de segurança pública do Rio de Janeiro pelo Supremo Tribunal Federal a pedido de um partido com representação no Congresso Nacional e o ativismo judicial como instrumento de judicialização de escolhas políticas a cargo do Poder Executivo estadual ante à força normativa da Constituição. Em terceiro lugar, busca-se a abordagem dos sistemas de proteção aos direitos humanos, passando pelo sistema global e pelos sistemas regionais. O foco macro dirige-se à Europa, África e Américas. No mesmo bloco, expõe-se a estrutura da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Na sequência, investiga-se, em linhas mais largas, a responsabilidade internacional dos Estados por factos ilícitos. Trata-se do conceito, da natureza jurídica, da regulação, dos elementos, das excludentes de ilicitude, dos responsáveis e da reparação. No mesmo capítulo, registra-se o regime de responsabilidade internacional do Estado por violação aos direitos humanos e o comprometimento estatal ante a ilicitude de prestação judicial insuficiente. Depois, apresentam-se considerações sobre parcela dos pedidos formulados pelo partido político ao Supremo Tribunal Federal mais relacionados à segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, debate-se sobre o emprego do uso de força policial, letalidade policial, oposição à polícia, vitimização do criminoso, fortalecimento das organizações criminosas e uso de câmeras corporais como forma de redução de abusos pela polícia. Ao fim, discorre-se sobre a necessidade de cooperação entre polícia e justiça para o incremento qualitativo do sistema de persecução penal, reflete-se sobre a inclusão da segurança pública no rol de direitos humanos, pensa-se sobre a discriminação de moradores de favelas e finaliza-se com a ponderação sobre a proibição da proteção insuficiente de direitos humanos como motivo para a responsabilidade internacional do Estado.

Diante do quadro descrito, pretendeu-se entender se o Estado brasileiro pode ser mais uma vez responsabilizado internacionalmente no sistema regional interamericano pela insuficiência na salvaguarda à segurança pública dos moradores das favelas com a restrição das operações policiais em tais localidades, por discriminação em comparação aos demais moradores de outros territórios do Estado do Rio de Janeiro e por proteção insuficiente caracterizadora de factos ilícitos violadores de direitos humanos.



# 1 O CASO EM ESTUDO

## 1.1 Formação das favelas

O termo favela define-se como área de povoamento urbano, formada por moradias populares, onde predominam pessoas socialmente desfavorecidas<sup>1</sup>. A arquitetura local é composta por moradias construídas nas encostas das colinas pelos próprios moradores sem projeto governamental de ocupação prévia e com crescimento desorganizado<sup>2</sup>. As vivendas dessas regiões são chamadas de barracos<sup>3</sup>. Além disso, as favelas são tidas como fruto do desmatamento da vegetação nativa de cobertura da região<sup>4</sup>. Na visão sociológica,

a favela também ficou registrada como área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano de urbanização, sem esgotos, sem água, sem luz. Dessa precariedade urbana, resultado da pobreza de seus habitantes e do descaso do poder público, surgiram as imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido pelos sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas que fizeram do favelado um bode expiatório dos problemas da cidade, o “outro”, distinto do morador civilizado da primeira metrópole que o Brasil teve<sup>5</sup>.

Figura 1.1



Foto: Elana Paulino \ Projeto Favelagrafia<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> FAVELA. In: MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa* [em linha]. São Paulo: Melhoramentos, 2015 [consult. 29 jan. 2023]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/favela/>

<sup>2</sup> SILVA, B. V. *As relações entre rede e precariedade urbana: (O) Complexo do Alemão* [em linha]. Trabalho de conclusão de curso, Faculdade de Arquitetura Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022 [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/28313/BRUNA%20VICENZE.....pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>3</sup> OLIVEIRA, J. S., MARCIER, M. H. “A palavra é: favela”. In: ZALUAR, Alba, SOUZA, Marcos, org. *Um século de favela*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 71. ISBN 978-85-225-0253-6.

<sup>4</sup> MORAES, C. M. S. *Favelas Ecológicas: passado, presente e futuro da favela turística* [em linha]. Tese doutoramento, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18364>

<sup>5</sup> ZALUAR, A., SOUZA, M., org. *Um século de favela*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pp. 7-8. ISBN 978-85-225-0253-6.

<sup>6</sup> SARAIVA, C. Quando foi que cê pisou numa favela para falar sobre o seu feminismo? *Voz das Comunidades* [em linha] [consult. 23 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.vozdascomunidades.com.br/favelas/quando-foi-que-ce-pisou-numa-favela-pra-falar-sobre-o-seu-feminismo/>

Para compreender o surgimento das favelas no Rio de Janeiro, deve-se partir dos chamados cortiços. Compunham-se, em síntese, de residências coletivas constituídas por cubículos e ocupadas por trabalhadores de baixa renda<sup>7</sup>. Em outras palavras, os cortiços eram aglomerados humanos distribuídos por cômodos de uma casa, nos quais viviam pessoas pobres das cidades. Sua inspiração foram as ilhas do Porto, formadas também por moradias multifamiliares enfileiradas com área não excedente a 16 metros quadrados, nas quais morava a população operária<sup>8</sup>. Percebe-se aqui semelhança na estrutura social de Brasil e Portugal. Em ambos, existiam espaços de pobreza. Esses locais eram tidos como antro da vadiagem, do crime e de epidemias e vistos como ameaça às ordens moral e social<sup>9</sup>.

No intuito de conter a proliferação desses tipos de residências no Rio de Janeiro formulou-se uma política higienista e de urbanização. Em primeiro lugar, foi elaborada legislação proibindo a construção de novos cortiços e, depois, destruídos aqueles existentes com a finalidade de sanear a cidade entre 1902 e 1906<sup>10</sup>. Embora as classes dominantes pretendessem purificar o espaço urbano, a população pobre recém despejada de suas moradas começou a migrar, irregularmente, para as encostas dos morros.

Em acréscimo à extinção dos cortiços, outro fator contribuiu para a formação das favelas. A propósito, a abolição da escravidão sem políticas estatais de suporte aos recém libertos deixou os antigos escravos em situação de desvalia social. Nesse diapasão, como referências normativas históricas, citam-se a Lei do Ventre Livre de 1871 (concedeu liberdade a todos os escravos maiores de 21 anos nascidos a partir de sua entrada em vigor), a Lei do Sexagenário de 1885 (concedeu liberdade aos escravos com mais de 60 anos) e a Lei Áurea (aboliu a escravatura no Brasil). A legislação, apesar de contar com o mérito de acabar com a exploração formal de seres humanos no país, impulsionou a fixação de indivíduos nas favelas. Sinteticamente, pode-se dizer que tais instrumentos foram os motores para colocar os antigos escravos em situação de carência material pela ausência de prestações sociais estatais concomitantes. As pessoas não receberam o suporte necessário para que começassem uma nova vida

---

<sup>7</sup> KOWARICK, Lúcio. Cortiços: a humilhação e a subalternidade. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP* [em linha]. 2013, 25(2), 53 [consult. 4 out. 2022]. eISSN 1809-4554. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/qrgPRKcgk55jZwbd84XH5HC/?lang=pt>

<sup>8</sup> TEIXEIRA, Manuel C. A habitação popular no século XIX – características morfológicas, a transmissão de modelos: as ilhas do Porto e os cortiços do Rio de Janeiro. *Análise Social* [em linha]. 1994, 29(127), 555 [consult. 4 out. 2022]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377114L3bQW0kz8Jm12CZ8.pdf>

<sup>9</sup> VALLADARES, Lícia. A gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [em linha]. 2000, 15(44), 7 [consult. 4 out. 2022]. ISSN 1806-9053. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/pfKy4Gf3jHtVr7XqxLQjRZR/abstract/?lang=pt>

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 8.

como libertos<sup>11</sup>. É evidente que moradias precisariam ser disponibilizadas para o assentamento de várias famílias. Então, a transferência residencial ocorreu das propriedades burguesas rurais brasileiras para essas vivendas multifamiliares das cidades. Segundo o sociólogo Jessé Souza, sabe-se que a urbanização representou uma piora nas condições dos negros livres e de muitos mestiços pobres das cidades com a queda no nível de vida, piora alimentar e residencial. Para ele, o abandono os tornou perigosos, criminosos, maconheiros e capoeiras<sup>12</sup>.

No cenário nacional, o segundo motor criador das favelas foi o regresso ao Rio de Janeiro de militares de baixa patente combatentes no conflito interno conhecido por Guerra de Canudos<sup>13</sup>. Voltando da missão, esses indivíduos necessitavam fixar moradia na cidade natal. A tropa, naquela ocasião, construiu casebres sem licença, tampouco autorização das autoridades nas ladeiras da, outrora, capital da República do Brasil<sup>14</sup>. Novamente, indivíduos foram privados de prestações sociais estatais garantidoras da dignidade humana. Daí, passaram também a habitar as encostas dos morros. É justamente a denominação do local das batalhas no sertão baiano, serra da Favela, que deu origem ao termo favela no Rio de Janeiro<sup>15</sup>.

Aos trabalhadores de baixa renda, negros e praças, juntaram-se os imigrantes europeus recém-chegados à capital em busca de trabalho e necessitados de local para fixar residência<sup>16</sup>. Todas essas pessoas passaram a viver em conjuntos de casas feitas de improviso com refugo de materiais de construção nos montes do Rio de Janeiro.

Portanto, o contexto originário das favelas cariocas é o abandono social e a criminalização das pessoas pobres, tanto pela elite, quanto pelo Estado<sup>17</sup>. A ausência de políticas públicas de moradia, saúde, educação, transportes, saneamento e segurança sempre foi uma das marcas dessas aglomerações urbanas. Com efeito, uma comunidade de miseráveis com extraordinária capacidade de sobrevivência frente às condições precárias e marcados por uma identidade comum representava um perigo à

---

<sup>11</sup> COSTA, Carla. Cronologia resumida da Guerra de Canudos. *Museu da República. IBRAM/MinC* [em linha]. 2017, out., p. 4 [consult. 5 out. 2022]. Disponível em: <https://museudarepublica.museus.gov.br/cronologia-resumida-da-guerra-de-canudos/#:~:text=A%20Cronologia%20da%20Guerra%20de,de%20Belo%20Monte%20em%201897>

<sup>12</sup> SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019, p. 64. ISBN 978-85-5608-042-4.

<sup>13</sup> A Guerra de Canudos envolve um conflito entre o exército brasileiro e milhares de sertanejos pobres de uma comunidade autossuficiente localizada em Belo Monte, na Bahia, e agrupada em torno de Antônio Conselheiro, líder religioso local. Tratava-se de um vale cercado de serras. A instauração da República em 1889 trouxe novas configurações políticas e sociais como a separação entre Igreja e Estado; o registro civil de nascimento, casamento e morte; e a cobrança de novos impostos. Essas novidades entraram em choque com o mundo tradicional e o catolicismo popular do agrupamento baiano. Por isso, entre novembro de 1896 e outubro de 1897, o Estado enviava quatro expedições militares para exterminar o arraial de Canudos e garantir a continuidade das instituições republicanas. Note-se que a elite política brasileira entendia o conflito como uma luta de vida e morte entre pares opostos inconciliáveis: república x monarquia, civilização x barbárie e litoral x sertão. Canudos era, portanto, o polo monarquista, bárbaro e sertanejo que deveria ser eliminado. COSTA, op. cit., p. 3.

<sup>14</sup> VALLADARES, ref. 9, p. 7.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, ref. 3, p. 64.

<sup>16</sup> VALLADARES, ref. 9, p. 7.

<sup>17</sup> SANTOS, V. G. *Caso Favela Nova Brasília*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 34. ISBN 978-85-519-1924-8.

ordem moral e social<sup>18</sup>. Nessa ambiência de medo, viviam as classes marginalizadas e pobres da sociedade do Rio de Janeiro. Logo, as favelas são territórios em situação de permanente de colonização<sup>19</sup> e conflito estrutural, demonstrando que há “cidades dentro da cidade”<sup>20</sup>.

Recentemente, pesquisa relacionando a música popular brasileira à realidade vital das favelas, informa que elas estão mesmo ligadas com a pobreza urbana. Sob o aspecto negativo, o célebre cancionista nacional demonstra que a malha urbana geradora da ocupação de novos morros e adensamento de antigos constitui espaços de habitação precária, improvisada, rústica, e com escassez de serviços públicos submetidas a diversas tentativas de remoção por meio do emprego de força policial ou de incêndios criminosos sob a justificativa de serem áreas de invasão. Já em uma visão positiva das favelas, fala-se de uma vista privilegiada da cidade, dos laços de vizinhança, companheirismo e união entre moradores, do berço do samba, do carnaval e lugar de vivenda de pessoas decentes e honestas que trabalham duro. Decididamente, infere-se das músicas uma separação entre a cidade e a favela<sup>21</sup>.

Para alguns, como as prestações sociais estatais não chegam devidamente a tais lugares, formaram-se forças paralelas dentro das favelas. Normalmente, criminosos organizados em torno do tráfico de drogas e de armas tomam para si os espaços deixados pelo Estado e passam a exercer suas funções assistenciais. Sobre o tema, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes recorda que, em comunidades de todo o país, as pessoas são reféns do narcotráfico e das milícias. Se nem a polícia puder chegar lá, fortalecem-se territórios de ninguém<sup>22</sup>.

Corroborando essa afirmação da substituição do Estado por criminosos, o jornalista Carlos Amorim, o qual passou uma década pesquisando sobre a organização criminosa denominada Comando Vermelho (CV), relata que

os traficantes instalaram a boca de fumo perto da creche da Associação de Moradores. A subida da favela fica a 200 metros do Segundo Batalhão da Polícia Militar, e pode ser invadida a qualquer momento. Se a polícia sobe os “soldados” da quadrilha colocam a criança na rua imediatamente formando uma espécie de barreira infantil para os tiros da PM. A força de choque dos traficantes entra em ação para ganhar tempo e recolher a mercadoria

---

<sup>18</sup> VALLADARES, ref. 9, p. 8.

<sup>19</sup> A teoria decolonial associa-se às produções latino-americanas que refletem sobre os efeitos da colonização nas estruturas de poder da organização social dos países dessa região. O colonialismo como regime institucional de dominação de um Estado Nação em relação a outro foi superado pelas lutas por independência. Ocorre que as elites locais que se formaram ao longo do período colonial mantiveram-se no poder por meio da articulação da colonialidade do saber com uma narrativa histórica hegemônica, invisibilizadora da violência a que foram submetidas populações indígenas e negras, em especial, as suas mulheres, baseadas em uma classificação social que as desumaniza e as suas lutas por resistência. FONSECA, Lívia Gimenes Dias. Despatriarcalizar e decolonizar o Estado brasileiro: um olhar pelas políticas públicas para mulheres indígenas [em linha]. Tese de doutoramento, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016 [consult. 29 jan. 2023]. p. 13. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22132/1/2016\\_L%c3%adviaGimenesDiasdaFonseca.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22132/1/2016_L%c3%adviaGimenesDiasdaFonseca.pdf)

<sup>20</sup> SANTOS, ref. 17, p. 38.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, ref. 3, p. 63.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 635/RJ [em linha]. Brasília, DF: STF, p.134 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351553094&ext=.pdf>

nos pontos de venda da favela. Ao mesmo tempo, os mais visados pela polícia desaparecem, tragados pelo labirinto de ruelas e barracos. Em muitos pontos das favelas existem caminhos subterrâneos, verdadeiras passagens secretas, que servem como rota de fuga durante as invasões policiais ou, em muitos casos, o traficante perseguido simplesmente entra num barraco e se esconde debaixo da cama, num armário, mergulha na caixa d'água. E os moradores o protegem com o silêncio. Se o abrigo for descoberto, a família que mora ali diz para a polícia que tinha medo de denunciar o bandido e morrer nas mãos da quadrilha. É verdade. Mas espontaneamente o morador não ajudaria a polícia<sup>23</sup>.

Alegadamente, para os sociólogos Sérgio Adorno e Camila Dias, é a falha do Estado em seu dever de prestações essenciais à dignidade que colaborou para o desenvolvimento de zonas de pobreza urbana com precariedade de serviços públicos, baixa oferta de trabalho, escolarização deficiente e insatisfatório suporte social e institucional. Essas situações expuseram populações inteiras a risco, propiciando a explosão de conflitos entre delinquentes e violência institucional policial na tentativa de controle social<sup>24</sup>. Outras leituras, em sentido antagônico, creditam ao aparelho judiciário a instituição de conjunturas para a construção criminosa<sup>25</sup>. Portanto, parece que o princípio da adversidade seria a valorização dos órgãos de persecução penal em detrimento de indivíduos e não a pobreza e marginalização de grupos específicos.

À luz do exposto, depreende-se que a história das favelas é marcada por conflitos, preconceitos e estigmas, mas também por resistência e vitalidade<sup>26</sup>. É justamente do aspecto negativo e injusto relacionado às favelas que trata a presente investigação científica. Pretende-se enfrentar a questão da responsabilidade internacional do Estado brasileiro no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos pela limitação de ações de segurança pública em favelas por decisão judicial em nome da crença da proteção do direito à vida e da cessação da letalidade policial.

## 1.2 Favela Nova Brasília

Nova Brasília é uma comunidade residencial ocupada por trabalhadores de baixa renda, na zona norte do município do Rio de Janeiro, em um agrupamento denominado Complexo do Alemão. O conjunto é composto por mais de quatorze comunidades. A denominação local é lembrança a Leonard Kacsmarkiewicz, cidadão alemão aportado ao Brasil em 1910, fugindo da Primeira Guerra Mundial. Em terras brasileiras, o imigrante adquiriu duas glebas na encosta do morro, iniciando a ocupação do terreno<sup>27</sup>.

O território da favela foi dominado pela facção criminosa conhecida como Comando Vermelho. O resultado disso foi uma série de conflitos entre policiais e

---

<sup>23</sup> AMORIM, Carlos. *Comando vermelho: a história secreta do crime organizado*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1994. p. 9. ISBN 85-01-04115-7.

<sup>24</sup> ADORNO, Sérgio, e DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, & AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli, orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. p. 191. ISBN 978-85-7244-744-7.

<sup>25</sup> HIRATTA, Daniel. Ilegalismos. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, & AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. p. 102. ISBN 978-85-7244-744-7.

<sup>26</sup> OLIVEIRA, ref. 3, p. 64.

<sup>27</sup> SILVA, ref. 2, p. 58.

criminosos organizados em torno do rentável tráfico de drogas e de armas na região. Não por outra razão, o Complexo do Alemão é representado, simbolicamente, como o mundo do crime e da violência<sup>28</sup>. Constatase que, além dos conflitos com policiais, há disputas entre criminosos de grupos delinquentes rivais pelo domínio territorial essencial ao comércio de drogas. Além da presença escancarada do tráfico de drogas na região, a atuação das forças de segurança pública no local é dificultada em razão do terreno das favelas.

Em contrapartida, Nova Brasília conta com uma imagem valorizada pela ocupação estatal por meio prestações sociais como, por exemplo, a realização de obras estruturais. Sua composição conta com edificações de uso residencial de dois pavimentos<sup>29</sup>. Muito embora reconheça-se a recente urbanização da região, sustenta-se, aparentemente, que a favela seria uma das mais violentas do Rio de Janeiro. Isso pode demonstrar que é preciso um policiamento mais visível para conter práticas delituosas, ou seja, o número de policiais por habitantes no local é bem maior do que em outras áreas da cidade. Essa inferência decorre de pesquisa realizada com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). Há informação de que:

a UPP Nova Brasília, inaugurada em 18 de abril de 2012, por exemplo, possui um efetivo de 339 policiais para um território de pouco mais de 550.000 m<sup>2</sup> e 28.661 habitantes<sup>19</sup>. Há um policial, naquela favela, para cada 84 moradores. A média do Estado do Rio de Janeiro é de 1 policial para cada 270 moradores<sup>20</sup>, ou seja, mais que o triplo de moradores para cada agente. Este efetivo policial, na favela em questão, é responsável, ainda, por uma área significativamente menor em comparação às áreas de jurisdição dos batalhões tradicionais de polícia, o que nos autoriza a falar de policiamento ostensivo e concentrado<sup>30</sup>.

A propósito, partindo-se dessa breve descrição do sítio em que ocorreram as violações de direitos humanos pelas quais o Brasil foi responsabilizado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, percebe-se a dificuldade de atuação das forças de segurança no cenário operacional. Isso é decorrência da presença maciça de uma organização criminosa violenta e fortemente armada em busca da defesa de seus pontos de comércio ilícito de drogas, conhecida como Comando Vermelho.

### 1.3 Operação policial na favela Nova Brasília

Embora sejam frequentes as operações policiais destinadas à identificação, localização e prisão de criminosos organizados em torno do tráfico de drogas e armas

---

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. “Não tem essa de separação, aqui é tudo Complexo do Alemão!” *Uma etnografia dos espaços urbanos em um conjunto residencial no Rio de Janeiro* [em linha]. Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. p. 62 [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/15448/1/tese%20Bruno%20Oliveira.pdf>

<sup>29</sup> SANTOS, Helga, LAERCIO, Mariana de Oliveira. Turismo em favelas: a contribuição do poder público em Nova Brasília e no morro da Providência. *Cadernos de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo* [em linha]. 2011, 11(1), 109 [consult. 26 nov. 2022]. ISSN 1809-4120. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau>

<sup>30</sup> ESPERANÇA, Vinícius. Brincando de gato e rato no Complexo do Alemão. UPPS, esticas e acordo de cavalheiros na Nova Brasília e no Alemão. *Confluências. Revista Interdisciplinar de sociologia e direito* [em linha]. 2014, 16(3), 126 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34474/19877>

ligados ao Comando Vermelho na favela Nova Brasília, duas ações de segurança pública tornaram-se conhecidas pelo alto número de indivíduos mortos e pela grande mobilização da sociedade civil em torno dos fatos. Dada a relevância das ocorrências registradas, o assunto foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para discussão sobre violações do direito à vida, à integridade física e às garantias judiciais.

A primeira operação policial em destaque ocorreu em 18 de outubro de 1994<sup>31</sup>. Nesse dia, foram mobilizados entre quarenta e oitenta policiais civis e militares do Estado do Rio de Janeiro<sup>32</sup>. O objetivo da missão era prender “Wanderley da Nova Brasília”, o qual pretendia alugar armas com “Marcinho VP”, chefe do tráfico na região<sup>33</sup>. Durante a incursão na favela, os integrantes das forças de segurança teriam invadido cinco casas, realizado disparos com armas de fogo contra quem estava nas residências, matado treze homens (entre eles, quatro crianças), alterado a cena do crime, praticado violência sexual contra três pessoas (entre elas, duas adolescentes) e levado os corpos para a praça principal da comunidade<sup>34</sup>. O procedimento de apuração dos fatos foi instaurado na Divisão de Repressão a Entorpecentes da Polícia Civil e registrada na categoria “resistência com morte dos opositores”<sup>35</sup>.

Depois de alguns meses, houve uma segunda operação policial na mesma favela do Complexo do Alemão. Para essa missão, deflagrada em 08 de maio de 1995, foram designados quatorze policiais e dois helicópteros com a finalidade de deter carregamento de armas ligado ao tráfico de drogas. Nessa ação, houve três policiais feridos e mais treze indivíduos mortos<sup>36</sup>, os quais foram conduzidos sem vida ao hospital. A autuação do procedimento investigatório dos fatos na Delegacia de Polícia foi registrada na categoria “tráfico de drogas, grupo armado e resistência seguida de morte”<sup>37</sup>.

Sabe-se que as ações penais instauradas para apurar os fatos foram extintas na esfera interna em 2009. O motivo alegado foi a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal pelo decurso do prazo<sup>38</sup>. Em outras palavras, esgotou-se o lapso

---

<sup>31</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sumário executivo. Caso Favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil* [em linha]. Brasília, DF: CNJ, 2022, p. 12 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf>

<sup>32</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília. Sentença de 16 de fevereiro de 2017* [em linha]. p. 31 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf)

<sup>33</sup> POLÍCIA invade favela e mata 14 pessoas. *Folha de São Paulo* [em linha]. Maio 1995 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/09/cotidiano/35.html>

<sup>34</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, ref. 32, p. 31.

<sup>35</sup> *Ibid.*, ref. 32, p. 33.

<sup>36</sup> *Ibid.*, ref. 32, p. 32.

<sup>37</sup> BRASIL, ref. 31, p. 12.

<sup>38</sup> *Ibid.*, ref. 31.

temporal para processar, julgar e condenar os eventuais autores dos delitos imputados<sup>39</sup>.

Deduz-se, então, que essas operações policiais se notabilizaram pelas notícias de execução extrajudicial e abuso sexual atribuídas a policiais do Estado do Rio de Janeiro e pela condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por violação à proteção judicial e aos direitos e garantias judiciais<sup>40</sup>.

## 1.4 Condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos

Sinteticamente, as condutas praticadas no cenário operacional foram denunciadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em novembro de 1995 e julho de 1996, pelo Centro para Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela Human Rights Watch Americas (HRW)<sup>41</sup>. É certo que, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a representação sobre os factos internacionalmente ilícitos é dirigida à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em um primeiro momento. Após se for o caso, é submetida à julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como será estudado adiante. Então, a apuração da ocorrência teve início no primeiro órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA) já na própria década de noventa.

Apreciada a questão das operações policiais e da atuação estatal, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos elaborou o relatório nº 141, em outubro de 2011. Como conclusão dos trabalhos. Com efeito, entendeu-se que houve desrespeito a direitos e garantias reconhecidos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Foram listados como violados o direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, (artigo 1.1); à vida (artigo 4.1); à proteção devida a crianças e adolescentes (artigo 19); à vedação da tortura (artigo 5.2); à proteção à honra e à dignidade (artigo 11); à integridade física e psicológica (artigo 5.1); às garantias judiciais (artigo 8.1); e à proteção judicial (artigo 25.1)<sup>42</sup>.

Para além dessa resolução, o órgão recomendou a realização de investigação exaustiva, imparcial e efetiva das transgressões dos direitos humanos praticadas pelas autoridades judiciais e policiais, a indenização das vítimas, a eliminação da prática de

---

<sup>39</sup> O prazo prescricional dos homicídios foi atingido em 2014 e 2015, respectivamente, em relação a cada operação. Já o prazo prescricional dos crimes sexuais é de 20 anos contados da data em que as vítimas completaram a maioridade. Artigo 121 e 217-A, combinado com artigo 109. BRASIL. *Decreto-lei nº 2.848/1940* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)

<sup>40</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. 19.ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 490. ISBN 978-65-5559-582-6.

<sup>41</sup> ANDRADE, Mauro Fonseca, e BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Caso favela Nova Brasília: A convencionalidade de uma imposição (in)constitucional. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)* [em linha]. 2019, 14(10), 495 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/200898>

<sup>42</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, ref. 32, pp. 3-4.

registrar as mortes em operações como “autos de resistência”, e a erradicação da violência policial em geral<sup>43</sup>. Além disso, propôs compensação adequada, criação de sistemas de controle de violações a direitos humanos, modernização e treinamento da polícia, e regulamentação de procedimentos policiais<sup>44</sup>.

Destarte, encerrando sua atuação, a Comissão entregou a ocorrência à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) para conhecimento. Inteirando-se dos factos, o órgão jurisdicional proferiu sentença condenatória em fevereiro 2017. Na decisão, determinou ao Brasil a condução eficaz de investigação sobre os fatos; o início ou reativação de eventuais investigações não efetuadas; a avaliação do deslocamento de competência de investigações sobre as operações policiais; a investigação sobre as violências sexuais não apuradas; o oferecimento de tratamento psicológico e psiquiátrico às vítimas; a publicação da sentença da corte; a realização de ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional com inauguração de placas em memória das vítimas; a publicação anual de relatório sobre vitimização por atuação policial; a delegação da investigação de mortes praticadas por policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPERJ) ou outra autoridade judicial independente; a adoção de políticas e metas de redução da letalidade policial; a implementação de cursos de atendimento à mulheres vítimas de estupro destinado aos policiais; a permissão de que familiares e vítimas participem das investigações; o fim da denominação de “oposição ou resistência à prisão” e em seu lugar a utilização da expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” para categorizar os procedimentos investigatórios; o pagamento das indenizações fixadas e reembolso das custas processuais; e a apresentação de relatório sobre as medidas adotadas dentro de um ano<sup>45</sup>.

Afora as recomendações e condenações, merece registro o fato de que o Estado brasileiro só reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998. Assim, somente em tal ano, o país submeteu-se a suas sentenças<sup>46</sup>. Como as condutas eram de 1994 e 1995, entendeu-se que as afrontas à vida não poderiam ser abarcadas na decisão. Ao contrário, somente as condutas sobre a violação das garantias judiciais e o atraso nas investigações protraíram-se no tempo e, portanto, deveriam ser objeto de apreciação e condenação pelo órgão jurisdicional

---

<sup>43</sup> Ibid., ref. 32, pp. 4-5.

<sup>44</sup> CEJIL. *Relatório nº 141/11. Mérito. Casos 11.566 e 11.694. Cosme Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília)* [em linha]. [S.l.]: CEJIL, [2022]. 31 out. 2011. pp. 63-64. [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://summa.cejil.org/pt/document/mdpk7vb6auugposd8lknpnwmi?page=1>

<sup>45</sup> CORTE INTERMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Resumo oficial emitido pela Corte Interamericana* [em linha]. pp. 88-90 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_333_por.pdf)

<sup>46</sup> RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade Internacional do Estado por violação de Direitos Humanos. *Revista CEJ* [em linha]. 2005, 9(29), 54 [consult. 10 out. 2022]. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/663>

internacional. Quer dizer que a condenação internacional não ocorreu pelas mortes, mas sim pela deficiência na tutela jurisdicional devida pelo Estado brasileiro.

Outro ponto que merece relevo é que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos demorou pelo menos 16 anos para examinar os fatos submetidos a sua apreciação e a Corte Interamericana de Direitos Humanos demorou 6 anos para julgar a questão. De outra maneira, o exame das condutas praticadas dilatou-se por 21 anos no sistema interamericano de direitos humanos<sup>47</sup>. Se o problema avaliado foi, sucintamente, a demora e a ineficiência do Estado brasileiro nas investigações das condutas ilícitas, parece que ocorrera uma revitimização das pessoas mortas na operação policial referida na esfera internacional, diante do decurso de pouco mais de duas décadas para avaliação das violações perpetradas. Verdadeiramente, a situação era complexa e as autoridades locais também encontraram dificuldades em revelar a integridade dos fatos. Tanto isso é certo que o arquivamento sem definição de resultados ocorreu após 14 anos dos acontecimentos.

Por último, reitera-se que a condenação brasileira pelo Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH) não se relacionou à letalidade policial nas operações de 1994 e 1995. As violações do direito à vida não foram objeto da reprovação. Na verdade, para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil violou o direito à prestação de tutela judicial efetiva. É evidente que se os poderes públicos não respondem em tempo razoável às questões levadas à juízo, não investigam, processam, julgam e punem os responsáveis pelas afrontas cometidas há desrespeito ao direito à prestação de jurisdição eficaz prevista nas normas internacionais<sup>48</sup>.

No capítulo 1, em conclusão, partiu-se do histórico de formação das favelas no Rio de Janeiro, como o local do objeto investigado. Notou-se sua construção a partir de moradias precárias ocupadas por trabalhadores de baixa renda, negros, praças de baixa patente e imigrantes europeus necessitados de trabalho. Na sequência, descreveu-se a forma de vida na chamada Favela Nova Brasília, onde ocorreram as violações de direitos humanos geradoras da responsabilidade internacional do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2017. Como território de abandono social pelo Estado, verificou-se a instalação de criminosos, ligados à facção criminosa Comando Vermelho, voltada ao tráfico de drogas e armas. Resumidamente, apresentou-se a dinâmica das operações policiais que vitimaram 26 pessoas como fato originário das

---

<sup>47</sup> Repita-se, os casos de homicídio levados a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pela atual previsão legal de contagem do prazo prescricional, só poderiam ser processados até 2014 e 2015, respectivamente, em relação a cada operação. BRASIL, ref. 39.

<sup>48</sup> SOUZA, Letícia Schirmer de. *Tutela judicial efetiva: à luz da jurisprudência das cortes interamericanas e Europeia de direito humanos*. Curitiba: CRV, 2020. p. 97. ISBN 978-65-5868-01106.

violações julgadas no sistema regional americano de proteção aos direitos humanos. Por último, referiu-se aos meandros da condenação imposta ao Estado brasileiro na decisão internacional para a reparação pela afronta à prestação de tutela judicial efetiva, posto que não foram identificados os responsáveis pelas mortes ocorridas em Nova Brasília. Esses aspectos iniciais servem à compreensão dos desdobramentos do caso no Brasil. É a fixação preliminar da performance de toda a discussão proposta ao longo da investigação científica. Sem o conhecimento desses pontos, prejudica-se o entendimento do argumento de alta letalidade policial no país, da intervenção judicial em questões administrativas do Poder Executivo relativas à segurança pública e sobre o questionamento quanto a discriminação de indivíduos privados desse direito fundamental sem paridade com os moradores de outros sítios do Rio de Janeiro.

## 2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS FACTOS DO PODER PÚBLICO

### 2.1 Controle de constitucionalidade em ação de descumprimento fundamental

A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, prevista no artigo 103, parágrafo 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e regulada pela Lei 9.882/1999. Diz-se que o instituto foi disciplinado de modo lacônico, transferindo para o Supremo Tribunal Federal a ampla tarefa de sua conformação jurisprudencial<sup>49</sup>.

Para o constitucionalista brasileiro Uadi Lammego Bulos, ação de descumprimento de preceito fundamental é uma demanda que pode ser proposta para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental por ato do poder público ou para reconhecer a relevância de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo, incluindo aqueles anteriores à Constituição da República Federativa do Brasil. Portanto, para o autor, sua função é a defesa das normas basilares da ordem jurídica constitucional. A decisão proferida em seu bojo conta com força geral e vinculante, podendo ser modulada no tempo<sup>50</sup>.

Por oportuno, vale acrescentar que não há consenso quanto ao significado do termo preceito fundamental. Para o jurista Pedro Lenza, o próprio tribunal constitucional brasileiro, nas oportunidades em tratou do tema, manifestou-se explicitando o que não é preceito fundamental ao inadmitir demandas<sup>51</sup>. Em outras palavras, explicitou-se o conteúdo negativo do instituto. O encargo de esclarecimento foi atribuído à doutrina e à jurisprudência constitucional. Parece, assim, que se trata de um conceito juridicamente indeterminado.

Doutrinariamente, compreendem-se como fundamentais os grandes preceitos que informam o sistema constitucional, que estabelecem comandos basilares e imprescindíveis à defesa dos pilares da manifestação do constituinte originário<sup>52</sup>. Por essa noção apresentam-se como parâmetros do controle de atos do poder público: os princípios fundamentais (artigos 1º ao 4º), os direitos fundamentais (artigo 5º e ss.), as

---

<sup>49</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 361. ISBN 978-685-5559-904-6.

<sup>50</sup> BULOS, Uadi Lammego. *Curso de Direito Constitucional*. 14.ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 340. ISBN 978-65-5559-576-5.

<sup>51</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24.ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 432. ISBN 978-85-536-1438-7.

<sup>52</sup> BULOS, ref. 50, p. 334.

cláusulas pétreas (artigo 60, parágrafo 4º) e os princípios constitucionais sensíveis (artigo 34, VII)<sup>53</sup>.

É certo que a inspiração da ação de descumprimento de preceito fundamental não foi buscada no Direito Comparado<sup>54</sup>. Nem mesmo o direito português, base para muitas compreensões de elementos jurídicos brasileiros, inspirou o constituinte originário. Em Portugal, o catálogo de atos sujeitos ao controle de constitucionalidade é mais restrito.

Para Canotilho, somente atos normativos podem ser controlados pelo Tribunal Constitucional (TC). Isso quer dizer que a normatividade é requisito objetivo do controle do ato submetido à apreciação. O autor cita como parâmetros de controle de constitucionalidade: as leis de revisão constitucional, as normas do direito internacional e do direito supranacional, os atos legislativos, os regimentos das assembleias, os atos normativos editados pela administração, as resoluções da Assembleia da República e das Assembleias Regionais de caráter normativo, os atos normativos do Presidente da República, as normas referendárias locais e regionais de aprovação normativa, convenções coletivas de trabalho na parte com valor normativo<sup>55</sup>, assentos<sup>56</sup>, estatutos das associações públicas e estatutos e regulamentos de partidos políticos<sup>57</sup>. Esses são os atos integrantes do catálogo de objetos de controle.

O constituinte português não permitiu aferição da constitucionalidade de políticas públicas. Em consequência disso, os juízes não podem ser conformadores sociais dessas políticas, já que seria antidemocrático moldar os outros poderes a cumprirem programas de ação<sup>58</sup>. No Brasil, a compreensão jurisprudencial é diametralmente oposta.

Além do objeto da demanda, releva a característica da subsidiariedade da ação de descumprimento de preceito fundamental. Tal princípio está previsto no artigo 4º, parágrafo 1º, da Lei 9.882/1999. A demanda constitucional não se presta a substituir outros meios judiciais de proteção de direitos fundamentais. É por isso que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki afirmou que é preciso uso criterioso da medida, impedindo que ela se dissocie da índole objetiva e sirva de atalho a pretensões

---

<sup>53</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11.ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 1427. ISBN 978-65-5362-182-4.

<sup>54</sup> BULOS, ref. 50, pp. 326; 330.

<sup>55</sup> Apesar de incluir as convenções coletivas de trabalho como atos sujeitos ao controle de constitucionalidade, o autor português reconhece que o Tribunal Constitucional recusou o conhecimento de um recurso por entender que esses atos não estão sujeitos à fiscalização concreta (cfr. Ac 284/99, de 5.5., in Acórdão, 43 (1999), p. 475). CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 938. ISBN 978-972-40-2106-5.

<sup>56</sup> Os assentos foram reconhecidos inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional português (cf. Ac. TC 743/96, 18-9-96). CANOTILHO, ref. 55, p. 938.

<sup>57</sup> *Ibid.*, ref. 55, pp. 935-939.

<sup>58</sup> *Ibid.*, ref. 55, p. 946.

subjetivas para obtenção de prestação jurisdicional processualmente mais cômoda<sup>59</sup>. Aderindo ao posicionamento, a Advocacia Geral da União (AGU), na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635, entendeu que houve desconsideração do princípio da subsidiariedade e que o meio judicial utilizado não se presta aos fins propostos. Na verdade, a ação é inadequada, porque substitui o instituto da intervenção federal<sup>60</sup>. É esse instituto que põe termo ao grave comprometimento da ordem pública, cessando a autonomia estatal para o restabelecimento do equilíbrio desfeito<sup>61</sup>. Por conseguinte, se há políticas públicas de segurança praticadas em violação constitucional, a recomposição da normalidade institucional é alcançada por meio do instituto da intervenção contra os abusos do poder do Estado.

## 2.2 Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635

Em 19 de novembro de 2019, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal ação de descumprimento de preceito fundamental pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Trata-se de agremiação política de ideologia socialista, fundada em 1947, sob o lema “Socialismo e Liberdade”, em defesa da função social da propriedade, do papel do Estado na economia, das reformas estruturais, da nacionalização de áreas estratégicas, da ampliação dos direitos dos trabalhadores e da garantia da saúde e educação<sup>62</sup>.

À época da propositura da ação constitucional analisada, o Governador eleito no Estado do Rio de Janeiro era filiado ao Partido Social Cristão (PSC). Cuida-se de agremiação política com outra ideologia, defendendo a liberdade econômica, a redução da maioria penal, a criminalização do aborto e das drogas e o direito ao voto facultativo<sup>63</sup>. Com isso, infere-se nítido desacordo entre o partido político autor da demanda e o chefe do Poder Executivo estadual eleito no que tange a relevância das políticas públicas.

O objetivo essencial da ação constitucional é a cessação de alegadas violações a direitos e garantias fundamentais na implementação da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, o autor considerou preceitos fundamentais violados pelo Estado a vida, a dignidade da pessoa humana, a segurança, a inviolabilidade do domicílio, a igualdade e a prioridade na garantia de direitos de crianças e

---

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Monocrática do Min. Teori Zavascki na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 95/DF* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2014. [consult. 6 jan. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=95>

<sup>60</sup> BRASIL, ref. 22, p. 172.

<sup>61</sup> BULOS, ref. 50, pp. 1022-1026.

<sup>62</sup> PSB 40. *Quem somos: nossa história* [em linha]. PSB, 2022 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em <https://www.psb40.org.br/quem-somos/nossa-historia-2/>

<sup>63</sup> PSC 20. *Missão e valores* [em linha]. PSC, 2022 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em <https://psc.org.br/missao-valores/>

adolescentes<sup>64</sup>. Resumidamente, ficou assentado no requerimento inicial a necessidade de implementação de uma política voltada à redução da letalidade policial em face da população pobre e negra de comunidades<sup>65</sup>.

A discordância em relação à política de segurança pública implementada pelo governo eleito parece o principal fundamento para o ingresso em juízo. Para isso, a agremiação política autora rememorou a mora no cumprimento das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos na decisão condenatória no caso Favela Nova Brasília em 2017. Em acréscimo imputou, notadamente, aos policiais em serviço a responsabilidade geral por todas as violações aos preceitos fundamentais apontados<sup>66</sup>. À propósito, em passagem crítica na inicial, o demandante alega que

não são observadas leis que impõem obrigações relevantes às forças de segurança, como a presença de ambulâncias e de equipes de saúde nas operações e a instalação de equipamentos de GPS e câmeras em todas as viaturas policiais. Há protocolos de atuação das polícias que não são sequer publicizados, o que impede o controle da atuação desses órgãos pela sociedade. Tampouco existe planejamento que leve em conta as evidências estatísticas referentes à alta letalidade da atuação policial no estado, à necessidade de aperfeiçoamento do treinamento dos policiais fluminenses e à melhoria das suas condições de trabalho<sup>67</sup>.

Fixadas essas premissas, o demandante elencou 16 pedidos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal para alteração da política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Dentre os pedidos, há: 1) elaboração de um plano de redução da letalidade policial e controle de violações de direitos humanos com a participação sociedade civil, da Defensoria Pública, do Ministério Público da União (MPU) e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>68</sup>; 2) proibição da utilização de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, suspendendo-se a normatização dessas ações no Estado do Rio de Janeiro; 3) vedação da expedição pelo Poder Judiciário de mandado de busca e apreensão coletivos; 4) permissão de buscas domiciliares decorrentes de ordem judicial somente durante o dia ou descritas em auto circunstanciado nas prisões em flagrante, vedada fundamentação em denúncias anônimas<sup>69</sup>; 5) presença obrigatória de ambulâncias e equipes de saúde

---

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341906562&ext=.pdf>

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial (43) do Processo ADPF 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 19 nov. 2019. p. 1 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoiniciante=5816502>

<sup>66</sup> BRASIL, ref. 22, p. 164.

<sup>67</sup> BRASIL, ref. 65, p. 26.

<sup>68</sup> Nos termos da petição inicial, dentro desse plano, o partido político pede que constem, no mínimo, previsão de treinamento policial, elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, abordagem policial e busca pessoal, medidas para melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança com previsão de acompanhamento psicológico e afastamento temporário das funções de policiamento ostensivo dos envolvidos em mortes em operações. Além disso, requer que referido plano seja submetido ao escrutínio da sociedade civil, por meio da convocação de audiência pública, homologado e monitorado pelo plenário da corte suprema até que sejam sanadas as afrontas aos direitos fundamentais.

<sup>69</sup> Nesse ponto, o demandante solicita, ainda, a proibição da utilização de imóvel privado como base operacional das forças de segurança sem observância das formalidades do instituto da requisição administrativa.

em operações policiais; 6) preservação de vestígios em locais de crime sem a remoção indevida de cadáveres, sob o pretexto de suposta prestação de socorro; 7) evitação de operações em perímetros de escolas, creches, hospitais ou postos de saúde<sup>70</sup>; 8) suspensão do sigilo de todos os protocolos policiais, disponibilizando-se relatórios ao fim de cada operação<sup>71</sup>; 9) instalação de equipamentos de Global Positioning System (GPS) e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas e nas fardas dos agentes de segurança com armazenamento digital dos arquivos; 10) documentação pela polícia técnico-científica, por meio de fotografias, das provas periciais em crimes contra a vida<sup>72</sup>; 11) investigação pelo Ministério Público de mortes e violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança; 12) determinação de oitiva da vítima e familiares nos procedimentos investigatórios; 13) priorização das investigações de morte e abusos de autoridade; 14) designação de membro do Ministério Público plantonista para atendimento de demandas de controle externo das polícias; 15) gratificações pecuniárias a policiais pela redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial; e 16) abstenção de manifestação por agentes públicos estaduais incentivadora da letalidade policial<sup>73</sup>.

No mês seguinte ao ajuizamento da demanda, o relator do processo, Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin, determinou manifestação do governo do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público da União, antes do exame dos pedidos cautelares da ação de descumprimento de preceito fundamental<sup>74</sup>, conforme preceitua o artigo 6º, da Lei 9.882/1999<sup>75</sup>.

Primeiramente, o Governador do Estado do Rio de Janeiro prestou informações de cunho processual. Ele alegou, em síntese, que não foi apontado ato concreto do poder público violador de preceito fundamental. Ao contrário, a petição inicial embasara-se em argumentação retórica, genérica e política, fruto de compilado de matérias

---

<sup>70</sup> O autor requer que, em caso de absoluta excepcionalidade da medida, deve constar justificção concreta para a realização do ato, assim como proibição de utilização de tais locais como base operacional das polícias. Ademais, reclama, em específico, a elaboraão de protocolos próprios e sigilosos de comunicaão com as áreas de educaão e de saúde

<sup>71</sup> Os relatórios policiais a serem divulgado devem conter o objetivo da ação, horários de início e término, identificaão da autoridade responsável, nomes e matrículas dos agentes envolvidos na incursão, tipo e número de munições consumidas, armas e veículos utilizados, material apreendido, identificaão das pessoas mortas (policiais ou não), nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e indicaão das buscas domiciliares realizadas com ou sem mandado judicial.

<sup>72</sup> Especialmente, reivindica, ainda, o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

<sup>73</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Parecer SFCNST nº 52451/2020* [em linha]. Brasília, DF: MPF, 2 mar. 2020 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342529165&ext=.pdf>

<sup>74</sup> BRASIL, ref. 65, p. 38.

<sup>75</sup> BRASIL. *Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [consult. 05 jan. 2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm)

jornalísticas, desprezando iniciativas para aprimorar a política de segurança pública estatal<sup>76</sup>.

Por seu turno, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro assentou argumentos fáticos, apontando que todos os pedidos formulados são objeto de tratamento na instituição. O órgão respondeu que são instaurados procedimentos para o controle da atividade policial e para a investigação de crimes praticados por agentes de segurança pública, que a instituição colhe declarações dos parentes das vítimas, testemunhas e até policiais envolvidos nos fatos, assim como que há comunicação aos familiares das vítimas em caso de arquivamento de procedimentos, priorizando-se apurações de crimes dolosos contra a vida envolvendo crianças e adolescentes. Sobre o plantão do órgão, informou que há opção de direcionamento de notícias de crimes à ouvidoria, ao Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP), ao promotor da região dos fatos ou ao promotor de plantão no período da noite, fins de semana e feriados. Esclareceu, ainda, que há procedimentos apurando os problemas indicados pelo autor da ação como a elevação do índice de letalidade policial, a utilização de helicópteros, a prestação de socorro às vítimas de arma de fogo, as condições de segurança na rede de ensino, a criação de bancos de dados com informações sobre operações com vítimas, a instalação de câmeras e GPS em viaturas e em fardas, e o sucateamento das unidades de perícia técnica científica<sup>77</sup>.

Já a Advocacia Geral da União manifestou-se, no sentido de que a ação de descumprimento de preceito fundamental não deveria sequer ser conhecida. Primeiro, os advogados públicos mencionaram que a demanda não é o meio adequado para as providências solicitadas. Em outras palavras, entendem que os pedidos configuraram restrição da autonomia local e violação da separação de poderes, transferindo escolhas políticas do Poder Executivo e transformando o Poder Judiciário em legislador positivo. Além disso, eles afirmam que só atos concretos são passíveis de controle e não um conjunto indeterminado e impreciso de acontecimentos. Quanto ao mérito, os juristas argumentaram que não há omissão deliberada ou incapacidade reiterada das autoridades administrativas apta a colocar em descrédito a reserva de administração conferida ao Poder Executivo<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Documentos comprobatórios (63) no Processo ADPF 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019. pp. 2-31 [consult. 19 dez. 2022]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoindice=5816502>

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Prestação de Informações (45) no Processo ADPF 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019. pp. 2-7 [consult. 19 dez. 2022]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoindice=5816502>

<sup>78</sup> BRASIL, ref. 65, pp. 9-36.

Por fim, o Ministério Público da União esclareceu que todas suas atribuições são cumpridas e, por isso, nem todos os pedidos do partido políticos merecem acolhimento. Os procuradores opinaram pelo cabimento da ação de descumprimento de preceito fundamental. Para tanto, o órgão reconhece lesão à dignidade da pessoa humana e à vida nos atos do poder público, afirmando, inclusive, que a responsabilização do Brasil pela Corte Interamericana demonstra a necessidade de redução da letalidade policial, entendendo que a discricionariedade não está imune ao controle judicial, assim como que as declarações do governador revelam aprovação de operações policiais letais<sup>79</sup>.

Das manifestações dos órgãos públicos ouvidos, nota-se divergência fática e jurídica sobre a ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635 proposta pela agremiação política no Supremo Tribunal Federal. Os pontos de desacordo vão desde a admissibilidade da demanda às questões de mérito inscritas na petição inicial. Logo, já é possível fixar a premissa de que há, de fato, um problema de pesquisa a ser investigado sobre os fatos envolvendo a demanda inserida no controle de constitucionalidade concentrado e os direitos fundamentais em destaque.

Durante o prazo conferido para manifestação dos órgãos públicos, alegando a continuidade da realização de operações policiais no Rio de Janeiro, o partido político autor manejou pedido incidental. Na petição apresentada, insistiu no entendimento de que a atuação policial não seguia os protocolos de uso legítimo da força ainda em maio de 2020.

A partir das controvérsias levantadas e obtidas as respostas dos envolvidos, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin proferiu decisão monocrática em junho de 2020. Notavelmente, não deferiu os 16 requerimentos do partido político autor. Na verdade, o decisor determinou a limitação da realização de operações policiais a hipóteses excepcionais nas comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia do Corona Vírus Disease 2019 (COVID-19). A despeito de não fixar o que seriam as excepcionalidades, tampouco o período certo para o término das restrições, o magistrado estabeleceu que ações policiais extraordinárias se justificam por escrito e se comunicam ao Ministério Público do Estado. Nessa mesma ordem de argumentos, o Ministro determinou a adoção de cuidados para a realização de operações de segurança pública nos territórios determinados, sob o fundamento de limitar os riscos

---

<sup>79</sup> O órgão ministerial informou que já há instauração de investigações autônomas para apurar mortes decorrentes de intervenção policial, que são ouvidas as vítimas em seus procedimentos, que são priorizadas as investigações que envolvem crianças e adolescentes, que há plantão diário na instituição, que atuam no controle externo da atividade policial, que buscam a reformulação da política de segurança pública, que evitam a expedição de mandados de busca e apreensão coletivos, que buscam a criação de protocolos de atendimento às vítimas de armas de fogo em operações policiais, que a regulamentação da remoção de cadáveres, a preservação de locais de crime, o afastamento do sigilo do manual de operações com aeronaves, a criação de banco de dados sobre operações policiais com vítimas civis, a melhoria dos procedimentos da polícia técnico-científica e o aperfeiçoamento do trabalho de agentes de segurança. Em acréscimo, eles informaram que também já há legislação prevendo a obrigatoriedade de ambulâncias em operações policiais - Lei 7.385/2016, e a implantação de câmeras em fardas e viaturas - Lei 5.588/2009.

para a população, para a prestação de serviços sanitários e para ajuda humanitária<sup>80</sup>. Como razões de decidir, alertou que o emprego de força policial deve seguir à proporcionalidade para a proteção de um bem importante como a vida, citou os Princípios Básicos sobre o Uso de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, das Nações Unidas, reconheceu que os critérios do emprego de força policial são extremamente rígidos e explicitou a responsabilidade internacional por facto ilícito imputada ao Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Nova Brasília<sup>81</sup>. Na sequência, o magistrado submeteu a demanda ao plenário do Supremo Tribunal Federal.

No outro extremo, em sua composição plena, houve intenso debate sobre o pedido e, por maioria, foi referendada a decisão monocrática em agosto de 2020. Daí, extraiu-se a ratificação da impossibilidade ordinária de realização operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19. Quer dizer que somente em hipóteses excepcionais e devidamente justificadas, as forças de segurança poderiam exercer seus serviços nas favelas do Rio de Janeiro<sup>82</sup>. Consigne-se que ficaram vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux<sup>83</sup>.

Concisamente, para aclarar as linhas processuais até aqui desenroladas, registre-se que houve um pedido inicial de medida cautelar em novembro de 2019. Em seguida, um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal determinou limitações à atuação das forças de segurança pública em favelas em junho de 2020. Depois, o plenário do órgão confirmou a decisão monocrática em agosto de 2020. De todo o exposto, em breve recapitulação, atendendo a pedido de partido político, a mais alta corte do Brasil restringiu operações policiais em certos territórios a situações excepcionais por período indeterminado, informado como durante a pandemia de COVID-19. Embora ainda não proferida decisão de mérito na ação de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em 2019, a demanda segue seu curso.

Vale destacar a cooperação de diversos *amicus curiae*, bem como a designação de audiência pública. Tais medidas objetivaram ampliar a participação democrática da sociedade na escolha das políticas de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro na ação constitucional.

---

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019. p. 7 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343352680&ext=.pdf>

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo em Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019, p. 24 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344901720&ext=.pdf>

<sup>82</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Certidão (234) do Referendo em Tutela Provisória de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoiniciante=5816502>

<sup>83</sup> BRASIL, ref. 81, p. 66.

Deferida a medidas cautelares, o processo prosseguiu, porque o partido político autor, em nova manifestação, exprimiu a existência de contradição e obscuridade na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal. Para esclarecer os trechos reputados dúbios e confusos, foi protocolada uma petição de embargos de declaração em junho de 2022<sup>84</sup>. Nesse ponto foram articuladas três omissões do Poder Judiciário: manifestação sobre a elaboração do plano de redução da letalidade policial, priorização das investigações com vítimas adolescentes, e suspensão do sigilo dos protocolos policiais no Estado<sup>85</sup>.

Após novo pronunciamento dos entes envolvidos na questão da segurança pública<sup>86</sup>, outra decisão judicial foi emitida pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2022. Nela acolheram-se parcialmente os pedidos propostos na petição inicial. Nesse sentido, foi determinada a elaboração de plano de redução da letalidade policial e de controle de violações de direitos humanos. Nos termos determinados, esse plano deverá conter medidas objetivas, cronogramas e previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Também foi estabelecida a obrigatoriedade da observação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, cabendo às autoridades policiais o exame da proporcionalidade e da excepcionalidade do emprego de força policial sob o controle do Ministério Público e do Poder Judiciário. Em acréscimo, determinou-se a criação de um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório dos Direitos Humanos (ODH) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Supremo Tribunal Federal fixou, ainda, a obrigação do exaurimento do uso dos meios não letais antes da aplicação de força letal para proteger a vida ou prevenir dano em face de ameaça concreta e iminente. Além disso, os decisores mandaram priorizar as investigações de ações contra crianças ou adolescentes; somente cumprir decisões de buscas domiciliares durante o dia; disponibilizar ambulâncias em operações planejadas; e instalar equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança com armazenamento dos arquivos gerados<sup>87</sup>.

Para esclarecer a decisão sobre a limitação de operações policiais em favelas no Rio de Janeiro, é útil conhecer a ressalva do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, no sentido de que a decisão da corte não seria uma proibição completa à realização de operações policiais. Em oposição, o que se exige é a justificação e

---

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição de Oposição de Embargos de Declaração (254) no Processo ADPF 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019, pp. 1-13 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoiniciante=5816502>

<sup>85</sup> *Ibid.*, ref. 84.

<sup>86</sup> Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, Governador do Estado, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Procuradoria Geral da República, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e Advocacia Geral da União.

<sup>87</sup> BRASIL, ref. 22, p. 530.

submissão ao controle externo legítimo, visando à aferição das cautelas inerentes a situação de exceção vivenciada<sup>88</sup>.

Contudo, não é essa a leitura do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, vencido sobre a questão. Para ele, na realidade, a discussão de fundo é a viabilidade de vedação genérica da atuação do Poder Executivo na área de segurança pública por decisão judicial durante tempo indeterminado, ou seja, durante a pandemia<sup>89</sup>. Aqui, vale questionar se a emergência sanitária terminou e se as restrições fixadas perderam o sentido ou se ainda há necessidade de contenção de operações a situações excepcionais em qualquer período temporal.

Posta toda a contenda, advirta-se que há quem visualize que o mais importante efeito da decisão é a preservação da vida. Esse direito é considerado valor último da segurança pública prestada de modo violento pelas das forças policiais<sup>90</sup>. Por esse entendimento, em última instância, parte-se da premissa de que as prestações estatais de segurança violam o direito à vida e os comandos nacionais e internacionais de proteção. Seria, então, amparada a dimensão negativa dos direitos humanos, exigindo-se abstenções do Estado para a concretização.

Em sentido antagônico, outras leituras referem-se à imprescindibilidade da atuação policial para a preservação dos direitos humanos. Mais uma vez socorre-se do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes. O magistrado afirma que concorda com a premissa de que o abuso policial deve ser combatido, mas não se pode impedir a atuação dos agentes de segurança pública<sup>91</sup>. Na mesma decisão, ele defende a discricionariedade policial para determinar qual a melhor forma de atuação para prestar o serviço de segurança pública<sup>92</sup>. Por essa outra visão, por conseguinte, a segurança pública também é um direito fundamental, só que voltado à proteção de todo um cabedal de outros direitos e não só à vida.

De toda forma, é interessante notar que o relator Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin, embora convencido da excepcionalidade da atuação das forças de segurança no período da pandemia, entendeu como o Ministro Gilmar Mendes que:

existe uma grande maioria de policiais dedicados e íntegros, que buscam de o melhor modo proteger a sociedade e reduzir a violência, inclusive ao colocar a sua própria vida e de seus familiares em risco. O tema da letalidade policial é extremamente complexo e angustiante, pois destaca a desigualdade social de um modo evidente. Isso porque se percebe em muitos casos que a seletividade inerente ao sistema criminal se coloca nas duas pontas,

---

<sup>88</sup> BRASIL, ref. 81, p. 36.

<sup>89</sup> Ibid., ref. 81, p. 59.

<sup>90</sup> HIRATA, Daniel, GRILLO, Carolina, DIRK, Renato, e LYRA, Diogo. *Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida* [em linha]. Niterói, RJ: Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (GENI/UFF), 2021 [consult. 25 nov. 2022]. p. 2. Relatório de pesquisa. Disponível em: [https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorio-audiencia\\_balanco\\_final\\_22\\_03\\_2021-1.pdf](https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorio-audiencia_balanco_final_22_03_2021-1.pdf)

<sup>91</sup> BRASIL, ref. 64, p. 130.

<sup>92</sup> Ibid., ref. 64, p. 138.

tanto naqueles que morrem pelas ações policiais do Estado, quanto nas mortes dos próprios policiais durante tais ações<sup>93</sup>.

Consequentemente, o anteparo teórico da questão é saber qual é a abrangência do direito à segurança pública. Ou por outra, se o Poder Judiciário pode atuar para fixar balizas ao Poder Executivo no exercício da prestação do serviço público, se existe omissão do Estado em garantir a tutela efetiva do direito à segurança pública com a limitação das operações policiais a situações excepcionais, se a ausência de operações policiais em favelas discrimina seus moradores em comparação àqueles que vivem em outros locais, e se essa limitação garante a não repetição de ações violentas pela polícia ou por criminosos organizados em torno do tráfico de drogas e armas.

### **2.3 Ativismo judicial e força normativa da Constituição**

Criar o direito sempre foi uma função legislativa. Modernamente nota-se a ampliação da atuação judicial para a composição do ordenamento jurídico vigente, determinando prestações positivas ao Estado nas situações de proteção deficiente de direitos fundamentais. Para tanto, ministros de tribunais superiores utilizam-se de princípios para interpretar a lei e controlar a constitucionalidade. A isso deu-se o nome de ativismo judicial. O termo foi cunhado por Schlesinger para quem a Suprema Corte pode desempenhar papel pragmático na promoção do bem-estar social<sup>94</sup>. À propósito, a técnica seria uma forma de suprir vácuos deixados pelo legislador por meio de decisões judiciais ativas. É nessa perspectiva que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso afirma que ideia é associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais e maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. Ele entende que não há confronto, mas mera ocupação de espaços vazios<sup>95</sup>.

Verifica-se, então, que não se pode ignorar a força normativa da Constituição. Segundo o jurista alemão Konrad Hesse, o instrumento constitucional não se separa da realidade de seu tempo. Para ele, a Constituição não realiza nada. Pelo contrário, ela impõe tarefas, transformando-se em potência ativa quando a ordem nela estabelecida é concretizada mesmo com questionamentos e reservas dos juízos de conveniência<sup>96</sup>. Reconhece-se que o direito à vida, à liberdade e à segurança pública devem, portanto,

---

<sup>93</sup> BRASIL, ref. 80, p. 36.

<sup>94</sup> CROSS, Frank B., e LINQUIDIST, Stefanie A. The Scientific Study of Judicial Activism. *Minnesota Law Review* [em linha]. 2007, (652), 1753 [consult, 28 nov. 2022]. Disponível em [https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1651&=&context=mlr&=&sei-redir=1&referer=https%253A%252F%252Fscholar.google.com.br%252Fscholar%253Fhl%253Dpt-BR%2526as\\_sdt%253D0%25252C5%2526q%253Djudicial%252Bactivism%2526oq%253Djudicial%252Ba#search=%22judicial%20activism%22](https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1651&=&context=mlr&=&sei-redir=1&referer=https%253A%252F%252Fscholar.google.com.br%252Fscholar%253Fhl%253Dpt-BR%2526as_sdt%253D0%25252C5%2526q%253Djudicial%252Bactivism%2526oq%253Djudicial%252Ba#search=%22judicial%20activism%22)

<sup>95</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 434. ISBN 978-85-536-1377-9.

<sup>96</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1991. p. 19-24. ISBN 85-88278-18-9.

estar condicionados aos dados concretos da realidade social contemporânea e podem ser implementados por prestações judiciais ativas.

Em harmonia com a convicção traçada, Humberto Ávila defende que os princípios são normas imediatamente finalísticas. Quanto maior sua relação com outras normas e quanto menor a determinação do comportamento devido, forçosa é a concretização principiológica. Convicto, o autor apreende os princípios como as normas mais importantes de um ordenamento jurídico. Isso porque eles servem como deveres de otimização aplicáveis em vários graus segundo as possibilidades normativas e fáticas<sup>97</sup>.

Por outra leitura, a inovação conta com uma conotação negativa. Entende-se que o embasamento de decisões em princípios selecionados aleatoriamente leva a uma liberdade de escolha não deferida ao julgador. O constitucionalista brasileiro Lênio Streck chama o fenômeno de pamprincipiologismo, informando que, sob o pretexto de aplicar princípios constitucionais, há uma proliferação incontrolada de enunciados para resolver problemas concretos, certas vezes, ao alvedrio da própria Constituição. Para o autor, o choque entre princípios é solucionado na base da ponderação, não sendo possível a escolha de um deles para aplicação pelo julgador<sup>98</sup>.

Some-se a isso três apontamentos que outros juristas indicam ao controle judicial de políticas públicas. O primeiro indica que, como o ofício judicial é a deliberação sobre casos concretos, há embaraços ao tratamento sistêmico de certas escolhas políticas. Ainda se menciona a ausência de diligência com os custos de decisões, desconsiderando-se o conceito econômico de escassez, reserva do possível e dispêndio de recursos. Por fim, tratam da preferência pela proteção judicial dos interesses dos litigantes frente àqueles da sociedade eleitora<sup>99</sup>.

Não há qualquer crítica genérica ao chamado ativismo judicial, o que escaparia ao desígnio da presente investigação. Na verdade, parece que o Poder Judiciário está autorizado a interpretar a Constituição. A compreensão de sua força normativa permite comandos práticos em prestígio ao direito fundamental à segurança pública por meio de prestações positivas. O provimento judicial resolveria, ativamente, um dever constitucional de fornecimento, evitando a prestação deficiente. Advirta-se que essa é uma técnica de decisão no controle de constitucionalidade, por meio da qual a corte

---

<sup>97</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1999, (215), 151-157 [consult. 10 jan. 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47313>

<sup>98</sup> STRECK, Lênio. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito*. 2.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 254. ISBN 978-85-9530-371-3.

<sup>99</sup> ABRAHAM, Marcus, CASTRO, Diana, e FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das Capacidades Institucionais e a Reserva do Possível no Julgamento do RE nº 592.581-RS. *Revista Controle - Doutrina e Artigos* [em linha]. 2016, 14(2), p. 36 [consult. 27 jan. 2023]. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/330>

adiciona prestações a um grupo legalmente excluído<sup>100</sup>, como se observa em relação aos moradores de favelas.

Obviamente, não há uma noção de um Supremo Tribunal Federal limitador de direitos. Sabe-se do dever de articular valores para sua proteção máxima. Sempre há uma tensão entre os princípios e as regras constitucionais, especialmente, entre aqueles que protegem os cidadãos e aqueles que atribuem poderes ao Estado, por isso, busca-se um equilíbrio entre eles<sup>101</sup>.

Não é demais reiterar que o caráter coercitivo da polícia pressiona criminosos a moderarem sua atuação descontrolada. É certo que sozinhos os agentes de segurança pública não são capazes de cessar a violência endêmica na cidade do Rio de Janeiro. Há necessidade de um cabedal extenso de políticas públicas para esse fim. Em 2002, the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL) informed that “authorities have shown that even successful disruption has little long-term consequences for activities of organised crime. Like the Hydra of Greek mythology, removing one head does not kill the monster”<sup>102</sup>.

Na prática, o que falta são outras prestações sociais essenciais para a preservação daquele mínimo equilíbrio da ordem pública em sustentação a convivência pacífica. A carência dessas prestações ligadas a saúde, educação, saneamento, lazer ou transporte sequer foram tratadas na demanda proposta pelo partido político no Supremo Tribunal Federal. O foco essencial é a crítica severa à atividade de segurança pública no Rio de Janeiro.

Sintetizando este capítulo 2, manejou-se o tópico da ação de controle constitucional interposta no Supremo Tribunal Federal para tratar da redução da chamada letalidade policial no país como uma decorrência da condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos por fatos ocorridos em operação das forças de segurança pública na década de noventa. De plano, explicitaram-se os meandros da ação de descumprimento de preceito fundamental no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Depois, detalhou-se a demanda ajuizada por um partido político adversário da agremiação eleita para o Poder Executivo e sua preocupação com os rumos das escolhas administrativas das políticas públicas relativas às polícias no Rio de Janeiro. Como a base da ação de controle de constitucionalidade, confrontou-se a atuação do administrador estatal, mencionou-se o conceito de ativismo judicial dado a

---

<sup>100</sup> BARROSO, ref. 49, p. 113.

<sup>101</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 21.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022. p. 194. ISBN 978-65-5860-037-4.

<sup>102</sup> EUROPOL. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime* [em linha]. Luxembourg: European Union, 2021 [consult. 28 nov. 2022]. p. 14. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2021>

suprir vácuos dos demais poderes na promoção do bem-estar social e a força normativa da constituição ao agasalhar o direito fundamental à segurança pública.

## 3 SISTEMAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

### 3.1 Sistema Global

O estudo dos sistemas de resguardo aos direitos humanos pressupõe a compreensão dos próprios direitos humanos. De início, eles eram protegidos e aplicados somente sob a forma de direitos nacionais, sendo o Estado o garantidor da tutela dos homens como indivíduos e membros de um grupo<sup>103</sup>. Logo, era o Estado nacional o encarregado de proteger internamente seus cidadãos. Diante da presença dos problemas da guerra e da miséria mundiais, percebeu-se a premência de uma defesa mais eficiente dos indivíduos<sup>104</sup>. Por certo, a salvaguarda das pessoas passou a fazer parte da agenda da comunidade internacional e não apenas dos interesses nacionais. Surgiu, conseqüentemente, a motivação para a efetivação de maior abrigo de liberdades e garantias para o desenvolvimento global da civilização<sup>105</sup>. Essa conclusão demonstra que o ser humano passa ao centro do debate como sujeito de tutela internacional. Nessa ordem de argumentos, a perspectiva do Direito Internacional contemporâneo é, essencialmente e necessariamente, antropocêntrica<sup>106</sup>.

Inequivocamente, foi-se o tempo em que o Estado deveria proteger de modo mais agudo seus nacionais. Nos dias atuais, exige-se um tratamento igualitário, isto é, uma política não discriminatória entre estrangeiros e nacionais na valoração dos direitos humanos<sup>107</sup>. A igualdade, a dignidade e a liberdade funcionam como pilares da convivência entre os povos. Para Antônio Augusto Cançado Trindade, na área de proteção, os mesmos critérios, princípios e normas devem ser aplicados a todos os Estados, juridicamente, iguais, e operar em benefício de todos os seres, independentemente de sua nacionalidade<sup>108</sup>. É a característica da universalidade desses direitos. Isso quer dizer que todos, pelo simples fato de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres fundamentais em seu núcleo essencial mínimo<sup>109</sup>. Não é por outro motivo que a disposição do artigo 1º, da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), confere a qualquer pessoa os direitos nela previstos sem distinção mesmo dos nacionais de Estados não subscritores do instrumento normativo.

---

<sup>103</sup> ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo*. Rio de Janeiro: Companhia de Bolso, 2013. p. 245. ISBN 978-85-359-2204-2.

<sup>104</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 25. ISBN 10: 85-352-1561-1.

<sup>105</sup> BOBBIO, ref. 103, p. 25.

<sup>106</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do Direito Internacional*. 2.ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. p. 622. ISBN 978-85-384-0422-4.

<sup>107</sup> REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 17.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 340. ISBN 978-85-472-2834-7.

<sup>108</sup> TRINDADE, ref. 105, p. 165.

<sup>109</sup> SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10.ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 210. ISBN 978-85-734-8789-3

A selvageria perpetrada pelo poder constituído durante as guerras do século XX demonstrou que os Estados soberanos não são capazes de garantir o respeito aos direitos humanos por atuação própria. A consagração da defesa desses direitos é tarefa que demanda coordenação interestatal no plano internacional. É preciso que os Estados soberanos monitorem a salvaguarda dos direitos de todos pelos demais Estados da comunidade internacional e contem com meios capazes de obrigar seu respeito geral.

Muito embora preconize-se o princípio da igualdade soberana entre os Estados em Direito Internacional<sup>110</sup>, não é demais anotar que o florescer dos direitos humanos levou à relativização da expressão desse poder estatal. Uma parcela da soberania cedeu lugar ao controle e monitoramento das condutas nacionais pela comunidade global para garantia da liberdade dos indivíduos<sup>111</sup>. Visivelmente, isso denota uma modulação do poder estatal para cooperar mutuamente e integrar-se na arena externa. Não por outra razão, Luigi Ferrajoli fala da crise dos Estados superável apenas pela aceitação de redimensionamento de potências e deslocamento para o plano internacional<sup>112</sup>. Como resultado positivo, afasta-se a segregação não desejada entre os Estados, os riscos de nacionalismos exasperados dirigidos pela xenofobia e outras formas de violações da dignidade. Resumindo toda essa evolução dos direitos humanos, Noberto Bobbio crê que eles nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direito positivos particulares e realizam-se como direitos positivos universais<sup>113</sup>. Afigura-se, como consequência dessa visão teórica, que direitos inatos são positivados e tornam-se, finalmente, universais.

Nesse contexto, é preciso tratar da Organização das Nações Unidas (ONU). Na intenção de fazer frente a essa necessidade de integração cosmopolita dos Estados, o organismo foi criado em 1945. Trata-se de uma organização internacional de caráter universal que congrega Estados democráticos ao redor do globo com o escopo de manter a paz, carregando como mote a noção de ser um lugar onde as nações do mundo podem se reunir, discutir problemas comuns e encontrar soluções compartilhadas<sup>114</sup>. Atualmente, a Organização das Nações Unidas congrega 193 membros<sup>115</sup>. Das quase duas centenas de países integrantes da organização, afetam a

---

<sup>110</sup> Com base no princípio da igualdade soberana entre os Estados, não é admitido um sistema penalista-punitivo criminalizando condutas estatais. Afastou-se a possibilidade de imputação de crimes ao Estado, inclusive, pela sua improvável aplicação concreta. TAVARES, Maria Isabel. Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos. Fechar o Círculo. LOPES, José Alberto Azeredo, coord. *Regimes Jurídicos Internacionais*. Porto: Editora Universidade Católica, 2020. v. 1. p. 645. ISBN 978-98-988-3582-6.

<sup>111</sup> A autora nomeia o controle e o monitoramento como *international accountability*. PIOVESAN, ref. 40, pp. 208; 255. ISBN 978-65-5559-582-6.

<sup>112</sup> FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Tradução Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 52. ISBN 85-336-1720-8.

<sup>113</sup> BOBBIO, ref. 103, p. 30.

<sup>114</sup> UNITED NATIONS. *About us* [em linha] [consult. 08 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us>

<sup>115</sup> NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. *Que países são atualmente membros das Nações Unidas?* [em linha] [consult. 14 nov. 2022]. Disponível em <https://unric.org/pt/que-paises-sao-atualmente-membros-das-nacoes-unidas/>

esta investigação científica as nações integrantes do sistema interamericano que, de fato, afiguram-se membros da organização<sup>116</sup>.

Na esteira da Organização das Nações Unidas, foi concebida a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948. Por meio dela, pela primeira vez, estabeleceu-se a proteção universal dos direitos humanos no campo da Assembleia da Nações Unidas<sup>117</sup>. O instrumento normativo faz jus ao reconhecimento de marco da salvaguarda à liberdade, dignidade e integridade dos indivíduos. Muito embora não contasse com força jurídica obrigatória e vinculante no alvorecer de sua concepção, seu mérito importou no reconhecimento dos direitos essenciais dos seres humanos no âmbito internacional<sup>118</sup>. Sem essa acepção de resguardo escaparia aos Estados soberanos o fluxo de relações recíprocas pacíficas. Fora dos vínculos harmônicos interestatais, são inexecutáveis a cooperação e a integração fundamentais para a sociedade universalista contemporânea.

Retomando o tópico da privação de força vinculante original da Declaração Universal dos Direitos Humanos, esclareça-se que foi uma opção derivada da construção de uma declaração<sup>119</sup> e não de um tratado<sup>120</sup>. O diferencial terminológico importou na produção dos efeitos desejados pelas partes. Aparentemente, a preferência buscou evitar a desintegração dos esforços dispendidos nas discussões e facilitar a aceitação pelos Estados. Empenharam-se, assim, na persecução de alternativas tendentes a efetivar a proteção dos direitos humanos. Ainda com esse propósito de permitir a salvaguarda da dignidade, foram elaborados dois tratados em 1966: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>121</sup>. Esses três instrumentos resultaram na chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos<sup>122</sup>, inaugurando o sistema global de proteção<sup>123</sup>. Em outros termos, partindo de um instrumento programático sem efeito vinculante, agregaram-se outros dois instrumentos normativos para a criação da carta, que proporcionou o acesso aos órgãos jurisdicionais com o escopo de solucionar lides internacionais.

---

<sup>116</sup> UNITED NATIONS. *Member States* [em linha]. 2022 [consult. 14 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/member-states>

<sup>117</sup> UNITED NATIONS. Declaração Universal dos Direitos Humanos [em linha]. 2022 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)

<sup>118</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 7.ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 28. ISBN 978-65-5559-926-8.

<sup>119</sup> PIOVESAN, ref. 40, p. 255.

<sup>120</sup> Para Francisco Rezek, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não é um tratado internacional e, por isso, seus dispositivos não constituem uma obrigação jurídica para cada um dos Estados representados na Assembleia Geral quando, sem qualquer voto contrário, adotou-se o respectivo texto sob a forma de uma resolução. Ver REZEK, p. 106, p. 263.

<sup>121</sup> PIOVESAN, ref. 40, p. 255.

<sup>122</sup> RAMOS, ref. 117, p. 28.

<sup>123</sup> PIOVESAN, ref. 40, p. 257.

Aqui, é de referir a aplicação da trilogia de instrumentos normativos da Organização das Nações Unidas que firma a Carta Internacional de Direitos Humanos. Na década de 90, o Pacto Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais exigia progressiva execução de ações necessárias ao seu exercício, enquanto o Pacto dos Direitos Civis e Políticos estava submetido ao controle direto do Comitê dos Direitos do Homem como órgão jurisdicional<sup>124</sup>. Por essa orientação, conseqüentemente, apenas o Pacto dos Direitos Civis e Políticos teria força vinculante.

Independente da postura doutrinária brevemente citada, a conquista civilizatória, capitaneada pela Organização das Nações Unidas, foi complementada por tratados integrativos do arcabouço do Direito Internacional dos direitos humanos. A título de exemplo, apresentam-se a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), a Convenção sobre os Direitos das Crianças, e a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>125</sup>. Atente-se, nesse enfoque, a precisa afirmação de Flávia Piovesan para quem o Direito Internacional dos Direitos Humanos não pretende substituir o sistema nacional. Ao revés, situa-se como direito subsidiário e suplementar, no sentido de permitir que sejam superadas omissões e deficiências internas<sup>126</sup>. Fala-se, portanto, em uma perspectiva multinível, composta por regulação nacional, regional e global.

O amparo aos indivíduos não parou por aí, todavia. A Organização das Nações Unidas também foi responsável pela criação de todo um organograma permissivo da movimentação de um sistema global de proteção dos direitos humanos. Para isso, construiu cinco principais órgãos<sup>127</sup>. Atendendo aos fins da presente investigação, interessa a Corte Internacional de Justiça (CIJ) com sede em Haia, na Holanda. Ela é o corpo judicial elementar do sistema global de proteção aos direitos humanos, sendo composta por 15 juízes<sup>128</sup>. Sua regulação está contida na parte XIV, da Carta das Nações Unidas<sup>129</sup>, no Estatuto da Corte Internacional de Justiça<sup>130</sup> e nas chamadas

---

<sup>124</sup> PIRES, Maria José Morais. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *Documentação e Direito Comparado* [em linha]. 1999, (79/80), 340 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua\\_pires\\_carta\\_africana\\_direitos\\_povos.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_pires_carta_africana_direitos_povos.pdf)

<sup>125</sup> UNITED NATIONS, ref. 116.

<sup>126</sup> PIOVESAN, ref. 40, p. 257.

<sup>127</sup> Os principais órgãos das Nações Unidas são a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado. Ver. NAÇÕES UNIDAS. *Órgãos da ONU* [em linha] [consult. 08 nov. 2022]. Disponível em: <https://unric.org/pt/orgaos-da-onu/>

<sup>128</sup> NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas* [em linha] [consult. 09 nov. 2022]. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>

<sup>129</sup> *Ibid.*, ref. 127.

<sup>130</sup> ONU PORTUGAL. *Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça* [em linha] [consult. 09 nov. 2022]. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/estatuto\\_tij.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/estatuto_tij.pdf)

Regras da Corte, instrumento criado para funcionar como um código de processo em 1978<sup>131</sup>.

Nos termos da Carta das Nações Unidas, as controvérsias de caráter jurídico devem, em geral, ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça (artigo 36.3) e ser decididas com base no Direito Internacional (artigo 38)<sup>132</sup>. Significa que qualquer tema pode ser averiguado judicialmente. Logo, a competência em razão da matéria é ampla o suficiente para permitir a apreciação de cada demanda<sup>133</sup>. A despeito dessa vasta competência, consagra-se o princípio da subsidiariedade. Nesse caso, o primeiro enfrentamento à violação de direitos humanos cabe ao Estado, por sua própria atuação, seguido, subsidiariamente, da engrenagem do sistema internacional na negativa de desempenho local<sup>134</sup>.

Via de regra, somente os Estados podem ser partes em contendas no órgão jurisdicional em tratamento<sup>135</sup>. Dado isso, a Corte Internacional de Justiça não é acessível diretamente a indivíduos lesados. Nela julgam-se as lides entre Estados soberanos. Não há espaço para legitimação de organizações internacionais ou pessoas naturais. Só que a segregação desses sujeitos de direito como autores de demandas judiciais não é absoluta. Essas pessoas podem legitimar-se, requerendo ao respectivo Estado que leve ao conhecimento da Corte, em seu nome, suas demandas<sup>136</sup>. Os nacionais não vão sozinhos, mas sim requerem a atuação dos Estados de origem para que os representem.

Interessante notar que não apenas os Estados partes da Organização das Nações Unidas podem acionar o sistema judicial da Corte Internacional de Justiça. Pelo contrário, Estados não membros da Organização das Nações Unidas podem postular em juízo, desde que obedeçam às condições do Conselho de Segurança e àquelas previstas no Estatuto da Corte<sup>137</sup>. Essa é a chamada competência *ratione personae* da Corte Internacional de Justiça: somente Estados podem litigar, sejam membros ou não membros do sistema universal.

Sem embargo de sua competência contenciosa, destaca-se uma competência consultiva. Por meio dela, a Corte Internacional de Justiça emite pareceres consultivos sobre qualquer questão de Direito Internacional a pedido de qualquer órgão da

---

<sup>131</sup> ACCIOLY, Hidelbrando, CASELLA, Paulo Borba, e SILVA, G.E. do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 25.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 404. ISBN 978-65-5559-513-0.

<sup>132</sup> NAÇÕES UNIDAS, ref. 127.

<sup>133</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 405.

<sup>134</sup> BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos: sistemas regionais. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo* [em linha]. 2003, 77(47), 234 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.scielo.br/jea/a/GJMPq5RnwbjQpMktpbqpnm/abstract/?lang=pt>

<sup>135</sup> CAMPOS, Diego Araújo, TÁVORA, Fabiano. *Direito Internacional: público, privado e comercial*. 6.ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 100. ISBN 978-85-53603-87-9.

<sup>136</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 406.

<sup>137</sup> Ibid., ref. 130, pp. 404-405.

Organização das Nações Unidas<sup>138</sup>. Conforme o artigo 65.2, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, o pedido deve ser formulado por escrito, contendo exposição do assunto e documentos elucidativos da questão. Lamentavelmente, Hidelbrando Accioly esclarece que a tais pareceres da Corte Internacional de Justiça faltam força obrigatória, funcionando como mera doutrina internacional<sup>139</sup>. Claramente, há relevância na construção teórica, pois os precedentes e a doutrina são meios auxiliares na produção do Direito Internacional.

Como visto, percebe-se que o sistema global de proteção aos direitos humanos resultou de uma evolução da proteção nacional aos direitos dos indivíduos pelo Estado frente aos novos desafios decorrentes das relações muitas vezes não pacíficas da comunidade internacional. Verificou-se também que a salvaguarda dos indivíduos demandava cooperação entre as nações e controles recíprocos, dando origem a uma modificação na conhecida soberania clássica. Os Estados precisaram dispor de parcela de poder para integrar espaços de auxílio mútuo, criando instrumentos normativos de proteção aos direitos humanos em escala mundial. Ademais, ali também se formou todo o alicerce teórico das liberdades e garantias para o pleno exercício de direitos pelos seres humanos na estrutura dos órgãos de atuação global citados.

## 3.2 Sistemas Regionais

Não existe uma corte global talhada para o único fim de responsabilização estatal por facto internacionalmente ilícito em salvaguarda às liberdades e garantias dos seres humanos. Contudo, há sim sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, regulados pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP).

Esses sistemas regionais foram criados com o escopo de ampliar a proteção em face da violação de normas mutuamente acordadas entre os Estados, dispondo de órgãos jurisdicionais para a solução de controvérsias sobre a interpretação do direito internacional e responsabilização por atos ilícitos. À título de genuíno exemplo, citem-se os órgãos jurisdicionais dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos com destaque para a Corte Europeia de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Ibid., ref. 130, p. 406.

<sup>139</sup> Ibid., ref. 130, p. 408.

<sup>140</sup> CASTRO, Wellington Cláudio Pinho de. *A responsabilidade do Estado brasileiro por violação aos direitos políticos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva* [em linha]. Dissertação de mestrado, Universidade Portucalense, Porto, 2020 [consult. 21 out. 2022]. p. 43. Disponível em: [http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3518/1/exemplar\\_1992.pdf](http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3518/1/exemplar_1992.pdf)

### 3.2.1 Sistema Europeu

Em breve síntese, passa-se à abordagem dos aspectos essenciais do sistema europeu de direitos humanos. Esse sistema foi criado a partir da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950<sup>141</sup>. Quer dizer que dois anos depois da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas surgiu na Europa mais um instrumento de proteção aos direitos humanos. O compromisso foi negociado e celebrado pelo Conselho da Europa<sup>142</sup>, sendo, seguramente, a primeira e a mais importante convenção sobre o respeito à dignidade humana. Nela está disposto o reconhecimento de garantias, direitos e liberdades no âmbito das nações que compunham o órgão europeu no limiar da década de 50<sup>143</sup>. Essa afirmativa não afasta de modo algum a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas é que há diferença entre a força coercitiva dos instrumentos. Distinguindo-se da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos já nasceu com força vinculante.

Quanto à gênese, há quem visualize que o sistema europeu de direitos humanos adveio do processo de integração surgido na Europa ao final da Segunda Guerra Mundial com a retomada dos regimes democráticos e da luta para proteção frente às atrocidades empreendidas<sup>144</sup>. Por isso, não se admira a preocupação com a proteção do direito à vida, à liberdade e à integridade, previstas normativamente.

A Convenção Europeia de Direitos Humanos estabelece direitos entre os artigos 2º ao 14º, bem como estipula mecanismos de implementação de tais direitos<sup>145</sup>. Além disso, o instrumento europeu prevê como órgão permanente a Corte Europeia de Direitos Humanos com sede em Estrasburgo, na França. Seu objetivo é assegurar os compromissos firmados pelos Estados partes, nos termos do artigo 19º, da Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>146</sup>. Incontestavelmente, trata-se do órgão jurisdicional do

---

<sup>141</sup> A Convenção Europeia dos Direitos do Homem é um tratado internacional aberto exclusivamente à assinatura dos Estados Membros do Conselho da Europa. TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Perguntas e respostas* [em linha] [consult. 10 nov. 2022]. Disponível em [https://www.echr.coe.int/Documents/Questions\\_Answers\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Questions_Answers_POR.pdf)

<sup>142</sup> O Conselho da Europa não é o mesmo que União Europeia. Embora os membros da União Europeia sejam também membros do Conselho da Europa, as organizações são distintas. O Conselho da Europa foi constituído em 1949 e contava com a participação de 46 membros: Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia, Reino Unido, Grécia, Turquia, Islândia, Alemanha, Áustria, Chipre, Suíça, Malta, Portugal, Espanha, Liechtenstein, San Marino, Finlândia, Hungria, Polónia, Bulgária, Estónia, Lituânia, Eslovénia, República Checa, Eslováquia, Romênia, Andorra, Letónia, Albânia, Moldávia, Ucrânia, Iugoslávia, Macedónia, Croácia, Geórgia, Armênia, Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Mónaco e Montenegro até 2007. CONSELHO DA EUROPA. Mapa e Membros [em linha] [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/the-coe/objectives-and-missions#:~:text=lt%20now%20has%2046%20member,%2C%20the%20Czech%20Republic%2C%20Slovakia%2C>

<sup>143</sup> CAMPOS, João da Mota, et al. *Organizações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 2019. pp. 589-590. ISBN 978-972-40-8017-8.

<sup>144</sup> WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi, e SCHORR, Janaina Soares. Liberdade Religiosa e Sistemas Regionais de Direitos Humanos: uma análise a partir dos casos julgados pelo Tribunal Europeu e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)* [em linha]. 2017, 5(2), 828 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/297>

<sup>145</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* [em linha] [consult. 17 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)

<sup>146</sup> *Ibid.*, ref. 146.

sistema europeu de direitos humanos. Sua característica mais marcante é a possibilidade de o particular litigar diretamente em juízo<sup>147</sup>. Em outros termos, a competência em razão da pessoa não está limitada aos Estados. A legitimidade ativa estende-se aos indivíduos.

Ocorre que não foi assim desde o início. Tão só após o surgimento do Protocolo nº 11, as partes contratantes aceitaram o recurso individual ao órgão jurisdicional, conduzindo a uma transformação radical e implementando maior racionalidade ao sistema<sup>148</sup>. Assim, além da pessoa singular, organizações não governamentais ou grupo de particulares podem peticionar ao órgão jurisdicional, a fim de proteger aqueles direitos previstos na Convenção Europeia de Direitos Humanos ou nos protocolos adicionais<sup>149</sup>. Como aspecto positivo da ampliação dos legitimados a proporem demandas perante o órgão jurisdicional, prestigia-se, de maneira mais acentuada, a proteção aos direitos humanos. De outro lado, a legitimidade ampliada agrega muito trabalho ao órgão pelos inúmeros processos pelos quais a Corte Europeia de Direitos Humanos é responsável. Somente no ano de 2021 ingressaram 44250 novas petições no sistema regional europeu<sup>150</sup>.

Quanto às decisões proferidas pela composição plena, sabe-se que contam com natureza vinculante e eficácia de coisa julgada em relação aos Estados-partes na Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>151</sup>. Na verdade, os Estados ao aceitarem a jurisdição europeia não podem rediscutir internamente o que já fora antes decidido na esfera regional, em razão da adesão ao instrumento multilateral. Apesar da obrigatoriedade das sentenças, ou seja, os litígios não se submetem a outra instância de apreciação, as decisões carecem de força executiva, contando com natureza puramente declaratória<sup>152</sup>. Em outras palavras, não há rediscussão da matéria declarada de forma imperativa pela Corte Europeia de Direitos Humanos nem pelas instâncias nacionais, mas a implementação das decisões é dificultada pela ausência de potência executiva.

Outro fato relevante sobre a Corte Europeia de Direitos Humanos é o respeito ao princípio da primazia do Direito Internacional sobre o direito interno. O instrumento normativo convencional tem prioridade sobre o direito nacional de cada Estado<sup>153</sup>. Se

---

<sup>147</sup> CASTRO, ref. 140, p. 43.

<sup>148</sup> CAMPOS, ref. 144, p. 598.

<sup>149</sup> MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Internacional Público*. 6.<sup>a</sup> ed. Parede: Príncipia Editora, 2016. p. 351. ISBN 978-989-716-143-8.

<sup>150</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Analysis of Statistics 2021* [em linha]. Jan. 2022, p. 4 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2021_ENG.pdf)

<sup>151</sup> CASTRO, ref. 140, p. 43.

<sup>152</sup> CAMPOS, ref. 144, p. 601.

<sup>153</sup> MIRANDA, ref. 150, p. 353.

assim não fosse, o órgão jurisdicional regional seria mera instância conformadora da jurisdição dos membros.

Mais uma questão a ser anotada, é a possibilidade de acionamento do sistema de responsabilidade internacional do Estado quando há desrespeito, seja por ação, seja por omissão, aos preceitos de uma decisão do órgão jurisdicional europeu por algum Estado parte<sup>154</sup>. Tudo em isso em nome do desejo de endossar firmemente o programa de proteção aos direitos humanos na região.

Agregada à já citada competência contenciosa, detecta-se uma competência consultiva da Corte Europeia de Direitos Humanos, consoante previsão do artigo 48º, da Convenção Europeia de Direitos Humanos<sup>155</sup>. O texto convencional regional complementa que os pareceres dispõem sobre questões jurídicas relativas à interpretação da convenção e seus protocolos. Contudo, não travam discussões sobre o conteúdo ou extensão de direitos e garantias.

Irrefutavelmente, a Corte Europeia de Direitos Humanos contribui para a criação de uma ordem pública internacional, fundada no respeito aos direitos humanos em todas as circunstâncias<sup>156</sup>. A colaboração prestada influencia positivamente outros sistemas regionais de proteção aos direitos humanos e conforma políticas e decisões nacionais.

Pelo delineamento teórico construído, João Campos da Mota elenca três aspectos característicos do sistema: natureza jurisdicional do mecanismo de proteção; aceitação do princípio do controle internacional dos atos das autoridades nacionais; e possibilidade de o indivíduo acionar o mecanismo de proteção sob certas condições. Graças ao reconhecimento da Corte Europeia de Direitos Humanos, os Estados europeus lograram encetar uma fase de garantia coletiva e institucionalizada dos direitos assegurados<sup>157</sup>. Só que isso não é suficiente. Deve-se, ademais, implementá-los com o fortalecimento das instituições.

### **3.2.2 Sistema Africano**

Constituído a partir da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o sistema regional africano de proteção dos direitos humanos não previa, originalmente, um órgão jurisdicional. Ele só foi criado a partir de um protocolo que entrou em vigor em 2004<sup>158</sup>. Concebido em 2007, recebeu o nome de Tribunal Africano do Direitos do Homem e dos Povos com sede permanente na Tanzânia<sup>159</sup>. Atualmente, aderiram ao

---

<sup>154</sup> CAMPOS, ref. 144, p. 602.

<sup>155</sup> EUROPEAN, p. 146.

<sup>156</sup> TRINDADE, ref. 105, p. 616.

<sup>157</sup> CAMPOS, ref. 144, pp. 590-591.

<sup>158</sup> CASTRO, ref. 140, p. 43.

<sup>159</sup> TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS [em linha] [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/?lang=pt-pt>

protocolo de criação do órgão jurisdicional África do Sul, Argélia, Benim, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Comores, Congo, Gabão, Gâmbia, Gana, Quênia, Líbia, Lesoto, Mali, Malawi, Moçambique, Mauritânia, Maurício, Nigéria, Níger, Ruanda, República Árabe Saaraui Democrática, República Democrática do Congo, República do Congo, Senegal, Tanzânia, Togo, Tunísia e Uganda<sup>160</sup>.

Em primeiro plano, é fundamental assinalar que a sociedade africana está assentada em base comunitária e não individualista. Por isso, a família e a comunidade em que as pessoas vivem ganham especial projeção<sup>161</sup>. A perspectiva egocêntrica de outros sistemas não serve ao contexto social interpretativo da proteção de direitos humanos na África. A exegese do sistema africano deve estar voltada à conjuntura gregária da sociedade local. Com efeito, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos é o único tratado relativo aos direitos humanos que consagra não só a noção de deveres individuais em relação ao próximo, mas também em relação à comunidade<sup>162</sup>. Para chegar a esse ponto, foi necessário superar alguns desafios, inclusive de ordem conceitual.

Antônio Augusto Cançado Trindade, citando outros estudiosos do tema, explicita que a concepção do indivíduo na sociedade africana vincula-se ao grupo social a que pertence, gerando, portanto, deveres correlacionados. Para ele há uma preocupação em fortalecer as bases institucionais dos novos Estados emergentes do processo de descolonização e a universalização dos direitos humanos<sup>163</sup>. Logo, a proteção da dignidade no continente africano decorreu de circunstâncias relacionadas ao fim da condição colonial e ao direito de autodeterminação dos povos<sup>164</sup>. Em outras palavras, foi o curso da independência dos países na África que influenciou os termos da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Não por outra razão, a técnica utilizada foi a de enunciação declarativa<sup>165</sup>.

Contudo, nota-se que a proteção aos direitos humanos é passível de limitação por regimes tirânicos no continente. Então, oscila-se entre o desejo de um novo patamar de desenvolvimento social e as velhas estruturas ditatoriais e excludentes que marcam a vida local<sup>166</sup>. Na África, as oscilações protetivas são resultado do colonialismo e da independência despótica. A situação somada a criação do Tribunal Africano do Direitos do Homem e dos Povos há apenas 15 anos demonstra que o número de casos

---

<sup>160</sup> Ibid., ref. 160.

<sup>161</sup> PIRES, ref. 123, p. 345.

<sup>162</sup> Ibid., ref. 123, p. 336.

<sup>163</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. p. 428. ISBN 978-85-7631-720-3.

<sup>164</sup> PIRES, ref. 123, p. 335.

<sup>165</sup> Ibid., ref. 123, p. 345.

<sup>166</sup> RAMOS, ref. 117, p. 306.

analisados é bem menor do que em outros sistemas regionais. Até 2022, atingiu-se a cifra de 330 petições recebidas<sup>167</sup>.

Ao menos por presunção, inovando no domínio dos sistemas regionais desde os primórdios de sua constituição, a metodologia africana não distingue a natureza dos direitos civis e políticos dos direitos sociais e econômicos, submetendo-se à Comissão Africana dos Direitos do Homem<sup>168</sup> a apreciação de qualquer deles<sup>169</sup>. Todos eles contêm robustez jurídica para fins de gerenciamento dos órgãos de proteção. André de Carvalho Ramos esclarece que:

A Carta foi o primeiro tratado de direitos humanos a elencar de uma só vez, os direitos civis e políticos unidos aos direitos sociais, econômicos e culturais, vencendo a tradicional dicotomia da guerra fria. Inovou, ainda, ao mencionar expressamente o direito ao meio ambiente como direito fundamental (artigo 24). Outro ponto de destaque da carta foi a afirmação de direito dos povos (desenvolvimento, livre disposição sobre seus recursos naturais, autodeterminação) e ainda a previsão de deveres dos indivíduos para com a família e a comunidade, inclusive a comunidade internacional<sup>170</sup>.

Quanto ao acesso dos indivíduos diretamente ao Tribunal Africano do Direitos do Homem e dos Povos há polêmica. Maria José Moraes Pires dá conta de que Jorge Miranda não considera tal cenário, negando a legitimidade de acesso de indivíduos à jurisdição. Por sua vez, Gerin admite comunicações apresentadas diretamente por cidadãos africanos<sup>171</sup>. Na verdade, o que, de fato, ocorre é que a atuação individual no órgão jurisdicional é dificultosa. Condiciona-se a legitimidade ativa do indivíduo a uma declaração específica do Estado-parte, cabendo ao órgão jurisdicional conhecer ou não da petição por decisão própria<sup>172</sup>. Nesse sentido, há precedentes, permitindo a apresentação de demandas por indivíduos. Só que se exige que o Estado contra o qual a demanda é apresentada tenha depositado a declaração reconhecendo a competência do Tribunal Africano do Direitos do Homem e dos Povos para aceitar casos de pessoas físicas e organizações não governamentais<sup>173</sup>.

Por fim, no perfunctório extrato proposto, cabe mencionar a competência contenciosa e consultiva da Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. A primeira exige o esgotamento prévio dos recursos internos e a inexistência de coisa julgada internacional, sendo as decisões proferidas portadoras de força vinculante<sup>174</sup>. De outra parte, há também a competência consultiva. Serve para a emissão de opiniões a pedido

---

<sup>167</sup> TRIBUNAL AFRICANO DE DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. *Processos. Estatísticas* [em linha] [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em <https://www.african-court.org/cpmt/statistic>

<sup>168</sup> A Comissão Africana dos Direitos do Homem está prevista na Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos para garantir a implementação e garantia dos direitos humanos nela consagrados com prioridade em matéria de independência política e econômica, não-discriminação e a libertação de África, a erradicação do colonialismo do continente e do apartheid. AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. *History* [em linha] [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://achpr.au.int/en/about/history>

<sup>169</sup> PIRES, ref. 123, p. 336.

<sup>170</sup> RAMOS, ref. 117, p. 302.

<sup>171</sup> PIRES, ref. 123, p. 339.

<sup>172</sup> RAMOS, ref. 117, p. 307.

<sup>173</sup> TRIBUNAL AFRICANO DE DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. How to file a case [em linha] [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/how-to-file-a-case/>

<sup>174</sup> RAMOS, ref. 117, p. 306.

de um Estado-membro da União Africana, de seus órgãos ou de organização intergovernamental africana reconhecida pela própria União Africana<sup>175</sup>.

### 3.2.3 Sistema Interamericano

Apesar das muitas diferenças entre as realidades política, social e econômica dos continentes americano, africano e europeu e das respectivas atuações dos órgãos jurisdicionais de proteção dos direitos humanos em cada um deles, há convergências em suas jurisprudências<sup>176</sup>. Aparentemente, existe uma influência recíproca nas decisões proferidas nas cortes. Agregue-se, ainda, o diálogo dos sistemas regionais com o sistema global de proteção aos direitos humanos, com os sistemas nacionais e com a sociedade civil. Esse elo é tratado por Flávia Piovesan como um sistema multinível de salvaguarda<sup>177</sup>.

O sistema interamericano de direitos humanos originou-se na Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta OEA) de 1948, complementada pela Convenção Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1969<sup>178</sup>. A tais instrumentos, somaram-se a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Carta Internacional Americana das Garantias Sociais de 1948 para edificar o sistema normativo regional nos Estados americanos<sup>179</sup>. Assim, há pelo menos quatro instrumentos a orientar a salvaguarda dos direitos humanos no continente.

Verifica-se que, atualmente, ratificaram a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de São José da Costa Rica, Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname e Uruguai<sup>180</sup>. Idealmente, todas as nações americanas deveriam acolher o texto convencional, em razão da conhecida insuficiência de proteção aos direitos humanos na região.

Diferentemente do sistema europeu, no sistema interamericano, o indivíduo não está autorizado a apresentar diretamente a demanda ao órgão jurisdicional previsto na Convenção Interamericana de Direitos Humanos. O acesso é obtido por intermédio de petição dirigida à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A presença dessa

---

<sup>175</sup> Ibid., ref. 117, p. 308.

<sup>176</sup> TRINDADE, ref. 105, p. 615.

<sup>177</sup> PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* [em linha]. 2014, 6(2), 143 [consult. 15 nov. 2022]. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2014.62.03>

<sup>178</sup> A Convenção, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica é um tratado internacional que prevê direitos e liberdades que precisam ser respeitados pelos Estados Partes. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *O que é a Corte IDH?* [em linha] [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/que\\_es\\_la\\_corte.cfm?lang=pt#:~:text=Os%20Estados%20que%20ratificaram%20a,Rep%C3%ABlica%20Dominicana%2C%20Suriname%20e%20Uruguai](https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm?lang=pt#:~:text=Os%20Estados%20que%20ratificaram%20a,Rep%C3%ABlica%20Dominicana%2C%20Suriname%20e%20Uruguai)

<sup>179</sup> MIRANDA, ref. 150, p. 360.

<sup>180</sup> CORTE, ref. 179.

opção corporativa é outra diferença básica dos sistemas. Efetivamente, nas Américas, há dois órgãos institucionais para a proteção dos direitos humanos: a Comissão e a Corte. Além dos contrastes já apontados, nas Américas há previsão explícita de medidas provisórias. Essas diferenças entre os sistemas são narradas por Clémerson Merlin Clève<sup>181</sup>.

Saliente-se ainda que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pode ser demandada pelas próprias vítimas da violação de direitos humanos, por representantes das vítimas, por organizações não governamentais ou por outros Estados, assim como está autorizada a iniciar casos de ofício contra Estados violadores de normas de proteção aos direitos humanos<sup>182</sup>. Há, dessa maneira, vasta legitimidade ativa perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ampliando o espectro do acesso à justiça supranacional de proteção dos indivíduos.

Outra conjuntura interessante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos são as condições de admissibilidade para o acesso ao sistema. Trata-se de quatro exigências: esgotamento prévio dos recursos internos, ausência do decurso do prazo de seis meses para representação, ausência de litispendência internacional e de coisa julgada<sup>183</sup>.

É importante destacar o estudo da primeira condição de admissibilidade, já que o esgotamento prévio dos recursos internos foi um dos pontos nodais na decisão do caso Nova Brasília. Sabe-se que o princípio do esgotamento prévio dos recursos internos é uma forma de respeitar a soberania estatal ao enfatizar o caráter subsidiário da jurisdição internacional<sup>184</sup>. No entanto, não é condição absoluta. Há casos de dispensa do requisito de admissibilidade como, de fato, ocorreu no episódio da Favela Nova Brasília envolvendo o Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tomando mais uma vez a análise de André de Carvalho Ramos por empréstimo, nota-se que

A Convenção ainda estipula expressamente casos de dispensa da necessidade de prévio esgotamento dos recursos internos, a saber: 1) não existir o devido processo legal para a proteção do direito violado; 2) não se houver permitido à vítima o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e 3) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos. A jurisprudência da Corte ainda agrega mais três hipóteses de dispensa do esgotamento dos recursos internos: 4) o recurso disponível for inidôneo; 5) o recurso for inútil (por exemplo, já há decisão da Suprema Corte local no sentido diverso; ou 6) faltam defensores ou barreiras de acesso à justiça<sup>185</sup>.

De outro giro, em comum com o sistema europeu, o interamericano conta com a definitividade das decisões das cortes de proteção aos direitos humanos. Inequivocamente, as decisões proferidas, além de definitivas, não estão sujeitas à

---

<sup>181</sup> CLÉVE, Clémerson Merlin. Proteção internacional dos direitos do homem nos sistemas regionais americano e europeu. Uma introdução ao estudo comparado dos direitos protegidos. *Revista de informação legislativa [em linha]*. 1987, 24(95), 23-72 [consult. 10 nov. 2022]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181994>

<sup>182</sup> RAMOS, ref. 117, p. 246.

<sup>183</sup> Ibid., ref. 117, p. 247.

<sup>184</sup> Ibid., ref. 117.

<sup>185</sup> Ibid., ref. 248.

recurso e contam com força obrigatória<sup>186</sup>. Quer dizer que não deve existir contestação do juiz nacional ao resultado dos julgados do órgão jurisdicional regional. Na realidade, o processo é inverso. Isso porque o sistema doméstico não é priorizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Consagra-se a complementariedade entre o sistema doméstico e o interamericano.

Finalmente, é importante examinar os efeitos da responsabilidade internacional do Estado ofensor das regras internacionais de proteção. Ao contrário do sistema europeu, o sistema interamericano, objeto do caso em estudo, requer a acusação sobre violações determinadas e factuais de direitos humanos. Em outras palavras, não há espaço para solução de situações abstratas ou tratamento de pessoas indeterminadas<sup>187</sup>. Na prática, prefere-se o conhecimento de acontecimentos da realidade contemporânea às discussões postas.

Para efeito de reparação, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que se deve eliminar o dano e restituir às partes ao estado anterior na medida do possível. Tanto é que definiu o instituto como um conjunto de medidas tendentes a fazer desaparecer as consequências da violação cometida<sup>188</sup>. Ocorre que é muito improvável que o estado de coisas anterior ao dano seja refeito integralmente. Com isso, percebe-se que o contencioso internacional não é punitivo, mas sim um contencioso de compensação<sup>189</sup>. Nessa linha, manifestou-se a Corte Interamericana apreciando o episódio de Wong Hu Wing:

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre em la mayoría de los casos de violaciones de derechos humanos, este Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados<sup>190</sup>.

Ao fim, releva a opinião de Cançado Trindade para quem a evolução da jurisprudência das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos já faz parte do patrimônio jurídico de todos os Estados e povos de nossos continentes<sup>191</sup>. Não deve ser diferente em relação ao mais recente sistema africano de proteção aos direitos humanos.

---

<sup>186</sup> CASTRO, ref. 140, p. 43.

<sup>187</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade Internacional por violação de Direitos Humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 171. ISBN 85-7147-408-7.

<sup>188</sup> Ibid., ref. 191, p. 251.

<sup>189</sup> REZEK, ref. 106, p. 353.

<sup>190</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Wong Ho Wing vs. Perú [em linha] [consult. 21 nov. 2011]. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_297\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_297_esp.pdf)

<sup>191</sup> TRINDADE, ref. 105, p. 615.

### 3.3 Corte Interamericana de Direitos Humanos

Indiscutivelmente, a criação dos órgãos jurisdicionais regionais de direitos humanos reflete a evolução do Direito Internacional contemporâneo e a construção de uma sociedade global com compromisso de realização da justiça pelos Estados Democráticos de Direito<sup>192</sup>. Como esta investigação científica relaciona-se a fatos tratados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, envolvendo o Caso Favela Nova Brasília, na sequência, serão avaliados os aspectos mais relevantes do órgão jurisdicional regional das Américas que delibera sobre ocorrências de ofensa aos direitos humanos no continente.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos possui sede na Costa Rica e está vinculada à Organização dos Estados Americanos<sup>193</sup>. O órgão goza de certa independência administrativa, contando com orçamento próprio e vasta jurisprudência<sup>194</sup>. A previsão de sua existência consta do Capítulo VIII, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969. Na prática, é um juízo que resolve os casos de violação de direitos humanos perpetrados pelos Estados parte da Organização dos Estados Americanos<sup>195</sup>. Para tanto, é um órgão jurisdicional autônomo e supranacional com função consultiva e contenciosa<sup>196</sup>.

É interessante notar que a corte é um corpo composto por sete juízes eleitos para um período de seis anos, permitida uma reeleição, em conformidade com o artigo 52, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. O instrumento normativo expõe que os magistrados devem ser da nacionalidade dos Estados membros da organização, proibida a duplicidade de autoridades da mesma nação. Acrescente-se, ainda, que, mesmo após o término do mandato de seis anos, os juízes continuarão funcionando nos processos por eles conhecidos já em fase de sentença, não podendo ser substituídos nesse período<sup>197</sup>. Afigura-se, provavelmente, homenagem ao princípio da eficiência que deve orientar os órgãos estatais e até mesmo os supranacionais.

---

<sup>192</sup> Ibid., ref. 105, p. 617.

<sup>193</sup> Fundada em 1948, a Organização dos Estados Americanos é o mais antigo organismo regional do mundo, remontando à União Internacional das Repúblicas Americanas criada no final do século XIX. Foi concebida para alcançar uma ordem de paz e de justiça, promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a independência. O organismo congrega 35 Estados membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela, Barbados, Trinidad e Tobago, Jamaica, Grenada, Suriname, Dominica, Santa Lúcia, Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Bahamas, St. Kitts e Nevis, Canadá, Belize, Guiana. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Quem somos* [em linha] [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](https://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)

<sup>194</sup> TRINDADE, ref. 105, p. 619.

<sup>195</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 13.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 830. ISBN 978-85-309-9003-9.

<sup>196</sup> CORTE, ref. 179.

<sup>197</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* [em linha] [consult. 22 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)

Em relação às funções, repise-se que a corte pode atuar de modo consultivo ou contencioso. O papel consultivo é a manifestação do órgão judicial interpretativa sobre a própria convenção e outros tratados relacionados aos direitos humanos, na forma anunciada no artigo 64, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. No mesmo dispositivo, há autorização para análise da compatibilidade entre as leis internas dos países membros e os instrumentos internacionais nessa atribuição consultiva. É de advertir-se que todos os Estados partes da Organização dos Estados Americanos estão habilitados a questionar à Corte Interamericana sobre os temas listados<sup>198</sup>. Partindo dessa premissa de funções, o órgão regional dispõe de competência para interpretar e aplicar as disposições do seu instrumento normativo de criação firmado pelos Estados partes da Organização dos Estados Americanos<sup>199</sup>. Note-se que há, conseqüentemente, cumulação de critérios para deflagrar a competência jurisdicional: ser membro da Organização dos Estados Americanos e ratificar a Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Quanto à competência contenciosa, é importante frisar a necessidade de reconhecimento da jurisdição do órgão pelo Estado demandado. Esse reconhecimento deve ser expresso e prévio<sup>200</sup>. Além disso, não são julgadas pessoas na Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas sim Estados por atos internacionalmente ilícitos<sup>201</sup>.

Quanto à legitimidade ativa, ao mesmo tempo em que os Estados partes da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão tem capacidade de submeter determinado caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, hipótese consignada no artigo 62.1. De outra sorte, os membros, que ratificaram a convenção, podem não reconhecer a competência da Corte como obrigatória, conforme advertência do aludido dispositivo. Nessa ordem de argumentos, o Estado estaria comprometido com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, mas não se submeteria à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos quando violasse normas primárias de direitos humanos.

A dúvida que poderia surgir diz respeito a vantagem da adesão ao instrumento normativo e a não submissão ao órgão jurisdicional internacional para fins de proteção dos direitos humanos. Parece que há tripla solução à questão colocada. A primeira seria a obrigação de interromper, por impulso próprio, a violação de direitos humanos, mesmo que não fosse possível a condenação judicial internacional. A outra seria uma

---

<sup>198</sup> FERRER, Carlos Jaime Villarroel. A competência consultiva dos Tribunais Internacionais. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. 2014, 2(4), 15 [consult. 15 nov. 2022]. ISSN-e 2304-7887. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5994936>

<sup>199</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 830.

<sup>200</sup> COMISSÃO, ref. 201.

<sup>201</sup> RAMOS, ref. 117, p. 247.

sistemática obrigatória de inserção na legislação nacional dos preceitos de resguardo dos direitos humanos contidos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, mantendo-se a autonomia para decidir sobre as lides engendradas nos juízos internos. Por fim, com base na internalização do tratado, o juiz nacional passa a exercer o controle da convencionalidade na modalidade difusa<sup>202</sup>. Isso quer dizer que a adesão à Convenção Interamericana de Direitos Humanos obriga às instituições nacionais de todas as esferas a cumprir os preceitos previstos no instrumento normativo internacional ratificado, interpretando os fatos conforme convencionalizado.

Especificamente, os Estados partes devem aplicar tanto a Convenção, quanto a jurisprudência que sobre ela se formar como verdadeira obrigação *erga omnes* e padrão interpretativo mínimo<sup>203</sup>. Mazzuoli, nessa altura, ainda, comunica que o controle de convencionalidade transborda os Estados condenados como *res judicata* para os Estados terceiros como *res interpretada*. O sentido é de que a parte envolvida na violação tem contra si a formação de coisa julgada e as partes não envolvidas devem observar a condenação como modelo interpretativo.

Outra pauta que se coloca é se o indivíduo pode acessar diretamente a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A resposta é negativa. Nas palavras de Cançado Trindade, todo o procedimento desenrola-se, diretamente, entre a própria Comissão Interamericana e o Estado reclamado<sup>204</sup>. A vítima de uma lesão a direitos humanos que não obteve a proteção no âmbito interno deve submeter sua reclamação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, conforme interpretação do artigo 61, do Pacto de São José da Costa Rica. É a Comissão que leva à Corte o pleito sobre o ultraje aos direitos humanos. Logo, tanto os particulares, quanto as instituições privadas, do mesmo modo, estão impedidas de ingressar diretamente na Corte Interamericana de Direitos Humanos, diferentemente do que ocorre no sistema regional europeu<sup>205</sup>.

Relate-se também sobre à complementariedade entre o sistema doméstico e o interamericano de proteção. É certo que se apresenta como um princípio estruturante do sistema de proteção interamericano, calcado na soberania estatal<sup>206</sup>. Isso porque devem ser considerados o querer supranacional e o das partes integrantes do sistema. O Direitos Internacional e o doméstico são complementares pelo zelo das nações com os direitos humanos e sua essencial integração às normas nacionais. Como já

---

<sup>202</sup> Cortes internacionais exercem o controle de convencionalidade na esfera doméstica, mediante a incorporação da normatividade, principiologia e jurisprudência protetiva internacional em matéria de direitos humanos no contexto latino-americano. PIOVESAN, ref. 178, p. 151.

<sup>203</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 844.

<sup>204</sup> TRINDADE, ref. 187, p. 233.

<sup>205</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 832.

<sup>206</sup> MOITA, Edvaldo de Aguiar Portela. Complementaridade, cooperação e subsidiaridade como princípios estruturantes dos sistemas de proteção dos direitos humanos. *Revista Themis. Revista da ESMAC* [em linha]. 2013, (11), 81 [consult. 16 nov. 2022]. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/download/60/59&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

explicitado, é uma espécie de modulação da soberania estatal, a fim de que os direitos humanos sejam respeitados pelas próprias vontades dos Estados soberanos ao aderirem aos pactos protetivos das liberdades e garantias fundamentais. A esse respeito,

a Corte recorda que é consciente de que as autoridades nacionais estão sujeitas ao império da lei e, por esse motivo, são obrigadas a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico interno. No entanto, quando um Estado é parte em um tratado internacional como a Convenção Americana, todos os seus órgãos, inclusive seus juízes, também são submetidos a esse instrumento legal. Esse vínculo obriga os Estados Partes a zelar por que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de normas contrárias a seu objeto e fim. Nesse sentido, a Corte estabeleceu que todas as autoridades estatais são obrigadas a exercer ex officio um controle de convencionalidade entre as normas internas e a Convenção Americana, evidentemente no âmbito de suas respectivas competências e das respectivas regras processuais. Isso se refere à análise que os órgãos e agentes estatais (especialmente os juízes e demais operadores de justiça) devem realizar sobre a compatibilidade das normas e práticas nacionais com a Convenção Americana. Em suas decisões e atos concretos, esses órgãos e agentes devem cumprir a obrigação geral de garantir os direitos e liberdades protegidos na Convenção Americana, certificando-se de não aplicar normas jurídicas internas que violem esse tratado, bem como de aplicar corretamente o tratado e os padrões jurisprudenciais desenvolvidos pela Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana<sup>207</sup>.

Outro conteúdo marcante nesta investigação, é a diferença entre sentença estrangeira e sentença internacional. Para Valério Mazzuoli, o Direito Internacional não se confunde com o direito estrangeiro. Então, as sentenças estrangeiras, previstas no artigo 961, do Código de Processo Civil brasileiro, são afetadas à soberania de determinado Estado. Já as sentenças internacionais, proferidas por tribunais internacionais, não se vinculam à soberania de nenhum Estado. Pelo contrário, sua jurisdição é sobre o próprio Estado<sup>208</sup>.

Por todo o exposto, na generalidade sintética proposta neste capítulo, as decisões contenciosas da Corte Interamericana de Direitos Humanos desfrutam das seguintes características: são definitivas, inapeláveis, obrigatórias, vinculantes, possuem efeito direto, fazem coisa julgada internacional, detêm eficácia imediata, e constituem título executivo<sup>209</sup>. Donde se extrai que a proteção dos direitos humanos é, de verdade, objetivada no continente americano.

Vale o alerta de que, mesmo apreciados todos esses atributos, a implementação das decisões é ignorada na prática em alguns casos, porque não há expediente coercitivo para compelir, verdadeiramente, ao seu implemento. Sobretudo se a Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos nada faz para exigir do Estado condenado a efetiva reparação ou ressarcimento<sup>210</sup>. A execução do veredito tornar-se-ia uma ficção. Percebe-se, aí, que as decisões acabam carecendo de falta de juridicidade para formatar um adequado sistema de proteção aos direitos humanos nas Américas. Essa conjuntura prejudica a legitimidade das ações dos órgãos regionais de

---

<sup>207</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório anual 2021* [em linha]. p. 115 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/informe2021/portugues.pdf>

<sup>208</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 844.

<sup>209</sup> *Ibid.*, ref. 199, pp. 833-844.

<sup>210</sup> *Ibid.*, ref. 199, p. 844.

proteção como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Exatamente, o déficit de cumprimento de alguns pontos da condenação internacional do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos o que serviu de fundamento remoto para a propositura da ação de descumprimento de preceito fundamental no Supremo Tribunal Federal.

Em todo caso, não há razão para desalento, pois a normatização do sistema interamericano escolta o alicerce teórico orientador do respeito aos direitos humanos pelos Estados, pela legislação neles produzida e pela interpretação dos tribunais nacionais quanto a essas liberdade e garantias dos seres humanos. Além, é claro, do cenário de que a própria decisão de condenação, por si mesma, já constitui uma forma de reparação para as vítimas e seus familiares<sup>211</sup>. Embora tímida e não integralmente satisfatória, pode representar um mínimo de reconhecimento da violação perpetrada pelos controladores do aparato estatal e uma evolução notável em relação ao antigo esquema vigente, em que indivíduos viviam em um dos continentes mais desiguais e violentos do globo.

No capítulo 3, à vista do exposto, infere-se a condensação dos sistemas de proteção aos direitos humanos no mundo ocidental. A escolha partiu da importância da compreensão da multiplicidade dos esquemas de defesa dos preceitos essenciais à vida humana. Verifica-se que foram descritos em apertada síntese o sistema global desenvolvido pela Organização das Nações Unidas, seguidos pelos sistemas regionais organizados na Europa, África e Américas. Em complementação, como a questões da investigação científica origina-se na Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi dada atenção sumária e específica ao órgão jurisdicional da Organização dos Estados Americanos, cuja competência é reconhecida pelo Brasil desde 1998.

---

<sup>211</sup> Ibid., ref. 199, p. 836.

## 4 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

### 4.1 Regime jurídico dos direitos humanos

Sabe-se que o Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos debruça-se sobre a responsabilidade por ações ou omissões internacionais ilícitas dos Estados<sup>212</sup>. Em outras palavras, aí cuida-se da responsabilidade internacional quando há controvérsias interestatais. Entretanto, a matéria da responsabilização do Estado expande-se também para as violações de normas de direitos humanos acertadas pela comunidade internacional. É que o Direito Internacional possui uma faceta punitiva, ordenadora da tipificação e punição dos autores de infrações de normas protetivas dos indivíduos<sup>213</sup>.

Nesse sentido, conseqüentemente, também pode existir responsabilidade internacional do Estado quando direitos humanos são violados. É a consciência jurídica internacional, em última instância, a fonte material do Direito Internacional<sup>214</sup>. A proteção dos indivíduos desenrola-se para além do próprio Estado. Para a plena garantia dos direitos humanos requer-se um vínculo muito estreito entre a institucionalização da comunidade internacional e a proteção internacional dos indivíduos<sup>215</sup>.

Verifica-se, assim, que o Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos é parâmetro para o regime de proteção aos direitos humanos acaso violados por determinados Estados. Cuida-se do regime geral da responsabilidade internacional. Essa é a premissa que leva a jurista portuguesa Maria Isabel Tavares a nomear as previsões sobre a responsabilidade internacional dos Estados de regime-cúpula, alertando que mesmo em situações em que haja regras específicas no contexto de violações concretas devem ser mantidos os princípios afirmados no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos<sup>216</sup>.

Como já mencionado, a regulação da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas registra normas secundárias acionáveis a partir do desrespeito de normas primárias pelos Estados. Corretamente, os compromissos de proteção aos direitos humanos consideram-se normas primárias. Nessa visão, qualquer violação do quanto pactuado internacionalmente na salvaguarda dos indivíduos constitui a ilicitude condenável. Sinteticamente, há necessidade de os Estados respeitarem seus engagements internacionais<sup>217</sup>.

---

<sup>212</sup> TAVARES, ref. 109, p. 634.

<sup>213</sup> RAMOS, ref. 117, p. 311.

<sup>214</sup> TRINDADE, ref. 105, p. 107.

<sup>215</sup> MIRANDA, ref. 503, p. 43.

<sup>216</sup> TAVARES, ref. 109, p. 635.

<sup>217</sup> RAMOS, ref. 191, p. 14.

Para conhecer o que é uma violação de Direito Internacional invocam-se as obrigações internacionais assumidas pelos Estados. A ideia é que as obrigações internacionais, nascidas a partir da adesão dos Estados aos instrumentos de proteção aos direitos humanos, só possuem conteúdo real quando há um mecanismo de responsabilização eficaz das violações<sup>218</sup>. Foca-se na obrigação assumida pelo Estado e no facto gerador para reconhecer um comportamento violador. É justamente o regime da responsabilidade internacional do Estado que conta com unidade suficiente para contaminar os outros regimes jurídicos internacionais<sup>219</sup>.

Em garantia da credibilidade dos direitos humanos recorre-se, então, a preceitos do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos. Sem a vinculação entre responsabilidade internacional do Estado e direitos humanos, afirma-se um carácter de mero conselho ou exortação moral da proteção dos indivíduos frente a violações de obrigações assumidas perante a comunidade internacional<sup>220</sup>. Nesse diapasão, para validar a juridicidade do conjunto de normas de proteção aos direitos humanos e reafirmar a dignidade dos indivíduos, a responsabilização estatal é essencial<sup>221</sup>. Agregada à essencialidade, reconhece-se a exigência de amplitude da responsabilidade internacional por facto ilícito. Destarte, essas características do instituto geram comprometimento mesmo por ações ou omissões de qualquer dos poderes, unidades políticas ou entes competentes em um Estado. Esse tópico tem como anteparo teórico a chamada cláusula federal, justificada pela regra da atribuição e da unidade estatal.

Em que pese a presença de discussão sobre o modelo adotado, a verdade é que a cláusula federal referenciada não se anuncia em qualquer dos principais instrumentos internacionais ou regionais de direitos humanos<sup>222</sup>. Aliás, ela tampouco está prevista no artigo 28.1, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos<sup>223</sup>. Ao contrário, sua aplicação é embaraçada pela jurisprudência. Justamente a Corte Interamericana de Direitos Humanos afastou a alegação de estrutura federal para o descumprimento de obrigação internacional<sup>224</sup>. Daí, extrai-se que os Estados estão submetidos à responsabilidade pelos preceitos convencionais mesmo que o facto internacionalmente ilícito seja praticado por uma unidade federativa integrante da União. No caso da Favela

---

<sup>218</sup> Ibid., ref. 191, p. 20.

<sup>219</sup> TAVARES, ref. 109, p. 728.

<sup>220</sup> LLORET, Jaume Ferrer. Responsabilidad Internacional por violacion grave y masiva de los derechos humanos: practica española. *Revista Española de Derecho Internacional* [em linha]. 1995, 47(2), 71 [consult. 10 abr. 2023]. ISSN 0034-9380. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=222920>

<sup>221</sup> RAMOS, ref. 191, p. 19.

<sup>222</sup> TIBÚRCIO, ref. 290, p. 145.

<sup>223</sup> COMISSÃO, ref. 201.

<sup>224</sup> TIBÚRCIO, ref. 290, p. 146.

Nova Brasília, foi o Estado do Rio de Janeiro e não a União que agiu em violação aos direitos humanos reconhecida no sistema interamericano.

Outra leitura que se faz é da imperatividade da responsabilidade por facto ilícito. Por meio do instituto, o Estado adquire legitimação governamental doméstica e internacional<sup>225</sup>. A democracia exige o compromisso com o respeito e a reparação das ofensas aos direitos humanos praticadas. Ao mesmo tempo, o Direito Internacional impõe que as obrigações assumidas pelos Estados devem ser cumpridas de boa-fé sem a oportunidade de invocar o direito interno para violar direitos humanos<sup>226</sup>. Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas revela que:

at the core of any effort to establish accountability are three indispensable and interlinked rights: the right to truth, the right to justice, and the right to an effective remedy and reparation. In order to implement these rights, a comprehensive strategy is required that involves governments and civil society and addresses gaps of knowledge, capacity and political commitment<sup>227</sup>.

No tocante à segurança pública, as regras de salvaguarda de direitos humanos encontram-se na Convenção Interamericana de Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Apesar dessa seleção, a Corte Interamericana de Direitos Humanos revelou que é possível a proteção com base em previsões de outros tratados, vislumbra-se o sistema regional e o global de forma integrada<sup>228</sup>. Dessa feita, qualquer proteção conferida internacionalmente aos indivíduos poder ser objeto de exame por responsabilidade internacional do Estado.

Na verdade, cabe ao indivíduo que sofreu eventual violação de direitos humanos escolher o aparato normativo mais conveniente, tendo em vista que direitos idênticos são tutelados por dois ou mais instrumentos de alcance global ou regional<sup>229</sup>. Nessa ordem de argumentos, o intérprete orienta-se de modo a favorecer o indivíduo frente ao Estado transgressor de normas no regime de proteção aos direitos humanos. Logo, vale o princípio da primazia da norma mais favorável<sup>230</sup>. O axioma está expresso no artigo 29, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. A interpretação das normas não pode suprimir ou limitar os direitos e garantias inerentes aos seres humanos. A proteção do indivíduo independe de sua nacionalidade e do local em que se encontra em caso de violação de direitos em países membros da Organização dos Estados

---

<sup>225</sup> ORENTLICHER, Diane. Addressing gross human rights abuses: punishment and victim compensation. *Studies in Transnational Legal Policy* [em linha]. 1994, (26), 435 [consult. 15 abr. 2023]. Disponível em: [https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2720&context=facsch\\_lawrev](https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2720&context=facsch_lawrev)

<sup>226</sup> OPINIÓN CONSULTIVA OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994 [em linha]. p. 8 [consult. 10 abr. 2023]. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf?view=1>

<sup>227</sup> UNITED NATIONS. Establishing effective accountability mechanisms for human rights violations. [em linha] [consult. 15 abril 2023]. Disponível em: <https://www.un.org/en/chronicle/article/establishing-effective-accountability-mechanisms-human-rights-violations>

<sup>228</sup> LEGALE, Siddharta. *A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal Constitucional. Exposição e análise crítica dos principais casos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 3. ISBN 978-65-5510-074-7.

<sup>229</sup> PIOVESAN, ref. 40, p. 358.

<sup>230</sup> RAMOS, ref. 191, p. 146.

Americanos<sup>231</sup>. Não é por outra razão que se questiona o caráter discriminatório da limitação do direito integral das populações moradoras de favelas à segurança pública.

Em diálogo com o sistema regional europeu, reforça-se a compreensão da importância da interferência das instâncias internacionais de proteção aos direitos humanos. Em Portugal, Jorge Miranda enfatiza que vítimas de ofensas em seus direitos, liberdades e garantias podem pedir a tutela consagrada em tratados vinculativos do Estado<sup>232</sup>. Aliás, as normas protetivas podem ser de qualquer natureza e basta que os direitos previstos estejam em vigor para o Estado em causa no momento do comportamento apreciado<sup>233</sup>.

Apesar de todo o externado, há uma regra geral destacada no artigo 44, b, do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos que faz jus a algumas considerações: o esgotamento dos recursos internos. O enunciado determina a manifestação prévia sobre a reclamação pelo Estado como condição de admissibilidade para a deflagração do processo. Não obstante, nas violações aos direitos humanos, o requisito tende a ser mitigado para acesso aos sistemas de proteção. Na realidade, é devido o desfecho antecipado das vias internas para a proteção individual dos direitos humanos<sup>234</sup>. Aceita-se a temporização do princípio da subsidiariedade do direito internacional<sup>235</sup>.

Não chega a surpreender que, no contexto da proteção dos direitos humanos, a jurisprudência internacional tenha se inclinado em favor da flexibilização da regra da extinção antecipada do processo nacional<sup>236</sup>. Sem embargo de tal exigência geral, há eventos em que o princípio será afastado. A Organização dos Estados Americanos indicou três exceções a essa regra geral do esgotamento dos recursos na esfera nacional: a completa inexistência de recursos na esfera interna, atrasos indevidos na apreciação dos recursos possíveis e impedimento na utilização dos recursos<sup>237</sup>.

---

<sup>231</sup> ZONTA, Ana Carolina, e FRANCISCO, Pâmela Rocha. Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma análise a partir do caso Wong Hu Wing vs. Peru. In: *Anais do I Seminário sobre direitos fundamentais e democracia: migrações. 2016*, Curitiba, PR [em linha]. Curitiba: UNIBRASIL, 2016, p. 7 [consult. 20 nov. 2022]. ISBN 978-85-5722-001-0. Disponível em: [www.even3.com.br/anais/migracoes/28294-direito-dos-refugiados-e-o-direito-internacional-dos-direitos-humanos-uma-analise-a-partir-do-caso-wong-ho-wong-v/](http://www.even3.com.br/anais/migracoes/28294-direito-dos-refugiados-e-o-direito-internacional-dos-direitos-humanos-uma-analise-a-partir-do-caso-wong-ho-wong-v/)

<sup>232</sup> MIRANDA, ref. 503, p. 514.

<sup>233</sup> TAVARES, ref. 109, p. 660.

<sup>234</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. p. 236. ISBN 85-230-0439-4.

<sup>235</sup> SOUZA, ref. 48, p. 64.

<sup>236</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Regra do esgotamento dos recursos internos revisitada: desenvolvimento jurisprudenciais recentes no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos. In: FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Liber Amicorum* [em linha]. San José, Costa Rica: CIDH, 1998. v. 1. p. 16. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/liber1.pdf>

<sup>237</sup> TRINDADE, ref. 187, p. 236.

De sua parte, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos abandona a regra em testilha nos chamados casos de violações generalizadas de direitos humanos<sup>238</sup>. De fato, essa foi a inteligência da maioria dos membros da Corte Interamericana de Direitos Humanos já no início de sua criação. No caso *F. Molina Larios versus Honduras* (1913), ficou assentado que a existência de dificuldades ou impossibilidade de esgotamento das vias internas permite por critérios de humanidade<sup>239</sup>. Nessa mesma linha, decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos no processo da Favela Nova Brasília, explicitando que:

O caso em apreço contou com o afastamento da exigência do esgotamento prévio das vias internas, previsto no artigo 61.2, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Mesmo antes da decisão sobre a condenação ou absolvição dos policiais envolvidos na operação que resultou em mortes de civis na comunidade carioca, organizações da sociedade civil recorreram, diretamente, ao sistema interamericano já na década de 90. O litígio ocorreu nas órbitas nacional e internacional para buscar a satisfação das necessidades fundamentais das vítimas concomitantemente. Revela-se, por conseguinte, que se o próprio Estado está a praticar a violação aos direitos protegidos não restaria outra opção às vítimas a não ser acionar outras esferas de tutela internacional como os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos.

Por fim, ainda sobre a responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito violador de direitos humanos, há quem visualize uma grande evolução com a criação dos órgãos jurisdicionais regionais dos sistemas de proteção aos indivíduos. Notoriamente, nota-se uma abertura de espaço para um diálogo horizontal<sup>240</sup>. Em outras palavras, forma-se um rico conjunto de precedentes de cada um dos centros decisórios, aplicados reciprocamente, tornando o regime protetivo mais vigoroso na salvaguarda das liberdades e garantias dos seres humanos.

#### **4.1.1 Responsabilidade por prestação judicial insuficiente**

É consenso que os Estados podem ser responsabilizados internacionalmente por facto ilícito de qualquer de seus poderes ou unidades federativas. Como condenação do Brasil na Corte Interamericana a justificativa da investigação científica, relaciona-se ao comportamento do Poder Judiciário na condução de processo de controle de constitucionalidade com decisão interna capaz de violar o direito fundamental à segurança pública em discriminação da parcela dos brasileiros moradores de favelas, abordar-se-á a controvérsia dos atos judiciais nacionais como fonte de responsabilização internacional do Estado e suas consequências.

Sabe-se que análise judicial é um fato a ser apreciado como qualquer outro e que a decisão tardia, inexistente ou ofensora do conteúdo da salvaguarda do indivíduo viola os direitos humanos<sup>241</sup>. A tutela judicial efetiva é devida pelo Estado imediatamente após qualquer violação direitos, garantias ou liberdades. A pesquisadora Letícia Schirmer de

---

<sup>238</sup> Ibid., ref. 187.

<sup>239</sup> TRINDADE, ref. 187, p. 88.

<sup>240</sup> SOUZA, ref. 48, p. 69.

<sup>241</sup> Ibid., ref. 191, p. 175.

Souza nomeia a pronta e efetiva tutela como um direito estrela em qualquer sistema jurídico que a preveja e garanta. Ela declara que há íntima relação entre proteção judicial e os demais direitos fundamentais. Para a autora, a falta ou a insuficiência da prestação jurisdicional já acarreta uma lesão ao direito subjetivo<sup>242</sup>.

Como dito, no caso da proteção internacional, o parâmetro de apreciação de garantias e direitos não é o direito nacional. Os ordenamentos interno e externo são separados. Havendo colisão entre eles, prevalece o direito internacional ainda que exista alguma espécie de proteção interna de direitos fundamentais. Essa ótica é consagrada por James Crawford e Simon Ollenson ao afirmarem que

first, a State cannot invoke its own municipal law as a justification for refusal to comply with its international obligations, whether under treaties or otherwise. The fact that an act or omission is lawful (or unlawful) under national law does not prejudice the question of its lawfulness or otherwise under international law. Secondly, the content of municipal law is a matter of fact for international law; in theory, the two live in distinct spheres, communicating via the rules of evidence. Thirdly, a State cannot seek to invalidate the entry into force of international obligations by reference to municipal law constraints which it failed to observe<sup>243</sup>.

Diante do descrito, há uma valoração internacional do litígio que não coincide com a valoração interna<sup>244</sup>. São justamente os problemas na aplicação do direito nacional que levam aos reveses da inefetividade da garantia do devido processo legal e à responsabilização internacional do Estado por facto ilícito. É exemplo dessa postura a denegação de justiça. Para Clóvis Beviláqua, denega-se esse direito quando se rechaça, sem fundamento legal, pedido de quem recorre ao Poder Judiciário, quando ocorre postergação de fórmulas processuais impeditivas da prova do direito ou sua defesa; e quando se profere decisão contrária aos princípios universais<sup>245</sup>.

Sem embargo dessa espécie de violação da garantia por denegação judicial, Cançado Trindade esclarece, com base na visão de Jiménez de Aréchaga, que a responsabilidade do Estado por atos judiciais ilícitos não se exaure no conceito da negativa de prestação. Pelo contrário, falhas do sistema também violam a garantia de prestação judicial efetiva. Melhor explicando

o termo compreende propriamente falhas nos recursos judiciais e no trabalho dos tribunais nacionais, em suma, na atividade do ramo judicial do Estado. No exercício da função de proteção, os tribunais nacionais podem incorrer em faltas acarretando denegação de justiça em casos de, e.g., atrasos indevidos ou outras irregularidades processuais. Mas subsiste uma questão disputada e em grande parte discutível: a de se definir se se pode estender substantivamente o termo denegação de justiça a casos de julgamentos<sup>246</sup>.

Outra questão que se coloca é que não se pretende a revisão da sentença nacional transitada em julgado na apreciação dessas decisões judiciais definitivas nas cortes internacionais de justiça. Na verdade, busca-se a condenação internacional do Estado por transgressão de direitos humanos protegidos e não diretamente dos

---

<sup>242</sup> SOUZA, ref. 48, pp. 33-34.

<sup>243</sup> CRAWFORD, ref. 333, p. 458.

<sup>244</sup> RAMOS, ref. 191, p. 178.

<sup>245</sup> REZEK, ref. 106, p. 339.

<sup>246</sup> TRINDADE, ref. 164, pp. 318; 329.

indivíduos agressores desses direitos<sup>247</sup>. Isso quer dizer que não é rediscutida a decisão do juiz nacional. Por isso, não há desrespeito à coisa julgada. Na realidade, as partes e o conteúdo da controvérsia na jurisdição internacional são distintos daqueles analisados na jurisdição interna<sup>248</sup>.

Nota-se, em suma, que a tutela judicial efetiva não é somente garantia. Na verdade, é direito fundamental que respeita à própria dignidade da pessoa humana<sup>249</sup>. São impossíveis a proteção e o exercício dos demais direitos humanos sem a disponibilização de prestação jurisdicional. Nesse diapasão, parece que a falta de proteção judicial das populações discriminadas das favelas ante a interrupção do direito integral à segurança pública prestado pelas polícias caracteriza episódio de denegação de justiça.

No caso favela Nova Brasília, assim como no caso da ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635, a responsabilidade internacional do Estado seria resultado de ato judicial violador do direito à garantia de acesso à justiça e do direito à igualdade pela discriminação dos moradores de favelas do Rio de Janeiro na prestação de segurança pública integral respectivamente.

Tecidas todas as considerações, neste capítulo 4, detectaram-se os tópicos mais relevantes relacionados à responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito. A escolha do conteúdo tratado observou a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos com atenção aos precedentes dos outros sistemas de proteção. A princípio, com o foco voltado ao Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícito, adotado através de Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas no ano de 2001. Buscou-se esclarecer a responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito dispondo sobre o conceito do instituto, sua natureza jurídica, a regulação, os elementos constitutivos, as excludentes de ilicitude, os responsáveis e as formas de reparação. Diante da preocupação de nova responsabilização do Brasil, desta vez, por decisão do Poder Judiciário que limitou a integral atuação das polícias em favelas no Rio de Janeiro, possibilitando o cerceamento da proteção do direito fundamental à segurança pública de moradores não envolvidos em condutas ilícitas, assentaram-se os aspectos do regime da responsabilidade internacional do Estado por violação aos direitos humanos. Ao final, deteve-se à prestação judicial insuficiente objeto de tratamento pela Corte Interamericana na condenação do Brasil no caso Favela Nova Brasília.

---

<sup>247</sup> RAMOS, ref. 191, p. 179.

<sup>248</sup> Ibid., ref. 191, p. 182.

<sup>249</sup> GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. *Novos Estudos Jurídicos* [em linha]. 2002, 7(14), 11 [consult. 05 dez. 2022]. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1>

## 4.1 Regime jurídico do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos (PARI)

### 4.1.2 Conceito

Acredita-se que os Estados soberanos necessitam estabelecer relações recíprocas para a consecução de seus fins sociais, econômicos e políticos<sup>250</sup>. Desse modo, eles efetuam ajustes com outros Estados também soberanos na esfera internacional. Ocorre que, para atingir os níveis de interação desejáveis, é preciso a mitigação de parcela de seus poderes soberanos, a fim de obter apoio das contrapartes em direção aos resultados pretendidos. Esse é o grande dilema das relações estatais contemporâneas. A esse respeito, o constitucionalista português Canotilho sustenta que

nenhum Estado pode permanecer *out*, isto é, fora da comunidade internacional. Por isso, ele deve submeter-se às normas de direito internacional quer nas relações internacionais quer no próprio actuar interno. A doutrina mais recente acentua mesmo a **amizade** e a **abertura ao direito internacional** como umas das dimensões caracterizadoras do Estado de direito<sup>251</sup>.

Via de regra, o vínculo relacional entre os Estados desenrola-se por meio de compromissos internacionais mutuamente aceitos. Se no passado, a convivência era regida, costumeiramente, por frequentes oscilações de poderes locais, as contrariedades resultavam em conflitos entre os povos. Hodiernamente, almeja-se a coexistência pacífica e colaborativa entre os homens em homenagem ao princípio essencial da convivência mundial<sup>252</sup>. O estímulo a relações bilaterais ou multilaterais livremente pactuadas é uma forma das nações engajarem-se tranquilamente fora de suas fronteiras. Para o jurista português Jorge Miranda, o comprometimento bilateral, ou seja, nos quais participam somente duas partes, assenta-se em reciprocidade de interesses. Enquanto, a promessa multilateral, isto é, com pluralidade de partes, cristaliza-se por meio de tratados, nos quais se notam interesses comuns<sup>253</sup>. Para efeitos desse ponto de compreensão, entenda-se tratado como o acordo internacional concluído entre os Estados, sob forma escrita de um único ou vários instrumentos e regidos pelo Direito Internacional<sup>254</sup>.

Para evitar o isolamento indesejado, manter a convivência pacífica e ampliar a receptividade externa, elegeram-se valores que todos os Estados devem acatar na ordem mundial. Para tanto, criou-se um catálogo mínimo de direitos humanos cujo respeito é devido por toda a comunidade internacional democrática como

---

<sup>250</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 244.

<sup>251</sup> CANOTILHO, ref. 55, p. 232.

<sup>252</sup> LIPSON, Leon. *Peacefull Coexistence. Law and Contemporary Problems* [em linha]. 1964, **29**(4), 873 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol29/iss4/>

<sup>253</sup> MIRANDA, ref. 150, p. 64.

<sup>254</sup> Art. 2º. UNITED NATIONS. Vienna Convention on the Law of Treaties 1969. *Treaty Series* [em linha]. 1969, 1155 [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf)

indispensáveis a uma vida digna, sob pena de responsabilidade internacional<sup>255</sup>. Esses cânones essenciais dizem respeito à dignidade da pessoa humana, ou seja, representam tudo aquilo que o indivíduo necessita para sua decente existência. Na compreensão dos juristas franceses Rivero e Moutouh, a ideia da dignidade é imanente à natureza humana, mas só atinge a plenitude por previsão no direito positivo interno ou internacional<sup>256</sup>.

Por isso que, ao se comprometer com outras nações, são fixados *standards* mínimos obrigatórios aos quais se devem obediência. Sendo assim os Estados passam a ser responsáveis por toda ação ou omissão da qual resulte a violação das obrigações assumidas perante a comunidade internacional<sup>257</sup>. Isso significa que o Estado deve observar os instrumentos normativos que firmou pacífica, livre e espontaneamente na órbita externa, satisfazer e reparar as ofensas aos comandos previamente acordados. Em contrapartida aos deveres dos Estados, são gerados direitos para os demais Estados. Deveres e direitos são, portanto, as duas faces dos compromissos ajustados mutuamente na esfera internacional. Caso um Estado pratique um facto internacionalmente ilícito, conta com a obrigação de reparar as consequências que gerar<sup>258</sup>.

Ademais, a fixação de deveres no âmbito das relações externas dos Estados soberanos evita excessos. Se fosse deixado ao seu próprio arbítrio o tipo de sanção imposta, esses mesmos Estados, comprometidos em documentos internacionais, poderiam extrapolar os direitos que lhe foram conferidos em nome de sua própria soberania. É nesse sentido que o professor brasileiro André de Carvalho Ramos defende a análise da responsabilidade internacional do Estado em conjunto com a proteção dos direitos humanos, a fim de afastar o uso abusivo das sanções em face do Estado infrator pelo Estado lesado ou pelo conjunto deles, conforme o regime jurídico aplicável<sup>259</sup>. Na mesma linha, Flávia Piovesan reforça que:

a ideia da proteção dos direitos humanos não se deve reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não se deve restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta para duas importantes consequências:

1ª) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional, em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos forem violados;

2ª) a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito<sup>260</sup>.

---

<sup>255</sup> SOUZA, ref. 48, p. 60.

<sup>256</sup> RIVERO, Jean, & MOUTOUH, Hugues. *Liberdades públicas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 344. ISBN 85-336-2256-2.

<sup>257</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 348.

<sup>258</sup> TRINDADE, ref. 164, p. 324.

<sup>259</sup> RAMOS, ref. 191, p. 15.

<sup>260</sup> PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 5.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1. ISBN 978-85-02-13364-8.

Embora suponha-se sempre a observância dos pactos firmados, é forçoso reconhecer a existência fática do descumprimento de obrigações assumidas por alguns Estados. A imperatividade do direito não é suficiente para impedir sua violação frequente pela comunidade internacional<sup>261</sup>. Pretende-se, por meio da responsabilização, a retomada da situação de normalidade e equilíbrio anteriores à violação das normas ajustadas. Em precisa lição, a professora Maria Isabel Tavares comenta que a responsabilidade internacional do Estado regula as consequências jurídicas que advêm de uma atuação estatal violadora de obrigações jurídico-internacionais de qualquer natureza<sup>262</sup>.

Em consequência, o instituto sopesa as causas dos factos praticados e o resultado de violações aos compromissos previstos nas normas internacionais. O escopo da responsabilidade internacional do Estado é, em última análise, regular relações conflituosas entre sujeitos de direito das gentes<sup>263</sup>. Além do mais, evita-se a intervenção de um Estado na esfera de soberania de outro fora das situações expressamente autorizadas pelo Direito Internacional e pactuadas entre as nações. Vale notar que não há qualquer acepção criminal nessa responsabilização internacional do Estado por facto ilícito<sup>264</sup>. A responsabilidade penal diz respeito apenas a particulares autores de certos crimes como o tráfico de pessoas, a pirataria ou o terrorismo de extrema relevância na área internacional<sup>265</sup>.

Os juristas Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet compreendem a responsabilidade internacional dos Estados como um método disciplinador elementar e indispensável dos vínculos formados entre as nações. É certo que a iniquidade e a desordem não colaboram para a construção da paz duradoura tão esperada desde o pós-guerra. Daí, exprime-se a responsabilidade internacional do Estado como um instituto jurídico destinado a conciliar interesses divergentes e vontades autônomas dos Estados de forma pacífica<sup>266</sup>. É bem verdade que essa tarefa de harmonização é arrojada. No entanto, é crucial a fixação de um meio capaz de assegurar a normalidade das relações estatais e o respeito aos direitos humanos universais, inatos e inerentes ao homem, amplamente reconhecidos e aceitos pela comunidade internacional<sup>267</sup>.

---

<sup>261</sup> ANDRADE, Isabela Piacentini de. Responsabilidade Internacional do Estado por violação do *jus cogens*. *Revista Brasileira de Direito Internacional* [em linha]. 2007, 5(5), 5 [consult. 10 out. 2022]. ISSN 1980-2587. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/dint/article/view/8389>

<sup>262</sup> TAVARES, ref. 109, p. 632.

<sup>263</sup> REZEK, ref. 106, p. 336.

<sup>264</sup> LOPES, José Alberto Azeredo. A Responsabilidade internacional do Estado: entre Codificação e Realidade. *Nação e Defesa* [em linha]. 2001, (97), 69 [consult. 20 jan. 2023]. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1462/1/NeD097\\_JoseAlbertoAzeredoLopes.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1462/1/NeD097_JoseAlbertoAzeredoLopes.pdf)

<sup>265</sup> BRITO, Wladimir. *Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina, 2021. p. 427. ISBN 978-972-40-9371-0.

<sup>266</sup> DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick, & PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p. 680. ISBN: 972-31-0855-0.

<sup>267</sup> CASTRO, ref. 140, p. 43.

Em teor correlato, confirmando a compreensão de que a responsabilidade por factos ilícitos é uma resposta do Direito Internacional aos Estados violadores de suas regras, Valério Mazzuoli retrata uma dupla finalidade para o instituto: preventiva e repressiva. A primeira visa a coagir, psicologicamente, os Estados, a fim de que eles não deixem de cumprir os compromissos internacionais firmados. Enquanto a segunda, pretende atribuir àquele Estado que sofreu um prejuízo uma justa e devida reparação pelo infrator<sup>268</sup>. Há, pois, o balanceamento entre obrigação e sanção. Ao evitar a violação de normas internacionais, a responsabilização do Estado também assegura o desenvolvimento de relações baseadas na paz e na segurança entre os atores internacionais<sup>269</sup>.

Além das funções antes noticiadas, há, ainda, quem visualize a existência de dimensões no delineamento do instituto da responsabilidade internacional do Estado. Esse é o ponto de Jónatas Machado, para quem é possível enxergar a dimensão inibitória, a sancionatória, a reparatória, e a normativa de reposição do equilíbrio de interesses<sup>270</sup>.

Nessa oportunidade, calha enfatizar que as regras de responsabilidade internacional do Estado são acionadas após a violação de regras primárias acordadas pela comunidade internacional. Consta divergência quanto aos conceitos de normas primárias e normas secundárias<sup>271</sup>. De todo modo, interessa nesta investigação científica o entendimento de que regras primárias são aquelas que dispõem sobre o conteúdo de direitos humanos previstos nos instrumentos normativos internacionais firmados pelos Estados e nas regras consuetudinárias do Direito Internacional<sup>272</sup>. Para melhor aclarar o conceito dessas normas primárias, trabalha-se com a obra de Maria Isabel Tavares. A professora explica que normas primárias são normas substantivas, sejam de natureza convencional, consuetudinária ou outra, que impõem obrigações, reconhecem direitos e estabelecem regras de conduta. Em contrapartida, as normas reguladoras da responsabilidade internacional do Estado são normas secundárias. Nelas são previstos o facto gerador da responsabilidade, as consequências jurídicas, e os mecanismos de reação autorizados frente às violações normativas<sup>273</sup>. Como as

---

<sup>268</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 497.

<sup>269</sup> RAMOS, ref. 46, p. 55.

<sup>270</sup> MACHADO, Jónatas E. M. *Direito Internacional: do paradigma Clássico ao Pós-11 de setembro*. Coimbra: Coimbra, 2006. p. 412. ISBN 972-321186-6.

<sup>271</sup> Para Kelsen, as normas primárias são as sancionadoras e as normas secundárias as que prescrevem ou proíbem determinado comportamento. TRIVOSONNO, Alexandre Travessoni Gomes. A Teoria da Estrutura Hipotética das Normas Jurídicas de Kelsen: características, evolução e balanço de sua importância. *Revista Brasileira de Estudos Políticos* [em linha]. 2020, (121), 89 [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/773/569>

<sup>272</sup> CRAWFORD, James. Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. *United Nations Audiovisual Library of International Law* [em linha]. 2012, 3 [consult. 17 nov. 2022]. Disponível em: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_e.pdf)

<sup>273</sup> TAVARES, ref. 109, p. 632.

regras de responsabilidade internacional do Estado só serão acionadas na sequência do descumprimento das normas primárias de garantia de direitos, resta patente o caráter secundário das normas reguladoras do instituto. Em outras palavras, as regras da responsabilização só irrompem em um segundo momento quando da violação da norma substantiva pelos sujeitos de direito internacional.

### 4.1.3 Natureza jurídica

Outra questão que merece análise exordial, é a natureza jurídica da responsabilidade internacional do Estado. Essa não é uma tarefa fácil. Mesmo porque a doutrina e a jurisprudência divergem nesse enfoque do estudo científico, abrindo caminho para algumas possibilidades antagônicas. No intuito de não tornar demasiadamente extensa a discussão, foram apresentadas três combinações possíveis de responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito.

Em primeiro lugar, Valério Mazzuoli trata o instituto como princípio fundamental do Direito Internacional Público. O autor entende que sua finalidade é reparar e satisfazer os danos materiais e éticos sofridos por um Estado em decorrência de factos praticados por outro Estado ou sofridos por indivíduos quando se trata de violação dos Direitos Humanos praticada por um Estado<sup>274</sup>. Sabe-se que os princípios contam com caráter normativo. Assim, os princípios são reconhecidos como procedimento de autointegração<sup>275</sup>. Muitas vezes os princípios não são expressos. Nesses casos, eles decorrem de uma análise sistemática do ordenamento sob avaliação. De tal maneira, há possibilidade de enquadramento do instituto para a proteção dos direitos dos indivíduos e dos próprios Estados atacados por factos ilícitos de outros.

Na visão de Jean Combacau, a natureza jurídica da responsabilidade internacional do Estado é de obrigação internacional de reparação em face de uma violação prévia de norma internacional<sup>276</sup>. Como afirmado em linhas anteriores, fala-se em obrigação secundária surgida com a violação de uma obrigação primária. Havendo afronta a uma obrigação por parte de um sujeito de direito internacional, surge, por conseguinte, o dever de reparação pelo responsável pelo facto ilícito.

De sua parte, André de Carvalho Ramos prefere uma solução conciliatória. Para ele, o instituto da responsabilidade internacional do Estado possui natureza jurídica multifacetada. O autor visualiza o instituto como situação, obrigação, instituição ou mesmo de princípio geral do Direito Internacional Público<sup>277</sup>. Esse caráter estendido

---

<sup>274</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 495.

<sup>275</sup> BOBBIO, Noberto. *Teoria Geral do Direito*. Tradução Denise Agostinetti, 3.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 308. ISBN 978-85-61635-64-0.

<sup>276</sup> COMBACAU, Jean, & SUR, Serge. *Droit International Public*. 2.ª ed. Paris: Montscrestien, 1995. p. 673. ISBN 978-22-750-5480-3.

<sup>277</sup> RAMOS, ref. 191, p. 74.

conta com a vantagem de permitir a definição da responsabilidade internacional do Estado em sentido amplo. Alegadamente, a interpretação das regras expressas, dos princípios e dos costumes internacionais serviriam de suporte para o reconhecimento do instituto.

Seja qual for a interpretação doutrinária adotada em referência à natureza jurídica da responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito, pode-se dizer que ela funciona como um regime unificador do direito internacional<sup>278</sup>. É, por isso, uma tentativa de limitação de poderes dos soberanos em um sistema internacional descentralizado e disperso.

#### 4.1.4 Regulação

A priori, reconhecem-se como fontes primárias do Direito Internacional Público os tratados, os costumes e os princípios gerais do direito. Tanto as regras, quanto os princípios são normas jurídicas<sup>279</sup>. Portanto, ambos contam com força coercitiva para os fins em estudo. De outra sorte, revelam-se a jurisprudência e a doutrina como meios auxiliares para a determinação do direito no plano internacional. A jurisprudência cristaliza-se nos precedentes das cortes internacionais e a doutrina na opinião dos estudiosos do assunto<sup>280</sup>. Esses dados atestam a importância do acompanhamento das decisões judiciais sobre os factos ilícitos estatais para o exato entendimento da matéria apreciada. Tradicionalmente, admite-se, ainda, a equidade para fins de interpretação do direito, sob certas condições<sup>281</sup>, nos termos do artigo 38, do Estatuto da Corte de Haia, de 1920<sup>282</sup>.

Conclui-se que tratados, costumes, princípios, doutrina e equidade resolvem controvérsias de direito das gentes. Antônio Augusto Cançado Trindade, recordando ensinamentos de Charles de Visscher, expõe o caráter de generalidade e positividade dos princípios gerais do direito, tratados e costumes e a expressão individualizada da justiça da equidade<sup>283</sup>. Por isso, a responsabilidade estatal por facto ilícito pode advir da violação não apenas da codificação internacional, mas também dos costumes ou dos princípios<sup>284</sup>.

---

<sup>278</sup> TAVARES, ref. 109, p. 635.

<sup>279</sup> STRECK, ref. 98, p. 68.

<sup>280</sup> CHAVES, Luciano Athayde. As decisões das Cortes Internacionais como Fonte do Direito Internacional. *Revista Direito e Liberdade – ESMARN* [em linha]. 2018, 20(2), 208 [consult. 17 out. 2022]. ISSN eletrônico 2177-1758. Disponível em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_bol\\_etim/bibli\\_bol\\_2006/Rev-Dir-e-Liberd\\_v.20\\_n.02.09.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_bol_etim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.20_n.02.09.pdf)

<sup>281</sup> REZEK, ref. 106, p. 35.

<sup>282</sup> NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS SUELY SOUZA DE ALMEIDA. Estatuto da Corte Internacional de Justiça [em linha]. p. 6 [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu2-8.html>

<sup>283</sup> TRINDADE, ref. 164, p. 97.

<sup>284</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 348.

Verifica-se que o instituto da responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito originou-se dos costumes. Não obstante seu advento costumeiro<sup>285</sup>, foi a partir da década de 50 do século passado, que a Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas<sup>286</sup> tratou de dedicar-se ao tema<sup>287</sup>. Desde então, busca-se à codificação expressa da responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito. A primeira tentativa de sistematização ocorrera já no ano de 1953<sup>288</sup>. Todavia, não foi alcançado o relevante propósito pela organização intergovernamental destinada ao desenvolvimento e à paz mundial naquele início.

Os esforços empreendidos culminaram, enfim, com a elaboração de um Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Facto Internacionalmente Ilícito, adotado através de Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas no ano de 2001<sup>289</sup>. O projeto é regularmente atualizado, servindo de balizamento para compreensão e aplicação da responsabilidade internacional dos Estados por factos ilícitos. Em função disso, entende-se que os artigos deveriam reunir-se em uma convenção internacional vinculativa. Essa é a posição adotada por Portugal, nos termos apresentados pela jurista Maria Isabel Tavares<sup>290</sup>.

O texto contém 59 artigos, regulando os meandros do instituto. Em análise geral, o projeto entabula as condições necessárias para o surgimento da responsabilidade em sua primeira parte. Nela são explicitados os princípios gerais, definidas as condutas atribuíveis aos Estados, caracterizada a obrigação internacional, explicado o consórcio entre Estados para fins de violação, e enumeradas as excludentes de ilicitude. De outro prisma, na segunda parte do projeto, são retomados o tratamento dos princípios gerais, elencadas as formas de reparação e veiculadas as violações de normas cogentes. Prontamente, na terceira parte, há explicitação dos meios de invocar a responsabilidade internacional, disposições sobre as contramedidas para cumprimento de obrigações, e informação sobre as regras gerais aplicáveis a todas as formas de violação para fins de responsabilização internacional estatal<sup>291</sup>.

---

<sup>285</sup> RAMOS, ref. 191, p. 49.

<sup>286</sup> A Comissão de Direito Internacional foi estabelecida pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948 com o objetivo de desenvolver e codificar o Direito Internacional, nos termos do artigo 13, da Carta das Nações Unidas. CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A ONU e o Direito Internacional* [em linha] [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://unicrio.org.br/acao/direito-internacional/#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20de%20Direito%20Internacional,da%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas>.

<sup>287</sup> ANDRADE, ref. 230, p. 5.

<sup>288</sup> RAMOS, ref. 191, p. 54.

<sup>289</sup> ANDRADE, ref. 230, p. 7.

<sup>290</sup> TAVARES, Maria Isabel. *Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos*. Fechar o Círculo. LOPES, José Alberto Azeredo, coord. Regimes Jurídicos Internacionais. Porto: Editora Universidade Católica, 2020. v. 2. p. 619. ISBN 978-98-988-3582-6.

<sup>291</sup> UNITED NATIONS. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries* [em linha] [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)

Assinale-se que o projeto se refere tão somente à responsabilidade internacional estatal e não à responsabilidade das organizações internacionais. Em 2001, a Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas produziu um outro projeto de artigos para as organizações internacionais com a adoção de uma resolução distinta pela Assembleia Geral<sup>292</sup>.

Ao lado da essencialidade do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional do Estado por Facto Internacionalmente Ilícito, nota-se a precariedade de sua existência. Isso é resultado da descentralização da comunidade internacional com a falta de um poder central vinculante e de mecanismos eficazes de coação de Estados soberanos<sup>293</sup>. Não existe uma jurisdição cosmopolita destinada a cuidar das contendas de responsabilização interestatais por facto ilícito em todo o globo. Ao contrário, são prestigiados os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos. Nem deveria falar-se em uma jurisdição global, porque, nas palavras de Hannah Arendt,

qualquer que fosse a forma que pudesse assumir um governo mundial com poder centralizado sobre todo o planeta, a própria noção de uma força soberana a governar toda a Terra, com o monopólio de todos os meios de violência, sem controle e verificação por parte de outros poderes soberanos, não é apenas um pesadelo ameaçador de tirania, mas seria o fim de toda vida política, tal como a conhecemos. Os conceitos políticos se baseiam na pluralidade, diversidade e limitações mútua<sup>294</sup>.

A busca do equilíbrio das relações é o objetivo da justiça. Por isso, deve-se encontrar um ponto intermediário entre escassez e excesso<sup>295</sup>. Para tanto, fixaram-se critérios mínimos no intuito de assegurar um entendimento estável entre as potências estrangeiras, impondo-se àquelas que violam ou abalam essa estabilidade um ônus jurídico com o qual deverão arcar<sup>296</sup>. Nessa linha de raciocínio de limitações mútuas, Maria Isabel Tavares comunica que o regime jurídico da responsabilidade internacional “unifica” um direito internacional composto por diversos regimes com aplicação simultânea. Para a autora é assim, porque um mesmo facto qualificado como internacionalmente ilícito pode desencadear a aplicação do regime jurídico da responsabilidade internacional e outro(s) regime(s) jurídico(s)<sup>297</sup>.

Todo esse arcabouço teórico demonstra que o sistema nacional é acessório. É certo que aquilo que importa é a configuração do facto ilícito no ambiente internacional. Em outras palavras, aplica-se o princípio da irrelevância do direito interno à exegese da responsabilidade internacional do Estado, destacado no artigo 32, do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Facto Internacionalmente Ilícito.

---

<sup>292</sup> TAVARES, ref. 109, p. 634.

<sup>293</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 494.

<sup>294</sup> ARENDT, Hannah. *Homens em tempos sombrios*. Tradução Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. p. 90. ISBN 978-85-359-1329-3.

<sup>295</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução e notas de Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2015. p. 49. ISBN 978-85-440-0101-1.

<sup>296</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 196.

<sup>297</sup> TAVARES, ref. 109, p. 635-636.

Nele preve-se a impossibilidade de o Estado invocar o direito nacional como justificativa para falhar ao cumprimento das obrigações acordadas<sup>298</sup>. Nessa linha, Crawford entende que “issues of ‘internal’ law are irrelevant to international law: for example, national law may be relevant as a fact in an international tribunal. But the characterization of conduct as lawful or not is an autonomous function of international law”<sup>299</sup>.

Para dizer o essencial, o Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional do Estado por Facto Internacionalmente Ilícito caracteriza um conjunto de regras e princípios organizados no sistema global de proteção aos direitos humanos, primordialmente, para nortear as decisões das instâncias incumbidas de deliberar sobre os ilícitos praticados internacionalmente pelos Estados em diferentes regimes.

#### 4.1.5 Elementos

Quanto aos elementos necessários para a caracterização da responsabilidade internacional do Estado, há notável divergência entre os estudiosos da complexa temática. Consta desacordo doutrinário quanto à quantidade, à terminologia e aos arranjos dos componentes elementares da responsabilização, conforme a convicção de cada autor selecionado.

Em ordem decrescente, cita-se a parcela da doutrina que exige quatro elementos para a caracterização da responsabilidade internacional do Estado. O jurista brasileiro Hidelbrando Accioly apregoa a necessidade de conduta, resultado, dano e culpa<sup>300</sup>. Na mesma linha quadripartite, o português Jorge Miranda concebe que a responsabilidade internacional do Estado envolve comportamento; imputação; dano; e nexos de causalidade<sup>301</sup>. Essa é também a visão de Wladimir Brito, o qual abarca na composição dos quatro elementos: fato voluntário; ilicitude; imputação do fato ao Estado lesante; e nexos de causalidade entre o fato e o dano<sup>302</sup>. Portanto, consolida-se a similitude de uma série de quatro elementos, mas uma divergência terminológica.

Na sequência, realça-se a compreensão elementar tripartite. Para o professor André de Carvalho Ramos existem três elementos caracterizadores da responsabilidade internacional do Estado. Para ele, tais elementos são facto ilícito; resultado lesivo ou dano; e nexos causal que liga o facto ao resultado lesivo<sup>303</sup>. Também considerando a mesma quantidade de elementos, manifesta-se o jurista brasileiro Celso Renato Duvivier de Albuquerque Mello. Para o autor, o primeiro elemento da responsabilidade

---

<sup>298</sup> UNITED NATIONS, ref. 259.

<sup>299</sup> CRAWFORD, James. *State Responsibility*. [Agenda item 2]. Document A/CN.4/49 and Add. 1-7 [em linha] [consult. 13 out. 2022]. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_490.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_490.pdf)

<sup>300</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 349.

<sup>301</sup> MIRANDA, ref. 150, p. 367.

<sup>302</sup> BRITO, ref. 234, p. 428.

<sup>303</sup> *Ibid.*, ref. 191, p. 107.

internacional é o facto ilícito; seguido da imputabilidade e do prejuízo ou do dano<sup>304</sup>. A tal posicionamento adere Francisco Rezek para quem só haverá responsabilidade se o facto ilícito acarretar um dano material ou imaterial<sup>305</sup>. Significa que não seria possível pleitear reprimenda sem a configuração do prejuízo causado pelo facto ilícito. Logo, para esses autores, a divergência centra-se também na terminologia e não na quantidade de elementos para a configuração da responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito.

Para encerrar, aduz-se à opinião da estudiosa portuguesa Maria Isabel Tavares. A jurista considera que o facto gerador da responsabilidade é constituído por um elemento subjetivo e um objetivo. De um lado, o elemento subjetivo cristaliza-se na conduta imputável ao Estado. De outro lado, o elemento objetivo compõe-se pela ilicitude da ação ou omissão praticada. Para a autora, resumidamente, somente os factos objetivamente imputáveis a um Estado por meio de vínculo jurídico, funcional ou factual, ou através de um órgão, podem ser a ele atribuídos<sup>306</sup>. Iguamente, Olleson opina que há “two conditions for an internationally wrongful act, namely, that conduct must be attributable to the State, and that conduct must constitute a breach of an international obligation incumbent on the State”<sup>307</sup>. No mesmo tom, Jimenez Arechagua esclarece que é necessário “the breach of an international legal obligation and the attribution of that breach to a State as a legal person”<sup>308</sup>. Completa essa mesma visão, a explicação de que Roberto Ago, relator especial para o tema na elaboração do projeto, eliminou a exigência do dano material enquanto elemento da responsabilidade internacional do Estado<sup>309</sup>.

Apesar da divergência doutrinária apresentada, é seguro que, de sua parte, o Projeto de Artigos de Reponsabilidade dos Estados sobre Factos Internacionalmente Ilícitos da Organização das Nações Unidas prevê apenas o facto ilícito e a imputabilidade como elementos essenciais. Abertamente, o texto prescreve simplesmente dois componentes. Do mesmo jeito, a prática internacional recente dispensa a aferição da existência do dano<sup>310</sup>. Isso quer dizer que a intelecção das cortes

---

<sup>304</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12.ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 1. p. 500. ISBN 85-7147-150-9.

<sup>305</sup> REZEK, ref. 106, p. 341.

<sup>306</sup> TAVARES, ref. 109, p. 640.

<sup>307</sup> OLLESON, Simon. The impact of ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. *British Institute of International and Comparative Law* [em linha] p. 06 [consult. 20 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.biiicl.org/files/3107\\_impactofthearticlesonstate\\_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf](https://www.biiicl.org/files/3107_impactofthearticlesonstate_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf)

<sup>308</sup> ARECHAGA, J., e TANZI, A. International State Responsibility. In: BEJAOU, Mohammed. *International Law: Achievements and Prospects*. Paris: Unesco, 1992. p. 348 [consult. 29 jan. 2023]. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=jrTsNTzcY7EC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=International+Law:+Achievements+and+Prospects.&source=bl&ots=\\_p37rH\\_AKe&sig=ACfU3U0MxB4eAakxTT6d5JJDYUWgz0okLg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKewi06ceOpO38AhU5K7kGHSbcDGWQ6AF6BAgOeAM#v=onepage&q=International%20Law%3A%20Achievements%20and%20Prospects.&f=false](https://books.google.com.br/books?id=jrTsNTzcY7EC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=International+Law:+Achievements+and+Prospects.&source=bl&ots=_p37rH_AKe&sig=ACfU3U0MxB4eAakxTT6d5JJDYUWgz0okLg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKewi06ceOpO38AhU5K7kGHSbcDGWQ6AF6BAgOeAM#v=onepage&q=International%20Law%3A%20Achievements%20and%20Prospects.&f=false)

<sup>309</sup> RAMOS, ref. 191, p. 203.

<sup>310</sup> Ibid., ref. 191, p. 201.

internacionais não impõe a comprovação de prejuízo. Como os órgãos jurisdicionais internacionais respondem pela interpretação e pelas decisões das controvérsias sobre as questões postas, a sua compreensão de que a ilicitude e a imputação satisfazem o reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito é suficiente. Não mais do que os dois componentes são o bastante.

Então, extrai-se que há variedade de vocabulário e fartura de elementos na compreensão de cada um dos dez autores apresentados sobre o tópico. Cada qual arranja os termos facto ilícito, facto voluntário, ilicitude, resultado lesivo, nexos causal, imputabilidade ou o dano a seu modo. A crítica que se faz é que quanto maior a quantidade de elementos, maior é a dificuldade para a caracterização da responsabilidade. A situação parece tornar ainda mais trabalhosa a reparação da violação das normas primárias. Consequentemente, a comprovação de apenas dois elementos simplifica o reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado.

Sem embargo dos debates levantados, prioriza-se a seguir o exame do facto ilícito e da imputabilidade neste breve estudo sobre os elementos constitutivos da responsabilidade internacional do Estado. A escolha das circunstâncias caracterizadoras da responsabilidade internacional do Estado adere ao Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Facto Internacionalmente Ilícito. Essa opção analítica vai ao encontro da tendência dos precedentes sem contrariar os costumes ou parcela da doutrina.

Inicialmente, insta analisar o primeiro elemento da responsabilidade internacional do Estado: o facto ilícito. Esse tipo de ação ou omissão constitui-se naquilo que origina a responsabilidade internacional do Estado<sup>311</sup>. É esse facto ilícito que inicia a caracterização do instituto. Ele ocorre pela realização de um comportamento violador de uma obrigação internacional existente previamente por meio de uma ação ou omissão imputável ao Estado de acordo com o Direito Internacional<sup>312</sup>. À vista disso, o cerne da questão é a violação de uma obrigação internacional primária acordada pelas contrapartes.

Retomando a premissa indicada por Maria Isabel Tavares<sup>313</sup>, agregada à definição de André de Carvalho Ramos<sup>314</sup>, o facto ilícito comporta dois desdobramentos para fins de responsabilidade internacional do Estado. O primeiro seria o componente subjetivo, que é a imputação, e o segundo seria o objetivo, que é a ilicitude. Diante disso, o facto internacionalmente relevante deve ser imputável ao Estado e violar norma primária de

---

<sup>311</sup> CAMPOS, ref. 134, p. 89.

<sup>312</sup> RAMOS, ref. 191, p. 108.

<sup>313</sup> TAVARES, ref. 109, p. 640.

<sup>314</sup> RAMOS, ref. 191, p. 109.

Direito Internacional. Assim sendo, o fundamental é a conduta em si mesma<sup>315</sup>. Por essa exigência de violação de norma primária internacional, depreende-se que a ordem jurídica nacional não define o facto ilícito internacional. A ordem interna não serve de escusa para a prática de factos em desconformidade com os compromissos assumidos no que respeita aos demais Estados soberanos, com os princípios gerais de direito das gentes ou com suas regras costumeiras<sup>316</sup>. O direito interno regula, por óbvio, as relações internas de cada Estado. “The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law”<sup>317</sup>.

Em congruência, passa-se à imputabilidade agora. Refere-se ao componente que une a ilicitude e a atribuição. Em outras palavras, refere-se ao instituto que vincula o causador do dano ao facto ilícito. Vê-se, pois, que a imputação não se confunde com a autoria<sup>318</sup>. Isso é importante no momento da análise da responsabilidade internacional do Estado por facto de particular. Nesse aspecto, o autor é o particular e o responsável é o Estado pela conduta perante a comunidade internacional, conforme será tratado com maior acuidade a seguir.

Ainda sobre a imputabilidade, a Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas diz que ela é normativa, ou seja, é jurídica. Levando-se em conta que o Estado é representado por pessoas, a qualificação de tais pessoas será dada pelo Direito Internacional, podendo ou não coincidir com a interpretação realizada pelo direito interno<sup>319</sup>. Esse entendimento está de acordo com o princípio da primazia do Direito Internacional, significando que

se desprende la superioridad del tratado internacional sobre el derecho interno, en materia de derechos fundamentales, lo cual es un principio general en el derecho internacional, no han sido pocos los Estados que han pretendido –so pretexto- de la autonomía de su derecho interno (o través de interpretaciones de los Tratados internacionales) frente al derecho internacional soslayar lo antes expuesto, ya sea por la falta de conocimiento del mismo o por intereses ajenos a la protección de los derechos<sup>320</sup>.

A sério, o dogma do Direito Constitucional centrado no Estado e na soberania estatal tende a fragilizar-se, tornando as ordens jurídicas nacionais parciais em benefício da ordem internacional<sup>321</sup>. A base da assertiva remonta ao princípio da igualdade entre Estados. Mesmo soberanos, todos os Estados estão igualmente

---

<sup>315</sup> MIRANDA, ref. 150, p. 368.

<sup>316</sup> REZEK, ref. 106, p. 338.

<sup>317</sup> OLLESON, ref. 269, p. 19.

<sup>318</sup> MELLO, ref. 273, p. 251.

<sup>319</sup> RAMOS, ref. 191, p. 113.

<sup>320</sup> LEON, Aníbal Quiroga. Ejecución y proyección em el ámbito interno de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Direitos Sociais e Políticas Públicas* [em linha]. 2017, 5(2), 1140-1183 [consult. 13 jan. 2023]. ISSN 2318-5732. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/335>

<sup>321</sup> CANOTILHO, ref. 55, p. 1217.

submetidos à ordem internacional<sup>322</sup>. Esse dado é relevante para a necessidade de cooperação mútua estatal e o afastamento da segregação entre as nações.

É preciso acrescentar que o Estado não conta com existência corpórea. Ele atua, verdadeiramente, por meio de seus órgãos, cuja estruturação está condicionada pelas obrigações que assumir na arena internacional, limitando seus arranjos possíveis na esfera interna<sup>323</sup>. Quer dizer, assim, que o Estado atua como pessoa moral decorrente de um conjunto de normas criadoras de sua forma e reguladoras de sua conduta. Por conseguinte, é responsável o sujeito a quem se atribuírem direitos e deveres na ordem jurídica internacional<sup>324</sup>.

Em continuação, resulta que a responsabilidade pode ser direta ou indireta. A primeira advém da atuação imediata dos órgãos de um Estado ou de uma organização internacional. Em outra paragem, a responsabilidade indireta deriva de facto de dependência vinculada ou de ente federativo que haja atuado em uma relação internacional em nome da soberania estatal<sup>325</sup>. Nesse último sentido, sob o regime de responsabilização por violação a direitos humanos, foi a condenação do Brasil por facto ilícito do Estado do Rio de Janeiro na Corte Interamericana por ocasião da prestação de tutela jurisdicional deficiente em relação às operações letais de 1994 e 1995 na favela Nova Brasília. A condição de ente federativo retrata a responsabilidade do Estado brasileiro por violações a direitos humanos.

Finalmente, ainda investigando sobre a atribuição, vale a informação de Maria Isabel Tavares ao elencar três tipos de Estados lesados<sup>326</sup>. Em primeiro lugar, ela cuida dos Estados tocados singularmente pela violação normativa. Em seguida, fala dos Estados abalados pela afronta a direitos de todo um grupo de Estados. Por último, cita os Estados que sofreram alteração de tal monta em sua posição jurídica que parecerem mesmo diretamente lesados. A autora, então, lista Estados diretamente lesados, os indiretamente lesados e os lesados pela violação das normas acatadas na esfera internacional. A diferença tem relevo para compreender o poder de agir de cada Estado frente à violação praticada. Se o dano é direto, como no caso brasileiro no regime de proteção aos direitos humanos, as vítimas podem demandar reparação do facto ilícito praticado.

Por fim, ciente de que o dano não é elemento no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Facto Internacionalmente Ilícito, insta anotar que sua explicitação parece um conceito mais ligado à definição do tipo de

---

<sup>322</sup> TIBÚRCIO, Carmen, e BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 29. ISBN 978-85-7147-849-7.

<sup>323</sup> RAMOS, ref. 191, p. 111.

<sup>324</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 347.

<sup>325</sup> REZEK, ref. 106, p. 338.

<sup>326</sup> TAVARES, ref. 109, p. 701.

reparação a ser fixada. Não se caracteriza como requisito da responsabilidade. Partindo do entendimento de que o dano sempre procede de um facto ilícito<sup>327</sup>, somente sua existência permite demandar uma reparação<sup>328</sup>. Significa, em vista disso, que para a fixação do tipo de reprimenda deve voltar-se ao tipo de prejuízo causado pelo facto ilícito.

#### 4.1.6 Excludentes de ilicitude

Identificados os elementos constitutivos da responsabilidade internacional do Estado por factos internacionalmente ilícitos, assinalam-se as causas excludentes da ilicitude concisamente. Vale dizer que são institutos que afastam a antijuridicidade da conduta tipificada na norma primária de direito internacional. Em princípio, a ação ou omissão, enquadradas normativamente como típicas na forma pactuada entre os Estados, passam ser lícitas por estarem acobertadas por situações que autorizam sua prática. Em outros termos, essas causas transformam um facto estatal típico em lícito, afastando, por conseguinte, a responsabilização internacional do Estado<sup>329</sup>.

Trata-se de mais um tópico em que há divergência doutrinária acerca da nomenclatura e da variedade das excludentes. No entanto, como não houve reconhecimento de excludentes de ilicitude no regime de proteção aos direitos humanos da decisão da Corte Interamericana no Caso Favela Brasília, não se pretende aprofundar as ideias.

No âmbito internacional, diversas teorias buscam esclarecer as situações que excluem a ilicitude da responsabilidade dos Estados por facto ilícito. No escopo desta investigação científica, parte-se do Projeto de Artigos de Responsabilidade dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Nele elencam-se seis causas excludentes da ilicitude entre os artigos 20 a 27: consentimento; legítima defesa; contramedidas; força maior; perigo extremo; e estado de necessidade<sup>330</sup>.

Antes de nada mais, assinala-se que o artigo 26, do Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade Internacional do Estado por Factos Ilícitos, não permite a exclusão da ilicitude de ação ou omissão afrontosa à norma imperativa de Direito Internacional. Na doutrina, a professora Maria Isabel Tavares repercute essa compreensão de que as circunstâncias excludentes não compreendem as violações de normas imperativas<sup>331</sup>.

---

<sup>327</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 503.

<sup>328</sup> DINH, ref. 235, p. 701.

<sup>329</sup> ALVARES, Roberta Karolinny Rodrigues. Questões de responsabilidade internacional: causas de exclusão da ilicitude de atos internacionais (típicos) do Estado. In: PEREIRA, Maria de Assunção do Vale, org. *Questões de Responsabilidade Internacional* [em linha]. Braga: Universidade do Minho, 2016, p. 217 [consult. 20 nov. 2022]. ISBN 978-989-99693-0-8. Disponível em: [https://ionline.ipliria.pt/bitstream/10400.8/4601/1/Questoes\\_de\\_Responsabilidade\\_Internacionais.pdf](https://ionline.ipliria.pt/bitstream/10400.8/4601/1/Questoes_de_Responsabilidade_Internacionais.pdf)

<sup>330</sup> UNITED NATIONS, ref. 259.

<sup>331</sup> TAVARES, ref. 109, p. 665.

É de salientar que os Estados não podem transigir quanto a sua proteção. Isso porque tais normas são as balizas mínimas para a garantia da liberdade e da dignidade das pessoas e contêm valores essenciais da comunidade internacional.

As normas imperativas dividem-se em normas cogentes (*jus cogens*) e obrigações *erga omnes*. Seu diferencial é que as primeiras são inderrogáveis. Por seu turno, as últimas só podem ser derogadas para aumentar a proteção jurídica<sup>332</sup>. Tecnicamente, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (CVDT) só admite a modificação por normas de Direito Internacional geral subsequentes da mesma categoria<sup>333</sup>. Esses conceitos importam na diferenciação do regime jurídico aplicável à responsabilidade internacional do Estado exposto adiante.

Feitas as considerações iniciais, chega-se ao estudo da primeira causa excludente de ilicitude tratada no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional do Estado por Factos Ilícitos que é o consentimento. Sabe-se que a ilicitude não é constituída em qualquer caso para fins de Direito Internacional<sup>334</sup>. Há contextos em que os Estados envolvidos podem aceitar a prática de determinado facto. Cuida-se de opção a demandar a observância de alguns requisitos. Para esse fim, o consentimento deve ser válido, eficaz, expreso e emitido por autoridade com atribuição para transigir<sup>335</sup>. Sem tais pressupostos a anuência não produzirá efeito de excluir a ilicitude.

Outra exigência posta pelos teóricos é que para valer o consentimento deve ser prévio. Então, a anterioridade é mais um adendo da excludente de ilicitude<sup>336</sup>. Advirta-se que o consentimento posterior também repercutirá na exoneração da responsabilidade internacional do Estado, mas sem caracterizar o fenômeno da exclusão da ilicitude. Em verdade, se posterior, o consentimento transforma-se em renúncia ao direito de invocar responsabilidade internacional<sup>337</sup>.

De toda sorte, o facto consentido deve manter-se nos limites da aquiescência conferida<sup>338</sup>. Isso é uma disposição do artigo 20, do Projeto de Artigos de Responsabilidade dos Estados por Facto Internacionalmente Ilícito. Não é legítimo extrapolar os contornos da concessão para isolar a ilicitude da ação ou omissão praticada em afronta às obrigações internacionais do Estado. Essa é uma perspectiva

---

<sup>332</sup> RAMOS, ref. 117, pp. 46-48.

<sup>333</sup> UNITED NATIONS. *Office of legal affairs. Vienna Convention on law of treaties. Artigo 53* [em linha] [consult. 07 nov. 2022]. Disponível em [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf)

<sup>334</sup> DINH, ref. 235, p. 695.

<sup>335</sup> ALVARES, Roberta Karoliny Rodrigues. Questões de responsabilidade internacional: causas de exclusão da ilicitude de atos internacionais (típicos) do Estado. In: PEREIRA, Maria de Assunção do Vale, org. *Questões de Responsabilidade Internacional* [em linha]. Braga: Universidade do Minho, 2016. p. 217 [consult. 20 nov. 2022]. ISBN 978-989-99693-0-8. Disponível em: [https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/4601/1/Questoes\\_de\\_Responsabilidade\\_Internacionais.pdf](https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/4601/1/Questoes_de_Responsabilidade_Internacionais.pdf)

<sup>336</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 516.

<sup>337</sup> TAVARES, ref. 109, p. 666.

<sup>338</sup> MACHADO, ref. 239, p. 426.

do princípio da boa-fé estampado no artigo 2º, 2, da Carta das Nações Unidas, para que todos os membros cumpram as obrigações assumidas<sup>339</sup>.

Decididamente, agregado ao consentimento e à renúncia, é importante lidar com a chamada prescrição liberatória. Para Valério Mazzuoli, o instituto consiste no silêncio do Estado lesado relativamente ao dano sofrido após certo lapso temporal<sup>340</sup>. Nessa situação, o agredido permanece calado em relação à violação de um direito conferido a si.

Posto isso, condensando a causa excludente da ilicitude do consentimento para fins de afastar a responsabilidade internacional do Estado, exige-se uma conduta voluntária, válida, eficaz, expressa, prévia, limitada e exercitada pelo lesado em tempo razoável. De outro modo, o Estado violador ficará comprometido com a reparação do dano. As exceções são a renúncia e a prescrição liberatória aptas a afastar a responsabilidade internacional.

A segunda causa excludente da ilicitude é a legítima defesa. Trata-se da resposta imediata e proporcional a uma agressão ou ataque ilícito que desonera o Estado da responsabilidade internacional<sup>341</sup>. Em tal contexto, o ataque é apenas um revide protetor frente a um facto ilícito anterior envolvendo sujeitos de direito internacional. Jónatas Machado esclarece que a possível vítima, pela sua atitude inicial, perde o direito de invocar a ilicitude do comportamento alheio de resposta<sup>342</sup>. Denota-se, pois, que a lesão progressiva injusta seguida de pronta atitude estatal é condição da excludente. Sob esse plano, voltando ao regime de responsabilidade internacional por violação de direitos humanos, se criminosos praticaram injusta e prévia agressão à vida ou à integridade física dos representantes do Estado nas operações de 1994 e 1995 na favela Nova Brasília, haveria a exclusão da ilicitude dos factos praticados pelos policiais. Ocorre que essa circunstância não foi sequer apurada. Acerca do tema, houve verdadeira denegação de justiça a todos os envolvidos naquela ocasião, incluindo as vítimas, seus familiares e até aos policiais envolvidos.

Inequivocamente, para Jorge Miranda, a legítima defesa afasta até o dever de indenizar. O embasamento desse preceito são razões essenciais de justiça, de igualdade e de segurança internacional norteadores do sistema de responsabilidade internacional do Estado<sup>343</sup>. Ora, de fato, se a agressão inicial do Estado foi indevida, o revide para cessar o ilícito praticado não deve ser considerado danoso e, então, não gera dever de reparação.

---

<sup>339</sup> NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas. Artigo 2º* [em linha] p. 6. [consult. 23 jan. 2023]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>

<sup>340</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 516.

<sup>341</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 365.

<sup>342</sup> MACHADO, ref. 239, p. 696.

<sup>343</sup> MIRANDA, ref. 150, p. 370.

Na mesma linha da legítima defesa, mencionam-se as contramedidas. Elas também são condutas praticadas para revidar, de modo proporcional, ataques prévios na ausência de outro meio lícito para repelir ilegalidade sofrida<sup>344</sup>. Previstas no artigo 22, do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional do Estado por Facto Internacionalmente Ilícito da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, as contramedidas consagram a reação lícita ao desrespeito anterior de uma obrigação internacional assumida.

Para André Ramos, o termo contramedidas foi utilizado para descrever as sanções unilaterais tomadas por Estados em reação à violação prévia de uma obrigação internacional<sup>345</sup>. É, assim, um meio de compelir o Estado transgressor de uma norma primária a cumprir seus deveres. Não é um chamado à responsabilização estatal. Diversamente, é um mecanismo de revidar ou autotutela à disposição do Estado lesado para cessar a infração normativa, cuja legitimação é exclusiva desse Estado atacado e não dos demais componentes da comunidade internacional<sup>346</sup>. O instituto sofre críticas da doutrina. Argumenta-se que é um meio arcaico dado a privilegiar Estados mais poderosos<sup>347</sup>. Antônio Augusto Cançado Trindade, ao prefaciar o livro de André Ramos, acrescenta que as contramedidas refletem o que há de mais primitivo no Direito Internacional: o uso da força<sup>348</sup>.

Consagrada a proibição de comportamentos agressivos, as contramedidas só podem ser acatadas em situações excepcionais e sob forte regulação. Como exemplo de uso proibido da força está a anexação de territórios pelos Estados soberanos<sup>349</sup>. Por essa razão, são proibidas contramedidas que afetem direitos humanos fundamentais, bem como as obrigações decorrentes do Direito Humanitário<sup>350</sup>. Com isso, há limites rígidos à aceitação dessa causa excludente de ilicitude da responsabilidade internacional do Estado. Certamente, trata-se de forma de contenção de direitos humanos. Em reforço dessa visão, Martti Koskeniemi interpreta que nunca há razão

---

<sup>344</sup> MAZZUOLI, ref. 199, p. 517.

<sup>345</sup> RAMOS, ref. 191, p. 224.

<sup>346</sup> TAVARES, ref. 109, p. 709.

<sup>347</sup> OLIVEIRA, Danielle Candido. *A responsabilidade internacional do Estado por violações a normas protetoras de Direitos Humanos. A possibilidade de aplicação de contramedidas por Estados "não diretamente lesados"* [em linha]. Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 241 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-31072012-093742/publico/Tese\\_final\\_v2\\_Danielle\\_Candido\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-31072012-093742/publico/Tese_final_v2_Danielle_Candido_de_Oliveira.pdf)

<sup>348</sup> RAMOS, ref. 191, p. 224.

<sup>349</sup> Este preceito determina a proibição do uso da força bem como a simples ameaça deste recurso "contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas". Este princípio é, assim, indissociável do dever de solução pacífica de conflitos internacionais por parte dos Estados-Membros nos termos do art. 2º, nº 3, e do Capítulo VI da Carta. SANTOS, Sofia. O uso da força no Direito Internacional e os desafios ao paradigma onusiano. *Revista da Faculdade de Direito UFGM* [em linha]. 2012, (61), p. 537 [consult. 13 nov. 2022]. E-ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p533/237&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

<sup>350</sup> OLIVEIRA, ref. 316, p. 159.

para a adoção de medidas solidárias. Seu uso em um mundo fragmentado significaria abrir facilmente a possibilidade de Estados poderosos regularizarem a sua posição como polícias<sup>351</sup>.

Comparando-se a legítima defesa e as contramedidas, extrai-se uma diferença essencial entre as causas excludentes da ilicitude. A primeira refere-se à reação a uma agressão. Em contrapartida, as contramedidas referem-se à violação de uma obrigação. De outro giro, há também um elemento comum. Ambas as circunstâncias preveem o revide imediato como requisito. Isso significa que a resposta deve ser pronta, concomitante ou urgente.

A quarta causa excludente da ilicitude prevista no Projeto de Artigos de Responsabilidade dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos é a força maior. Ela é definida como o acontecimento irresistível, imprevisível, exterior, sem contribuição negligente e fora do domínio do Estado<sup>352</sup>. É, irrefutavelmente, um acontecimento estranho à vontade e ao controle dos envolvidos. O responsável não pode ter contribuído com sua negligência para a situação<sup>353</sup>. De outra maneira, havendo colaboração, não se caracteriza a circunstância de afastamento da ilicitude.

Assim também acontece com o chamado perigo extremo. Para a determinação dessa quinta excludente de ilicitude da responsabilidade internacional do Estado, o autor escolhe não respeitar uma obrigação internacional frente a um risco intenso ante ponderação de valores<sup>354</sup>. Seu objetivo é proteger o direito à vida dos agentes do Estado e das pessoas sob sua proteção, exceto se a conduta lesar o direito à vida de outros<sup>355</sup>. Contingências de tal ordem só podem ser resolvidas no caso concreto.

Finalmente, o Direito Internacional ocupa-se do estado de necessidade. Essa circunstância de afastamento da ilicitude caracteriza-se pelo enfrentamento de um perigo iminente e grave a interesses essenciais não causados pelo Estado ao violar uma obrigação internacional<sup>356</sup>. Aqui, a excludente também demanda análise caso a caso. O cotejo entre a violação da obrigação e o perigo deve demonstrar que ultrajar direitos era o único artifício proveitoso para combater a situação. Atente-se, porém, ao alerta de Jonas Machado, no sentido de que não se deve desenrolar ofensa a interesse essenciais do Estado vítima. Em outras palavras, não é permitida a violação de norma de *jus cogens*<sup>357</sup>.

---

<sup>351</sup> KOSLENNIEM, Martti. Solidarity Measures: state responsibility as a new international order? *British Yearbook of International Law* [em linha]. 2001, 72(1), 337–356 [consult, 21 mar. 2023]. Disponível em: [https://styluscuriarum.files.wordpress.com/2019/10/3a\\_koskeniemi-r\\_solidarity-measures-copia.pdf](https://styluscuriarum.files.wordpress.com/2019/10/3a_koskeniemi-r_solidarity-measures-copia.pdf).

<sup>352</sup> DINH, ref. 235, p. 697.

<sup>353</sup> MACHADO, ref. 239, p. 697.

<sup>354</sup> DINH, ref. 235, p. 697.

<sup>355</sup> RAMOS, ref. 191, p. 231.

<sup>356</sup> *Ibid.*, ref. 191, p. 231.

<sup>357</sup> MACHADO, ref. 239, p. 698.

Conclui-se, em suma, no tocante às excludentes de ilicitude da responsabilidade internacional dos Estados por facto ilícito que a legítima defesa e as contramedidas são relacionadas a respostas do lesado, em face de agressões e violações de obrigações. Já a força maior, o perigo extremo e o estado de necessidade estão ligados a situações de risco que devem ser combatidas pelos Estados.

#### **4.1.7 Responsáveis**

Nos sistemas de responsabilidade internacional, há três tipos de responsáveis por atos afrontosos de obrigações assumidas. Distinguem-se as atuações dos Estados, das organizações internacionais e dos particulares. Como produto da presente investigação científica, interessa mais agudamente a apreciação da responsabilidade estatal pela prática de factos internacionalmente ilícitos violadores de direitos humanos, pois o desafio é questionar a atuação do Poder Judiciário em relação ao Poder Executivo na condução das forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

De qualquer forma, de início, é preciso destacar a diferença entre responsável e autor de uma conduta. Nos regimes da responsabilidade internacional, somente os Estados e as organizações internacionais são considerados responsáveis. Os particulares não recebem a qualificação de responsáveis. Eles são apenas autores. No entanto, é certo que as condutas dos particulares podem acarretar a responsabilidade do Estado ao qual estão de alguma forma vinculados. Conclui-se que o particular é autor para fins de direito internacional e responsável para fins do direito interno nas esferas cíveis ou criminais. Pelo enunciado, somente os Estados e as organizações internacionais contam com a qualidade de responsáveis perante à comunidade internacional então.

Em complementação sobre a responsabilidade dos Estados, considera-se que a imputação advém de factos administrativos, legislativos, judiciários ou particulares. Assim, cabe ao Estado papel ativo na promoção de direitos, zelando para que não sejam violadas obrigações internacionais por qualquer dos poderes<sup>358</sup>. O que importa é dedicar-se à tutela dos direitos, deveres e responsabilidades adotadas na órbita externa. Em seu agir, os Estados devem ser razoáveis. Tal razoabilidade rompe o liame entre a omissão e a ocorrência da lesão geradores da responsabilização<sup>359</sup>. Daí ratifica-se que a responsabilidade internacional dos Estados por facto ilícito só poderá ser apreciada sob o enfoque casuístico.

Corretamente, muito se fala do princípio da atribuição das condutas ao Estado. Isso quer dizer que onde um órgão ou agente do Estado atua é o próprio Estado quem

---

<sup>358</sup> RAMOS, ref. 191, p. 165.

<sup>359</sup> Ibid., ref. 191, p. 167.

age<sup>360</sup>. Segundo o axioma, a máquina estatal funciona em uma singularidade que obriga o Estado em sua totalidade. Aqui, envolve-se o princípio da unidade do Estado, ou seja, as ações ou omissões de todos os órgãos ou agentes estatais são capazes de originar sua responsabilidade internacional<sup>361</sup>. Para James Crawford “there is no limitation to the central executive; responsibility may be engaged for acts of provincial or even local government officials”<sup>362</sup>.

Sinteticamente e para não fugir ao escopo ora proposto, sabe-se que não só as relações entre os Estados acarretam a responsabilidade internacional. Ao lado dos Estados, podem ser responsabilizadas as organizações internacionais<sup>363</sup>. Nesse sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas regula a temática em um outro projeto de artigos de 2011<sup>364</sup>. As organizações internacionais contam com capacidade jurídica ativa e passiva. Com isso, elas têm potencial para figurar tanto como autoras ou como vítimas dos atos ilícitos<sup>365</sup>. Esclarecendo esse aspecto, Wladimir Brito também acolhe o raciocínio de que o comportamento de órgão ou agentes das organizações internacionais podem levar à responsabilidade internacional<sup>366</sup>. A aceitação da responsabilidade das organizações internacionais apoia-se na sua personalidade jurídica de direito internacional. Em outras palavras, elas estão aptas a operar na cena externa por contarem com capacidade jurídica, podendo perpetrar ofensas a obrigações firmadas internacionalmente<sup>367</sup>.

Do mesmo modo, as condutas de particulares podem gerar responsabilidade internacional dos Estados. Só que não basta a mera ação ou omissão dentro de sua jurisdição. É preciso que os particulares controlem o aparato do poder estatal para deflagrar a responsabilização<sup>368</sup>. Exige-se, sobretudo, relação institucional entre o perpetrador da conduta e o Estado. Não há diferença entre a conduta do particular agindo por meio do mecanismo estatal da conduta do próprio Estado para os fins da responsabilização estudada. Adotando o Projeto de Artigos de Responsabilidade

---

<sup>360</sup> TAVARES, ref. 109, p. 642.

<sup>361</sup> Ibid., ref. 109, p. 9.

<sup>362</sup> CRAWFORD, James, e OLLESON, Simon. The nature and forms of international responsibility. In: MALCOLM, D. Evans. *International Law* [em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 458 [consult. 21 jan. 2023]. ISBN 0-19-925114-2. Disponível em: [https://www.academia.edu/9791106/Evans\\_International\\_Law](https://www.academia.edu/9791106/Evans_International_Law)

<sup>363</sup> Organização Internacional é uma associação de Estados constituída por tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns e possuidora de personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros. CAMPOS, ref. 144, p. 35.

<sup>364</sup> TAVARES, ref. 109, p. 634.

<sup>365</sup> REZEK, ref. 106, p. 336.

<sup>366</sup> BRITO, Wladimir. *Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina, 2021. p. 427. ISBN 978-972-40-9371-0.

<sup>367</sup> RESENDE, Ranieri Lima. O regime jurídico da responsabilidade das organizações internacionais. A concepção do ato internacionalmente ilícito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. 2006, 43(170), p. 194 [consult. 24 out. 2022]. ISSN 2596-0466. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496902/RIL170.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>368</sup> CHRISTENSON, Gordon A. Attributing Acts of Omission to the State. *Michigan Journal of International Law* [em linha]. 1990, 12(2), 312 [consult. 22 out. 2022]. ISSN 2688-5522. Disponível em: [https://repository.law.umich.edu/mjil/vol12/iss2/2/?utm\\_source=repository.law.umich.edu%2Fmjl%2Fvol12%2Fiss2%2F2&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](https://repository.law.umich.edu/mjil/vol12/iss2/2/?utm_source=repository.law.umich.edu%2Fmjl%2Fvol12%2Fiss2%2F2&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages)

Internacional dos Estados por Facto Internacionalmente Ilícito, Maria Isabel Tavares apresenta quatro requisitos para que comportamentos particulares sejam considerados relevantes internacionalmente: ausência de ligação do particular com o Estado; prática de poderes de autoridade; inexistência de autoridades oficiais; e justificação excepcional para o exercício das prerrogativas<sup>369</sup>. Nesse rumo, os Estados Unidos da América foram responsabilizados pelo Tribunal Internacional de Justiça por violação ao princípio da não ingerência nos assuntos internos ao financiar e apoiar logisticamente grupo armado de oposição à ascensão de um regime de esquerda na Nicarágua<sup>370</sup>.

A partir de tal raciocínio, configura-se a responsabilidade internacional dos Estados mesmo ante comportamento de particulares. Isso quer dizer que a inculpação ocorre pela falha na prevenção e punição de violações praticadas por indivíduos<sup>371</sup>. Ou por outra, importa que o Estado não tome precauções suficientes para evitar práticas ilícitas<sup>372</sup>. Em síntese, é o descuido em relação às obrigações internacionais que gera a responsabilidade do Estado por factos ilícitos praticados por particulares.

De tudo isso, percebe-se que há diferença substancial entre a tradicional responsabilidade estatal daquela atribuída a particulares. Os atos estatais que geram a responsabilidade podem ser praticados por ação ou omissão de seus agentes. Por sua vez, os atos praticados por particulares somente são capazes de acionar o sistema de responsabilização a partir da omissão dos Estados em relação a essas condutas desses particulares.

#### **4.1.8 Reparação**

No panorama da correção do facto ilícito, deve-se destacar que o modo de reparação será selecionado conforme o tipo de prejuízo causado pelo autor da violação internacional. Quer dizer que a natureza do dano guiará o tipo de reparação correspondente<sup>373</sup>. Nessa ordem de argumentos, há vários tipos plausíveis de arranjos em uma condenação estatal.

De qualquer forma, o dano deve ser a consequência certa, necessária e inevitável do facto gerador da responsabilidade internacional<sup>374</sup> para a seleção da medida da reparação. Para Hidelbrando Accioly, o dano material e o restabelecimento da situação em sua primitiva integridade são ideias implícitas no instituto da reparação. O internacionalista defende que a indenização equivalente só ganha espaço se não for

---

<sup>369</sup> TAVARES, ref. 109, p. 657.

<sup>370</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Reports of judgments, advisory opinions, and orders. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua. [em linha] p. 1-140. [consult. 15 abril 2023]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>

<sup>371</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 348.

<sup>372</sup> DINH, ref. 235, p. 692.

<sup>373</sup> REZEK, ref. 106, p. 353.

<sup>374</sup> ACCIOLY, ref. 130, p. 368.

viável o refazimento do estado anterior à violação perpetrada<sup>375</sup>. Consequentemente, restabelecimento e indenização são as principais espécies de reparação, ainda que não excluam outras formas também previstas pelo Direito Internacional como a cessação, a satisfação e a não repetição<sup>376</sup>.

Adverte-se que a preferência é sempre pela integralidade da restituição. Essa tendência homenageia o princípio da reparação total<sup>377</sup>. O axioma está estampado no Projeto de Artigos de Responsabilidade dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Nele estabelece-se que a restituição deve recompor a situação pregressa do lesado pela violação do direito<sup>378</sup>. Entende-se que a indenização é uma reparação secundária. O ressarcimento em pecúnia só encontra espaço diante da impossibilidade da restauração fática do estado anterior.

Para danos de expressão econômica, é árdua a incumbência de fixar o montante adequado a indenizar. Isso porque a compensação precisa ser mensurável pelo intérprete. Nesse caso, Francisco Rezek recomenda que a reparação seja efetuada em dinheiro. Contudo, o autor alerta que a índole econômica da satisfação do direito expõe o problema da aferição de sua extensão. Ele remete a solução à jurisprudência, a qual fixa que a indenização deve compreender, sobre o montante básico, o correspondente aos chamados juros moratórios, resultantes do tempo de espera pelo lesado para o efetivo recebimento do que lhe é devido. Compensam-se também, se for o caso, os lucros cessantes. Não, porém, os chamados danos indiretos, mas só aqueles que tenham sido resultado imediato do facto ilícito<sup>379</sup>.

No que respeita à legitimidade ativa para invocar a responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito, é preciso apreciar a categoria da norma primária violada. A despeito da compreensão genérica de que é a vítima quem está apta a comprometer o Estado faltoso<sup>380</sup>, é preciso avaliar quem é, de fato, essa vítima. A variação do sujeito passivo recebe regramento específico, conforme ele seja um indivíduo, um Estado, um grupo deles ou uma organização internacional.

Ao tratar da responsabilidade internacional do Estado singularmente, o artigo 2º, do Projeto de Artigos de Responsabilidade dos Estados por Factos Internacionalmente Ilícitos traz regramento individualizado quanto ao tipo de preceito transgredido. Em outras palavras, se a violação englobar normas imperativas de direito das gentes afetas a toda a comunidade internacional, não será somente o lesado que poderá pleitear a

---

<sup>375</sup> Ibid., ref. 130, p. 368.

<sup>376</sup> RAMOS, ref. 191, p. 251.

<sup>377</sup> TAVARES, ref. 109, p. 679.

<sup>378</sup> RAMOS, ref. 191, p. 256.

<sup>379</sup> REZEK, ref. 106, p. 354.

<sup>380</sup> Ibid., ref. 106, p. 341.

reparação. Conforme a espécie de norma violada, amplia-se a legitimidade ativa aos Estados também lesados pela afronta aos direitos humanos por eles prestigiados. Para esclarecer o ponto, merece transcrição a análise de James Crawford, no sentido de que

the question of who is entitled to invoke State responsibility had to be resolved by taking into account the different obligations of States in the sphere of international relations. Such duties may arise in the context of bilateral or multilateral relations, as well as from obligations intended to benefit the international Community in its entirety, without distinction. In other words, the right to invoke responsibility is not necessarily co-extensive with the circumstance of being victim of the breach of an international obligation: the injured State may not be the only one entitled to invoke responsibility for an internationally wrongful act, although injured States should retain priority in terms of any response<sup>381</sup>.

Enfim, quando um Estado pratica um facto internacionalmente ilícito, a comunidade internacional em geral está obrigada a cooperar para a cessação da lesão resultante de tal ação ou omissão. Além desse dever de cooperação, os demais Estados não podem reconhecer a violação da norma como legal e lícita. Essa é a consagração do princípio do não reconhecimento. Citando Martin Dawidowicz, diz-se que normas peremptórias podem dar origem à obrigação de não reconhecimento. As violações graves de tais normas são situações que devem ser negadas por todos os Estados em razão de sua ilicitude<sup>382</sup>. Conclui-se que os Estados não podem reconhecer ilícitos praticados pelos demais Estados seja por quaisquer tipos de interesses.

Na esteira da discussão sobre a reparação, é importante tratar das duas principais correntes do Direito Internacional Público sobre a responsabilidade internacional do Estado por facto ilícito. Uma delas é a da responsabilidade objetiva e a outra é a da responsabilidade subjetiva. Pela teoria objetiva, a vítima do facto ilícito perpetrado não precisa comprovar a culpa do perpetrador, ou seja, basta a ocorrência do evento danoso para a configuração da responsabilidade. Enquanto pela teoria subjetiva, a culpa do autor do facto internacionalmente ilícito deve ser evidenciada. Esse aspecto da responsabilidade internacional do Estado é esclarecido por Pisillo-Mazzeschi para quem

the regime of fault responsibility usually means that it is the victim of the presumed wrongful act who must prove the fault of the offending State. Instead, in the regime of objective responsibility, responsibility arises as a sole consequence of conduct contrary to an international obligation, but in the case of objective and relative responsibility the State may be exonerated from responsibility by invoking one of defences allowed by international law<sup>383</sup>.

Decididamente, os precedentes vinculam-se à teoria objetiva. É precisamente o adequado agasalho aos direitos do prejudicado que abonam a preferência. Na medida em que não se demonstra a culpa do autor do facto, a caracterização da responsabilidade fica mais facilitada e, como consequência, a reparação dos danos também mais palpável. Na realidade, a consagração da teoria objetiva pela jurisprudência deu-se pela urgência em proteger direitos, até porque as fontes do Direito

---

<sup>381</sup> CRAWFORD, ref. 241.

<sup>382</sup> TAVARES, ref. 109, p. 686.

<sup>383</sup> PISILLO-MAZZESCHI, Riccardo. The due diligence rule and the nature of the International Responsibility of State. *German Yearbook of International Law* [em linha]. 1992, 35, 1 [consult. 17 nov. 2022]. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gyil35&div=4&id=&page=>

Internacional relacionadas à matéria não mencionam o elemento culpa para caracterizar a responsabilidade internacional dos Estados<sup>384</sup>. Se não há limitação, de fato, não compete ao intérprete restringir direitos e garantias. Donde se extrai que não se investiga o elemento subjetivo, bastando a constatação da afronta a uma norma de direito das gentes e um resultado danoso para um sujeito de direito internacional<sup>385</sup>.

Por fim, insta consignar que mesmo que se defenda a teoria subjetiva, exclui-se o encargo de comprovação da culpa do agente faltoso para algumas atividades excepcionais. No enfoque das práticas nucleares pacíficas e dos programas espaciais, não se exige a aferição da culpa de qualquer modo. É assim graças a potencialidade lesiva de tais práticas que, mesmo lícitas, são capazes de causar danos cuja reparação é devida pelo Estado, importando na chamada teoria do risco nas sociedades altamente industrializadas<sup>386</sup>.

Na questão da reparação, o importante é que as violações internacionais praticadas pelos Estados não fiquem impunes ou que sejam deixadas ao arbítrio das autoridades nacionais envolvidas com o facto ilícito. A deflagração da engrenagem dos sistemas de proteção é uma forma expressa de salvaguardar os lesados em face de arbitrariedades estatais e um aspecto de legítima consagração das obrigações ratificadas internacionalmente. Para retomar a escorregadia obediência das normas internacionais a que anuíram os Estados externamente, o instituto da responsabilidade internacional demonstra que factos estatais ilícitos não são mais males naturais ou injustiças, mas sim verdadeiras violações jurídicas de obrigações de Direito Internacional<sup>387</sup>.

Em vista disso, a obrigação de reparação leva a duas reflexões importantes para André Ramos<sup>388</sup>. A primeira aponta no sentido de que a sociedade internacional é paritária e descentralizada, sendo o Estado produtor, destinatário e aplicador de normas. A segunda reflexão essencial do autor refere-se ao carácter compulsório das regras internacionais. Isso quer dizer que os Estados soberanos se vinculam aos preceitos por eles próprios aceitos e ratificados. Sem esse liame entre os sujeitos de Direito Internacional e as normas ocorreria a aniquilação da ordem jurídica internacional<sup>389</sup>. Deveras, o Estado obriga-se frente aos demais Estados ao cumprimento dos tratados as quais aquiesceu celebrar, submetendo-se às sanções por todos também acordadas e previstas nesses instrumentos normativos para manutenção do equilíbrio de suas relações. Nada obstante ao teor compulsório das obrigações, o

---

<sup>384</sup> RAMOS, ref. 191, p. 91.

<sup>385</sup> REZEK, ref. 106, p. 337.

<sup>386</sup> Ibid., ref. 106, p. 337.

<sup>387</sup> FERRAJOLI, ref. 111, p. 46.

<sup>388</sup> RAMOS, ref. 46, p. 54.

<sup>389</sup> Ibid., ref. 191, p. 19.

problema de nosso tempo é a exequibilidade real das condenações pelas violações perpetradas. Reconhecendo esse sintoma, Norberto Bobbio assenta que declarar ou fundamentar os direitos não é uma dificuldade contemporânea. Pelo contrário, o impasse é sim implementá-los<sup>390</sup>. Essa deficiência de efetividade é o que demanda desenvolvimento dos sistemas de proteção.

---

<sup>390</sup> BOBBIO, ref. 103, p. 19-20.

# 5 CONTROLE JUDICIAL DAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

## 5.1 Monopólio do emprego de força policial

Não haveria como prever todos os possíveis inter-relacionamentos desenvolvidos em uma sociedade e, com isso, delimitar uma resposta estatal uniforme e preliminar para qualquer caso, seja na atuação do administrador, do legislador ou do julgador. À vista disso, o controle democrático do emprego legítimo de força policial é um dos maiores desafios para a concretização do Estado de Direito, devendo-se equilibrar o domínio da violência endêmica e o comando repressivo estatal<sup>391</sup>. À propósito, recorde-se que apenas o Estado conta com o monopólio legítimo do exercício de força. As pessoas só podem fazer uso direto e pessoal da coação física para sua própria proteção ou de terceiros na medida em que o Estado o permita<sup>392</sup>. Então, a atividade de proteção dos indivíduos em um território estipulado foi delegada às forças policiais estatais. Nessa linha de argumentos, o sociólogo Sérgio Adorno compreende o Estado como uma empresa de dominação de uns sobre outros por meio do recurso à violência legítima, diferenciando-se a coação estatal da imposição da vontade de uns contra outros<sup>393</sup>.

Para que a atividade de controle social seja exitosa, os indivíduos precisam renunciar a uma parcela de sua liberdade em nome da proteção estatal. Na inteligência do jurista Peter-Alexis Albrecht, o emprego dos meios de violência foi transferido para um terceiro neutro. Donde ele extrai que esse terceiro assume a solução de conflitos graves demais para os particulares. Com isso, há uma renúncia voluntária à violência recíproca pelos cidadãos, que transferem para o Estado o dever de defender as liberdades individuais<sup>394</sup>. Certamente, o cumprimento da função de defesa é destinado às polícias como missão contínua e regular em tempos de paz. Para o sociólogo Egon Bittner, o monopólio do emprego de força policial pelos agentes de segurança é irrestrito. No entanto, o autor dispõe que há três limitações formais à liberdade dada aos policiais no exercício de sua atividade funcional

first, the police use of deadly force is limited in most jurisdictions. Though the powers of a policeman in this respect exceed those of citizens, they are limited nevertheless. For example, in some jurisdictions policemen are empowered to shoot to kill fleeing felony suspects, but not fleeing misdemeanor suspects. It is scarcely necessary to argue that, given the uncertainties involved in defining a delict under conditions of hot pursuit, this could hardly be expected to be an effective limitation. Second, policemen may use force only in the performance of their duties

---

<sup>391</sup> ADORNO, ref. 24, p. 190.

<sup>392</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: 2004. v. 2. pp. 525-526. ISBN 85-230-0390-8.

<sup>393</sup> ADORNO, Sérgio. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *O que ler na ciência social brasileira* [em linha]. São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPEL, 2002. p. 7 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001277810>

<sup>394</sup> ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia: uma fundamentação para o Direito Penal*. Tradução Juarez Cirino dos Santos e Helena Schiessl Cardoso. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 156. ISBN 9788537508022.

and not to advance their own personal interest or the private interests of other persons. Though this is rather obvious we mention it for the sake of completeness. Third, and this point too is brought up to meet possible objections, policemen may not use force maliciously or frivolously. These three restrictions, and nothing else, were meant by the use of the qualifier "essentially"<sup>395</sup>.

Até mesmo os juristas da Universidade de Berna, Markus Müller e Christoph Jenni, em estudo crítico sobre o que se denomina cláusula geral de polícia, reconhecem a legitimação da atuação policial rápida e flexível se há um risco de lesão grave e imediato a um interesse fundamental. É dessa forma que se resolve a tensão entre legalidade no Estado de Direito e discricionariedade policial<sup>396</sup>.

O termo polícia não é unívoco. Ao contrário, há diversos estudiosos apresentando definições díspares para o vocábulo. Na doutrina nacional, conceitua-se polícia como a entidade encarregada de evitar a violação da ordem jurídica<sup>397</sup> ou como organização que presta segurança ao homem na sociedade em que vive<sup>398</sup>. Em outro eixo, na doutrina estrangeira, descreve-se polícia como agência de combate ao crime<sup>399</sup> ou como degrau do sistema de justiça criminal<sup>400</sup>.

Em trabalho das pesquisadoras, Rafaela Alves e Verena Neves, define-se polícia como instituição autorizada a fazer cumprir a lei por meio do emprego de força policial nos casos concretos, com base na obra de David Bayley, e como instituição encarregada a mobilizar recursos de força nas relações sociais, fundadas nos estudos de Dominique Monjardet. A pesquisa científica desenvolvida pelas autoras encontrou como ponto de congruência entre os conceitos de polícia a legitimação democrática para a contenção de parcelas da sociedade em seu convívio diário<sup>401</sup>.

Dessa forma, sucede que a instituição encarregada de aplicar a lei é legitimada ao exclusivo e direto emprego de força policial para conter os ilícitos nas cidades. O conhecimento do local de produção da atividade ilícita e do poderio bélico de organizações criminosas facilita o enfrentamento da delinquência pelo conjunto observação, planejamento e execução de ações de preservação da ordem pública. As

---

<sup>395</sup> BITTNER, Egon. The functions of police in modern society. *Crime and delinquency issues* [em linha]. Chevy Chase, Maryland: National Institute of Mental Health, 1970. p. 37 [consult. 04 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/147822NCJRS.pdf>

<sup>396</sup> No original alemão, os autores afirmam que Die polizeiliche Generalklausel genügt als Surrogat für eine gesetzliche Handlungsgrundlage nur dort, wo ein fundamentales Rechtsgut einer schweren unmittelbaren Gefahr ausgesetzt ist und rasches, flexibles Handeln des Staates unerlässlich erscheint. Das Institut bewegt sich somit im Spannungsfeld zwischen rechtsstaatlicher Legalität und praktischer Flexibilität. MÜLLER, Markus, e JENNI, Christoph. Die polizeiliche Generalklausel Ein Institut mit Reformbedarf. *Sicherheit und Recht* [em linha]. 2008, 1, 18 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.oefre.unibe.ch/ueber\\_uns/personen/abt\\_prof\\_mueller/dokumente/Generalklausel.pdf](https://www.oefre.unibe.ch/ueber_uns/personen/abt_prof_mueller/dokumente/Generalklausel.pdf)

<sup>397</sup> BULOS, ref. 50, p. 1497.

<sup>398</sup> CRETELLA JR., José. Polícia e Poder de Polícia. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1985, (162), 10-34 [consult. 11 jan. 2023]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181650>

<sup>399</sup> BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017. p. 134. ISSN 978-85-314-0759-8.

<sup>400</sup> GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Tradução de Marcelo Rollemberg e Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 37. ISBN 85-314-0781-8.

<sup>401</sup> NEVES, Rafaela Teixeira Sena, e ALVES, Verena Holanda Mendonça. Violência policial e a responsabilização internacional do Brasil no caso Favela Nova Brasília. *Revista de Movimentos Sociais e Conflitos* [em linha]. 2019, 5(2), 51-70 [consult. 19 set. 2022]. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistamovimentosociais/article/view/6040>

forças de segurança pública agem por meio da análise de fatos pelo viés jurídico operacional, com pouco tempo para a tomada de decisão, sob ameaça à integridade física própria e de terceiros<sup>402</sup>. Nada obstante, compensando a exclusiva legitimação para o emprego de força policial, enfrentam-se muitos problemas de ordem estratégica na atividade de investigação. Nota-se um serial de outros fatores não vinculados à técnica a refletir dificuldades na atuação dos encarregados de fazer cumprir as leis.

O primeiro deles é o silêncio de vizinhos da criminalidade organizada. Trata-se de verdadeira cumplicidade forçada, a explicar a impunidade relativa<sup>403</sup>. É difícil que um indivíduo preste informações à polícia sobre criminosos que se utilizam do medo e da coerção para evitar testemunhos. Toda a atividade investigativa deve utilizar, então, de outras formas para a descoberta da verdade sobre delitos apurados que não as impressões do observador. Estando indisponíveis os meios, seja por falta de previsão orçamentária, ou até mesmo por completa falta de conhecimento instrumental, percebe-se a crescente impunidade no país. Sendo a impunidade uma das formas de violação aos direitos humanos, caracteriza-se mais um tipo de enfraquecimento da proteção estatal aos indivíduos. Para citar os fatos ocorridos na favela Nova Brasília, o Estado sequer foi capaz de determinar o número e a identidade de policiais que estiveram no cenário operacional<sup>404</sup>.

Outra dificuldade relacionada à atividade policial é a carência de políticas públicas essenciais à dignidade humana nas favelas. Do mesmo modo que, tratando do caso Alyne Pimentel<sup>405</sup>, o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher<sup>406</sup> entendeu que são necessárias prestações específicas de proteção adequadamente financiadas e eficientemente fiscalizadas<sup>407</sup>, também são necessárias as mesmas medidas como métodos complementares de contenção da violência urbana. Se a solução para o problema da mortalidade materna não foi a limitação de ações de saúde no país, não há de ser a restrição de ações de segurança o remédio para a chamada letalidade policial. A judicialização de parâmetros de atuação para as polícias demanda a previsão de estratégias e recursos financeiros, sob pena de incumprimento

---

<sup>402</sup> ARAÚJO, Leonardo Novo Oliveira A. *A polícia que mais mata é a polícia que mais morre? Uma análise da vitimização na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2017 e 2018* [em linha]. Dissertação de mestrado, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2020 [consult. 20 ago. 2022]. p. 23. Disponível em: [https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/9565/1/DM\\_36043.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/9565/1/DM_36043.pdf)

<sup>403</sup> ZALUAR, Alba. Etos guerreiro e criminalidade violenta. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, & AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli, orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. p. 47. ISBN 978-85-7244-744-7.

<sup>404</sup> SANTOS, ref. 17, p. 72.

<sup>405</sup> Primeiro caso de condenação no sistema global de proteção dos Direitos Humanos das Nações Unidas pela morte de uma parturiente negra e de baixa renda por falta de assistência médica adequada em violência de gênero. CATOIA, Cinthia de Cassia, SEVERI, Fabiana Cristina, e FIRMINO, Inara Flora Cipriano. Caso "Alyne Pimentel": violência de gênero e interseccionalidades. *Revista de Estudos Feministas* [em linha]. 2020, 28(1), 2 [consult. 19 jan. 2023]. ISSN 1806-9584. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/CNfnySYtXWYbsc987D8n5S/?format=pdf&lang=pt>

<sup>406</sup> UNITED NATIONS. *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)* [em linha] [consult. 19 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw>

<sup>407</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais*. São Paulo: Método, 2019. p. 850. ISBN 978-85-309-8416-8.

de deveres constitucionais. É sob essa ótica que o magistrado do Estado do Rio de Janeiro Alexandre Abrahão Dias Teixeira adverte que o poderio policial convencional não consegue mais dar respostas aos desafios contemporâneos do crime organizado invadido pelo poder político, pelo mundo jurídico e pela mídia<sup>408</sup>.

O terceiro obstáculo faceado pelas forças de segurança pública do Estado é a própria arquitetura das comunidades. Sua estrutura comporta moradias em espaços restritos sem identificação de ruas com a inserção pelos criminosos de barricadas nas entradas, permitindo que dezenas de delinquentes se mantenham escondidos utilizando armas de guerra e explosivos na defesa territorial do comércio de drogas e armas. Manifestamente, há dificuldade de atuação nesse cenário especial, totalmente, diferente das ruas planejadas dos demais locais da cidade. Seguramente, as favelas são constituídas por ambiente instável e por disposição geográfica que privilegia quem está em cima<sup>409</sup>. Nessa ambiência, delinquentes confundem as forças policiais. Por isso, a macro visão do terreno e a transmissão de informações sobre deslocamentos em locais de difícil acesso é fundamental. Da observação dessa realidade, infere-se que o emprego de helicópteros facilita a visão daquilo que acontece no solo. As condicionantes naturais não podem ser alteradas por nenhum poder do mundo, nem mesmo a Constituição<sup>410</sup>. Diante dessas características inatas das favelas, vislumbra-se na utilização de helicópteros a necessária prática operacional finalística de resguardo à integridade física dos agentes de segurança e da população civil<sup>411</sup>.

A tática operacional não é invenção da polícia brasileira. Longe disso, o criminologista americano Geoffrey Alpert informa que quando um helicóptero se envolve em uma perseguição, o resultado mais provável é a prisão<sup>412</sup>. A condução do criminoso é uma das etapas regulares da atuação das forças de persecução penal. Mais uma vez, proibir, aprioristicamente, o uso de equipamentos aéreos em operações policiais ao argumento genérico de que seriam plataformas de tiro parece mera conjectura. Não há dados estatísticos específicos ou recomendação de estudos para fixação de limitações definitivas ao uso de helicópteros nas operações policiais em favelas<sup>413</sup>.

Agregados aos elementos operacionais dificultosos faceados, há crises determinadas por jogos políticos. Não há experiência tática prévia capaz de substituir o peso que decisões políticas tem sobre a instituição policial durante o exercício de certo

---

<sup>408</sup> TEIXEIRA, Alexandre Abrahão Dias. Guerra irregular e as operações aéreas: o que nos trouxe até aqui? In: ALVES-MARREIROS, Adriano, org. *Guerra à polícia. Reflexões sobre a ADPF 635*. Londrina: E.D.A., 2021. p. 178. ISBN 978-65-99501-60-9.

<sup>409</sup> BRASIL, ref. 22, p. 205.

<sup>410</sup> HESSE, ref. 96, p. 24.

<sup>411</sup> BRASIL, ref. 77.

<sup>412</sup> ALPERT, Geoffrey P. Helicopters in pursuit operations. *Research in Action: National Institute of Justice* [em linha]. August 1998, 3 [consult. 16 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles/171695.pdf>

<sup>413</sup> BRASIL, ref. 65.

governo ao negociar interesses<sup>414</sup>. A obtenção do poder estatal no Brasil demanda controle das forças de segurança, ou seja, o entendimento de como devem ser as atuações de repressão criminal é reflexo da opinião da autoridade momentânea. Talvez seja por isso que Egon Bittner afirme que, segundo os princípios do credo democrático, é repugnante que um governo que esteja no poder tenha o controle direto da polícia<sup>415</sup>. Certamente, o monopólio estatal do emprego de força policial vincula-se ao objetivo de salvaguarda dos indivíduos sem o cometimento de excessos, não podendo servir aos interesses em disputa pelas majorias ou minorias de ocasião.

Acertadamente, para que o exercício da coação estatal seja legítimo, deve-se atender ao princípio da proporcionalidade. Essa dinâmica é imprescindível no Estado Democrático de Direito ao permitir a gestão finalística das polícias<sup>416</sup>. É útil perceber que o controle interno exercido pelas próprias polícias e o controle externo exercido pelo Ministério Público são formas de endossar a regularidade da atividade coercitiva do Estado<sup>417</sup>. Modernamente, a exigência de participação das vítimas na apuração das violações de direitos humanos é mais um prisma dos mecanismos de contenção da atividade policial. Logo, verifica-se o controle interno exercido pelas próprias polícias, o controle externo exercido pelo Ministério Público e pelas vítimas frente à eventual atuação abusiva na segurança pública.

### 5.1.1 Regulação do emprego de força policial

Sabe-se que o emprego de força policial é condicionado por extensa regulação. A perspectiva de juridicidade da intervenção policial decorre da normatividade da Constituição na visão do Estado como retrato da civilização e da emancipação em relação à barbárie<sup>418</sup>. Somadas às previsões nacionais, é nos instrumentos internacionais reguladores que também se encontra o regramento para a legitimidade de coerção estatal.

No âmbito interno, o Código de Processo Penal (CPP) prevê a utilização do emprego de força policial em caso de resistência ou tentativa de fuga do preso<sup>419</sup>. Por sua vez, o Código Penal estipula a legítima defesa como excludente de ilicitude de condutas típicas praticadas por particulares ou policiais<sup>420</sup>. Mencione-se, ainda, a

---

<sup>414</sup> NEVES, ref. 382, p. 9.

<sup>415</sup> BITTNER, ref. 380, p. 42.

<sup>416</sup> GLINA, Nathan. *Segurança pública: direito, dever e responsabilidade*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 45. ISBN 978-655-62-7096-8.

<sup>417</sup> Artigo 129, inciso VII. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [em linha] [consult. 28 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>418</sup> FELDENS, Luciano. Deveres de proteção penal na perspectiva dos tribunais internacionais de direitos humanos. *Direitos Fundamentais e Justiça* [em linha]. 2007, 1(1), 215 [consult. 11 jan. 2023]. Disponível em <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/589>

<sup>419</sup> Artigo 284. BRASIL. *Decreto-lei nº 3.689/1941* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)

<sup>420</sup> Artigo 23, inciso II. BRASIL, ref. 39.

Portaria nº 4.226 que fixa as diretrizes de obediência aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência pelos órgãos incumbidos pela segurança pública<sup>421</sup>.

Na esfera internacional, a Organização das Nações Unidas pavimentou o caminho de regulação do monopólio do emprego de força policial. Já em 1979, a instituição assentou que é dever dos agentes proteger todas as pessoas contra ilegalidades (artigo 1º) e que os funcionários podem aplicar a força necessária para o cumprimento de seu dever (artigo 3º)<sup>422</sup>. Isso quer dizer que a obrigatoriedade de agir está relacionada à possibilidade de atuação dentro dos limites humanos<sup>423</sup>. Se necessário for, permite-se o emprego de armas de fogo como medida extrema ante o oferecimento de resistência armada ou de risco a vidas alheias no Código de Conduta para Encarregados pela Aplicação da Lei<sup>424</sup>. Ora, reconhece-se que não é possível a realização do papel das forças de segurança na proteção dos direitos dos indivíduos e na contenção de organizações criminosas fortemente armadas e resistentes ao abandono dos territórios dominados sem o uso de armas de fogo.

Na sequência, na década de 1990, durante 8º Congresso destinado a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, foram estabelecidos os Princípios Básicos para o Uso de Força e Armas por Oficiais Encarregados de Fazer Cumprir a Lei. Na ocasião, foram previstos pela comunidade internacional dois aspectos essenciais. O primeiro liga-se ao dever de aplicação da força em ocorrências determinadas. O segundo respeita aos limites da força autorizada. O documento traz, destarte, uma parêntese, que veda ao intérprete a seleção do trecho que lhe convém. Certamente, aos agentes de segurança não é opcional o exercício das atividades públicas, tampouco a prática de excessos ilegítimos. Assenta-se, conseqüentemente, uma obrigação de prestação de atuação.

Ainda, no documento internacional que dispôs sobre os princípios, estabeleceu-se que o trabalho de aplicação da lei representa serviço social relevante na proteção do direito à vida, à liberdade e à segurança das pessoas. Previu-se também que uma ameaça à vida e à segurança dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei é uma ameaça à estabilidade social<sup>425</sup>. Dessa feita, calha enfatizar que o embaraço ao

---

<sup>421</sup> Anexo I. Item 2. BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União, Seção 1 [em linha]. Brasília, DF: Imprensa Nacional, [2023], pp. 27-28 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/3871>

<sup>422</sup> PORTUGAL. Ministério Público. Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei [em linha] pp. 3-4 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/principiosbasicos-armasfogo.pdf>

<sup>423</sup> GRECO, Rogério. *Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. 9.ª ed. Niterói: Impetus, 2018. p. 178. ISBN 978-85-7626-971-7.

<sup>424</sup> PORTUGAL. Ministério Público. Código de conduta para encarregados de aplicação da lei. Resolução 34/169, da Assembleia Geral das Nações Unidas [em linha] p. 2 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/codcondutafuncionarios.pdf>

<sup>425</sup> PORTUGAL, ref. 403, p. 1.

exercício das forças de segurança é fonte de instabilidade ao Estado Democrático de Direito e de violação normativa internacional, gerando responsabilização estatal.

Novamente, analisando-se os Princípios Básicos sobre o Uso de Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, nota-se autorização para emprego de força letal se os outros meios se revelarem ineficazes (item 4). Some-se ainda a permissão do emprego da força letal se um perigo iminente de morte ou dano grave se fizer presente, se pessoa perigosa resistir à autoridade, as medidas menos extremas forem insuficientes para impedir uma fuga (item 9), se risco à segurança dos funcionários ou outras pessoas desaconselhar a progressividade da utilização de meios não letais, ou se esses meios foram inadequados ou inúteis diante das circunstâncias do caso concreto (item 10)<sup>426</sup>. Reconhece-se a discricionariedade das forças de segurança em sua atuação.

Portanto, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser dotados de diversos tipos de armas e munições que permitam o emprego diferenciado da força. Assim, não se deve impedir a utilização de fuzis, blindados ou até aeronaves para fazer frente aos recursos ilícitos de que dispõem os criminosos. Os crimes graves, como o tráfico de drogas, praticados com armas de guerra<sup>427</sup>, reclamam repressão equivalente. Apesar disso, não há aquisição sincronizada de equipamentos de tal porte pelo Estado. Nesse diapasão, entende-se que a atividade policial no combate à delinquência não atesta paridade de forças. Não é por outro motivo que o Estado deve aparelhar as forças de segurança com tecnologia e treinamento específico para facear o mister de proteção social.

Sob outro ângulo, são previstas diversas limitações ao emprego de força policial pelas Nações Unidas<sup>428</sup>. Primeiramente, privilegia-se o recurso a meios não violentos antes da utilização de armas de fogo (item 4). Extrai-se, por conseguinte, a recomendação de uso progressivo da força para aplacar ameaças. Em segundo lugar, regula-se a utilização de armas de fogo conforme a gravidade da infração combatida (item 09). Depois, determina-se a minimização dos danos e lesões decorrentes desse uso para respeitar e preservar a vida humana. Acrescido a tudo isso, ainda, indica-se o dever de assegurar cuidados médicos aos feridos (item 5, c). Por fim, atesta-se a necessidade de comunicação da ocorrência aos familiares das vítimas (item 05, d). As três últimas determinações representam proteção devida pelas polícias aos indivíduos

---

<sup>426</sup> Ibid., ref. 403, p. 4.

<sup>427</sup> ALBUQUERQUE, Ana Luiza. Fuzil usado por criminosos no Alemão é arma de guerra, diz consultor em segurança. *Folha de São Paulo* [em linha]. Jul. 2022 [consult. 28 nov. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/fuzil-usado-por-criminosos-no-alemao-e-arma-de-guerra-diz-consultor-em-seguranca.shtml>

<sup>428</sup> PORTUGAL, ref. 403, p. 4.

envolvidos ou relacionados aos confrontos. Conclui-se que o emprego de força policial é legítimo frente a ineficácia de outros meios para alcance do resultado almejado.

Visto todo esse alicerce, não há insuficiência de previsão legal para as atividades das forças de segurança e, em consequência, alguns dos pedidos do partido político autor na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635 são meras repetições normativas. O problema verdadeiro é a afirmação de que as polícias descumprem os atos normativos e o discurso de vitimização de criminosos armados. Só que dos excertos trazidos ao presente estudo infere-se que o cumprimento dos comandos reguladores do uso de força policial deve ser aferido no caso concreto e não de modo apriorístico, genérico e integralmente detalhado pelo Poder Judiciário. O controle da discricionariedade de ação estatal frente à violência endêmica no país, certamente, nunca deve desprezar a resposta proporcional ao tipo de agressão sofrida pelos policiais no cumprimento da prestação de segurança pública à sociedade. No voto divergente na ação de descumprimento de preceito fundamental em foco, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes disse

a definição dos melhores padrões de atuação policial, no tocante aos procedimentos e rotinas internas, aos materiais e instrumentos de trabalho e ao treinamento e aperfeiçoamento técnico, constitui mérito reservado à atuação do administrador, não tendo esta Suprema Corte os dados e informações de inteligência necessários para estabelecer regra preventiva e genérica para todas as operações policiais<sup>429</sup>.

Conclui-se que há balizas para o emprego legítimo de força pelas autoridades de segurança pública em todas as esferas de poder por determinação internacional acatada pelo Brasil. Demonstra-se uma evolução quantitativa de regulamentos equivalentes no país. Só que a qualidade nem sempre acompanha a quantidade de normas que, em muitas situações, repetem normativos prévios. Isso pode resultar em deslegitimação de algumas regras e inutilidade de trabalho para a elaboração de outras. Essa é mais uma observação que se faz ao primeiro pedido do autor da demanda ajuizada no Supremo Tribunal Federal objeto de análise. Ora, o requerimento inicial formulado na ação é a elaboração de um plano objetivo e específico de redução da letalidade policial e controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança pública. Esse plano parece estar contido nas normas abstratas já disponíveis. Claramente, requerimento de tal monta implica em retrabalho e repetição do que já foi produzido. Para ratificar a dedução, veja-se o que plano deve conter: previsão de treinamento policial; protocolos públicos de emprego de força policial, abordagem policial e busca pessoal; e melhorias das condições de trabalho dos agentes de segurança. Não bastasse tudo isso, o plano precisa submeter-se ao escrutínio da sociedade civil em audiência pública, e a homologação e monitoramento pelo plenário

---

<sup>429</sup> BRASIL, ref. 22, p. 194.

do Supremo Tribunal Federal<sup>430</sup>. Tudo isso, além de demandar trabalho, já faz parte do arcabouço normativo nacional e internacional. Seria, assim, uma incongruência deferir ao Poder Judiciário uma espécie de poder de legislar desnecessário.

## 5.2 Letalidade policial

A questão de fundo tanto da condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, quanto do deferimento da medida cautelar na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635 no Supremo Tribunal Federal no Brasil, é a alegada alta letalidade na atuação das forças de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro desde a década de 1990. Nesse sentido de letalidade policial, foi elaborado o conceito de execução extrajudicial, arbitrária ou sumária, que configura, em síntese, a prática de homicídios por agentes estatais contra civis sem a cobertura de excludentes de ilicitude como a legítima defesa<sup>431</sup>. Esse destaque à chamada atuação letal das forças de segurança é resultado de alguns dados estatísticos relacionados à questão da violência no país. Nos levantamentos elaborados, há notícia de que

entre as vítimas fatais de violência policial, estima-se uma predominância de jovens, negros, pobres e desarmados. Segundo dados oficiais, os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do sexo masculino. No Rio de Janeiro, aproximadamente 65% das pessoas que morreram em 2015 são negras (negros e mulatos). No Estado do Rio de Janeiro, estudos mostram que a oportunidade de um jovem negro de morrer por ação da polícia é quase 2,5 vezes maior do que a de um jovem branco<sup>432</sup>.

Embora essas informações remontem a uma base de dados do ano de 2012 e cuidem de um recorte etário, de gênero e racial das mortes de cidadãos brasileiros, pesquisa recente, datada de 2021, ratificou as mesmas premissas e surpreendeu pela amplitude dos homicídios identificados. Dentre os dados apresentados, foram incluídas as mortes de policiais. Com efeito, letalidade passou a ser um conceito disseminado no Brasil. Não existe restrição pessoal ou territorial. Para confirmar essa assertiva, foram aqui registrados o número total de homicídios, o número total de homicídios por intervenção policial e o número total de mortes de policiais, segundo dados obtidos junto ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)<sup>433</sup>.

---

<sup>430</sup> BRASIL, ref. 73.

<sup>431</sup> PIOVESAN, Flávia, CAVALLARO, James Louis, LIMA JR., Jayme Benvenuto, SILVA, José Fernanda da, OLIVEIRA, Luciano, & BRITO, Valdênia. *Execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais: uma aproximação da realidade brasileira* [em linha]. Recife: Centro de Justiça Global, 2001 [consult. 03 jan. 2023]. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_jglobal/r\\_jg\\_exec\\_extra\\_judiciais1.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_exec_extra_judiciais1.pdf)

<sup>432</sup> NEVES, ref. 382, p. 3.

<sup>433</sup> O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é uma organização não-governamental, apartidária, e sem fins lucrativos, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública. A organização é integrada por pesquisadores, cientistas sociais, gestores públicos, policiais federais, civis e militares, operadores da justiça e profissionais de entidades da sociedade civil que juntos contribuem para dar transparência às informações sobre violência e políticas de segurança e encontrar soluções baseadas em evidências. FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA [em linha] [consult. 03 jan. 2023]. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>

Alegadamente, houve 39.961 homicídios dolosos no país em 2021<sup>434</sup>. Desse total de mortes violentas, 6.145 decorreram de intervenção policial no mesmo ano<sup>435</sup>. Por seu turno, 190 policiais foram assassinados no mesmo período<sup>436</sup>. Partindo do pressuposto de que a população brasileira soma 213,3 milhões de habitantes<sup>437</sup>, calcula-se que 0,018% da população nacional morreu em decorrência de crimes violentos intencionais em um ano. Desses homicídios registrados no país, é perturbador que 15,37% deles advieram da atuação policial. Do mesmo modo, causa perplexidade o fato de que 0,032% dos 590.562<sup>438</sup> agentes de segurança foram alvo de homicídio no mesmo ano no Brasil. Extrai-se desse contexto que o percentual de mortes de policiais supera a média da letalidade violenta nacional.

Dados colhidos pelo Centro de Estudos de Pesquisas de Letalidade Policial do Ministério Público do Rio de Janeiro demonstram que o Rio de Janeiro tem a polícia mais letal do Brasil mesmo não estando entre os 10 Estados mais violentos<sup>439</sup>. No entanto, é certo que a polícia que mais mata é também aquela que mais morre. A afirmação resulta de informações do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Demonstrou-se que policiais apresentam uma média de mortes por homicídio em torno de 200 por 100 mil habitantes. Já para a população em geral a média fica em torno de 40 mortos por 100 mil habitantes<sup>440</sup>. Isso quer dizer que a chance de um policial sofrer um ataque criminoso fatal é 5 vezes maior do que a população em geral. Mesmo assim, setores da sociedade não enxergam essa assombrosa cifra de violência enfrentada pelas forças de segurança no exercício de sua função pública. Em que pese o partido político autor da ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635, no Supremo Tribunal Federal, em certa passagem, reconhecer a existência de alta vitimização policial dentro e fora de serviço no Rio de Janeiro<sup>441</sup>, há verdadeira invisibilidade da violência estrutural sofrida pelos integrantes dos órgãos de segurança no Estado. O

---

<sup>434</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Monitor da violência. As mortes violentas mês a mês no país* [em linha] p. 20 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: [http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/#/dados-mensais-2021?mes\\_2019=consolidado&estado=Brasil&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos](http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/#/dados-mensais-2021?mes_2019=consolidado&estado=Brasil&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos)

<sup>435</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário brasileiro de segurança pública 2022 [em linha] p. 14 [consult. 12 dez. 2022]. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>

<sup>436</sup> Ibid., ref. 416, p. 14.

<sup>437</sup> População brasileira chega a 213,3 milhões de habitantes, estima IBGE. GOV.BR [em linha]. Ago. 2021 [consult. 12 dez. 2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/populacao-brasileira-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-estima-ibge>

<sup>438</sup> FÓRUM, ref. 416, p. 16.

<sup>439</sup> RIO DE JANEIRO. Ministério Público. *Letalidade policial no Rio de Janeiro em 10 pontos* [em linha]. Centro de Pesquisas [consult. 06 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade\\_policial\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_em\\_10\\_pontos\\_1.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf)

<sup>440</sup> ARAÚJO, ref. 383, p. 26.

<sup>441</sup> BRASIL, ref. 65, p. 6.

policial vítima passa a ser reconhecido como receptor anônimo de delitos<sup>442</sup>. Sua importância como indivíduo merecedor de proteção do Estado dissolve-se.

A carreira policial é a única em que seus integrantes saem todos os dias de casa, sabendo que poderão morrer para defender a vida, a integridade e o patrimônio de outras pessoas que nem sequer conhecem<sup>443</sup>. A linha entre a vida e a morte causada pela violência endêmica no Estado do Rio de Janeiro leva ao natural impulso de defesa tanto da população, quanto dos agentes de segurança, frente às ameaças letais perpetradas pelos integrantes de organizações criminosas voltadas ao tráfico de drogas e armas coabitantes das favelas. Se o emprego de força pelo Estado sofre críticas por certos setores sociais, de outro há uma crescente demanda pelo recrudescimento da política de segurança. Tanto é assim que o partido político eleito para o Poder Executivo acredita em uma política de segurança mais intensa frente aos delinquentes. Na doutrina, Rivero e Mouth há muito explicam que

da sociedade, os homens esperam que ela lhes proteja a vida e os bens, e têm dificuldade em admitir as carências e os fracassos da autoridade nessa tarefa. Prontos a insurgir-se contra a arbitrariedade, também o são quando têm o sentimento de que sua segurança está comprometida, a denunciar as fraquezas da repressão, até mesmo a tentar proteger-se sozinhos com uma autodefesa que traz o risco de redundar na pior anarquia<sup>444</sup>.

Embora não haja parâmetro exato para aferir a adequação da força empregada em determinada ocorrência policial, fixaram-se indicadores internacionais para estimar abusos pelas forças de segurança. O sociólogo americano Egon Bittner prevê três critérios para essa avaliação. O primeiro é a relação entre civis mortos e policiais mortos. O segundo é a razão entre feridos e mortos pela polícia. O terceiro é a proporção de mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos<sup>445</sup>.

Partindo desses critérios sobre a aferição da ocorrência de letalidade policial, não é possível afirmar, categoricamente, a existência de abuso no emprego da força no Brasil nos últimos cinco anos. Isso porque chegou-se à conclusão de que a chance de morte de policiais brasileiros é cinco vezes maior do que de civis. Com isso, morrem muito mais policiais do que civis no país. Essa constatação infeliz não representa qualquer vantagem no cenário nacional de combate à violência.

No que toca a segunda métrica, da comparação entre lesões e mortes de civis pelas polícias, não foram obtidos dados seguros capazes de permitir uma conclusão científica demandada por esta investigação. Não há informação separada dos dados

---

<sup>442</sup> MARIN, Gustavo de Carvalho. *Teoria Social e Crítica do Direito Penal: o problema do reconhecimento da vítima* [em linha]. Tese de doutoramento, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 132 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07082020-154354/publico/6403601\\_Tese\\_Parcial.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07082020-154354/publico/6403601_Tese_Parcial.pdf)

<sup>443</sup> BRASIL, ref. 22, p. 194.

<sup>444</sup> RIVERO, Jean, MOUTOUH, Hugues. *Liberdades públicas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 395. ISBN 85-336-2256-2.

<sup>445</sup> BUENO, Samira. Letalidade na ação policial. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, & AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli, orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. p. 514. ISBN 978-85-7244-744-7.

em ferimentos ou mortes de civis praticadas pela polícia nos bancos consultados no ano de 2021. Sabe-se somente o número de mortes atribuídas às forças de segurança pública.

De outro lado, analisando-se a terceira métrica definidora de excesso e comparando-se o número total de homicídios atribuídos à polícia na cena nacional, conclui-se que 15,37% das mortes violentas foram registradas como de autoria das forças de segurança. Só que não se sabe precisar quantos desses fatos típicos foram praticados por policiais sob excludente de ilicitude. Esse panorama de indefinição é retrato da mesma carência de dados já alertada linhas acima. Talvez a separação das condutas letais típicas e antijurídicas daquelas somente típicas pela presença de causas de exclusão da ilicitude represente um importante marco futuro para aferição científica do efetivo abuso das forças policiais. Se algumas mortes são praticadas acobertadas pela legítima defesa, não há crime de homicídio praticado por intervenção policial. Donde se extrai, que a letalidade policial alegada pode estar superdimensionada diante da não distinção entre condutas.

De fato, a falta de dados é uma falha no sistema de segurança pública estatal para aferir a regularidade da atuação policial. Não se empresta importância à política governamental dirigente da conduta das forças de segurança por critérios científicos e técnicos. Só que esse não é um problema enfrentado somente no Brasil. Alertando sobre esses pormenores, o criminólogo Franklin Zimring, atribui o fenômeno a uma desagregação do poder das entidades estatais responsáveis pelo policiamento<sup>446</sup>. Afora a experiência estadunidense, no Brasil há cerca de 54 corporações de polícia ostensiva e investigativa, distribuídas entre 26 Estados, Distrito Federal e União. Essa heterogeneidade embaraça a consolidação de dados criminais, desde os mais simples até os mais complexos como a definição da prática de uma conduta típica em legítima defesa por um indivíduo.

Dando crédito à vida dos policiais e à sua atribuição constitucional de prestar segurança, é preciso que sejam providas garantias em sua atuação funcional. Para isso, é importante o reconhecimento das excludentes de ilicitude pelas autoridades competentes pela persecução penal. Não é demais assinalar que essas circunstâncias estão previstas no Direito Penal, justamente, para afastar a criminalização de conduta praticada legitimamente. Elas são meios de proteção das polícias em face de agressões injustas no exercício de seu dever profissional de prestação de segurança. É nesse contexto que

---

<sup>446</sup> ZIMRING, Franklin E. *When Police Kill*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017. p. 11. ISBN 978-06-7497-218-6.

faz-se necessário dar maior proteção aos agentes de segurança no cumprimento de suas missões. É de se considerar que no combate à criminalidade frente as facções criminosas, os agentes de segurança, muitas vezes se veem em conflito armado ou em risco iminente de conflito armado sendo necessário prevenir injusta e iminente agressão à direito seu ou de outrem; quando, por exemplo, se observa que integrantes de organizações criminosas estão portando armamento de grosso calibre, como AK-47, fuzil, metralhadoras e outros armamentos de rápida repetição e alto poder destrutivo<sup>447</sup>.

À vista do exposto, a categórica afirmação sobre letalidade policial considera apenas o número global consolidado de mortes decorrentes da atuação das forças de segurança. Não se alcançam outros dados como população total do país, o efetivo policial global ou a ausência de antijuridicidade da conduta estatal praticada antes citados. De qualquer forma, afastada ou não a configuração de abusos policiais pelos critérios propostos, é inconteste que a violência é extremamente alta no país. Só que a brutalidade atinge a população em geral e os agentes de segurança pública. Notoriamente, nos termos tratados, a violência torna-se uma responsabilidade que recai, individualmente, apenas sobre o comportamento geral do policial.

### **5.3 Oposição à polícia**

Considera-se que é a segurança pública que soluciona de perto e em tempo real conflitos interpessoais. Em termos práticos, os policiais são os primeiros a se depararem com as ocorrências e eventos críticos<sup>448</sup>. Essa condição é relevante para que os indivíduos não sejam obrigados a utilizar de suas próprias potências para proteger-se contra criminosos. A deficiência do direito à segurança pública é um importante fator de desrespeito aos direitos humanos. O Estado Democrático de Direito não se sustenta sem segurança pública. Ao contrário, espalha-se uma anarquia desestabilizadora de todas as instituições e a vingança privada própria de regimes de exceção<sup>449</sup>.

Por certo, as forças de segurança pública devotam seu agir ao regramento internacional e nacional sobre o emprego de força policial, obtemperando a proteção da vida e da integridade das pessoas no combate ao crime organizado. Enquanto isso, os grupos criminosos buscam a obtenção de maiores lucros e proteção de seus territórios de dominação, suas armas e suas mercadorias ilícitas sem qualquer respeito aos indivíduos que vivem nas favelas. As vidas ceifadas pela permanência do comércio ilegal de drogas são irrelevantes para a delinquência armada. O direito à integridade física e à vida de outros seres é desprezado do ponto de vista do criminoso. Indivíduos são meros objetos de dominação. De fato, o único alvo dos traficantes de armas e de drogas é o lucro a qualquer custo por meio da conquista e manutenção de territórios.

---

<sup>447</sup> RÊGO, Nelson Melo de Moraes. Excludente de Ilícitude nos Tratados Internacionais e na Legislação Brasileira, em referência aos agentes de segurança pública. In: QUINTEIRO, Maria Esther Martínez, & MENEZES, José Euclimar Xavier, eds. *Estudos Interdisciplinares sobre Políticas Públicas e Segurança*. Porto: Universidade Portucalense, 2020, p. 181. ISBN 978-972-9354-48-9.

<sup>448</sup> ARAÚJO, ref. 383, p. 23.

<sup>449</sup> GLINA, ref. 397, p. 48.

Para ilustrar a lógica perversa instalada nas favelas do Rio de Janeiro, estudiosos da criminalidade veiculam a aplicação da visão consagrada sobre guerras aos enfrentamentos das polícias por traficantes nas favelas<sup>450</sup>. De um lado, apresenta-se o termo “guerra assimétrica” como o confronto entre oponentes com capacidades desequilibradas, com uso de métodos de subjugação para ataque e defesa e com exploração das fraquezas contrárias a impedir o emprego de força pelo adversário<sup>451</sup>. De outro, fala-se em “guerra irregular”, em que uma entidade política limitada por regras democráticas e civilizadas – a polícia, enfrenta um adversário caracterizado como entidade social, econômica e anárquica – as organizações criminosas<sup>452</sup>. Para esses autores, as imagens bélicas no cenário internacional remetem a sistemática violenta sequenciada praticada por traficantes brasileiros.

De qualquer forma, as condutas referenciadas não podem ser reconhecidas como guerra para fins de Direito Humanitário na comunidade internacional. Para conceituar o comportamento beligerante, é exigido o enquadramento nos preceitos destacados nas Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, bem como na Carta das Nações Unidas. É cediço que esses instrumentos tratam do uso da força com a finalidade de violar a integridade territorial ou dependência política de qualquer Estado. Simplificando, guerra demanda a causação de instabilidade da paz global<sup>453</sup>.

Não obstante a falha terminológica sobre guerra, é fato que tiroteio, uso ostensivo de armas, proibição imposta aos moradores quanto ao ir e vir, tratamento da polícia como inimiga e impedimento de prestações sociais estatais são cada vez mais comuns nas favelas<sup>454</sup>. O emprego linguístico dessas expressões demonstra a situação de medo e coação frente às organizações criminosas. Outrossim, ocorrem limitações à atividade de segurança pública por decisão judicial.

Notoriamente, há violência estrutural no Brasil. Só que um grupo de pessoas não deve ser protegido em detrimento de outro. Vale lembrar que criminosos, policiais e moradores de favelas são sujeitos de direitos humanos. Por essa razão, criminosos devem ser presos, julgados e condenados pelos ilícitos cometidos, policiais devem exercer sua função essencial de prestação legítima de segurança pública sem perder a vida ou a capacidade física motora ou psicológica e moradores de favelas devem ter

---

<sup>450</sup> VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2022. p. 321. ISBN 978-85-7244-433-0.

<sup>451</sup> BERMUDÉZ, Brúmel Vazquez. A guerra assimétrica à luz do pensamento estratégico clássico. *Revista da Escola de Guerra Naval* [em linha]. 2006, **Especial(7)**, 64 [consult. 11 jan. 2023]. ISSN 1809-3191. Disponível em: <https://www.sumarios.org/artigo/guerra-assim%C3%A9trica-%C3%A0-luz-do-pensamento-estrat%C3%A9gico-cl%C3%A1ssico>

<sup>452</sup> HERTLING, Mark P. Narcoterrorismo: a nova guerra não convencional. *Military Review* [em linha]. 1990, **70(3)**, 60. ISSN 0193-2985.

<sup>453</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Tribunal Penal Internacional. A internacionalização do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 8. ISBN 85-7387-409-0.

<sup>454</sup> ZALUAR, ref. 384, p. 45.

garantidos os direitos à liberdade, vida e integridade. Todos esses direitos são inerentes à espécie humana, não podendo existir divisão entre pessoas protegidas ou pessoas “matáveis”<sup>455</sup>.

Do mesmo modo que não pode persistir a desconsideração e discriminação da população pela ausência do Estado, não há de se aceitar o mesmo em relação aos policiais pela simples vontade dos traficantes de aumentarem seus lucros e demarcarem territórios para o desenvolvimento de sua empreitada criminosa. O comércio de armas e de drogas é a atividade mais rentável do planeta, supera a produção e exportação de petróleo, chega a 3% da riqueza circulante no mundo, corrompe autoridades e estrutura poderes paralelos<sup>456</sup>.

Ao afetar a economia mundial em tal patamar, o crime praticado nas favelas do Rio de Janeiro não apenas diz respeito à comunidade local onde ocorre, mas demanda a cooperação de todo o sistema internacional de persecução penal. Em uma sociedade conectada e com fronteiras flexíveis, os acontecimentos criminosos no Brasil impactam a vida no exterior. Essa pauta já foi reconhecida pela EUROPOL, relatando que a vitimização e o crime organizado afetam o desenvolvimento econômico dentro e fora da Europa, priva investimentos em serviços essenciais, impacta a qualidade de vida dos europeus, gera exclusão social, desemprego, desigualdade, insegurança e vulnerabilidade<sup>457</sup>.

Em função de tudo isso, o engajamento contra a violência deve ser ocupação das global. Na verdade, a alegação de letalidade policial não pode ser fator impeditivo de ações de segurança pública em discriminação da população em geral como forma de proteção de um grupo criminoso. A obtenção de lucros em detrimento de vidas de civis não envolvidos com a delinquência e de policiais não é aceitável.

Durante o julgamento que ocasionou a condenação do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso da favela Nova Brasília ocorrido há quase três décadas, o fundamento da sentença foi a deficiência da prestação judicial e não a letalidade policial. Por essa razão, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes argumenta que é preciso a soma inteligente de esforços institucionais para combater organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que ceifam milhares de vida todos os anos e atrapalham o crescimento do Brasil <sup>458</sup> . Conseqüentemente, a eventual atuação irregular de alguns integrantes das forças de segurança deve ser objeto de investigação efetiva e punição definida no caso concreto sem a exclusão genérica e indeterminada das ações de proteção das polícias brasileiras

---

<sup>455</sup> SANTOS, ref. 17, p. 25.

<sup>456</sup> VISACRO, ref. 7431, pp. 323-324.

<sup>457</sup> EUROPOL, ref. 101, p. 8.

<sup>458</sup> BRASIL, ref. 22, p. 182.

por força de decisão judicial em controle concreto de constitucionalidade. Essa exclusão excepcional do direito à segurança pública de um setor discriminado da população põe em questão a responsabilidade internacional por violação à Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

## 5.4 Vitimização do criminoso

Um estudo sobre vitimologia e meios de comunicação concluiu que o tratamento de traficantes pela mídia é de condenação prévia, de realce da imagem de negro-traficante e branco-usuário, de reforço da imagem do latino traficante, de segregação entre leitores como “nós” e traficantes como “eles”, e de valorização das ações policiais<sup>459</sup>. Só que não é esse o cenário integralmente identificado na realidade com a propositura da ação de descumprimento de preceito fundamental no Supremo Tribunal Federal. Ao contrário disso, a preocupação com os direitos, garantias e liberdades de criminosos suplanta o cuidado com as mesmas proteções dos moradores das favelas. Essa população, como já demonstrado nos estudos apresentados, tornou-se refém dos delinquentes e isolada das prestações estatais. Atualmente, o fornecimento de prestações pelo Estado só é alcançada com autorização dos traficantes que dominam o território local ou a partir de apoio da força policial.

Alegadamente muito pouco se estuda a atuação letal dos integrantes de organizações criminosas no Brasil. Geralmente, a pesquisa foca a atuação do policial envolvido em ocorrência fatal em serviço frente a delinquentes. Ocorre que a maioria dos homicídios no país são cometidos por traficantes e milicianos. No ano de 2015, os delinquentes dedicados ao tráfico de drogas foram responsáveis por 52% das mortes com armas de fogo, enquanto os milicianos praticaram 10% das mortes da mesma forma<sup>460</sup>. Isso quer dizer que 62% das mortes violentas com arma de fogo no país foram praticadas por grupos criminosos que se protegem da persecução penal escondidos em favelas onde o Estado encontra dificuldades de acesso.

É precisamente em tais locais que a atuação das forças de segurança foi ainda mais limitada a situações excepcionais indefinidas. Há um cenário de insegurança jurídica sobre quando e como atuar. Não basta livrar as comunidades do alegado despotismo da polícia. Entende-se que o problema é a tirania dos traficantes<sup>461</sup>.

---

<sup>459</sup> REIS, Hilbert, & SALOTTI, Carolina Sabbag. O traficante nos media: um olhar criminológico sobre a construção de textos jornalísticos. In: SAAD-DINIZ, Eduardo, org. *O lugar da vítima nas ciências criminais*. São Paulo: LiberArs, 2017. p. 277. ISBN 978-85-9459-032-9.

<sup>460</sup> MINAYO, Maria Cecília de Souza, & MARIZ, Rodrigo Soares de Assis. Perfil dos autores de letalidade violenta no município do Rio de Janeiro, Brasil (2015). *Ciências e Saúde Coletiva* [em linha]. 2021, 26(Supl. 03), 5028 [consult. 16 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/tLwKj5gdKJzmGN65x5y6wtK/?format=pdf&lang=pt>

<sup>461</sup> ADORNO, ref. 374, p. 11.

Na realidade, a proteção deveria focar-se nos moradores e nos policiais vitimados e não nos criminosos. Para Bobbio, inclusive, não é possível servir-se de ideias irresponsáveis de que entre os direitos civis existe o de disparar contra os policiais e se levantar com uma ação armada contra o Estado<sup>462</sup>. Na verdade, a vitimização é, certamente, dos policiais que defendem com ações de segurança pública o exercício do direito à vida, à integridade e à liberdade dos moradores das favelas do Rio de Janeiro ameaçados pelos delinquentes violentos. Alegações em sentido contrário criam uma vitimização de delinquentes, desconsiderando sua atuação ilícita.

Sequer é explorada a crueldade praticada por organizações criminosas destinadas ao tráfico de drogas e armas. Segundo o antropólogo Luiz Eduardo Soares, o tráfico de armas e de drogas interligados são dinâmicas perversas, porque causam um número de mortes assustador, sobretudo, em função de disputas por controle territorial; desorganizam a vida da comunidade local; impõem um regime despótico aos territórios dominados; recrutam o trabalho infantil e adolescente descartável em mortes prematuras; disseminam valores belicistas; destroem famílias com a inversão da figura de autoridade para os traficantes; degradam identidade da comunidade que passa ao grupo criminoso; difundem o patriarcalismo, a homofobia, a misoginia pela valorização da valentia, submissão das mulheres e estigmatização de homossexuais; rotulam a pobreza e os pobres; promovem o entrelaçamento com crimes financeiros praticados por criminosos longe das favelas; são fontes de muitas outras atividades criminosas; induzem à corrupção de policiais; e penetram pela via das drogas em toda a sociedade<sup>463</sup>.

Somado a tudo isso, perceber os responsáveis pela maior parte dos ataques letais em um território como vítimas subverte a ordem constitucional que conta com mandados de criminalização e determina a persecução criminal. Neutraliza-se a vítima e focaliza-se nas necessidades de proteção do acusado<sup>464</sup>. A limitação de operações policiais, sob o argumento da prática de homicídios por policiais contra traficantes, exalta exatamente esse papel de vitimização de criminosos, excluindo a salvaguarda das liberdades das verdadeiras vítimas coagidas nos territórios conflagrados: os moradores. Aqui, defende-se o papel de proteção da atividade de segurança pública sem discriminação estatal. Não por outra razão a Organização das Nações Unidas afirma os direitos à proteção da

---

<sup>462</sup> BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4.ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 136. ISBN 85-230-0262-6.

<sup>463</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. pp. 267-277. ISBN 85-359-0079-9.

<sup>464</sup> PAWLIK, Michael. Staatlicher Strafanspruch und Strafzwecke [em linha]. Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, 2010. p. 83 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: <https://rep.adw-goe.de/handle/11858/00-001S-0000-002C-DBF0-6>

segurança e da intimidade de pessoas que sofrem danos derivados de factos ilícitos com adoção de medidas de redução dos transtornos<sup>465</sup>.

Outro ponto que toca a questão sobre a vitimização de criminosos, é não conhecer a realidade do tráfico de drogas, gradualmente, instalada no país. Muito embora a atuação de facções voltadas ao comércio de drogas não se enquadre no tipo penal de terrorismo na lei brasileira, já houve situações em que condutas praticadas por esses delinquentes superaram a imposição do terror. Nesse sentido, o analista de inteligência André Luís Woloszyn relembra que

basta um exemplo do ocorrido em 2006, no Estado de São Paulo, onde o PCC paralisou por dias a maior cidade da América Latina e a quarta metrópole mundial com táticas de guerrilha e ações terroristas que resultaram na morte de 56 pessoas. As ações do Comando Vermelho, em novembro de 2006, no Rio de Janeiro, em retaliação ao crescimento das milícias, com dezenove mortes, estão na mesma linha de impacto. Outro episódio mais recente e de igual magnitude ocorreu em 2009, entre integrantes do Comando Vermelho e a organização Amigo dos Amigos, em represália ao crescimento das milícias e pelo domínio de pontos de venda e distribuição de drogas no Morro dos Macacos. As ações perduraram por três dias, dos quais um helicóptero da Polícia Militar foi derrubado por disparos de uma metralhadora .30, ocasionando a morte de seus ocupantes. Uma semana após o conflito, dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro apontavam para 46 mortos como total de vítimas<sup>466</sup>.

Em Portugal, a teor da Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, a tipificação de terrorismo é mais abrangente do que no Brasil. *De lege ferenda*, as condutas perpetradas pelas organizações criminosas em 2006 e 2009 poderiam figurar no rol dos tipos de terrorismo. Isso porque ocorreram práticas suscetíveis de afetar gravemente o país com o objetivo de intimidar pessoas com mais de cento e vinte mortes e impedimento à circulação popular em represália a contrariedade de interesses de criminosos encarcerados no sistema prisional. A intimidação dos moradores de favelas por traficantes, certamente, afeta de modo grave a estabilidade no Brasil.

Acresça-se, por fim, que o problema da postura de vitimização dos criminosos está condicionado ao reconhecimento teórico de visão da Criminologia. Para essa ciência, a investigação da história pessoal e o meio social das pessoas prevalece como medida de justificação de sua atuação social. Parte-se de teorias do indivíduo para teorias de estrutura social. Histórico pessoal e ambiente desorganizado não podem ser os únicos objetos de observação. É importante olhar, sobretudo para a ação das instâncias formais de controle social, fazendo com que as teorias da criminalidade se tornem teorias da criminalização sem neutralização das vítimas<sup>467</sup>.

---

<sup>465</sup> PORTUGAL. Ministério Público. Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder [em linha]. Procuradoria-Geral da República, Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 1985 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-princjusticavitimas.pdf>

<sup>466</sup> WOLOSZYN, André Luís. *Ameaças e desafios à segurança nacional no séc. XXI: de gangues, narcotráfico, bioterrorismo, ataques cibernéticos, e armas de destruição em massa*. Saltos, SP: Schoba, 2013. p. 22. ISBN 978-85-8013-203-8.

<sup>467</sup> HASSEMER, Winfried. *Introdução aos Fundamentos do Direito Penal*. Tradução da 2ª edição alemã, revista e ampliada, de Pablo Rodrigo Alfien da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005. pp. 123-124. ISBN 85-75252-58-5.

## 5.5 Fortalecimento das organizações criminosas

Convém fazer breve consideração sobre o fortalecimento das organizações criminosas frente a limitação da atuação das forças de segurança pública em seu enfrentamento. Esse fator parece que não foi referido pelo autor da demanda no caso levado a juízo ao Supremo Tribunal Federal. Visivelmente, não se aprofundaram conhecimentos táticos e informações técnicas das forças de segurança pública. Partiu-se de uma premissa unicamente jurídica, desconsiderando-se a visão da praxe produtiva das polícias.

O penalista alemão Winfried Hassemer defende que os autos não descrevem práticas profissionais. Na verdade, eles as documentam. Levando em conta essa manifestação, a rotina somente pode existir ali onde ela é produzida diariamente<sup>468</sup>. Quer dizer, então, que as ações policiais são praticadas pelo corpo destinado ao fim de controle da segurança pública e não deveriam se circunscrever a limitações fixadas por um outro poder apartado do cenário operacional. Mesmo na esfera do direito à segurança pública, a interpretação ideal é aquela que confere maior proteção do direito apreciado sem rebaixá-lo<sup>469</sup>.

É certo que com a ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635 buscou-se proteger o direito à vida, vulnerado pela atuação policial, que vitimou 26 indivíduos em 1994 e 1995 na favela Nova Brasília. Para evitar a chamada letalidade policial, preferiu-se limitar a atuação estatal na atualidade, ou seja, quase trinta anos depois dos factos ilícitos reconhecidos internacionalmente, fixaram-se critérios de excepcionalidade a operações das polícias no Estado do Rio de Janeiro durante um período indeterminado. Por enquanto, os direitos, garantias e liberdades das populações moradoras de favelas estão sob a tutela do poder coercitivo de organizações criminosas pela ausência integral das forças de segurança pública. Esse afastamento desacredita a atividade policial e fortalece o *ethos* criminoso.

Se há letalidade excessiva, sabe-se que o agente público tem responsabilidade pessoal e direta por decisões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, nos termos do artigo 28, do Decreto-lei 4.657/1942. Lamentavelmente, no caso da Favela Nova Brasília, em razão da prescrição da pretensão punitiva estatal em relação aos crimes de homicídio e às violências sexuais, entendeu-se que não há mais como providenciar a punição concreta dos autores das condutas. Entretanto, as alegadas ocorrências ilícitas atuais devem ser avaliadas concretamente pelo Ministério Público e pelo próprio Poder Judiciário em casos concretos, no exercício de um poder-dever constitucional, a

---

<sup>468</sup> Ibid., ref. 449, p. 44.

<sup>469</sup> SOUZA, ref. 48, p. 49.

fim de aplicar a devida punição àqueles que praticam condutas não acobertadas por excludentes de ilicitude.

Vê-se que há diferença da realidade fática da década de 90 para os dias atuais. Naquela ocasião, a Constituição da República Federativa do Brasil contava somente com 6 anos de existência. O texto constitucional foi fruto do período de redemocratização consagrador de direitos e garantias fundamentais. O regime autoritário da ditadura militar no país ainda gerava reflexos na atuação de certos setores da estrutura estatal. Além disso, o Brasil sequer reconhecia a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para julgamento de factos internacionalmente ilícitos. Esse reconhecimento ocorreu somente em 1998, ou seja, uma década depois de promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Por certo, todo esse esquema situacional fragilizou a salvaguarda dos direitos humanos no país e tornava suas violações não tão incomuns como se infere das diversas condenações internacionais no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.

Na Américas, mais um fator de extrema relevância na década de 1990, era a ausência da previsão constitucional de duração razoável do processo e dos meios de garantia de celeridade de sua tramitação, inserida como direito fundamental apenas em 2004 por meio da Emenda Constitucional 45. Também não existia a Defensoria autônoma e estruturada nos moldes atuais para agasalhar os direitos violados no caso concreto, nos moldes previstos em 2014 na Emenda Constitucional 80. Não se falava à época em participação das vítimas e seus familiares em processos para a persecução penal de delitos contra à vida<sup>470</sup> como forma de controle da atividade policial. Até mesmo a tipificação dos crimes de violência sexual era distinta e restritiva<sup>471</sup>. A proteção das mulheres vítimas de violência demorou a ser efetivada no país. Essa salvaguarda feminina partiu de outra condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e da adesão do país à Convenção de Belém do Pará para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, a qual só foi internalizada em 1996. Some-se ainda que a proteção judicial ineficiente no caso Nova Brasília resultou da diferença de forma de contagem da prescrição da pretensão punitiva estatal para o exercício do direito de punir à época. Era permitida a contagem pela pena ideal. Essa situação reduzia o tempo em que o Estado poderia prosseguir com o processo penal em face dos acusados. Sem esgotar os problemas, detectam-se que esses 10 pontos distintivos da realidade de três décadas passadas.

---

<sup>470</sup> Artigo 8.2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos. COMISSÃO, ref. 201.

<sup>471</sup> Na época, as condutas descritas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderiam ser tipificadas como atentando violento ao pudor, cuja pena máxima era de 10 anos, conforme artigo 214. BRASIL, ref. 39.

Hodiernamente, toda a conjuntura está alterada. O novo cenário não foi levantado na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635. Em primeiro lugar, não se tratou da impossibilidade fática de, por exemplo, reativar processos prescritos como previsto na condenação da Corte Interamericana. Outro contraste é que o partido político nacional autor foi ao Supremo Tribunal Federal para tratar da segurança pública apenas no Estado do Rio de Janeiro. Novamente, parte-se da premissa de que a polícia é violenta e mata demais somente nesse território, deixando de inspecionar outros espaços nacionais. Há, por evidência, nova discriminação em relação aos moradores das favelas.

Além do mais, não foram esclarecidas quais são as situações excepcionais em que as forças de segurança pública podem operar, tampouco fixada data limite para o encerramento das restrições impostas. O termo aplicado na decisão judicial é a pandemia de COVID-19. Parece que a tutela judicial, sob essa ótica, não foi efetiva, criando-se situação de insegurança jurídica para a Administração Pública. O Poder Executivo está impedido de exercer largamente o poder discricionário de implementação de políticas públicas de segurança sem saber como e até quando. Os critérios de conveniência e oportunidade, orientados pela legitimidade do monopólio do emprego de força policial pelas autoridades policiais, foram afastados.

A correlação feita entre proteção do direito à vida e impedimento da atuação policial na cidade do Rio de Janeiro não prevê o aumento da criminalidade subsequente pela interrupção da prestação do serviço público de segurança. Sem a atuação da polícia é evidente que haverá uma impressão de redução da criminalidade violenta momentânea. Não há disputas por territórios. A complacência com a brutalidade autoriza a atuação das organizações criminosas confortavelmente. Sem perturbação nos territórios conflagrados, possivelmente, haverá aumento da coerção nas comunidades e da especialização em táticas de enfrentamento. No tema, Egon Bittner assinala que “since neither physicians nor social workers are authorized or equipped to use force to attain desirable objectives, the total disengagement of the police would mean allowing many a problem to move unhampered in the direction of disaster”<sup>472</sup>.

A limitação operacional no campo da segurança pública e o subsequente crescimento da criminalidade não é inovação no Brasil. Com efeito, restringir a atividade policial já fez parte de plano político no Rio de Janeiro por ocasião da primeira eleição democrática no país na década de 1980. Nessa época, o Governador Leonel Brizola, fundador do Partido Democrático Trabalhista (PDT)<sup>473</sup>, optou por não se valer de

---

<sup>472</sup> BITTNER, ref. 376, p. 43.

<sup>473</sup> O Partido Democrático Trabalhista surgiu por ocasião do exílio de Leonel Brizola em 1979 em Lisboa durante a ditadura militar no Brasil. Em resumo, a agremiação assumiu uma ideologia socialista ligada ao conceito de liberdade, condicionando o uso da propriedade privada ao bem-estar social, defendendo a intervenção do Estado na economia,

intervenções policiais em face de organizações criminosas, conforme demonstra o professor Leandro Piquet Carneiro, da Universidade de São Paulo (USP), ao afirmar que

Brizola e os principais quadros do governo na área de segurança parecem não ter compreendido e emoldurado corretamente os problemas criminais que tinham diante de si e definiram uma política de segurança com uma prioridade clara: não recorrer a intervenções policiais nas áreas de favela. Como não havia um modelo de intervenção adequado (as primeiras experiências desse modelo surgiram no governo Garotinho) ou não existia uma polícia comunitária pronta para a tarefa de policiamento nessas áreas, a opção foi a não intervenção, o que terminou por gerar uma série de “economias de escala” para o crime. Razoavelmente seguras em seus “territórios”, as quadrilhas puderam prosperar no mercado das drogas e desenvolver outras atividades criminais correlatas, como o tráfico de armas, sequestros, além de ampliar a prática de extorsão contra comerciantes e empresas de transporte locais. As escolhas do governo Brizola foram ousadas. Apostava-se que com os Cieps e a doação de lotes, entre outros programas sociais, seria possível amenizar as tensões que levavam as pessoas a cometerem crimes. E os resultados foram os piores possíveis. Na sequência do aumento do poder dos grupos criminais, lideranças comunitárias foram sistematicamente assassinadas (esse movimento aconteceu principalmente no final da década de 1980), em decorrência da não intervenção policial nas áreas de favela<sup>474</sup>.

Extraí-se dessa compreensão que os reflexos futuros podem caracterizar negligência, implicando no incremento do poderio de criminosos e aumento das estatísticas de violência. Excepcionar operações policiais leva a uma liberdade de atuação sem limites pelos criminosos nas favelas do Rio de Janeiro. Sem a marcação de balizas para a vida social, não há fronteiras ao arbítrio e ao desrespeito dos direitos, garantias e liberdades dos moradores das favelas. Essa discriminação contraria a chamada Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que assegura a distribuição de iguais direitos a todos e determina o impedimento de ações danosas à sociedade<sup>475</sup>.

## 5.6 Uso de câmeras corporais

É certo que a gravação da atuação policial é um fenômeno que surgiu a partir da expansão do acesso a câmeras pessoais e daquelas contidas nos telefones celulares contemporâneos de civis. O homicídio de Michael Brown, em Ferguson, Missouri, nos Estados Unidos, registrado por populares, em 09 de agosto de 2014, gerou debate aberto sobre o emprego de força policial pelas polícias no país. É, por esse motivo, que o criminologista Franklin Zimring fixa o ano de 2015 do século XXI como uma importante transição da consciência pública sobre a atuação letal de forças policiais e um visível interesse da mídia norte-americana<sup>476</sup>.

Há severos debates e controvérsias ao redor do mundo sobre a inovação tecnológica. Só que a utilização de câmeras em uniformes policiais já é uma realidade

---

propondo a autonomia sindical e construção de uma sociedade socialista e democrática. PDT 12. *História* [em linha]. PDT, 2022 [consult. 09 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.pdt.org.br/index.php/o-pdt/historia/>

<sup>474</sup> CARNEIRO, Leandro Piquet. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública* [em linha]. 2010, 4(7), 52 [consult. 09 jan. 2023]. ISSN 2595-0258. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/74>

<sup>475</sup> RIVERO, ref. 425.

<sup>476</sup> ZIMRING, ref. 427, pp. 3; 7.

nos Estado Unidos e na Europa Ocidental<sup>477</sup>. Em consonância com o comportamento internacional, a sociedade brasileira passou a ocupar-se da fixação de câmeras em fardas e viaturas. Sob o pretexto de controlar a atuação abusiva das forças de segurança no Rio de Janeiro, foram promulgadas a Lei Estadual nº 5.443/2009<sup>478</sup> e a Lei Estadual nº 5.588/2009 com a normatização de sistemas de localização e gravação em viaturas.

A previsão legal ocorreu, portanto, 10 anos antes da propositura da ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635 no Supremo Tribunal Federal. Ao ajuizar a demanda constitucional em 2019, o partido político autor explicou que tais ferramentas são essenciais na elucidação de crimes cometidos por agentes de segurança, servindo para a proteção do direito à vida, à dignidade humana e à segurança. O demandante alegou, inclusive, a salvaguarda dos próprios agentes de segurança diante de eventuais acusações infundadas de abuso<sup>479</sup>. A enunciação conta com intenções legítimas, pois visa a resguardar elementos essenciais ao pleno desenvolvimento e manutenção do Estado Democrático de Direito. Todavia, não foram objeto de ponderação pelo proponente os impactos gerais da utilização dessas câmeras de áudio e vídeo em viaturas e fardas de policiais.

Mesmo reconhecendo que já se vive a era do policiamento por vídeo, Zimring apontou circunstâncias a serem avaliadas sobre o uso de câmeras corporais por agentes de segurança. Sinteticamente, foram citados: constrangimento de pessoas e violação da privacidade; favorecimento de forças externas em face da atividade policial; produção de conhecimento sobre o comportamento dos indivíduos; risco de interferência política nas polícias; oposição de indivíduos a participação em filmagens; divulgação da identidade de policiais; necessidade de treinamento para a mudança do paradigma de trabalho; altos custos de implantação e manutenção; diminuição da motivação dos policiais; e divulgação indevida de imagens<sup>480</sup>.

Quanto à situação brasileira, percebe-se que não houve demonstração ou cálculo dos custos de aquisição, instalação e manutenção desses equipamentos, tampouco do armazenamento das imagens produzidas no pedido do autor da ação constitucional. Certamente, os poderes públicos devem contar com acessibilidade pecuniária para fazer frente às prestações estatais.

---

<sup>477</sup> Em 2014, o Presidente dos Estados Unidos Barak Obama investiu US\$ 267 milhões para a aquisição de 50.000 câmeras corporais para policiais. MUGGAH, Robert, BRADRAN, Emile, SIQUEIRA, Bruno, & KOSSLYN. Filling the accountability gap: principles and practices for implementing body cameras for law enforcement. Strategic paper 29 [em linha]. 2016, (23), 3 [consult. 28 jan. 2023]. ISSN 2359-098X. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/01/AE-23\\_Filling-the-accountability-gap-body-worn-cameras-05-01.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/01/AE-23_Filling-the-accountability-gap-body-worn-cameras-05-01.pdf)

<sup>478</sup> RIO DE JANEIRO. *Lei nº 5.443, de 12 de maio de 2009* [em linha] [consult. 16 dez. 2022]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff770addc4c08e6fe4832575b5007488db?OpenDocument&Highlight=0,5443>

<sup>479</sup> BRASIL, ref. 65, p. 26.

<sup>480</sup> ZIMRING, ref. 427, pp. 210-218.

O jurista Daniel Sarmento, advogado representante do partido político autor da ação constitucional, reconheceu, em artigo publicado há mais de uma década, que o atendimento de direitos sociais envolve custos que o mero voluntarismo de bacharéis não tem como superar. Ainda no estudo realizado, o autor anotou que existem verdadeiras escolhas trágicas e que cada decisão alocativa representa uma dimensão desalocativa em outra esfera<sup>481</sup>. Isso posto, dotações orçamentárias são condição para que o Supremo Tribunal Federal dê cumprimento ao postulado de proteção de direitos fundamentais<sup>482</sup>.

As prestações estatais estão circunscritas ao princípio da reserva do possível. Se não são conhecidos os montantes necessários, também não é viável saber se há recursos financeiros para a implementação de políticas públicas de caráter social. Na lógica de que a efetivação de direitos está condicionada ao que é financeiramente possível, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes já contou com a oportunidade de esclarecer que

observe-se que, embora tais decisões estejam vinculadas juridicamente, é certo que a sua efetivação está submetida, dentre outras condicionantes, à reserva do financeiramente possível (“Vorbehalt des finanziell Möglichen”). Nesse sentido, reconheceu a Corte Constitucional alemã, na famosa decisão sobre “*numerus clausus*” de vagas nas Universidades (“*numerus-clausus Entscheidung*”), que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à “reserva do possível” (“Vorbehalt des Möglichen”)<sup>483</sup>.

Não se sabe se o autor da ação no Supremo Tribunal Federal levantou o custo das câmeras corporais para as fardas dos policiais no momento da propositura da ação em 2019. No entanto, segundo dados de 2021, o Governo do Rio de Janeiro irá dispor de R\$ 6.385.016,00 para adquirir 21.571 dessas câmeras corporais ao custo unitário de R\$ 296,00 por um ano<sup>484</sup>. Esse investimento alocado por determinação judicial vai de encontro aquilo que constava do programa de governo do Poder Executivo para 2022. A compra de câmeras corporais importará no dispêndio de, praticamente, o mesmo valor aplicado em formação anual global de recursos humanos, na ordem de R\$ 7.491.365,10, e na metade do investimento em informação e tecnologia das polícias, na casa de R\$ 3.301587,56<sup>485</sup>. Mesmo que os dados de aquisição de câmeras sejam de

---

<sup>481</sup> SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, & SARMENTO, Daniel, org. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553. ISBN 978-85-3750-345-4.

<sup>482</sup> BULOS, ref. 50, p. 377.

<sup>483</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Jurídica Virtual* [em linha]. 1999, 2(13), 4 [consult. 04 jan. 2023]. Disponível em: <http://www.gilmarmendes.com.br/wp-content/uploads/2018/09/OS-DIREITOS-FUNDAMENTAIS-E-SEUS-M%C3%9ALTIPLOS-SIGNIFICADOS-NA-ORDEM-CONSTITUCIONAL.pdf>

<sup>484</sup> RIO DE JANEIRO. *Extrato da ata de registro de preços nº 0002/2021/140100-01* [em linha]. Rio de Janeiro: Sistema integrado de gestão de aquisições, 2022 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.compras.rj.gov.br/Noticias/detalhar?id=485>

<sup>485</sup> RIO DE JANEIRO. *Orçamento Temático: Segurança* [em linha]. Rio de Janeiro: Secretaria de Fazenda, 2022-2023 [consult. 04 fev. 2023]. Disponível em: [http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/OrçamentoTemático/SegurancaPublica?\\_afLoop=87399983716373994&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=null&\\_adf.ctrl-state=17atz7pam4\\_1](http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/OrçamentoTemático/SegurancaPublica?_afLoop=87399983716373994&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=17atz7pam4_1)

2021 e os demais investimento de 2022, é importante notar a discrepância entre as escolhas do Poder Executivo e as determinações do Poder Judiciário. Em outras palavras, em câmeras corporais serão investidos em um único ano valores que se equivalem àquele destinado a treinamento das polícias e que representam quase duas vezes o que será aplicado em informação.

Acrescente-se que o certame de 2021 prevê a obtenção de pouco mais de 20 mil câmeras. Ocorre que o efetivo de agentes das forças de segurança pública no Rio de Janeiro chega a 490 mil policiais civis e militares<sup>486</sup>. Ficaram de fora mais de 470 mil servidores públicos da área de segurança pública. Nesse procedimento licitatório citado, então, caso fossem mesmo adquiridas câmeras para todo o efetivo estadual, o montante global chegaria a R\$ 147.499.760,00 em um único ano e em um único Estado da Federação. Esse custo é destinado apenas aos equipamentos de gravação sem a estimativa de dispêndio financeiro de armazenamento das imagens produzidas.

Verifica-se, assim, que o investimento parece não ter sido planejado, tampouco alocado conforme as necessidades previstas pelo Poder Executivo em seu plano de governo. Ao revés, tomou-se por base determinação do Poder Judiciário a pedido de partido político sem a certeza sobre a inviabilização da capacidade de prestações de serviços essenciais para a segurança pública. Essa preocupação é descrita pela jurista Ana Paula de Barcellos para quem

as políticas públicas têm de contribuir com uma eficiência mínima para a realização das metas estabelecidas na Constituição; caso contrário, não apenas se estará fraudando as disposições constitucionais, como também desperdiçando recursos públicos que, como já se sublinhou, são sempre escassos em face das necessidades existentes<sup>487</sup>.

Em segundo lugar, não foi tratado o constrangimento criado aos indivíduos abordados pela polícia e uso de sua imagem sem consentimento, tampouco o embaraço às vítimas de crimes. A entidade de defesa de liberdades civis nos Estados Unidos, The American Civil Rights Union (ACLU), apesar do entusiasmo com a utilização da tecnologia, reconhece o potencial de invasão da privacidade dos sistemas de gravação de vídeo e áudio integrados às fardas policiais<sup>488</sup>. No Brasil, a Constituição da República Federativa prevê a inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, assegurando direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Não há, por conseguinte, ressalva quanto ao resguardo de tais direitos,

---

<sup>486</sup> FÓRUM, ref. 416, p. 16.

<sup>487</sup> BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 2005, (240), 98 [consult. 04 fev. 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/43620/44697/92340>

<sup>488</sup> THOMAS, Ethan. The privacy case for body cameras: the need for a privacy-centric approach to body camera policymaking. *Columbia Journal o Law and Social Problems* [em linha]. 2017, p. 193 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: <http://jlsplaw.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/50-Thomas.pdf>

os quais devem ser objeto de ponderação frente a utilização das imagens de terceiros para prevenir possíveis abusos policiais.

Além disso, vale destacar que, até para fins de identificação criminal, há severas restrições à mera utilização fotográfica de criminosos. O artigo 3º, inciso IV, da Lei 12.037/2009, coloca sob reserva de jurisdição a identificação criminal do civilmente identificado e sequer trata da coleta audiovisual<sup>489</sup>. Logo, será preciso compatibilizar a utilização de filmagens com o direito de imagem na normatização nacional.

Adicione-se a isso o fato de que a possibilidade de uso indevido das imagens acessadas pelos abordados pode gerar responsabilização civil estatal pela exposição de terceiros não envolvidos. Sob o ponto de vista doutrinário, seria o caso de aplicação do princípio da reserva do impossível. Isso quer dizer que existem matérias que, mesmo inconstitucionais, não podem ser objeto de pronunciamento judicial para evitar prejuízos incalculáveis para o Estado por razões fáticas<sup>490</sup>. Não é possível prever demandas indenizatórias propostas por cidadãos filmados em cenários policiais, tampouco o dispêndio pecuniário decorrente de eventuais demandas.

A terceira colocação sobre a utilização de câmeras para gravação de áudio e vídeo da atuação policial sem programação prévia, é o medo de retaliação das testemunhas e vítimas de ações criminosas, possivelmente, identificadas durante as filmagens. O silêncio dos moradores das favelas é conhecido dos membros de poder. O já citado constitucionalista Uadi Lâmmego Bulos revela que

é possível dizer que autores e vítimas não são necessariamente vinculados de modo prévio à criminalidade, ao tráfico de drogas e à milícia. No entanto, essas atividades têm grande peso nos resultados aqui verificados, em virtude dos recursos de coerção e legitimação que traficantes e milicianos detêm. Na convivência de parte da população em ambientes degradados socialmente e carentes de oportunidades sociais, costuma predominar uma forma de comunicação violenta que contribui para que situações de desavenças ou diferenças interpessoais culminem em homicídio. Existe, como dizem Kubrin e colaboradores<sup>22</sup>, um efeito de reciprocidade entre o comportamento do sistema social e o dos sujeitos: medo e insegurança geram déficit de coesão e de participação e reduzem a vontade das pessoas de se engajarem no controle social formal ou informal. Cria-se, assim, uma espécie de cinismo em relação às normas legais. Nesse vácuo de controle social, os delinquentes costumam assumir o poder e usar sanções cruéis aos que os desrespeitam, criando uma subcultura do crime<sup>491</sup>.

Há um quarto problema com o qual as autoridades deverão lidar: a manutenção do sigilo da crescente obtenção de dados sobre o comportamento das pessoas observadas. Inicialmente, parece que o tratamento do conteúdo de tais informações será efetivado por particular contratado pelo Estado para a concretização do trabalho de armazenamento digital. Até porque ainda não há pessoal vinculado diretamente às agências estatais com expertise para tal incumbência.

Afora esse acesso particular, a disseminação dos dados é uma preocupação. A questão que se coloca é saber quem poderá aceder às gravações. Autores de crimes,

---

<sup>489</sup> BRASIL. *Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12037.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12037.htm)

<sup>490</sup> BULOS, ref. 50, p. 374.

<sup>491</sup> MINAYO, ref. 442, p. 5031.

vítimas, testemunhas, imprensa e policiais de outros departamentos podem buscar as informações gravadas. A ausência de regulação leva a incertezas jurídicas sobre a cadeia de custódia de provas crucial para a regularidade da persecução penal ante o sistema nulidades processuais nacional. Para o professor americano especialista em direito e tecnologia Woodrow Hartzog:

Lawmakers and courts must determine when data is disclosed and to whom. There are many possible considerations regarding the release of body-camera data. Answering them will involve confronting the traditional journalistic aspects of a story: Who can access the data? What can they access? When and where can they access the data? And how can they access the data?<sup>492</sup>.

Ainda sobre treinamento, será imprescindível a aprendizagem técnica pelos policiais sobre o funcionamento e uso dos dispositivos que se pretendem instalar em fardas e em viaturas ao longo do tempo. Haverá uma mudança de paradigma de trabalho que requer capacitação. Se há dificuldade de treinamento das forças policiais para o emprego de equipamentos de proteção individual da vida em outros aspectos de sua atuação, conforme reconhecido pelo próprio partido político autor da ação no Supremo Tribunal Federal ao afirmar que devem ser adotadas medidas para melhorar as condições dos policiais<sup>493</sup>, parece que precisam ser ponderadas prioridades na escolha das prestações estatais de segurança pública. É preciso treinamento prévio alargado no tempo, incompatível com o prazo de cento e oitenta dias fixado na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635.

Na sequência, é fundamental atentar à questão da motivação dos policiais na tarefa de realização de abordagens. Se não houver estímulo à atuação, pode ocorrer o chamado fenômeno do “despoliciamento”<sup>494</sup> de áreas estratégicas dominadas pela criminalidade organizada. Se já existe uma relação de descrédito quanto ao correto comportamento policial, pode-se gerar um novo feitiço de desconfiança direcionada aos civis. A preocupação é que se estabeleça uma relação disfuncional entre os envolvidos em abordagens monitoradas. Isso porque “officers and citizens both seem to believe that BWCs can protect them from each other”<sup>495</sup>. Destarte, os policiais redobriariam medidas de segurança pessoal, deixando de exercer em sua plenitude as atividades de segurança pública. Mesmo porque as penas para os crimes de abuso de autoridade e homicídio são espantosamente maiores do que deixar de agir em prevaricação. Essa

---

<sup>492</sup> HATZOG, Woodrow. Body Cameras and the path to redeem privacy law. *North Carolina Law Review* [em linha]. 2018, 96(5), 1308 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://scholarship.law.bu.edu/faculty\\_scholarship/3070](https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/3070)

<sup>493</sup> BRASIL. ref. 65, p. 87.

<sup>494</sup> ANDRE, Júlia Alves. Impactos da utilização das body-worn câmeras (BWC) como mecanismo de controle da atividade policial no Rio de Janeiro: letalidade policial versus despoliciamento. In: XII Seminário Nacional Sociologia & Política, Paraná, 2022 [em linha]. Paraná: UFPR, 2022 [consult. 20 jan. 2023]. ISSN 2175-6880. Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/12snsep/479552-impactos-da-utilizacao-das-body-worn-cameras-\(bwc\)-como-mecanismo-de-controle-da-atividade-policial-no-rio-de-jan/](https://www.even3.com.br/anais/12snsep/479552-impactos-da-utilizacao-das-body-worn-cameras-(bwc)-como-mecanismo-de-controle-da-atividade-policial-no-rio-de-jan/)

<sup>495</sup> LUM, Cynthia, STOLZ, Megan, KORPER, Christopher S., & SCHERER, J. Amber. Research on body-worn cameras. What we know, what we need to know. *Criminology and public policy* [em linha]. 2019, p. 12 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331981847\\_Research\\_on\\_body-worn\\_cameras](https://www.researchgate.net/publication/331981847_Research_on_body-worn_cameras)

constatação integra experimento de campo produzido por pesquisadores de universidades americanas na favela da Rocinha entre 2015 e 2016 com 470 policiais. Com efeito, houve uma redução de 46% no engajamento policial em várias atividades de segurança. Os estudiosos afirmam que:

First, police were aware that the camera protocols required them to record their interactions with civilians. Most officers simply chose not to engage in interactions with civilians to evade the need to record these, probably because they feared that recording their regular interactions would generate evidence that could incriminate them<sup>496</sup>.

No que se refere ao policiamento ostensivo, observa-se perigo de uso político das imagens pelas maiorias de ocasião. Há forças externas ao aparato policial que podem beneficiar-se de atuações exitosas das forças policiais em benefício pessoal para fins de manutenção de cargos políticos. Em sentido oposto, o material obtido é capaz de tornar politicamente vulneráveis agentes de segurança pública frente aos seus superiores hierárquicos.

Chama a atenção a situação de que, embora a experiência internacional cuide da utilização das câmeras corporais pelos responsáveis por policiamento ostensivo, determinou-se que a tecnologia também seja utilizada pelas unidades de operações especiais no Rio de Janeiro, as quais não atuam no patrulhamento de rotina. Aqui, há elementos táticos e técnicos relacionados à incompatibilidade do uso de câmeras por tais grupos singulares a assinalar.

Em manifestação apresentada pela Polícia Civil do Rio de Janeiro na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635, há notícia de que a atuação das forças especiais do Estado do Rio de Janeiro é semelhante à de militares em guerra ao redor do mundo. Eles só são acionados para missões de confronto atual ou iminente. Por essa razão, as práticas de progressão e patrulha em terrenos hostis; as técnicas de rastejo e superação de obstáculos; o sigilo das missões; o carregamento de pesados equipamentos em posição de pronto emprego como fuzis, coletes de proteção balística, trajes anti-fragmentação contra explosivos; o embarque e desembarque em veículos e aeronaves blindados; a possibilidade de que a emissão de luzes e sons identifique a posição do policial contraíndicam a fixação de câmeras nas fardas das equipes de operações especiais pelo efetivo risco de vida apresentado nas situações em que são chamados a intervir<sup>497</sup>.

Evidentemente, os estudos internacionais são referências para a utilização das câmeras corporais pelas forças de segurança pela precedência de sua implantação. Ocorre que diferentes realidades demandam diferentes soluções. A escassez de dados

---

<sup>496</sup> MAGALONI, Beatriz, MELO, Vanessa, & ROBLES, Gustavo. Warriors and vigilantes as police officers: evidence from field experimente with body-cameras in Rio de Janeiro. *SSRN* [em linha]. 2022, p. 6 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4005710](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4005710)

<sup>497</sup> BRASIL, ref. 76.

nacionais sobre as implicações da novidade não garante a eficiência da utilização dos instrumentos como típico controle policial. Nesse sentido, é a conclusão do estudo de campo mencionada linhas acima é de que “significant institutional and organizational reforms would be necessary for cameras to work in Rio”<sup>498</sup>. Daí, extrai-se que, pelo menos por enquanto, não há consenso científico sobre o meio escolhido para paralisar por meio de câmeras possíveis abusos praticados pelas forças de segurança pública.

Neste capítulo 5, por conseguinte, objetivou ao tratamento da atuação das forças de segurança pública e a restrição judicial imposta ao aparato administrativo. O intento foi demonstrar as possibilidades e impossibilidades técnico operacionais faceadas pela polícia no enfrentamento da criminalidade organizada no Rio de Janeiro, explicitando sua especial formatação em relação a outros lugares do planeta e sua aproximação com os confrontos em que se arrisca a soberania estatal.

Adotou-se a posição de que o emprego de força policial é legítimo no Estado Democrático de Direito, de que a mesma polícia acusada de matar morre mais em termos proporcionais, de que está em curso uma oposição em face das forças de segurança com a colocação de criminosos armados de fuzis, granadas e instruídos em técnicas de guerrilha na qualidade de vítimas. Afinal, defendeu-se a necessidade de maiores pesquisas e de alteração legislativa para a utilização de câmeras corporais em viaturas e fardas de policiais em todo o país neste momento.

---

<sup>498</sup> MAGALONI, Beatriz, MELO, Vanessa, & ROBLES, Gustavo. Warriors and vigilantes as police officers: evidence from field experimente with body-cameras in Rio de Janeiro. *SSRN* [em linha]. 2022, p. 6 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4005710](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4005710)

## 6 DISCRIMINAÇÃO E PROTEÇÃO INSUFICIENTE

### 6.1 Cooperação entre polícia e justiça

O constitucionalismo e a democracia condicionam a existência do Estado Democrático de Direito. Por constitucionalismo, entende-se limitação de poder e supremacia da lei, enquanto por democracia compreende-se a soberania popular e o governo da maioria<sup>499</sup>. Na esteira da limitação de poder, da supremacia da lei, da soberania popular e do governo da maioria foram elaboradas as Constituições modernas. Não por outra razão nelas há a previsão de direitos e garantias fundamentais que devem ser observados e, sobretudo, efetivados pelos Estados por meio de instituições também anunciadas constitucionalmente.

Nessa lógica, tanto Brasil, quanto Portugal, polícia e justiça recebem regramento em suas leis fundamentais. A Constituição da República Federativa do Brasil trata das polícias como responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, no artigo 144, e do Judiciário como Poder da República, a partir do artigo 92. Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa (CRP) cuida da polícia como responsável pela defesa da legalidade democrática e da garantia da segurança, no artigo 272º, e dos Tribunais como órgãos de soberania. De tais disposições depreende-se que só há o exercício de poder estatal soberano por meio da legalidade democrática. Assim, justiça e polícia são instituições complementares em um Estado Democrático de Direito. Essa compreensão de dependência entre instituições do sistema de justiça criminal é reforçada pelo criminologista por Herman Goldstein ao discorrer que

as operações policiais seguindo o sistema de justiça criminal são importantes não só pelo uso que os policiais fazem do sistema para citar suspeitos de algum crime, mas também porque a forte ligação que a polícia tem com o sistema acaba fazendo com que, no imaginário popular, trabalho policial e sistema de justiça sejam quase sinônimos<sup>500</sup>.

A cooperação entre polícia e justiça é essencial para a atividade de persecução penal. Agregue-se a necessidade de pacificação social, o volume de recursos investidos em processos criminais com o uso de todo o aparato judicial. Sem os atributos da discricionariedade como liberdade de agir com base nos princípios da oportunidade e da conveniência, dentro limites definidos na própria lei, exclui-se a auto executoriedade e a coercibilidade do poder de polícia<sup>501</sup>, e a crucial cooperação entre as instituições para o combate às organizações criminosas.

---

<sup>499</sup> BARROSO, ref. 95, p. 101.

<sup>500</sup> GOLDSTEIN, ref. 381, p. 38.

<sup>501</sup> BRASIL, ref. 22, p. 195.

A desordem fomentada por organizações criminosas gera dois problemas essenciais: limitação do próprio Judiciário como poder soberano e limitação dos direitos dos indivíduos em um Estado.

Quanto à limitação institucional, o poder de polícia judiciária é meio ou instrumento de ação destinado ao objetivo de apresentar o delinquente à Justiça<sup>502</sup>. Nesse sentido, as incursões policiais em favelas, como em qualquer outra parte do território nacional, servem para iniciar o procedimento de persecução penal que se encerrará com o cumprimento de uma decisão condenatória ou absolutória da justiça. Sabe-se que o exercício do direito de liberdade, inclusive judicial, só é possível por meio da garantia da segurança pública. Em precisa lição o jurista suíço Jörg Paul Müller, citado por Peter Häberle, diz que é tarefa da polícia proteger a ordem comunitária constitucionalmente constituída<sup>503</sup>. Não é possível, de tal maneira, limitar o exercício das forças de segurança sem comprometer ditames constitucionais reguladores da própria atuação de um dos poderes da República.

Quanto à limitação de direitos, merece citação a abordagem de Rivero e Moutouh sobre a problemática de uma sociedade entregue à desordem. Para os autores se a segurança física desaparece com ela também se esvaem liberdades<sup>504</sup>. É, portanto, a manutenção da ordem pública que fundamenta o emprego de força policial por uma instituição estatal constituída para tal fim como é a polícia. A segurança das pessoas e das coisas é elemento indispensável para o desenvolvimento da personalidade humana<sup>505</sup>. Se a função policial, entendida como a sujeição dos homens em sociedade a princípios, preceitos e ordens da autoridade constituída<sup>506</sup>, recebe contenção abstrata apriorística e não específica, limitam-se os direitos de parcela da população.

Realmente, refere-se à redução de estatísticas sobre letalidade momentaneamente. Só que se desconsidera o fortalecimento de organizações criminosas não alcançadas pelo Estado nesse período indeterminado e a consequente inflação dos dados posteriormente.

Um dos pilares da ação no Supremo Tribunal Federal foi o reconhecimento de abusos nas operações policiais de 1994 e 1995 na favela Nova Brasília pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas nem sempre é assim. A premissa da violação dos direitos humanos na sentença condenatória internacional é irrefutável. É certo que

---

<sup>502</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. *Revista de Direito Processual Geral* [em linha]. 1986, (38), 90 [consult. 03 jan. 2023]. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NzcwNw%2C%2C>

<sup>503</sup> HÄBERLE, Peter. *Direitos Fundamentais no Estado prestacional*. Tradução de Fabiana Okchstein Kelbert, Michael Dietmar Donath. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 64 (nota 238). ISBN 978-859590-074-5.

<sup>504</sup> RIVERO, ref. 425, p. 211.

<sup>505</sup> CRETELLA JR, ref. 379, p. 1.

<sup>506</sup> FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito de Segurança Pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública*. São Paulo: Almedina. 2010. p. 110. ISBN 978-972-40-4081-3.

se desrespeitou a garantia de uma prestação judicial justa e efetiva ao não se investigarem as violações do direito à vida, integridade física e sexual das vítimas. Ocorre que muitas operações programadas de forma discricionária, vinculadas às normas internas e internacionais, e ao princípio da proporcionalidade, ocorrem rotineiramente no Estado e resultam no cumprimento efetivo do dever de prestação de segurança pública sem importar em riscos sociais. Tudo isso é monitorado pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e, atualmente, pelas vítimas e familiares no exercício do controle da atividade policial.

A prestação jurisdicional contemporânea prestigia esses aspectos essenciais dos direitos e é parte da realidade nacional como exigido pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos<sup>507</sup>. Por isso, não é preciso esforço argumentativo para demonstrar que a atuação das forças de segurança e que o desempenho dos órgãos judiciais no país em geral converte-se em efeitos positivos sem violação por dedução de direitos humanos. Ao contrário, é orgânico respeitar e prestigiar a proteção dos indivíduos. O axioma de que policiais visam a praticar crimes contra a vida ao exercer a função de proteção e de que o sistema de persecução penal é deficitário é equivocado. O problema real é que o cumprimento dos mandados judiciais em favelas facilita o esconderijo de criminosos de alta periculosidade e o ataque às forças de segurança pública que necessitam ingressar no território. Sem a participação da polícia nessa complexa tarefa, é impossível o respeito aos comandos judiciais.

Citando Sonnen, Hassemer entende que os atos processuais devem relacionar-se com os demais campos profissionais, tornar clara a prática jurídica, estimular a reflexão sobre o papel do jurista penalista no âmbito das instâncias de controle social e tratar exemplarmente a reação social à conduta desviante. O autor também defende que a apreensão da realidade não é conhecida por quem estuda os casos, porque esse evento dos autos não é a realidade. Há, por isso, a possibilidade de lacunas na instrução<sup>508</sup>. Nessa linha de argumento, a reação social à conduta desviante é papel da polícia em atenção ao monopólio legítimo do emprego de força policial no Estado Democrático de Direito. Se há limitação ao exercício da atividade policial indica-se suposto estímulo ao desrespeito à própria justiça.

Imiscuindo-se em questões táticas, ainda mais de forma genérica, sem relação com um caso concreto específico, parece que as instâncias primárias foram afastadas de seu poder-dever. Na realidade, o ideal é que cada caso concreto seja apreciado sem

---

<sup>507</sup> Artigo 8. 2. Durante todo o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: f. direito da defesa de inquirir testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos. COMISSÃO, ref. 201.

<sup>508</sup> SONNEN, 1978, nota 18 apud HASSEMER, Winfried. *Introdução aos Fundamentos do Direito Penal*. Tradução da 2.ª edição alemã, revista e ampliada, de Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005. p. 41. ISBN 85-7525-258-5.

proibições gerais, a fim de que os órgãos de persecução penal com competência natural atuem juntos e de forma concatenada para a sobrevivência de uma sociedade, verdadeiramente, livre.

Por isso, é necessário apoio recíproco entre a Polícia, o Ministério Público, a Justiça e o Sistema Prisional, sendo desproporcional responsabilizar isoladamente um dos integrantes desse quarteto pela falta de segurança. Trata-se de comportamento incongruente, que desrespeita a instituição policial e aumenta a confiança dos criminosos perigosos na impunidade com o aval do próprio Estado. Não é por outra razão que Konrad Hesse compreende que, ao lado da prestação jurisdicional, o Estado deve garantir também positivamente as liberdades através da polícia, das forças armadas e da diplomacia<sup>509</sup>. Com essa assertiva, o jurista alemão reconhece o papel de destaque da polícia na manutenção dos direitos humanos.

## 6.2 Direito à segurança pública e discriminação

As constituições modernas preveem, expressamente, o direito à segurança. Na Constituição da República Federativa do Brasil, o termo é citado em mais de uma passagem. É descrito como garantia (artigo 5º, *caput*), como direito social (artigo 6º, *caput*), como dever, direito e responsabilidade de todos (artigo 144, *caput*). Nessa mesma linha, a Constituição da República Portuguesa prevê a segurança como um direito fundamental (artigo 27º, 1), garantido, internamente, pela polícia (artigo 272º, 1).

O substantivo segurança significa tornar livre de perigo e protegido de riscos e, se acrescido do adjetivo “pública”, representa manutenção da ordem sob o ângulo da criminalidade<sup>510</sup>. Inequivocamente, o expediente utilizado para garantir segurança é a limitação da liberdade. De forma que a tensão entre segurança e liberdade é notável ao longo da história<sup>511</sup>. Há uma espécie de pêndulo que ora se inclina para a liberdade, ora para a segurança, conforme a opção política da maioria de ocasião no poder. Nos períodos conturbados, há tendência à restrição da liberdade individual em proveito da repressão estatal<sup>512</sup>. A busca do equilíbrio é o objetivo essencial de qualquer atividade humana e, por consequência, também entre segurança e liberdade. A segurança das pessoas e das coisas é elemento indispensável para o desenvolvimento da personalidade humana<sup>513</sup>.

---

<sup>509</sup> HESSE, 1980, nota 73 apud TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1989, (177), 39 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>

<sup>510</sup> FILOCRE, ref. 488, pp. 11; 38.

<sup>511</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014. pp. 107-108. ISBN 9878-85-2248-571-0.

<sup>512</sup> RIVERO, ref. 425, p. 399.

<sup>513</sup> CRETELLA JR, ref. 379, p. 1.

Em extenso estudo doutrinário, o promotor de justiça Nathan Glina apresenta uma visão quadripartite da segurança pública. O autor parte da compreensão constitucional do instituto como direito, dever e responsabilidade, baseando-se em sua estreita ligação com a dignidade da pessoa humana. Com efeito, o jurista defende que a segurança pública sustenta e salvaguarda outros direitos de obediência estatal obrigatória. Além disso, ele entende que incumbe ao Estado providências positivas para a proteção de todos coletivamente e individualmente. Não é possível o abandono dos particulares às contingências acidentais pelos poderes estatais. Ademais, o estudioso percebe que a ausência de ações efetivas de segurança pública é capaz de gerar o compromisso de reparação pelo Estado. Em acréscimo à previsão da Constituição da República Federativa do Brasil sobre segurança pública, o jurista expõe a natureza de princípio do instituto. Isso porque ela é um valor destacado na ordem jurídica nacional e internacional<sup>514</sup>. Por todo esse arcabouço teórico, infere-se que a prestação deficiente ou a limitação do fornecimento integral de segurança pública pode representar violação à direitos humanos pelo Estado.

No cenário internacional, a segurança também é reconhecida como direito na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 3º)<sup>515</sup> e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 9º)<sup>516</sup>. Ao receber essa legitimação, deve-se atribuir à segurança as mesmas funções dos demais direitos humanos. Em sua obra, Canotilho reconhece quatro funções aos direitos: defesa ou liberdade; prestação social; proteção perante terceiros; e não discriminação.

Quanto à primeira função, o autor ensina que direitos são formas de defesa em face dos poderes do Estado. Eles estão previstos em normas de competência positiva para vedar interferências estatais no campo individual e em normas de competência negativa para prevenir agressões pelo próprio Estado. Como segunda função, o constitucionalista coloca a atividade de prestação. De tal maneira, o Estado deve contribuir para que os indivíduos se realizem como seres humanos por meio de políticas ativas. Seguindo em sua trilha, o jurista português esclarece que os poderes públicos devem proteger os indivíduos de investidas perturbadoras ou lesivas de terceiros. Por fim, Canotilho explica que não deve existir discriminação entre pessoas, sendo o tratamento igualitário uma exigência jurídica essencial<sup>517</sup>.

---

<sup>514</sup> GLINA, ref. 397, p. 45.

<sup>515</sup> UNITED NATIONS, ref. 116.

<sup>516</sup> COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*, adaptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200-A (XXI), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966 [em linha]. 2022 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf)

<sup>517</sup> CANOTILHO, ref. 55, pp. 407-411.

Nessa direção, aplicando-se a teoria de Canotilho ao direito à segurança pública, depreende-se que é a função de defesa dos outros direitos que autoriza o emprego estatal legítimo da força. Em segundo lugar, nota-se que a função de prestação determina ao Estado o atendimento do núcleo essencial do mínimo existencial para a dignidade humana<sup>518</sup>. Em terceiro lugar, infere-se que a função de proteção perante terceiros obriga à proteção dos indivíduos pelo Estado contra criminosos organizados. Por último, deduz-se que a função de não discriminação destina a segurança pública a todos sem qualquer distinção ou preferência. Não é possível servir alguns membros da sociedade em detrimento de outros.

É nesse vértice que se propõe o questionamento de eventual discriminação dos moradores de favelas do Rio de Janeiro ao serem privados de proteção estatal pela ausência de prestações integrais de segurança pública em defesa contra criminosos organizados em torno do tráfico de drogas e armas. Na verdade, esse direito fundamental só é conferido aos moradores de outras regiões da cidade, onde não houve restrição excepcional às operações policiais. Da forma como determinadas as limitações da atuação da polícia, parece que se concede vantagem ou benefício a determinado seguimento ou grupo social sem contemplar outros, configurando disciplina diferenciada de situações e exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade<sup>519</sup>.

Por essa lógica, optou-se entre o direito à vida de uns, os possíveis delinquentes, em detrimento da vida de outros, os moradores de favelas em especial. A valer, apartaram-se pessoas que podem contar com ações integrais do Estado daquelas que só obterão o direito à segurança pública de forma excepcional e em territórios determinados. Parece que a seleção sobre a proteção à vida de uns ou de outros simboliza discriminação e revitimização genérica dos cidadãos já privados de prestações estatais essenciais dos mais diversos matizes<sup>520</sup>. A privação parte do direito à saúde, educação, trabalho, transporte, saneamento básico e lazer e chega até à segurança pública integral.

Os direitos essenciais à dignidade não chegam até as favelas sem o serviço prestado pelas forças de segurança pública. Jorge Miranda trata o princípio da igualdade como vedação de privilégios e discriminação nos termos do artigo 13º, n. 2º, da Constituição da República Portuguesa. Para o autor, ninguém pode ser desconsiderado por outros, nem tratado arbitrariamente, ou afetado em seus direitos e

---

<sup>518</sup> TELES, Fernando Hugo Miranda. Princípio da vedação à proteção deficiente: uma proposta de aplicação ao CPM. *Revista do Ministério Público Militar* [em linha]. 2015, 40(25), 89-120 [consult. 12 dez. 2022]. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/artigo/principio-da-vedacao-a-protecao-deficiente-uma-proposta-de-aplicacao-ao-cpm/>

<sup>519</sup> MENDES, ref. 518, p. 5.

<sup>520</sup> A revitimização é o fenômeno por meio do qual a vítima experimenta um sofrimento continuado e repetitivo, mesmo após cessada a violência originalmente sofrida. VIEIRA, Luana Ramos. Revitimização. In: *Grupo de Estudos de Criminologias Contemporâneas* [em linha]. 16 Jan. 2016 [consult. 27 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.crimlab.com/dicionario-criminologico/revitimizacao/86>

deveres por qualquer causa de discriminação<sup>521</sup>. Dessa feita, a não implementação de prestações estatais para uns representa um modelo contemporâneo de discriminação de uma parcela da população já há anos segregada do acompanhamento estatal.

Como base para o exercício pleno dos demais direitos humanos, a satisfação oportuna do direito à segurança pública é imprescindível<sup>522</sup>. Não é possível entregar a segurança pública a terceiros estranhos ao Estado como particulares ou criminosos que dominam as favelas cariocas. Expediente de tal monta desguarnece a comunidade que vive nesses territórios. Logo, deve-se prestar segurança pública para cada um e para todos na sociedade. A afirmação de que há discriminação dos moradores de favelas em relação ao restante da população da cidade do Rio de Janeiro quanto à segurança pública é mencionada pelo já apresentado antropólogo Luiz Eduardo Soares

bairros nobres: Copacabana, Ipanema e Leblon recebem policiamento em todas as suas áreas territoriais (por isso, total), em todas as horas, o dia inteiro (por isso, permanente), e realizado por profissionais que tendem a um padrão respeitoso de comportamento (por isso, em condições de se tornar interativo). Além disso, nesses bairros a polícia não é a única instituição estatal que está presente: há muitas outras, como escolas e hospitais; por outro lado, os benefícios sociais são muitos: saneamento, transportes, energia, comunicações, etc (por isso, com investimentos sociais). Em outras palavras, o que se deseja é expandir para as favelas o modelo de segurança que beneficia os bairros nobres<sup>523</sup>.

Por extensão aos preceitos da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, atente-se à determinação de promoção de sociedade pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência. Ora, não há mesmo desenvolvimento sem paz e, da mesma forma, não pode existir paz sem desenvolvimento sustentável<sup>524</sup>. É por meio da segurança pública que se garante a paz na esfera interna dos Estados.

Face ao apresentado, em concisa recapitulação, a segurança pública implementa-se pelo Estado como direito, dever, responsabilidade e princípio com funções de defesa, prestação e proteção, bem como é distribuída a todos sem discriminação de qualquer espécie. A igualdade é a garantia de que a liberdade não se torne privilégio de grupos<sup>525</sup>. A violação de todo esse alicerce leva a ampliação prática das desigualdades sociais reconhecidas como problema essencial da comunidade no Brasil. Mesmo não sendo absolutos, os direitos humanos não podem ser negados. A vida de todos deve estar sob proteção e o argumento genérico de uma provável atuação policial letal não pode minimizar qualquer salvaguarda dos direitos, garantias e liberdades. Se a polícia é abusiva, a responsabilização deve ser pessoal, e não distribuída aos moradores das

---

<sup>521</sup> MIRANDA, Jorge. *Direitos fundamentais*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2017. p. 319. ISBN 978-972-40-7217-3.

<sup>522</sup> GLINA, ref. 397, p. 45.

<sup>523</sup> SOARES, ref. 445, p. 287.

<sup>524</sup> UNITED NATIONS. *Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development*. [em linha] [consult. 16 abril 2023]. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

<sup>525</sup> ZACHER, Hans. *Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland*. Munchen: Günther Olzog Verlag, 1968. p. 28. [em linha]. [consult. 18 abril. 2023]. Disponível em: [https://epub.ub.uni-muenchen.de/9981/1/Zacher\\_9981.pdf](https://epub.ub.uni-muenchen.de/9981/1/Zacher_9981.pdf)

comunidades pobres do Rio de Janeiro cerceados, aprioristicamente, da garantia ao direito fundamental à segurança pública.

### 6.3 Proibição da proteção insuficiente (Untermassverbot)

Ao monopolizar o emprego de força policial, os agentes de segurança evitam conflitos em que indivíduos utilizariam dos próprios recursos lícitos ou ilícitos para sua proteção. Sem esse filtro policial, a resolução de qualquer controvérsia, inclusive uma insignificante discussão entre vizinhos, seria levada à justiça, já tão assoberbada no país. À propósito, o Poder Judiciário no Brasil finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação<sup>526</sup>. Essa saturação dos tribunais acaba por inviabilizar ou atrasar a solução de conflitos por parte do Estado, indicando a possibilidade de nova violação a direitos humanos pela ausência ou insuficiência de prestação efetiva da tutela jurisdicional<sup>527</sup>. Foi, justamente, esse o ponto da condenação do Estado brasileiro na sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos: denegação de justiça por violação das garantias judiciais da devida diligência e prazo razoável. Não foi a letalidade policial o motivo da condenação. É nesse sentido que o Procurador da Justiça Militar, Fernando Teles, entende que

muito se fala – e corretamente – sobre a necessidade de garantir os direitos fundamentais dos investigados, acusados e sentenciados, eis que são fatores limitantes do poder estatal e garantidores do Princípio da Dignidade Humana, enunciado nuclear em nossa ordem constitucional. Todavia, em tempo de crise, mais ainda que em momentos de paz social, há que se buscar a outra face desses direitos fundamentais, em que a vítima e a sociedade tem relevância tão grande para a tutela penal quanto o autor do fato delituoso. Essa vítima não pode, por óbvio, buscar autotutela penal, razão pela qual o Estado, malgrado não tenha papel de “vingador” deve mostrar à sociedade que a reprimenda criminal fez frente à violação sofrida pelo ofendido em seu direito fundamental denominado segurança<sup>528</sup>.

O enfraquecimento da proteção dos direitos humanos é sabidamente um fator de risco à democracia. O fenômeno da globalização, mesmo que demonstre seus efeitos positivos, criou um desequilíbrio social com a segregação de segmentos da população, submetidos aos mais diversos tipos de violência e opressão. Essas arbitrariedades são capazes de limitar ou até mesmo eliminar direitos essenciais dos indivíduos. A investigação científica desenvolvida aponta que, para além das alegadas violações ao direito à vida e à integridade em operações policiais, a questão que ora se coloca é se há nova violação desses direitos, bem como do direito à segurança pública e à igualdade por discriminação dos moradores de favelas, em razão da limitação de operações policiais contra criminosos nesses locais. Em outras palavras, pretendeu-se pontuar se

---

<sup>526</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2022* [em linha]. Brasília, DF: CNJ, 2022, p. 104 [consult. 06 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

<sup>527</sup> SOUZA, Leticia Schirmer de. *Tutela judicial efetiva: à luz da jurisprudência das cortes interamericanas e Europeia de direito humanos*. Curitiba: CRV, 2020. p. 55. ISBN 978-65-5868-01106.

<sup>528</sup> TELES, ref. 500.

o Estado presta de forma insuficiente a garantia do direito fundamental à segurança pública ao permitir que delinquentes organizados em torno do tráfico de drogas e armas atuem livremente em territórios já vulnerabilizados pela deficiência de outras prestações sociais devidas pelo Estado. Preocupa-se, verdadeiramente, com a abertura de espaços para que infratores das leis penais, em competição com o Estado, tomem para si o monopólio do emprego de força policial, minando os fundamentos legítimos da democracia<sup>529</sup>.

O assunto é, exatamente, a falta de Estado provedor de segurança pública em face à violência praticada por delinquentes que instalam um clima de medo e coerção contra os moradores de favelas para manter territórios e vultosos lucros obtidos pelo comércio ilícito de drogas. Esse tipo de constrangimento é reconhecido pela já referenciada Alba Zaluar, que identifica o poder intimidatório e a lei do silêncio imposta por criminosos. A autora afirma que

o temor ou terror não é eliminado milagrosamente com a adoção de um “policimento voltado para a comunidade”, especialmente naquelas áreas em que criminosos adquiriram muito poder por conta da desagregação das associações entre os moradores (...) Aqui temos, portanto, um duplo desafio, destruir o terror instaurado pelos comandos armados de traficantes em muitas áreas e restaurar a confiança numa polícia também afetada pelo poder militar e corruptor dos primeiros<sup>530</sup>.

A salvaguarda do direito à prestação de segurança pública para todos é imperativo constitucional e de Direito Internacional. Para Peter Häberle, as decisões judiciais prestacionais requerem o condicionamento pelo Estado da liberdade real com a efetivação de outros direitos por meio do princípio da igualdade de tratamento<sup>531</sup>. Logo, em homenagem ao controle de constitucionalidade e de convencionalidade, deficiências na proteção dos moradores das favelas em face do crime organizado representa inobservância de dever de fornecimento de prestações estatais essenciais. Em outra passagem da obra do jurista alemão citado, esclarece-se que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Carta Social Europeia atentam para a concretização do mínimo dos direitos sociais, citando a intervenção policial como materialização de um desses direitos<sup>532</sup>.

Inequivocamente, entende-se, como o constitucionalista Ingo Sarlet, que tanto o abolicionismo, quanto a tolerância zero, devem ser combatidas em nome do pluralismo, reconhecendo a proporcionalidade como um dos pilares do Estado Democrático de

---

<sup>529</sup> ADORNO, ref. 374, p. 11.

<sup>530</sup> ZALUAR, Alba. Crime organizado e crise institucional [em linha]. Natal, RN, 2003 [consult. 11 jan. 2023]. Disponível em:

[http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325076072\\_CRIME%20ORGANIZADO%20E%20CRISE%20INSTITUCIONAL%20-%20ALBA%20ZALUAR.pdf](http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325076072_CRIME%20ORGANIZADO%20E%20CRISE%20INSTITUCIONAL%20-%20ALBA%20ZALUAR.pdf)

<sup>531</sup> HÄBERLE, ref. 502, p. 24.

<sup>532</sup> Ibid., ref. 485, p. 60.

Direito<sup>533</sup>. Fala-se, então, em um dever de proporcionalidade<sup>534</sup>. A doutrina passa a reconhecer um novo garantismo, contextualizado pelo professor Douglas Fischer, nos seguintes termos:

o garantismo é dinâmico, uma “obra inacabada”, que está, em verdade, em constante aperfeiçoamento. Exatamente por isso é que se defende que o garantismo deva ser compreendido de forma integral, não apenas pelo prisma originário de defesa exclusiva de direitos fundamentais de primeira geração, de imposição de limites à atuação do Estado<sup>535</sup>.

A proposta é que o garantismo englobe dois vieses: um dever geral de abstenção estatal contra excessos e outro de prestação de proteção da segurança e da liberdade da coletividade em relação àquelas condutas mais graves<sup>536</sup>. A situação da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro atingiu patamares dramáticos como já demonstrado em números linhas acima, tanto quanto a perda de vida de civis, quanto a perda de vida de agentes de segurança pública, na chamada oposição policial descrita. Portanto, é na esfera penal que não se pode dificultar o dever de proteção. É consenso abrangente na literatura e na jurisprudência alemã de que existem deveres fundamentais a proteger<sup>537</sup>. Muitas críticas são feitas ao Direito Penal orientado pela retribuição. Só mesmo a orientação pela prevenção foca o futuro e intimida superveniente autores, fortalecendo a consciência social geral pela obediência das normas<sup>538</sup>.

À limitação da atuação do Estado por meio da proibição do excesso, deve ser agregada o dever de fornecimento de prestações para a garantia dos direitos de segunda geração, no qual se enquadra a segurança pública. Nesse sentido, para ser proporcional, a atuação estatal deve contar com essa dupla faceta. Em primeiro lugar, está proibido o excesso com violações do direito à vida ou à integridade física. Se ocorrerem, devem ser apuradas, processadas e punidas nas esferas concretas competentes. Em segundo lugar é devida a prestação de proteção contra investidas de grupos dedicados à violação dos direitos humanos da coletividade. O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes já dispôs sobre o garantismo positivo, anotando que direitos fundamentais contêm proibição de intervenção (Eingriffsverbote)

---

<sup>533</sup> SARLET, Ingo. Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais: o direito penal entre a proibição de excesso e de insuficiência. *Revista Opinião Jurídica* [em linha]. 2006, 4(7), 163 [consult. 05 jan. 2023]. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2134>

<sup>534</sup> ÁVILA, Humberto Bergamann. Redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1999, (215), 169. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47313>

<sup>535</sup> PEREIRA, Valdez Frederico, & FISCHER, Douglas. As obrigações processuais penais positivas segundo os precedentes das cortes europeia e interamericana de direitos humanos. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará* [em linha]. 2019, 11(1), 61 [consult. 10 jan. 2023]. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/66>

<sup>536</sup> TELES, ref. 500, p. 107.

<sup>537</sup> UNRUH, Peter. Zur Dogmatik der grundrechtlichen schutzpflichten. *Schriften zum Öffentlichen Recht* [em linha]. 1996, (709). [consult. 16 abril 2023]. Disponível em: [https://www.duncker-humboldt.de/\\_files\\_media/leseproben/9783428487905.pdf](https://www.duncker-humboldt.de/_files_media/leseproben/9783428487905.pdf)

<sup>538</sup> HASSEMER, ref. 449, p. 116.

e postulado de proteção (Schutzgebote). Citando Canaris, não há só proibição de excesso (Übermassverbot), mas proibição de omissão (Untermassverbot)<sup>539</sup>.

À vista disso, defende-se a habilidade do Estado de desincumbir-se do mister de temperar a atuação entre a proibição do excesso ao usar do monopólio do emprego de força policial na contenção de ações criminosas e a proibição de omissão na proteção à segurança dos moradores das cidades na construção da política criminal plural exigida pelo Estado Democrático de Direito. O ajuste entre as duas proibições dirigidas ao Estado deve desdobrar a acepção tripartite do princípio da proporcionalidade no caso concreto, ou seja, avalia-se adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Diz-se que

Uma medida é adequada se o meio escolhido está apto para alcançar o resultado pretendido; necessária, se, dentre todas as disponíveis e igualmente eficazes para atingir um fim, é a menos gravosa em relação aos direitos envolvidos; proporcional ou correspondente, se, relativamente ao fim perseguido, não restringir excessivamente os direitos envolvidos<sup>540</sup>.

O axioma da proporcionalidade é, nessa situação, importante instrumento contra a omissão ou contra a ação insuficiente dos poderes estatais<sup>541</sup>. Canotilho usa os termos proibição por defeito ou insuficiência de proteção, no sentido de que as entidades sobre quem recaem deveres de salvaguarda devem adotar medidas suficientes para garantia da proteção adequada dos direitos<sup>542</sup>.

Sabe-se que quando ocorre a colisão de princípios verifica-se qual deles tem mais peso<sup>543</sup>. Na decisão judicial proferida, colidem com o direito à vida e à integridade física de criminosos e o direito à vida, à integridade física e à segurança de moradores de territórios ocupados pelas organizações criminosas.

O problema é limitar os direitos individuais e sociais de parcela da sociedade a situações excepcionais e indeterminadas não previstas previamente por tempo ilimitado. Fala-se durante a pandemia, mas a decisão continua valendo até o momento. Isso gera um agravamento da vulnerabilidade da população marginalizada e molestada pelo poder paralelo da criminalidade organizada e limita a capacidade de o Estado prestar outros direitos essenciais nas favelas cariocas. Nesse contexto, o autor português Manuel Valente anota que omitir a garantia da segurança interna é uma ofensa ao ideário de construção do Estado servidor do cidadão e da democracia e edificador do espaço de liberdade, justiça e segurança nacional, regional e internacional<sup>544</sup>.

---

<sup>539</sup> MENDES, ref. 465, p. 6.

<sup>540</sup> ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*. [em linha]. 1999, (215) [consult. Em 16 de abril de 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2448>

<sup>541</sup> SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais* [em linha]. 2002, (798) [consult. 14 abril 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>

<sup>542</sup> CANOTILHO, ref. 55, p. 273.

<sup>543</sup> ÁVILA, ref. 514, p. 159.

<sup>544</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria geral do direito policial*. 6.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2019. p. 137. ISBN978-972-40-8078-9.

Em reforço, é de salientar que a Corte Constitucional alemã reconheceu que a inobservância do dever de proteção corresponde a uma lesão de direito fundamental<sup>545</sup>. Essa lesão quando praticada por meio decisão judicial é uma espécie de denegação de justiça apta a desencadear a responsabilidade do Estado por facto ilícito. Explicando as formas de denegação de justiça Cançado Trindade demonstra que há uma dupla face para essa violação.

O termo denegação de justiça possuía dois aspectos principais, a saber: denegação de justiça formal ou processual, caso os tribunais nacionais não operassem ou não fossem acessíveis aos estrangeiros ou quando irregularidades (tais como atrasos indevidos) ocorressem no curso ordinário do processo, e denegação de justiça material ou substantiva, em caso de julgamentos manifestamente injustos em violação de preceito legal claro ou em caso de falha do Estado em fornecer recursos internos como requerido pelo direito internacional<sup>546</sup>.

Outra proposição que não pode deixar de ser mencionada é o lapso temporal para a fixação de uma decisão definitiva sobre a política criminal do Estado do Rio de Janeiro. Essa questão da dilação processual já foi tratada quando da demonstração de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos custou 21 anos para condenar o Brasil pela prática do facto ilícito internacional levado ao seu conhecimento quando do homicídio de 26 pessoas e violação sexual de 3 mulheres na década de 1990. Nesse aspecto, parece que há a mesma lentidão para a fixação de uma decisão definitiva na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 635, deflagrada em 2019, ou seja, há quase quatro anos e a situação da segurança pública agrava-se diariamente no país.

Com o deferimento da liminar requerida notou-se instabilidade nas opções políticas relacionadas à segurança pública e ameaça a necessária solidez da convivência social. Tal argumento toma por base manifestação de Uadi Lammego Bulos para quem a lei reguladora da ação de descumprimento de preceito fundamental pretende acelerar o desfecho definitivo de uma demanda, evitando a consolidação de situações irreparáveis<sup>547</sup>. Parece insanável uma política de segurança pública limitada em seu exercício e indeterminada no tempo por ato judiciário sem a consideração das opções técnicas e táticas das polícias. A falta de segurança real ameaça fazer da liberdade um vazio abstrato com o qual o cidadão nada poder fazer<sup>548</sup>.

É por tudo isso que um direito penal de intervenção mínima não se contrapõe conceitualmente a um direito penal de intervenção minimamente necessária<sup>549</sup>. Na questão em pauta deve ser garantido o mínimo existencial de condições dignas a populações das favelas, evitando-se privilégios odiosos, na expressão do jurista Ricardo Lobo Torres. O mesmo autor explica que o mínimo existencial é um direito protegido negativamente contra a intervenção estatal e garantido positivamente pelas prestações

---

<sup>545</sup> MENDES, ref. 465, p. 6.

<sup>546</sup> TRINDADE, ref. 164, p. 321.

<sup>547</sup> BULOS, ref. 50, p. 335.

<sup>548</sup> HÄBERLE, ref. 502, p. 64.

<sup>549</sup> FELDENS, ref. 399, p. 229.

estatais<sup>550</sup>. Aos moradores de outros cenários da cidade do Rio de Janeiro, onde não está limitada a atuação policial, demonstra-se a proteção negativa contra arbitrariedades e a garantia de prestação de segurança. Isso é verdadeira discriminação em relação aos moradores das favelas.

Citando o mito de Sísifo<sup>551</sup>, Antônio Augusto Cançado Trindade acredita que a proteção internacional dos direitos humanos é um trabalho para toda a vida. Certamente, há um longo caminho a percorrer<sup>552</sup>. Pavimentando essa rota, parece que é dever do Estado garantir a prestação eficiente do direito fundamental à segurança pública para todos os indivíduos protegidos pelo Estado sem qualquer discriminação ou benefício de parcela da população. Além de permitir a atuação plena das forças policiais na prestação do serviço público que lhe foi incumbido constitucionalmente na esfera nacional e mutuamente na esfera internacional. É essa aceção que leva Douglas Fischer e Frederico Valdez a compreender os postulados garantistas como uma aplicação dos direitos fundamentais (individuais e sociais) que levem em conta a necessidade de garantir ao cidadão eficiência e segurança<sup>553</sup>.

Para encerrar, por conseguinte, entende-se que a proteção dos moradores das favelas no Rio de Janeiro é insuficiente, em decorrência da falta de prestação do direito à segurança pública e da garantia à igualdade pela limitação discriminatória da atuação policial nesses setores. Diante disso, o Brasil deve adotar medidas para cessar e corrigir internamente as falhas apontadas. Mantendo-se inerte, permite-se, subsidiariamente, a deflagração do sistema interamericano de direitos humanos para reconhecer responsabilidade internacional do Estado. Os facto internacionalmente ilícitos, nesse caso, estão expressamente previstos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Neste capítulo 6, então, buscaram-se as coincidências entre os comportamentos do Poder Judiciário e da Polícia, a fim de demonstrar a imprescindibilidade de atuação conjunta institucional. O sentido é demonstrar o aperfeiçoamento do trabalho exercido por ações concatenadas e complementares com o fim de enfrentar a criminalidade organizada em torno do tráfico de drogas e de armas na contemporaneidade. Em

---

<sup>550</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1989, (177), 49; 35 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>

<sup>551</sup> Los dioses habían condenado a Sísifo a hacer rodar sin cesar una roca hasta la cima de una montaña donde la piedra volvía a caer por su propio peso. Habían pensado con alguna razón que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanza. CAMUS, Albert. El mito de Sísifo. *Cuadernos de Economía* [em linha]. 1999, 18(31), 341 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11407>

<sup>552</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política* [em linha]. 1997, 40(1), 176 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/nKZwK7WVq9Khfn7K8WTnBR/?lang=pt>

<sup>553</sup> FISCHER, Douglas, & PEREIRA, Frederico Valdez. *As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeias e Internacionais de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. p. 35. ISBN 978-65-86017-49-6.

complementação, teorizou-se sobre a visão da segurança pública como direito fundamental de todos os indivíduos sem discriminação. Reiterou-se que a prestação de direitos humanos é incumbência de instituições dos poderes públicos estatais, afastados os criminosos atores de coerção das populações das favelas. Finalizou-se com a observação de que o Estado deve aos indivíduos prestações negativas frente à excessos, mas que também se compromete com prestações positivas de asseguramento de direitos humanos. Diante desse múnus, vislumbrou-se a responsabilização internacional pela inércia do Estado ante à proteção insuficiente pela discriminação da parcela da população privada de ações policiais de segurança pública pela única motivação de viverem em determinado território ocupado por delinquentes no Rio de Janeiro.

## CONCLUSÃO

O foco da investigação científica foi a decisão do Supremo Tribunal Federal que restringiu a realização de operações policiais em favelas do Rio de Janeiro a situações excepcionais durante a pandemia de COVID-19. Coloca-se em questão a ausência de proteção integral ao direito fundamental à segurança pública dos moradores de favelas ocupadas por criminosos organizados em torno do tráfico de drogas e de armas no Estado. A mesma limitação não se aplicou a outros locais, discriminando quem vive nas favelas.

Acerca do tema, partiu-se de um caso concreto. Nele o Supremo Tribunal Federal do Brasil foi instado a apreciar uma ação de controle de constitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro, opondo-se ao modelo de administração da segurança pública implementado pelo Partido Social Cristão, eleito ao Poder Executivo do Rio de Janeiro em 2018. O partido político demandante apontou uma atuação altamente letal das forças policiais do Estado em razão da prática de execuções sistemáticas de pessoas moradoras de favelas. Para fortalecer o argumento, o partido político autor mencionou a condenação internacional do Brasil em 2017 na Corte Interamericana de Direitos Humanos pela morte de vinte e seis pessoas e pelo abuso sexual de três mulheres em duas operações realizadas pelas Polícias Civil e Militar na década de noventa na Favela Nova Brasília, no Rio de Janeiro.

Em 2020, acatando provisoriamente os argumentos do demandante, o Supremo Tribunal Federal limitou o exercício da atividade policial de prestação de segurança pública em favelas no Estado do Rio de Janeiro. Em acréscimo relevante, o juízo determinou a elaboração de um plano de redução da letalidade policial e de controle de violações de direitos humanos, assim como a instalação de equipamentos de posicionamento global e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas e nas fardas dos agentes de segurança pública com o correspondente armazenamento dos arquivos gerados.

O problema de pesquisa partiu da tensão entre a limitação da prestação do direito fundamental à segurança pública à parte dos moradores do Rio de Janeiro e da prestação judicial ineficiente reconhecida internacionalmente quando da morte de indivíduos durante operações policiais em favelas.

Assim, a investigação científica partiu da construção das origens históricas das favelas. A revelação das dinâmicas de poder no ambiente facilita a compreensão da coerção sofrida pelos moradores nesses territórios. Deu-se prioridade ao caso da Favela Nova Brasília, porque, no local, ocorreram as violações de direitos humanos no

Brasil reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. É interessante notar que a decisão internacional não se fixou na chamada letalidade policial. Ao contrário, o dever de reparação do Estado brasileiro fundou-se na incapacidade do sistema persecutório penal em investigar, julgar e punir os responsáveis pelos atos fatais.

Para conhecer a esfera de proteção aos direitos humanos, em desdobramento lógico, passou-se à análise do sistema global de proteção como parte dos esforços da Organização das Nações Unidas para cessar violações ao indivíduos. Como acréscimo, tratou-se dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos no mundo ocidental, destacando a Europa, a África e as Américas. Aprofundando o interesse na responsabilização internacional do Brasil pelas mortes ocorridas na Favela Nova Brasília, explicitaram-se os principais pontos da Corte Interamericana de Direitos Humanos de onde proveio a condenação do país.

Somado a isso, trouxeram-se aspectos da responsabilidade internacional dos Estados apresentados no Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por Facto Internacionalmente Ilícito da Organização das Nações Unidas. Indicaram-se o conceito, a natureza jurídica, a regulação, os elementos, os responsáveis e a reparação do regime de responsabilidade estatal. Com efeito, deu-se especial destaque à responsabilidade internacional do Estado por violação a direitos humanos. O foco ampliou-se em relação ao ato judicial ilícito.

De todo o contexto, decidiu-se analisar o modo de controle das forças de segurança pelo Poder Judiciário no país, já que a ação de controle de constitucionalidade ajuizada parte da premissa da alta letalidade policial no Rio de Janeiro. Daí, escreveram-se breves notas sobre a regulação e o monopólio do emprego de força policial nos Estados Democráticos de Direito. Em seguida, apresentaram-se dados sobre as mortes violentas e a informação de que a proporção de mortes de policiais é mais alta do que de não policiais. Desenhou-se, então, um quadro no qual se explica a verdadeira oposição às forças de segurança e a transformação dos delinquentes em vítimas de suas próprias condutas. Essa dinâmica indicou um fortalecimento das organizações criminosas sem as restrições impostas pelas forças de segurança pública, ampliando seu poder territorial, bélico e financeiro. Ainda no domínio da gestão policial, perquiriu-se a experiência estrangeira na utilização de câmeras de gravação corporal em fardas policiais para compreender as dificuldades de rápida implementação dos equipamentos no policiamento no brasileiro no prazo de cento e oitenta dias fixado judicialmente.

Como resultado, concluiu-se pela imprescindibilidade de cooperação entre a polícia e a justiça para a manutenção do Estado Democrático de Direito sem instalação de um sistema de desconfiança mútua. Além disso, reconheceu-se a segurança pública como direito humano. Afirmou-se a importância de atenção contra a discriminação dos moradores de favelas ante a segregação em territórios inacessíveis aos responsáveis pelo cumprimento da lei para a garantia das mais diversas prestações estatais.

Diante de todos os elementos investigados até aqui, compreende-se que é indispensável um sistema de persecução penal que proteja de maneira suficiente todos os indivíduos sem discriminação em razão do local de residência. Outrossim, que a segurança pública seja prestada destituída de restrição territorial ou limitada apenas a alguns setores sociais selecionados. Em acréscimo, observando os institutos da proteção judicial insuficiente e da limitação à direitos humanos reconhecidos na Convenção Interamericana de Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ratificados pelo Brasil, sinaliza-se a necessidade de cessação das violações para evitar o cabimento de nova responsabilização internacional do Estado pelo sistema interamericano de proteção aos direitos humanos pela restrição do direito fundamental à segurança pública sem discriminação.

Apesar de todo o exposto, assinala-se que a investigação científica esbarrou em entraves pela escassez de dados unificados, individualizados e descritivos sobre elementos fundamentais para atestar a alegada letalidade policial. Não se obteve informação separada sobre as condutas policiais praticadas em legítima defesa, tampouco a diferença entre lesões corporais e homicídios. Só ficou claro que há excesso de mortes violentas no país e que mais de 65% delas é decorrente da atuação de criminosos. Some-se a isso a ausência de estudos embasados na realidade tática para selecionar meios tecnológicos de captação de imagens indicados a registrar a atividade policial ostensiva e, alegadamente, coibir abusos praticados pelas forças de segurança pública em congruência com a normas nacionais em vigor sobre a proteção da intimidade e integridade das pessoas.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus, CASTRO, Diana, e FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das Capacidades Institucionais e a Reserva do Possível no Julgamento do RE nº 592.581-RS. *Revista Controle - Doutrina e Artigos* [em linha]. 2016, **14**(2), pp. 18-51 [consult. 27 jan. 2023]. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/330>

ACCIOLY, Hidelbrando, CASELLA, Paulo Borba, e SILVA, G. E. do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 25.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2021. ISBN 978-65-5559-513-0.

ADORNO, Sérgio, DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, & AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli, orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. ISBN 978-85-7244-744-7.

ADORNO, Sérgio. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *O que ler na ciência social brasileira* [em linha]. São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPES, 2002 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001277810>

ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia: uma fundamentação para o Direito Penal*. Tradução Juarez Cirino dos Santos e Helena Schiessl Cardoso. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. ISBN 9788537508022.

ALBUQUERQUE, Ana Luiza. Fuzil usado por criminosos no Alemão é arma de guerra, diz consultor em segurança. *Folha de São Paulo* [em linha]. Jul. 2022 [consult. 28 nov. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/fuzil-usado-por-criminosos-no-alemao-e-arma-de-guerra-diz-consultor-em-seguranca.shtml>

ALVARES, Roberta Karoliny Rodrigues. Questões de responsabilidade internacional: causas de exclusão da ilicitude de atos internacionais (típicos) do Estado. In: PEREIRA, Maria de Assunção do Vale, org. *Questões de Responsabilidade Internacional* [em linha]. Braga: Universidade do Minho, 2016 [consult. 20 nov. 2022]. ISBN 978-989-99693-0-8. Disponível em: [https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/4601/1/Questoes\\_de\\_Responsabilidade\\_Internacionais.pdf](https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/4601/1/Questoes_de_Responsabilidade_Internacionais.pdf)

AMORIM, Carlos. *Comando vermelho: a história secreta do crime organizado*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Record, 1994. ISBN 85-01-04115-7.

ANDRADE, Isabela Piacentini de. Responsabilidade Internacional do Estado por violação do *jus cogens*. *Revista Brasileira de Direito Internacional* [em linha]. 2007, **5**(5),

4-32 [consult. 10 out. 2022]. ISSN 1980-2587. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/dint/article/view/8389>

ANDRADE, Mauro Fonseca, & BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Caso favela Nova Brasília: A convencionalidade de uma imposição (in)constitucional. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)* [em linha]. 2019, **14**(10), 494-500 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/200898>

ANDRE, Júlia Alves. Impactos da utilização das body-worn câmeras (BWC) como mecanismo de controle da atividade policial no Rio de Janeiro: letalidade policial versus despolicamento. In: XII Seminário Nacional Sociologia & Política, Paraná, 2022 [em linha]. Paraná: UFPR, 2022 [consult. 20 jan. 2023]. ISSN 2175-6880. Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/12snsep/479552-impactos-da-utilizacao-das-body-worn-cameras-\(bwc\)-como-mecanismo-de-controle-da-atividade-policial-no-rio-de-jan/](https://www.even3.com.br/anais/12snsep/479552-impactos-da-utilizacao-das-body-worn-cameras-(bwc)-como-mecanismo-de-controle-da-atividade-policial-no-rio-de-jan/)

ARAÚJO, Leonardo Novo Oliveira A. *A polícia que mais mata é a polícia que mais morre? Uma análise da vitimização na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2017 e 2018* [em linha]. Dissertação de mestrado, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2020 [consult. 20 ago. 2022]. Disponível em: [https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/9565/1/DM\\_36043.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/9565/1/DM_36043.pdf)

ARECHAGA, J., e TANZI, A. International State Responsibility. In: BEJAOU, Mohammed. *International Law: Achievements and Prospects*. Paris: Unesco, 1992 [consult. 29 jan. 2023]. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=jrTsNTzcY7EC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=International+Law:+Achievements+and+Prospects.&source=bl&ots=\\_p37rH\\_AKe&sig=ACfU3U0MxB4eAakxTT6d5JJDYUWgz0okLg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwi06ceOpO38AhU5K7kGHSbcDGwQ6AF6BAgOEAM#v=onepage&q=International%20Law%3A%20Achievements%20and%20Prospects.&f=false](https://books.google.com.br/books?id=jrTsNTzcY7EC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=International+Law:+Achievements+and+Prospects.&source=bl&ots=_p37rH_AKe&sig=ACfU3U0MxB4eAakxTT6d5JJDYUWgz0okLg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwi06ceOpO38AhU5K7kGHSbcDGwQ6AF6BAgOEAM#v=onepage&q=International%20Law%3A%20Achievements%20and%20Prospects.&f=false)

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo*. Rio de Janeiro: Companhia de Bolso, 2013. ISBN 978-85-359-2204-2.

ARENDT, Hannah. *Homens em tempos sombrios*. Tradução Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. ISBN 978-85-359-1329-3.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução e notas de Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2015. ISBN 978-85-440-0101-1.

ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*. [em linha]. 1999, (215) [consult.

Em 16 de abril de 2023]. Disponível em:  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2448>

ÁVILA, Humberto Bergamann. Redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1999, (215), 169. Disponível em:  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47313>

ÁVILA, Humberto Bergamann. Redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1999, (215), 151-179. Disponível em:  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47313>

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 21.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022. ISBN 978-65-5860-037-4.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 2005, (240), 83-103 [consult. 04 fev. 2023]. Disponível em  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/43620/44697/92340>

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. ISBN 978-85-536-1377-9.

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2022. ISBN 978-65-5559-904-6.

BERMUDÉZ, Brúmel Vazquez. A guerra assimétrica à luz do pensamento estratégico clássico. *Revista da Escola de Guerra Naval* [em linha]. 2006, **Especial(7)**, 64-82 [consult. 11 jan. 2023]. ISSN 1809-3191. Disponível em  
<https://www.sumarios.org/artigo/guerra-assim%C3%A9trica-%C3%A0-luz-do-pensamento-estrat%C3%A9gico-cl%C3%A1ssico>

BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos: sistemas regionais. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo* [em linha]. 2003, **77(47)**, 225-236 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/ea/a/GJMPq5RnwbjqPmKttpbqpnm/abstract/?lang=pt>

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017. ISSN 978-85-314-0759-8.

BITTNER, Egon. The functions of police in modern society. *Crime and delinquency issues* [em linha]. Chevy Chase, Maryland: National Institute of Mental Health, 1970

[consult. 04 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/147822NCJRS.pdf>

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral do Direito*. Tradução Denise Agostinetti. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. ISBN 978-85-61635-64-0.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. ISBN 978-85-352-1561-1.

BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. ISBN 85-230-0262-6.

BRITO, Wladimir. *Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9371-0.

BUCHAN, Russell, TSAGOURAIS, Nicholas. *Regulating the use of force in international law*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN 978-1-80392-845-6.

BUENO, Samira. Letalidade na ação policial. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, & AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli, orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. ISBN 978-85-7244-744-7.

BULOS, Uadi Lammego. *Curso de Direito Constitucional*. 14.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. ISBN 978-65-5559-576-5.

CAMPOS, Diego Araújo, e TÁVORA, Fabiano. *Direito Internacional: público, privado e comercial*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. ISBN 978-85-53603-87-9.

CAMPOS, João Mota, coord. *Organizações internacionais: teoria geral: estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN 978-972-40-8017-8.

CAMUS, Albert. El mito de Sísifo. *Cuadernos de Economía* [em linha]. 1999, **18**(31), 341-343 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11407>

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. ISBN 978-972-40-2106-5.

CARNEIRO, Leandro Piquet. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública* [em linha]. 2010, **4**(7), 48-71 [consult. 09 jan. 2023]. ISSN 2595-0258. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/74>

CASTRO, Wellington Cláudio Pinho de. *A responsabilidade do Estado brasileiro por violação aos direitos políticos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva* [em linha]. Dissertação de mestrado, Universidade Portucalense, Porto, 2020 [consult. 21 out. 2022]. Disponível em: [http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3518/1/exemplar\\_1992.pdf](http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3518/1/exemplar_1992.pdf)

CATOIA, Cinthia de Cassia, SEVERI, Fabiana Cristina, e FIRMINO, Inara Flora Cipriano. Caso “Alyne Pimentel”: violência de gênero e interseccionalidades. *Revista de Estudos Feministas* [em linha]. 2020, **28**(1), 1-11 [consult. 19 jan. 2023]. ISSN 1806-9584. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/CNfnySYtXWTYbsc987D8n5S/?format=pdf&lang=pt>

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *A ONU e o Direito Internacional* [em linha] [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://unicrio.org.br/acao/direito-internacional/#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20de%20Direito%20Internacional,da%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.>

CHAVES, Luciano Athayde. As decisões das Cortes Internacionais como Fonte do Direito Internacional. *Revista Direito e Liberdade – ESMARN* [em linha]. 2018, **20**(2), 201-225 [consult. 17 out. 2022]. ISSN eletrônico 2177-1758. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Rev-Dir-e-Liberd\\_v.20\\_n.02.09.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.20_n.02.09.pdf)

CLÉVE, Clèmerson Merlin. Proteção internacional dos direitos do homem nos sistemas regionais americano e europeu. Uma introdução ao estudo comparado dos direitos protegidos. *Revista de informação legislativa* [em linha]. 1987, **24**(95), 23-72 [consult. 10 nov. 2022]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181994>

COMBACAU, Jean, & SUR, Serge. *Droit International Public*. 2.<sup>a</sup> ed. Paris: Montscrestien, 1995. ISBN 978-22-750-5480-3.

CONSELHO DA EUROPA. *Mapa e Membros* [em linha] [consult. 11 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/the-coe/objectives-and-missions#:~:text=It%20now%20has%2046%20member,%2C%20the%20Czech%20Republic%2C%20Slovakia%2C>

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *O que é a Corte IDH?* [em linha] [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/que\\_es\\_la\\_corte.cfm?lang=pt#:~:text=Os%20Estados%20qu](https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm?lang=pt#:~:text=Os%20Estados%20qu)

e%20ratificaram%20a,Rep%C3%BAblica%20Dominicana%2C%20Suriname%20e%20Uruguai

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório anual 2021* [em linha]. pp. 1-221 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/informe2021/portugues.pdf>

COSTA, Carla. Cronologia resumida da Guerra de Canudos. *Museu da República. IBRAM/MinC* [em linha]. 2017, out., pp. 1-68 [consult. 5 out. 2022]. Disponível em: <https://museudarepublica.museus.gov.br/cronologia-resumida-da-guerra-de-canudos/#:~:text=A%20Cronologia%20da%20Guerra%20de,de%20Belo%20Monte%20em%201897>

CRAWFORD, James, e OLLESON, Simon. The nature and forms of international responsibility. In: MALCOLM, D. Evans. *International Law* [em linha]. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 445-472 [consult. 21 jan. 2023]. ISBN 0-19-925114-2. Disponível em: [https://www.academia.edu/9791106/Evans\\_International\\_Law](https://www.academia.edu/9791106/Evans_International_Law)

CRAWFORD, James. Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. *United Nations Audiovisual Library of International Law* [em linha]. 2012, 1-10 [consult. 17 nov. 2022]. Disponível em: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_e.pdf)

CRAWFORD, James. *State Responsibility. [Agenda item 2]. Document A/CN.4/49 and Add. 1-7* [em linha] [consult. 13 out. 2022]. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_490.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_490.pdf)

CRETELLA JR., José. Polícia e Poder de Polícia. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1985, (162), 10-34 [consult. 11 jan. 2023]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181650>

CROSS, Frank B., e LINQUIDIST, Stefanie A. The Scientific Study of Judicial Activism. *Minnesota Law Review* [em linha]. 2007, (652), 1752-1784 [consult. 28 nov. 2022]. Disponível em:

[https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1651&=&context=mlr&=&sei-redir=1&referer=https%253A%252F%252Fscholar.google.com.br%252Fscholar%253Fhl%253Dpt-BR%2526as\\_sdt%253D0%25252C5%2526q%253Djudicial%252Bactivism%2526oq%253Djudicial%252Ba#search=%22judicial%20activism%22](https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1651&=&context=mlr&=&sei-redir=1&referer=https%253A%252F%252Fscholar.google.com.br%252Fscholar%253Fhl%253Dpt-BR%2526as_sdt%253D0%25252C5%2526q%253Djudicial%252Bactivism%2526oq%253Djudicial%252Ba#search=%22judicial%20activism%22)

DESMOND, Tutu. Why is there war? In: STIEKEL, Bettina, ANGELIS, Paul, & CARTE, Jimmy. *The Nobel Book of Answers*. New York: Atheneum, 2010. ISBN 978-1-4424-2193-6.

DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick, e PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. ISBN: 972-31-0855-0.

ESPERANÇA, Vinícius. Brincando de gato e rato no Complexo do Alemão. UPPS, esticas e acordo de cavalheiros na Nova Brasília e no Alemão. *Confluências. Revista Interdisciplinar de sociologia e direito* [em linha]. 2014, **16**(3), 125-150 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34474/19877>

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Analysis of Statistics 2021* [em linha]. Jan. 2022, pp. 1-61 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2021_ENG.pdf)

EUROPOL. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime* [em linha]. Luxembourg: European Union, 2021 [consult. 28 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2021>

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014. ISBN 9878-85-2248-571-0.

FAVELA. In: MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa* [em linha]. São Paulo: Melhoramentos, 2015 [consult. 29 jan. 2023]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/favela/>

FELDENS, Luciano. Deveres de proteção penal na perspectiva dos tribunais internacionais de direitos humanos. *Direitos Fundamentais e Justiça* [em linha]. 2007, **1**(1), 214-230 [consult. 11 jan. 2023]. Disponível em <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/589>

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Tradução Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002. ISBN 85-336-1720-8.

FERRER, Carlos Jaime Villarroel. A competência consultiva dos Tribunais Internacionais. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. 2014, **2**(4), 13-26 [consult. 15 nov. 2022]. ISSN-e 2304-7887. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5994936>

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito de Segurança Pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública*. São Paulo: Almedina. 2010. ISBN 978-972-40-4081-3.

FISCHER, Douglas, & PEREIRA, Frederico Valdez. *As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeias e Internacionais de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. ISBN 978-65-86017-49-6.

FONSECA, Livia Gimenes Dias. *Despatriarcalizar e decolonizar o Estado brasileiro: um olhar pelas políticas públicas para mulheres indígenas* [em linha]. Tese de doutoramento, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016 [consult. 29 jan. 2023]. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22132/1/2016\\_L%c3%adviaGimenesDiasdaFonseca.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22132/1/2016_L%c3%adviaGimenesDiasdaFonseca.pdf)

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA [em linha] [consult. 03 jan. 2023]. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022* [em linha] p. 1-516 [consult. 12 dez. 2022]. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Monitor da violência. As mortes violentas mês a mês no país* [em linha] 22 Mar. 2018 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: [http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/#/dados-mensais-2021?mes\\_2019=consolidado&estado=Brasil&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos](http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/#/dados-mensais-2021?mes_2019=consolidado&estado=Brasil&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos)

GLINA, Nathan. *Segurança pública: direito, dever e responsabilidade*. São Paulo: Almedina, 2020. ISBN 978-655-62-7096-8.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Tradução de Marcelo Rollemberg e Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. ISBN 85-314-0781-8.

GRECO, Leonardo. *Garantias fundamentais do processo: o processo justo*. *Novos Estudos Jurídicos* [em linha]. 2002, 7(14), 9-68 [consult. 05 dez. 2022]. Disponível em <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1>

GRECO, Rogério. *Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. 9.<sup>a</sup> ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018. ISBN 978-85-7626-971-7.

HÄBERLE, Peter. *Direitos Fundamentais no Estado prestacional*. Tradução de Fabiana Okchstein Kelbert, Michael Dietmar Donath. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022. ISBN 978-859590-074-5.

HASSEMER, Winfried. *Introdução aos Fundamentos do Direito Penal*. Tradução da 2.<sup>a</sup> edição alemã, revista e ampliada, de Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005. ISBN 85-7525-258-5.

HATZOG, Woodrow. Body Cameras and the path to redeem privacy law. *North Carolina Law Review* [em linha]. 2018, 96(5), 1308 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://scholarship.law.bu.edu/faculty\\_scholarship/3070](https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/3070)

HERTLING, Mark P. Narcoterrorismo: a nova guerra não convencional. *Military Review* [em linha]. 1990, 70(3), 60. ISSN 0193-2985.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1991. ISBN 85-88278-18-9.

HIRATTA, Daniel. Ilegalismos. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. ISBN 978-85-7244-744-7.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Tribunal Penal Internacional. A internacionalização do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. ISBN 85-7387-409-0.

KOWARICK, Lúcio. Cortiços: a humilhação e a subalternidade. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP* [em linha]. 2013, 25(2), 49-77 [consult. 4 out. 2022]. eISSN 1809-4554. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/qrgPRKcgk55jZwbd84XH5HC/?lang=pt>

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. ISBN 978-85-536-1438-7.

LIPSON, Leon. Peacefull Coexistence. *Law and Contemporary Problems* [em linha]. 1964, 29(4), 871-881 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol29/iss4/>

LLORET, Jaume Ferrer. Responsabilidad Internacional por violacion grave y masiva de los derechos humanos: practica española. *Revista Española de Derecho Internacional* [em linha]. 1995, 47(2), 71 [consult. 10 abr. 2023]. ISSN 0034-9380. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=222920>

LOPES, José Alberto Azeredo. A Responsabilidade Internacional do Estado: entre Codificação e Realidade. *Nação e Defesa* [em linha]. 2001, (97), 61-74 [consult. 20 jan. 2023]. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1462/1/NeD097\\_JoseAlbertoAzeredoLopes.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1462/1/NeD097_JoseAlbertoAzeredoLopes.pdf)

LUM, Cynthia, STOLZ, Megan, KORPER, Christopher S., & SCHERER, J. Amber. Research on body-worn cameras. What we know, what we need to know. *Criminology and public policy* [em linha]. 2019, p. 12 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331981847\\_Research\\_on\\_body-worn\\_cameras](https://www.researchgate.net/publication/331981847_Research_on_body-worn_cameras)

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito Internacional: do paradigma Clássico ao Pós-11 de setembro*. Coimbra: Coimbra, 2006. ISBN 972-321186-6.

MAGALONI, Beatriz, MELO, Vanessa, & ROBLES, Gustavo. Warriors and vigilantes as police officers: evidence from field experimente with body-cameras in Rio de Janeiro. *SSRN* [em linha]. 2022, p. 6 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4005710](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4005710)

MARIN, Gustavo de Carvalho. *Teoria Social e Crítica do Direito Penal: o problema do reconhecimento da vítima* [em linha]. Tese de doutoramento, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07082020-154354/publico/6403601\\_Tese\\_Parcial.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07082020-154354/publico/6403601_Tese_Parcial.pdf)

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 13.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-9003-9.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais*. São Paulo: Método, 2019. ISBN 978-85-309-8416-8.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 1. ISBN 85-7147-150-9.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Jurídica Virtual* [em linha]. 1999, 2(13), 4 [consult. 04 jan. 2023]. Disponível em: <http://www.gilmarmendes.com.br/wp-content/uploads/2018/09/OS-DIREITOS-FUNDAMENTAIS-E-SEUS-M%3%9ALTIPLoS-SIGNIFICADOS-NA-ORDEM-CONSTITUCIONAL.pdf>

MINAYO, Maria Cecília de Souza, & MARIZ, Rodrigo Soares de Assis. Perfil dos autores de letalidade violenta no município do Rio de Janeiro, Brasil (2015). *Ciências e Saúde Coletiva* [em linha]. 2021, 26(Supl. 03), 5023-5032 [consult. 16 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/tLwKj5gdKJzmGN65x5y6wtK/?format=pdf&lang=pt>

MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Internacional Público*. 6.<sup>a</sup> ed. Parede: Princípia Editora, 2016. ISBN 978-989-716-143-8.

MIRANDA, Jorge. *Direitos fundamentais*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7217-3.

MOITA, Edvaldo de Aguiar Portela. Complementaridade, cooperação e subsidiaridade como princípios estruturantes dos sistemas de proteção dos direitos humanos. *Revista Themis. Revista da ESMEC* [em linha]. 2013, (11), 75-103 [consult. 16 nov. 2022]. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/60>

MORAES, C. M. S. *Favelas Ecológicas: passado, presente e futuro da favela turística* [em linha]. Tese doutoramento, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18364>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. *Revista de Direito Processual Geral* [em linha]. 1986, (38), 90 [consult. 03 jan. 2023]. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=NzcxNw%2C%2C>

MUGGAH, Robert, BRADRAN, Emile, SIQUEIRA, Bruno, & KOSSLYN. Filling the accountability gap: principles and practices for implementing body cameras for law enforcement. *Strategic paper 29* [em linha]. 2016, (23), 1-23 [consult. 28 jan. 2023]. ISSN 2359-098X. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/01/AE-23\\_Filling-the-accountability-gap-body-worn-cameras-05-01.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/01/AE-23_Filling-the-accountability-gap-body-worn-cameras-05-01.pdf)

MÜLLER, Markus, e JENNI, Christoph. Die polizeiliche Generalklausel Ein Institut mit Reformbedarf. *Sicherheit und Recht* [em linha]. 2008, (1), 4-18 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.oefre.unibe.ch/ueber\\_uns/personen/abt\\_prof\\_mueller/dokumente/Generalklausel.pdf](https://www.oefre.unibe.ch/ueber_uns/personen/abt_prof_mueller/dokumente/Generalklausel.pdf)

NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. *Que países são atualmente membros das Nações Unidas?* [em linha] [consult. 14 nov. 2022]. Disponível em: <https://unric.org/pt/que-paises-sao-atualmente-membros-das-nacoes-unidas/>

NAÇÕES UNIDAS. *Órgãos da ONU* [em linha] [consult. 08 nov. 2022]. Disponível em: <https://unric.org/pt/orgaos-da-onu/>

NEVES, Rafaela Teixeira Sena, e ALVES, Verena Holanda Mendonça. Violência policial e a responsabilização internacional do Brasil no caso Favela Nova Brasília. *Revista de Movimentos Sociais e Conflitos* [em linha]. 2019, 5(2), 51-70 [consult. 19 set. 2022]. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistamovimentosociais/article/view/6040>

OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. “*Não tem essa de separação, aqui é tudo Complexo do Alemão!*” *Uma etnografia dos espaços urbanos em um conjunto residencial no Rio de Janeiro* [em linha]. Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018 [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/15448/1/tese%20Bruno%20Oliveira.pdf>

OLIVEIRA, Danielle Candido. *A responsabilidade internacional do Estado por violações a normas protetoras de Direitos Humanos. A possibilidade de aplicação de contramedidas por Estados “não diretamente lesados”* [em linha]. Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-31072012-093742/publico/Tese\\_final\\_v2\\_Danielle\\_Candido\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-31072012-093742/publico/Tese_final_v2_Danielle_Candido_de_Oliveira.pdf)

OLIVEIRA, J. S., MARCIER, M. H. “A palavra é: favela”. In: ZALUAR, Alba, SOUZA, Marcos, org. *Um século de favela*. 5.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pp. 61-114. ISBN 978-85-225-0253-6.

OLLESON, Simon. The impact of ILC’s Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. *British Institute of International and Comparative Law* [em linha] [consult. 20 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.biicl.org/files/3107\\_impactofthearticlesonstate\\_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf](https://www.biicl.org/files/3107_impactofthearticlesonstate_responsibilitypreliminarydraftfinal.pdf)

ORENTLICHER, Diane. Addressing gross human rights abuses: punishment and victim compensation. *Studies in Transnational Legal Policy* [em linha]. 1994, (26), 425-475 [consult. 15 abr. 2023]. Disponível em: [https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2720&context=facsch\\_lawrev](https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2720&context=facsch_lawrev)

PAWLIK, Michael. Staatlicher Strafanspruch und Strafzwecke [em linha]. Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, 2010 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: <https://rep.adw-goe.de/handle/11858/00-001S-0000-002C-DBF0-6>

PDT 12. *História* [em linha]. PDT, 2022 [consult. 09 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.pdt.org.br/index.php/o-pdt/historia/>

PEREIRA, Valdez Frederico, & FISCHER, Douglas. As obrigações processuais penais positivas segundo os precedentes das cortes europeia e interamericana de direitos humanos. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará* [em linha]. 2019, **11**(1), 61 [consult. 10 jan. 2023]. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/66>

PIOVESAN, Flávia, CAVALLARO, James Louis, LIMA JR., Jayme Benvenuto, SILVA, José Fernanda da, OLIVEIRA, Luciano, & BRITO, Valdênia. *Execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais: uma aproximação da realidade brasileira* [em linha]. Recife: Centro de Justiça Global, 2001 [consult. 03 jan. 2023]. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_jglobal/r\\_jg\\_exec\\_extra\\_judiciais1.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_jglobal/r_jg_exec_extra_judiciais1.pdf)

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. 19.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. ISBN 978-65-5559-582-6.

PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e desafios da reforma. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* [em linha]. 2014, **6**(2), 142-154 [consult. 15 nov. 2022]. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2014.62.03>

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2012. ISBN 978-85-02-13364-8.

PIRES, Maria José Moraes. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *Documentação e Direito Comparado* [em linha]. 1999, (79/80), 333-350 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua\\_pires\\_carta\\_africana\\_direitos\\_povos.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_pires_carta_africana_direitos_povos.pdf)

PISILLO-MAZZESCHI, Riccardo. The due diligence rule and the nature of the International Responsibility of State. *German Yearbook of International Law* [em linha]. 1992, (35) [consult. 17 nov. 2022]. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/guil35&div=4&id=&page=>

Polícia invade favela e mata 14 pessoas. *Folha de São Paulo* [em linha]. Maio 1995 [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/09/cotidiano/35.html>

População brasileira chega a 213,3 milhões de habitantes, estima IBGE. *GOV.BR* [em linha]. Ago. 2021 [consult. 12 dez. 2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/populacao-brasileira-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-estima-ibge>

PSB 40. *Quem somos: nossa história* [em linha]. PSB, 2022 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.psb40.org.br/quem-somos/nossa-historia-2/>

PSC 20. *Missão e valores* [em linha]. PSC, 2022 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://psc.org.br/missao-valores/>

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. 7.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. ISBN 978-65-5559-926-8.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade Internacional do Estado por violação de Direitos Humanos. *Revista CEJ* [em linha]. 2005, **9**(29), 53-63 [consult. 10 out. 2022]. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/663>

RAMOS, André de Carvalho. *Responsabilidade Internacional por violação de Direitos Humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do direito internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. ISBN 85-7147-408-7.

RÊGO, Nelson Melo de Moraes. Excludente de Ilícitude nos Tratados Internacionais e na Legislação Brasileira, em referência aos agentes de segurança pública. In: QUINTEIRO, Maria Esther Martínez, & MENEZES, José Euclimar Xavier, eds. *Estudos Interdisciplinares sobre Políticas Públicas e Segurança*. Porto: Universidade Portucalense, 2020. ISBN 978-972-9354-48-9.

REIS, Hilbert, & SALOTTI, Carolina Sabbag. O traficante nos media: um olhar criminológico sobre a construção de textos jornalísticos. In: SAAD-DINIZ, Eduardo, org. *O lugar da vítima nas ciências criminais*. São Paulo: LiberArs, 2017. ISBN 978-85-9459-032-9.

RESENDE, Ranieri Lima. O regime jurídico da responsabilidade das organizações internacionais. A concepção do ato internacionalmente ilícito. *Revista de informação legislativa* [em linha]. 2006, **43**(170), p. 191-207 [consult. 24 out. 2022]. ISSN 2596-0466. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496902/RIL170.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 17.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2018. ISBN 978-85-472-2834-7.

RIVERO, Jean, MOUTOUH, Hugues. *Liberdades públicas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. ISBN 85-336-2256-2.

SANTOS, Helga, LAERCIO, Mariana de Oliveira. Turismo em favelas: a contribuição do poder público em Nova Brasília e no morro da Providência. *Cadernos de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo* [em linha]. 2011, **11**(1), 100-117 [consult. 26 nov. 2022]. ISSN 1809-4120. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau>

SANTOS, Sofia. O uso da força no Direito Internacional e os desafios ao paradigma onusiano. *Revista da Faculdade de Direito UFMG* [em linha]. 2012, (61), 533-568

[consult. 13 nov. 2022]. E-ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p533/237&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

SANTOS, Vanessa Guimarães dos. *Caso Favela Nova Brasília*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. ISBN 978-85-519-1924-8.

SARAIVA, C. Quando foi que cê pisou numa favela para falar sobre o seu feminismo? *Voz das Comunidades* [em linha] [consult. 23 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.vozdascomunidades.com.br/favelas/quando-foi-que-ce-pisou-numa-favela-para-falar-sobre-o-seu-feminismo/>

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11.<sup>a</sup> ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. ISBN 978-65-5362-182-4.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. ISBN 978-85-734-8789-3.

SARLET, Ingo. Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais: o direito penal entre a proibição de excesso e de insuficiência. *Revista Opinião Jurídica* [em linha]. 2006, 4(7), 163 [consult. 05 jan. 2023]. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2134>

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, & SARMENTO, Daniel, org. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. ISBN 978-85-3750-345-4.

SILVA, B. V. *As relações entre rede e precariedade urbana: (O) Complexo do Alemão* [em linha]. Trabalho de conclusão de curso, Faculdade de Arquitetura Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022 [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/bitstream/handle/10899/28313/BRUNA%20VICENZE.....pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais* [em linha]. 2002, (798) [consult. 14 abril 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. ISBN 85-359-0079-9.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019. ISBN 978-85-5608-042-4.

SOUZA, Leticia Schirmer de. *Tutela judicial efetiva: à luz da jurisprudência das cortes interamericanas e Europeia de direito humanos*. Curitiba: CRV, 2020. ISBN 978-65-5868-01106.

STRECK, Lênio. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito*. 2.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. ISBN 978-85-9530-371-3.

TAVARES, Maria Isabel. Responsabilidade internacional dos estados por factos internacionalmente ilícitos. In: LOPES, José Alberto Azeredo, coord. *Regimes Jurídicos Internacionais*. Porto: Editora Universidade Católica, 2020. v. 1. ISBN 978-98-988-3582-6.

TAVARES, Maria Isabel. Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos. Fechar o Círculo. LOPES, José Alberto Azeredo, coord. *Regimes Jurídicos Internacionais*. Porto: Editora Universidade Católica, 2020. v. 2. ISBN 978-98-988-3582-6.

TEIXEIRA, Manuel C. A habitação popular no século XIX – características morfológicas, a transmissão de modelos: as ilhas do Porto e os cortiços do Rio de Janeiro. *Análise Social* [em linha]. 1994, **29**(127), 555-579 [consult. 4 out. 2022]. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377114L3bQW0kz8Jm12CZ8.pdf>

TELES, Fernando Hugo Miranda. Princípio da vedação à proteção deficiente: uma proposta de aplicação ao CPM. *Revista do Ministério Público Militar* [em linha]. 2015, **40**(25), 89-120 [consult. 12 dez. 2022]. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/artigo/principio-da-vedacao-a-protecao-deficiente-uma-proposta-de-aplicacao-ao-cpm/>

THOMAS, Ethan. The privacy case for body cameras: the need for a privacy-centric approach to body camera policymaking. *Columbia Journal o Law and Social Problems* [em linha]. 2017 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: <http://jlsplaw.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/50-Thomas.pdf>

TIBÚRCIO, Carmen, e BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. ISBN 978-85-7147-849-7.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo* [em linha]. 1989, (177), 49; 35 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do Direito Internacional*. 2.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. ISBN 978-85-384-0422-4.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Regra do esgotamento dos recursos internos revisitada: desenvolvimento jurisprudenciais recentes no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos. In: FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Liber Amicorum* [em linha]. San José, Costa Rica: CIDH, 1998. v. 1. pp. 15-44. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/liber1.pdf>

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política* [em linha]. 1997, **40**(1), 176 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/nKZwK7WVq9Khfh7K8WTnBR/?lang=pt>

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. ISBN 85-230-0439-4.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. ISBN 978-85-7631-720-3.

TRIVOSONNO, Alexandre Travessoni Gomes. A Teoria da Estrutura Hipotética das Normas Jurídicas de Kelsen: características, evolução e balanço de sua importância. *Revista Brasileira de Estudos Políticos* [em linha]. 2020, (121), 73-120 [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/773/569>

UNITED NATIONS. *About us* [em linha] [consult. 08 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us>

UNITED NATIONS. *Department of Economic and Social Affairs. Sustainable Development*. [em linha] [consult. 16 abril 2023]. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

UNITED NATIONS. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries* [em linha] [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)

UNITED NATIONS. *Member States* [em linha] [consult. 14 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/member-states>

UNRUH, Peter. Zur Dogmatik der grundrechtlichen schutzpflichten. *Schriften zum Öffentlichen Recht* [em linha]. 1996, (709). [consult. 16 abril 2023]. Disponível em: [https://www.duncker-humblot.de/\\_files\\_media/leseproben/9783428487905.pdf](https://www.duncker-humblot.de/_files_media/leseproben/9783428487905.pdf)

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria geral do direito policial*. 6.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN978-972-40-8078-9.

VALLADARES, Lícia. A gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [em linha]. 2000, **15**(44), 5-34 [consult. 4 out. 2022]. ISSN 1806-9053. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/pfKy4Gf3jHtVr7XqxLQjRZR/abstract/?lang=pt>

VIEIRA, Luana Ramos. Revitimização. In: *Grupo de Estudos de Criminologias Contemporâneas* [em linha]. 16 Jan. 2016 [consult. 27 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.crimlab.com/dicionario-criminologico/revitimizacao/86>

VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2022. ISBN 978-85-7244-433-0.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: 2004. v. 2. ISBN 85-230-0390-8.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi, e SCHORR, Janaína Soares. Liberdade Religiosa e Sistemas Regionais de Direitos Humanos: uma análise a partir dos casos julgados pelo Tribunal Europeu e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)* [em linha]. 2017, **5**(2), 817-846 [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/297>

WOLOSZYN, André Luís. *Ameaças e desafios à segurança nacional no séc. XXI: de gangues, narcotráfico, bioterrorismo, ataques cibernéticos, e armas de destruição em massa*. Saltos, SP: Schoba, 2013. ISBN 978-85-8013-203-8.

ZACHER, Hans. *Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland*. Munchen: Günther Olzog Verlag, 1968. p. 28. [em linha]. [consult. 18 abril. 2023]. Disponível em: [https://epub.ub.uni-muenchen.de/9981/1/Zacher\\_9981.pdf](https://epub.ub.uni-muenchen.de/9981/1/Zacher_9981.pdf)

ZALUAR, A., SOUZA, M., org. *Um século de favela*. 5.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. ISBN 978-85-225-0253-6.

ZALUAR, Alba. Crime organizado e crise institucional [em linha]. Natal, RN, 2003 [consult. 11 jan. 2023]. Disponível em:

[http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325076072\\_CRIME%20ORGANIZADO%20E%20CRISE%20INSTITUCIONAL%20-%20ALBA%20ZALUAR.pdf](http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325076072_CRIME%20ORGANIZADO%20E%20CRISE%20INSTITUCIONAL%20-%20ALBA%20ZALUAR.pdf)

ZALUAR, Alba. Etos guerreiro e criminalidade violenta. In: LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz, & AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli, orgs. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2020. ISBN 978-85-7244-744-7.

ZIMRING, Franklin E. *When Police Kill*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017. ISBN 978-06-7497-218-6.

ZONTA, Ana Carolina, e FRANCISCO, Pâmela Rocha. Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma análise a partir do caso Wong Hu Wing vs. Peru. In: *Anais do I Seminário sobre direitos fundamentais e democracia: migrações. 2016*, Curitiba, PR [em linha]. Curitiba: UNIBRASIL, 2016 [consult. 20 nov. 2022]. ISBN 978-85-5722-001-0. Disponível em: [www.even3.com.br/anais/migracoes/28294-direito-dos-refugiados-e-o-direito-internacional-dos-direitos-humanos--uma-analise-a-partir-do-caso-wong-ho-wong-v/](http://www.even3.com.br/anais/migracoes/28294-direito-dos-refugiados-e-o-direito-internacional-dos-direitos-humanos--uma-analise-a-partir-do-caso-wong-ho-wong-v/)

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [consult. 28 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)

BRASIL. *Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [consult. 11 dez. 2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)

BRASIL. *Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999* [em linha]. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [consult. 05 jan. 2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm)

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Parecer SFCONST nº 52451/2020* [em linha]. Brasília, DF: MPF, 2 mar. 2020 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342529165&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática do Min. Teori Zavascki na *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 95/DF* [em linha]. Brasília,

DF: STF, 2014. [consult. 6 jan. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=95>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Documentos comprobatórios (63) no Processo ADPF 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019. pp. 2-31 [consult. 19 dez. 2022]. Disponível em: [https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocesso\\_eletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502](https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocesso_eletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351553094&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2. dez. 2019. [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341906562&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial (43) do Processo ADPF 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 19 nov. 2019. p. 1 [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Prestação de Informações (45) no Processo ADPF 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019. pp. 2-7 [consult. 19 dez. 2022]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ* [em linha]. Brasília, DF: STF, 2019. p. 7 [consult. 26 nov. 2022]. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343352680&ext=.pdf>

CEJIL. *Relatório nº 141/11. Mérito. Casos 11.566 e 11.694. Cosme Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília)* [em linha]. [S.l.]: CEJIL, [2022]. 31 out. 2011. pp. 1-64. [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://summa.cejil.org/pt/document/mdpk7vb6auugposd8lknpnwmi?page=1>

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* [em linha] [consult. 16 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*, adaptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200-A (XXI), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966 [em linha]. 2022 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf)

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2022* [em linha]. Brasília, DF: CNJ, 2022, p. 104 [consult. 06 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Sumário executivo. Caso Favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil* [em linha]. Brasília, DF: CNJ, 2022 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf>

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília. Sentença de 16 de fevereiro de 2017* [em linha] [consult. 21 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf)

CORTE INTERMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Resumo oficial emitido pela Corte Interamericana* [em linha]. pp. 88-90 [consult. 25 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_333\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_333_por.pdf)

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* [em linha] [consult. 17 nov. 2022]. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Reports of judgments, advisory opinions, and orders. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua*. [em linha] [consult. 15 abril 2023]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas* [em linha] [consult. 09 nov. 2022]. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas. Artigo 2º* [em linha] p. 6. [consult. 23 jan. 2023]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* [em linha] [consult. 09 nov. 2022]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS SUELY SOUZA DE ALMEIDA. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça* [em linha] [consult. 17 out. 2022]. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu2-8.html>

ONU PORTUGAL. *Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça* [em linha] [consult. 09 nov. 2022]. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/estatuto\\_tij.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/estatuto_tij.pdf)

OPINIÓN CONSULTIVA OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994 [em linha]. p. 8 [consult. 10 abr. 2023]. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf?view=1>

PORTUGAL. Ministério Público. *Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder* [em linha]. Procuradoria-Geral da República, Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 1985 [consult. 15 jan. 2023]. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-princjusticavitimas.pdf>

PORTUGAL. Ministério Público. *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei* [em linha] pp. 3-4 [consult. 13 jan. 2023]. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/principiosbasicos-armasfogo.pdf>

RIO DE JANEIRO. *Extrato da ata de registro de preços nº 0002/2021/140100-01* [em linha]. Rio de Janeiro: Sistema integrado de gestão de aquisições, 2022 [consult. 28 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.compras.rj.gov.br/Noticias/detalhar?id=485>

RIO DE JANEIRO. *Lei nº 5.443, de 12 de maio de 2009* [em linha] [consult. 16 dez. 2022]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/770addc4c08e6fe4832575b5007488db?OpenDocument&Highlight=0,5443>

RIO DE JANEIRO. Ministério Público. *Letalidade policial no Rio de Janeiro em 10 pontos* [em linha]. Centro de Pesquisas [consult. 06 jan. 2023]. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade\\_policial\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_em\\_10\\_pontos\\_1.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf)

RIO DE JANEIRO. *Orçamento Temático: Segurança* [em linha]. Rio de Janeiro: Secretaria de Fazenda, 2022-2023 [consult. 04 fev. 2023]. Disponível em: [http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/OrcamentoTematico/SegurancaPublica?\\_afrLoop=87399983716373994&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=null&\\_adf.ctrl-state=17atz7pam4\\_1](http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/OrcamentoTematico/SegurancaPublica?_afrLoop=87399983716373994&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null&_adf.ctrl-state=17atz7pam4_1)

TRIBUNAL AFRICANO DE DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. How to file a case [em linha] [consult. 17 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/how-to-file-a-case/>

TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS [em linha] [consult. 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/?lang=pt-pt>

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Perguntas e respostas* [em linha] [consult. 10 nov. 2022]. Disponível em [https://www.echr.coe.int/Documents/Questions\\_Answers\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Questions_Answers_POR.pdf)

UNITED NATIONS. *Office of legal affairs. Vienna Convention on law of treaties. Artigo 53* [em linha] [consult. 07 nov. 2022]. Disponível em [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf)

UNITED NATIONS. *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)* [em linha] [consult. 19 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw>