

DESAFIOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA CONTENÇÃO DA VIOLÊNCIA POLICIAL: O CASO DA ADPF 635

CHALLENGES OF JUDICIAL REVIEW OF CONSTITUTIONALITY IN CONTAINING POLICE VIOLENCE: THE CASE OF ADPF 635

Artigo submetido em 25 de julho de 2026

Artigo aprovado em 01 de agosto de 2026

Artigo publicado em 01 de agosto de 2026

Cognitio Juris

Volume 16 – Número 59 – 2026

ISSN 2236-3009

Autor(es):

Rebecca Freitas de Carvalho^[1]

RESUMO: O presente trabalho analisa o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção dos direitos fundamentais e na limitação de políticas de segurança pública violadoras de direitos. Busca-se responder de que forma a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 pode contribuir para a redução da violência e da letalidade policial nas periferias. O objetivo geral consiste em compreender a eficácia da ADPF 635 como instrumento de controle de constitucionalidade voltado à contenção da violência estatal, da seletividade

penal racializada e à proteção da vida nas comunidades do Rio de Janeiro. Especificamente, pretende-se apresentar o conceito de controle de constitucionalidade e da ADPF como mecanismo de controle concentrado, examinar o papel do STF na tutela dos direitos fundamentais, identificar as principais medidas estruturais determinadas pela Corte no âmbito da ADPF 635 e analisar os desafios para o cumprimento dessas determinações pelas forças de segurança. Parte-se da hipótese de que a ADPF 635 constitui importante instrumento jurídico para limitar abusos na atuação policial, embora sua efetividade encontre obstáculos na implementação prática das decisões judiciais. A presente pesquisa é qualitativa e quantitativa, de caráter documental, bibliográfico e empírico-analítico, baseada em revisão bibliográfica de autores como André de Carvalho Ramos e Eugênio Raúl Zaffaroni. Também são analisadas as decisões proferidas na ADPF 635 e dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública dos anos de 2019, 2020 e 2025, bem como do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro referentes ao ano de 2020.

Palavras-chave: ADPF 635. Letalidade policial. Controle de constitucionalidade. Filtro racial.

ABSTRACT: This paper analyzes the role of the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in protecting fundamental rights and limiting public security policies that violate rights. It seeks to answer how the Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF) 635 can help reduce violence and police lethality in peripheral communities. The general objective is to understand the effectiveness of ADPF 635 as an instrument of judicial review of constitutionality aimed at containing state violence, racialized penal selectivity, and protecting life in the communities of Rio de Janeiro. Specifically, the paper presents the concept of judicial review of constitutionality and of the ADPF as a mechanism of concentrated control, examines the role of the STF in protecting fundamental rights, identifies the main structural measures determined by the Court within the scope of ADPF 635, and analyzes the challenges to compliance with these determinations by security forces. It starts from the hypothesis that ADPF 635 constitutes an important legal instrument for limiting abuses in police action, although its effectiveness faces obstacles in

the practical implementation of judicial decisions. This research is qualitative and quantitative, documental, bibliographical and empirical-analytical, based on a literature review of authors such as André de Carvalho Ramos and Eugenio Raúl Zaffaroni. The decisions rendered in ADPF 635 are also analyzed, along with data from the Brazilian Yearbook of Public Security for the years 2019, 2020 and 2025, as well as from the Rio de Janeiro Public Security Institute regarding the year 2020.

Keywords: ADPF 635. Police lethality. Judicial review of constitutionality. Racial profiling.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade do direito à vida como pilares centrais do Estado Democrático de Direito. Contudo, a realidade fática das periferias revela um cenário histórico de vulnerabilidade, frequentemente marcado pela violência e por elevados índices de letalidade decorrentes de intervenções estatais. Diante desse quadro de grave violação de direitos fundamentais, o Poder Judiciário foi provocado a intervir na condução das políticas de segurança pública do Rio de Janeiro por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, ação que ficou popularmente conhecida como “ADPF das Favelas”.

Desta forma, o presente trabalho busca responder à seguinte questão central como problema de pesquisa: como o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 635, pode ajudar a reduzir a violência e a letalidade policial nas periferias? A hipótese levantada é a de que a referida ação constitucional funciona como um instrumento jurídico para impor limites e frear os abusos na atividade policial, contudo, a sua eficácia enfrenta desafios no momento da aplicação prática das ordens judiciais.

O objetivo geral deste estudo consiste em compreender a eficácia da ADPF 635 como um instrumento de controle de constitucionalidade voltado para a contenção da violência estatal, para o combate à seletividade penal orientada pela raça e para a proteção da vida nas

comunidades fluminenses.

Já os objetivos específicos buscam: explicitar o conceito de controle de constitucionalidade e da ADPF enquanto mecanismo concentrado; examinar o papel protetor do Supremo Tribunal Federal em relação aos direitos fundamentais; detalhar as principais medidas estruturais determinadas pela Corte no caso concreto; e, por fim, analisar os desafios práticos para o cumprimento dessas ordens pelas forças de segurança.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de debater a força e os limites das decisões da Suprema Corte quando confrontadas com realidades sociais complexas, considerando critérios de seletividade policial sob o filtro racial. No que diz respeito aos aspectos metodológicos, a pesquisa é qualitativa e quantitativa, de caráter documental, bibliográfico e empírico-analítico, baseada em revisão bibliográfica de autores como André de Carvalho Ramos e Eugênio Raúl Zaffaroni, somada à análise documental das decisões proferidas nos autos da ADPF 635 e ao exame de dados estatísticos dos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2019 e 2025, bem como do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro referentes ao ano de 2020.

1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E O PAPEL DO STF NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição de 1988, ao tratar do controle de constitucionalidade, trouxe inovações em relação à tutela dos direitos fundamentais e às competências do Supremo Tribunal Federal. Para a concretização do controle concentrado enquanto procedimento, a CF/88 introduziu quatro tipos de ação: a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), regulamentada pela Lei nº 9.868/99, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), também regulada pela Lei nº 9.868/99, a ação declaratória de constitucionalidade (ADC), introduzida pela EC nº 3/93 e regulada pela Lei nº 9.868/99 e, por fim, a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), regulada pela Lei nº 9.882/99.

O controle de constitucionalidade, neste sentido, é um mecanismo que tem como intuito garantir a supremacia da Constituição. Vários órgãos podem realizá-lo, aferindo a compatibilidade das normas com a Constituição, eis que o controle pode se dar na via difusa – na qual qualquer juiz pode exercê-lo – ou concentrada – reservada ao órgão guardião da Constituição. Ainda, o momento do controle pode ser repressivo (quando já existe uma norma incompatível com a Constituição) ou preventivo, antes mesmo do nascimento da norma.

Por fim, há diferença entre controle concreto e abstrato, já que o primeiro é realizado em casos específicos, e, via de regra, com efeitos *inter partes*, limitados às partes envolvidas no feito, enquanto o segundo possui efeitos *erga omnes* e vinculantes a todos os indivíduos e órgãos do Estado. Entretanto, no presente estudo, a análise é reservada à atuação do STF como guardião da Constituição em sede de controle concentrado, especificamente em relação à ADPF 635.

Como instrumento para a proteção dos direitos fundamentais, o controle de constitucionalidade é um mecanismo que garante a coerência do sistema jurídico, a supremacia da Constituição e a conformidade das normas com os valores do Estado Democrático de Direito. Neste sentido:

Um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os das minorias, em face de maiorias parlamentares eventuais. Seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados das injunções estritamente políticas (Barroso, 2016).

Os direitos fundamentais, por sua vez, possuem 3 tipos de eficácia: a vinculante, a dirigente e a irradiante. A primeira obriga os Poderes Públicos a proceder a sua integral observância, a segunda impõe ao Estado o dever de concretização e realização dos direitos fundamentais e a terceira impõe que os sobreditos direitos sirvam de diretrizes ou vetores para a

interpretação e aplicação das normas constitucionais no ordenamento jurídico. Neste sentido, Alexy (2008, p. 524) entende que cabe ao Tribunal Constitucional levar os direitos fundamentais para além da esfera subjetiva, pois estes integram uma ordem objetiva de valores que impulsiona tanto a produção legislativa como a administração pública e a construção jurisprudencial, para além das relações estabelecidas entre os particulares.

A Constituição de 1988, na temática de direitos fundamentais, introduziu o mais abrangente rol de direitos das mais diversas espécies: civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e várias garantias constitucionais. A enumeração dos direitos e garantias não é exaustiva, pois o art. 5, §2, CF/88, prevê o princípio da não exaustividade, de modo a promover a abertura da Constituição, pois esta não exclui outros direitos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Isso se reflete em todo o sistema de justiça, já que as novas demandas, principalmente as que se referem ao controle concentrado, exigem reflexão sobre a implementação judicial dos direitos humanos e fundamentais. Assim, sustenta-se que o Poder Judiciário exerce função determinante neste ponto, principalmente as cortes constitucionais, eis que estas se tornaram pilares fundamentais dos sistemas jurídicos contemporâneos, de modo que a supremacia da Constituição estabeleceu que cabe a elas o encargo da proteção dos direitos fundamentais (Favoreau, 2004).

Além disso, a Constituição determinou que o Brasil deve observar, nas relações internacionais, o princípio da prevalência dos direitos humanos. Esse perfil constitucional favorável ao Direito Internacional levou o Brasil a ratificar diversos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos (Ramos, 2026, p. 663), como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e às Convenções contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Desta maneira, considerando a importância que a CF88 estabeleceu às garantias constitucionais e ao respeito aos direitos humanos e fundamentais, a doutrina reconhece que as normas constitucionais de direitos humanos possuem hierarquia material singular, pois são cláusulas pétreas, princípios constitucionais sensíveis, preceitos fundamentais e normas de aplicação imediata (Ramos, 2026, p. 663).

Isso traz a obrigatoriedade de que todas as demais normas do ordenamento jurídico sejam interpretadas conforme os valores constitucionais, o que encampou o fenômeno da *filtragem jusfundamentalista*, que, segundo Ramos (2026, p. 663) determina a obrigatoriedade de compatibilidade das normas com os direitos humanos e fundamentais, servindo para a) declarar inconstitucional ou não recepcionada uma norma ofensiva aos direitos humanos, b) firmar a escolha de interpretação conforme os direitos humanos e exigir que as políticas públicas tornem efetivas as normas de direitos humanos estabelecidas na Constituição.

É sobre o fenômeno da filtragem jusfundamentalista que o presente trabalho se fundamenta, eis que, conforme será explicitado a seguir, a ADPF 635 foi recebida pelo STF como um processo estrutural, o qual teve o intuito de estabelecer planos e políticas públicas para garantir os direitos fundamentais das populações moradoras de favelas, a fim de reduzir a letalidade policial no Rio de Janeiro. Busca-se verificar, portanto, se o controle de constitucionalidade realizado, o qual fundou tais políticas, foi efetivo, bem como se os ditames políticos acerca do controle de letalidade de fato são eficazes, de modo a garantir a supremacia da Constituição na seara dos direitos humanos e fundamentais.

• A ADPF 635 E AS MEDIDAS DETERMINADAS PARA CONTENÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL

A arguição de descumprimento de preceito fundamental tem como intuito proteger os preceitos fundamentais decorrentes da Constituição, tratando-se de um instrumento de controle concentrado, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. Esclarece-se que o

conceito de preceito fundamental não foi esmiuçado nem pela CF88 e nem pela Lei nº 9.882/99, a qual regula a ADPF, de modo que há certa divergência terminológica neste sentido.

O Min. Gilmar Mendes (STF) defende que o conceito de preceito fundamental diz respeito aos “princípios sensíveis” consagrados pela Corte, que não estejam elencados explicitamente nas chamadas “cláusulas pétreas” da Constituição Federal (Mendes *apud* Streck, 2014, p.921). Para o professor José Afonso da Silva (2015, p. 568), os preceitos fundamentais não possuem necessária similitude com os princípios fundamentais, de modo que aqueles possuem maior amplitude de sentido em relação a esses. Já o Min. Luís Roberto Barroso parece se alinhar a tal posição, pois entende que o rol de preceitos fundamentais da ADPF são mais amplos, abrangendo direitos individuais, coletivos, políticos e sociais (Barroso *apud* Silva, 2007, p. 141). Deste modo, observa-se que não há unanimidade doutrinária em relação à conceituação do preceito fundamental.

Entretanto, o cabimento da ADPF, diferentemente das outras ações constitucionais de controle concentrado, é orientado pelo princípio da subsidiariedade, conforme o regramento da Lei nº 9.882/99: “§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. (Brasil, 1999).

Ou seja, a ADPF só terá cabimento quando não existir outro mecanismo jurídico capaz de sanar a lesão, possuindo um âmbito de aplicação mais restrito, em razão do caráter residual. Assim, tal instrumento é cabível contra ação ou omissão do Poder Público de qualquer órgão dos Três Poderes, anterior ou posterior à CF88, de ordem federal, estadual ou municipal (Cunha Jr. 2022, p. 341).

Superada a breve apresentação do instrumento jurídico, passa-se ao histórico da ADPF 635, que é o objeto do presente trabalho. Ela foi assinada pelo constitucionalista Daniel Sarmento

e proposta em 19/11/2019, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), o qual requereu que fossem reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da República praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, principalmente em relação à letalidade da atuação policial.

À época, o PSB alegou que a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro causava a exposição dos moradores de determinadas áreas a profundas violações de seus direitos fundamentais. Assim, requereu a suspensão de diversas medidas dos Decretos Estaduais nº 27.795/01 e 46.775/19, como uso de helicópteros como plataformas de tiros, ausência de protocolos públicos de atuação, impacto desproporcional sobre moradores de favelas e mandados de busca e apreensão coletivos.

O PSB alegou que tais atos violam os preceitos fundamentais do direito à vida, à dignidade humana, à igualdade, à inviolabilidade de domicílio, à prioridade de crianças e à não discriminação, bem como que o Estado descumpria as obrigações constitucionais e determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Requereu a adoção de medidas para apurar excessos durante as operações policiais, sob o argumento de que nos nove primeiros meses de 2019 já havia o registro de 1.402 mortes de civis em razão de confrontos policiais. Em razão da tutela dos direitos das pessoas moradoras de favelas, a ação ficou conhecida como “ADPF das Favelas”.

Cumprir citar que a prática de ações policiais violentas e violadoras dos direitos fundamentais de tal população já era discutida muito antes desta ADPF, principalmente ao considerar o caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, citado pelo PSB em sua inicial. Nesse, o Brasil foi condenado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no ano de 2017, em razão da tortura, violência sexual e morte, inclusive de crianças, por agentes da Polícia Civil do Rio de Janeiro, entre os anos de 1994 e 1995, estabelecendo que a violência policial atinge predominantemente jovens, negros e pobres.

A Corte decidiu que foram violados os direitos de vítimas e de familiares a garantias judiciais, a uma investigação imparcial e independente, à devida diligência e ao prazo razoável, à proteção judicial e à integridade pessoal (Ramos, 2026, p. 548). Como forma de reparação, a Corte determinou que o Brasil realize investigações eficazes sobre os fatos do caso, a fim de identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis, afastando-se eventual prescrição, vez que essas graves violações de direitos humanos seriam imprescritíveis.

Conforme explica o professor André de Carvalho Ramos (2026, p. 549), a Corte também determinou que a) o Estado deve providenciar tratamento psicológico e psiquiátrico às vítimas, além de realizar uma série de medidas direcionadas a diminuir a letalidade e a violência policial no Brasil, b) o Estado deverá adotar as medidas legislativas para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares a participação formal e efetiva na investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, c) A Corte exigiu que o Brasil, no prazo de um ano, estabelecesse os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que policiais apareçam como possíveis acusados, a investigação fosse delegada, desde a notícia crime, a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como o Ministério Público ou uma autoridade judicial.

Verifica-se, portanto, importantes similitudes entre os dois casos: ambos tratam da violência policial no Estado de Rio de Janeiro, direcionada majoritariamente a pessoas jovens, negras e pobres, havendo considerações sobre as políticas públicas voltadas à morte de tais populações e à condescendência do Estado na investigação, controle e punição de tais atos. Em virtude disso, o PSB, em seus pedidos, pugnou por a) um plano de redução de letalidade policial, b) proibição de uso de helicópteros como plataformas de tiro, c) exigência de ambulâncias em operações, d) a preservação de vestígios, e) a limitação de operações em áreas com escolas e hospitais, f) a publicização de protocolos, g) a instalação de câmeras e GPS em viaturas e h) o aprimoramento das investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Em sede cautelar, o PSB requereu medidas urgentes para conter

violações durante a pandemia de COVID-19, ocasião em que os moradores estavam mais tempo em casa e, conseqüentemente, mais expostos aos riscos das operações.

O STF, por maioria, referendou a medida cautelar concedida pelo relator Ministro Edson Fachin (em junho de 2020), a qual determinou a não realização de operações nas comunidades durante a pandemia, salvo hipóteses excepcionais e justificadas por escrito, comunicadas ao Ministério Público. Na ocasião, o relator explicitou a demora do Estado em cumprir as decisões da condenação do Brasil no caso Favela Nova Brasília, bem como entendeu pela plausibilidade das alegações de violação de direitos fundamentais, considerando o contexto da pandemia.

A ADPF 635 trata-se de um processo estrutural, no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura pública (ou privada), que causa ou viabiliza uma violação a direitos, gerando um litígio estrutural (Vitorelli, 2025, p. 74). O processo estrutural tem como fases de desenvolvimento a apreensão das características e complexidades do litígio estrutural, a elaboração de um plano de alteração da estrutura defeituosa, a implementação deste plano e monitoramento dele, por meio de decisões-cascata (VITORELLI, 2025, p. 75). Assim, o mecanismo de reestruturação se dá por uma ordem judicial que impõe uma série de medidas a serem adotadas nas políticas públicas.

Desta forma, o ponto central na ADPF 635 é a formulação de uma reforma institucional e estrutural, a fim de que o Estado do Rio de Janeiro elabore um plano de ação para reduzir a letalidade policial e controlar as violações aos direitos humanos e fundamentais. Não se pode olvidar que, no caso da “ADPF das Favelas”, há um filtro racial que recai sobre as políticas públicas, pois os jovens negros e pobres são majoritariamente o alvo da violência policial (cerca de 75% das pessoas mortas em intervenções policiais, entre 2013 e 2018, eram negras, conforme Anuário do FBSP 2019, com dados referentes aos anos anteriores ao ajuizamento da ação), o que constitui uma espécie de seletividade policial orientada pela raça (Zaffaroni, 2012), já que, na criminalização secundária, os mais vulneráveis são

ativamente perseguidos e estigmatizados pelo poder público.

Além disso, verifica-se que o STF, ao referendar a cautelar do Min. Edson Fachin, atuou ativamente na proteção dos direitos humanos e fundamentais de tal população. Nesta esteira, observa-se que o controle de constitucionalidade funciona como um mecanismo de proteção das populações vulneráveis, eis que a referida decisão foi orientada pelos princípios da não discriminação, da dignidade humana e das determinações da Corte Interamericana no Caso Favela Nova Brasília vs Brasil.

Em fevereiro de 2025, o Min. Relator Edson Fachin homologou parcialmente um plano de segurança pública apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e, em 03/04/2025, o STF, de forma inédita, apresentou o formato de decisão *per curiam*: metodologia comum na Suprema Corte dos EUA, caracterizada por um voto conjunto e unificado, tomado de forma uniforme em nome do tribunal, sem um relator específico, evitando divergências em razão da complexidade do processo estrutural.

Nesta decisão, é importante ressaltar que não foi reconhecido o Estado de Coisas Inconstitucional, pois ao longo do feito houve um compromisso do Estado do Rio de Janeiro em cessar as violações mencionadas. Ao afastar a declaração formal de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), técnica típica da Suprema Corte da Colômbia, utilizada na ADPF 347, o Tribunal preferiu a via do consensualismo, evitando tensão com o Poder Executivo do Rio de Janeiro, o qual cooperou com medidas para cessar as violações aos direitos humanos advindas da violência policial no Estado. A importância dada ao caráter consensual se observa, novamente, na adoção do julgamento *per curiam*, demonstrando o intuito de contornar eventual tensão política ou institucional (PEREIRA, 2026, p. 50).

Também não foi imposta restrição ao uso de helicópteros como plataformas de tiro, pois a avaliação em relação à proporcionalidade do uso da força é de competência policial, sujeita a controle judicial posterior, assim como não houve alterações na jurisprudência do STF em

relação à inviolabilidade de domicílio, de modo que há validade constitucional em buscas domiciliares realizadas em flagrante de delito

Já em relação às medidas estruturais, pontua-se que a) quanto à investigação, quando houver suspeita de agente de segurança em crime doloso contra a vida, o STF seguiu a orientação da Corte Interamericana, determinando que nesses casos a investigação seja delegada ao Ministério Público; b) determinou-se que o Estado do Rio de Janeiro, em 180 dias, comprove a instalação de câmeras nas viaturas da Polícia Militar, Polícia Civil e nos uniformes dos agentes durante diligências e operações planejadas, sendo de uso obrigatório, podendo ser afastadas apenas em atividades investigativas sigilosas da Polícia Civil; c) foi determinada a criação de um Grupo de Trabalho, coordenado pelo CNMP, de caráter administrativo e consultivo, para monitorar o cumprimento da decisão, com participação da sociedade civil, pelo prazo inicial de 2 anos; d) o Estado do Rio de Janeiro deve elaborar plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas, observando o urbanismo social; e) no monitoramento da atividade policial, deve ser incluído indicador de evento de uso excessivo da força legal e de vitimização de civis em confrontos armados, mas com autoria indeterminada do disparo; f) em 180 dias, deve ser regulamentada a presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado e g) em 180 dias, deve ser criado programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição de letalidade excessiva.

• OS DESAFIOS PRÁTICOS DAS DECISÕES ESTRUTURAIS DO STF

Para analisar a eficácia das decisões do STF em relação à redução da letalidade policial e os desafios relacionados, é preciso retomar ao deferimento da cautelar na ADPF 635, em junho de 2020, pelo Relator Ministro Edson Fachin. À época, foi determinada a suspensão das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro, durante a pandemia do COVID-19, pois as

famílias estariam ainda mais vulnerabilizadas e expostas à violência, em razão das medidas de isolamento em domicílio. Neste quesito, busca-se verificar se tal medida de fato reduziu o número de mortes em conflitos.

Acerca disso, o Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da UFF (GENI) publicou estudo demonstrado que, no período de 31 dias após deferimento da cautelar, houve cerca de 78% de redução no número de mortes e 50% no números de feridos decorrentes de ações policiais (Hirata, 2020, p. 9). A pesquisa foi realizada com base em dados oficiais de ocorrências criminais produzidos pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, em comparação com a média de dados acerca da letalidade policial ocorrida no ano de 2007.

A título de comparação, demonstra-se que, nos anos de 2017 e 2018, antes da referida cautelar, os números absolutos de mortes decorrentes de intervenções policiais no Estado do Rio de Janeiro foram, respectivamente, de 1.127 e 1.534, conforme anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2019, p. 67). Já no anuário de 2020, há a informação de 885 mortes por intervenção policial no Rio de Janeiro, durante o primeiro semestre de 2019 e 775 no segundo semestre de 2020 (FBSP, 2020, p. 19).

Entretanto, no referido anuário consta a informação que, no primeiro semestre de 2020, período do ápice da COVID19, as mortes provocadas por intervenções policiais cresceram 6% em números absolutos, em todo o país (FBSP, 2020, p. 89), demonstrando que, enquanto no Rio de Janeiro houve a redução das mortes, no restante do país estas continuaram em crescimento. Já no ano de 2023, foram registradas 871 mortes, enquanto em 2024, consta o dado de 703 mortes decorrentes de intervenção policial no Rio de Janeiro (FBSP, 2025, p. 23).

Assim, é cabível afirmar que as medidas cautelares da ADPF 635 de fato proporcionaram uma redução imediata, em junho de 2020, na letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, avaliando os números dos anos de 2023 e 2024, embora haja redução em relação aos anos de 2017 e 2018, observa-se que ainda há uma quantidade alarmante de mortes em

razão de intervenção policial.

De todo modo, em relação ao filtro racial previamente abordado, há a constatação que 82% das vítimas fatais em decorrência de intervenção policial são negras (FBSP, 2025, p. 35), o que, conforme explicitado por Zaffaroni, configura uma criminalização programada a partir do perfil racial, de modo que jovens negros estão mais sujeitos à letalidade policial (Zaffaroni, 2012, p. 26)

Desta maneira, considerando os dados aqui expostos, observa-se que a ADPF 635 funciona como um importante instrumento jurídico para a redução de mortes de jovens negros nas favelas do Rio de Janeiro, sendo o controle de constitucionalidade realizado pelo STF um mecanismo de real eficácia na proteção dos direitos fundamentais.

Porém, não se pode olvidar que existe um longo caminho até a redução total das mortes desta população, pois, conforme os dados supracitados, o número total de mortes em confrontos policiais no Estado ainda é alarmante, e as vítimas, em sua enorme maioria, são jovens negros, o que configura um sistema penal racializado, violando os preceitos constitucionais da não discriminação e repúdio ao racismo, sendo estes os principais desafios a serem enfrentados na eficácia da ADPF 635.

CONCLUSÃO

A análise da ADPF 635 evidencia que o controle de constitucionalidade contemporâneo ultrapassou a mera função de legislador negativo para assumir um papel ativo e reconstrutivo na seara das políticas públicas, operando como legítimo garantidor dos direitos das minorias marginalizadas.

Como resposta ao problema de pesquisa formulado, infere-se que o Supremo Tribunal Federal, ao valer-se das técnicas das decisões estruturais e do ineditismo do julgamento *per curiam*, obteve sucesso ao estabelecer condicionamentos normativos imperativos, como o

uso de câmeras corporais e o protagonismo investigativo do Ministério Público, aptos a reduzir os índices de letalidade policial, conforme demonstrado pelos dados estatísticos subsequentes às suas intervenções.

Além disso, a hipótese levantada restou confirmada. Embora a “ADPF das Favelas” tenha se mostrado um remédio jurídico eficaz para conter o arbítrio estatal imediato e impor o fenômeno da filtragem jusfundamentalista sobre a segurança pública, a sua plena execução fática encontra desafios na seletividade penal de corte racial, conforme demonstrado pelos dados do Anuário FBSP de 2025.

Conclui-se, portanto, que a contenção da violência de Estado por meio da jurisdição constitucional é um processo contínuo que demanda monitoramento institucional, sob pena de esvaziamento da força normativa da Constituição de 1988 diante das dinâmicas de extermínio perpetuadas nas periferias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Brasília, DF: Presidência da República, 1999

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**: sentença de 16 de fevereiro de 2017. San José: Corte IDH, 2017, p. 282.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. 8. ed. rev.

ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2022.

FAVOREAU, Louis. **As cortes constitucionais**. São Paulo: Landy, 2004.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: FBSP, ano 13, 2019. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. São Paulo: FBSP, ano 14, 2020. ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026.

HIRATA, Daniel Veloso; GRILLO, Carolina Christoph; DIRK, Renato. **Operações policiais e ocorrências criminais**: por um debate público qualificado. Niterói: GENI/UFF; Rio de Janeiro: Fogo Cruzado, jul. 2020. Relatório Síntese. Disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2020/08/Relato%CC%81rio-Geni_ADPF-635-impactos-e-correlacoes_versao_Final.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.

PEREIRA, Elaine Vieira. **Interseccionalidade em processos estruturais**: a experiência do Supremo Tribunal Federal na ADPF 635. 2026. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2026. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/86287/1/2026_tcc_evperreira.pdf. Acesso em: 11 jun.

2026.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 13. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026. 1156 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Juspodvim, 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Renavan, 5ª Ed. , set. 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Culpabilidade por vulnerabilidade**. Tradução Daniel Andrés Raizman E Fernanda Freixinho. In: Revista Discursos Sediociososn. 14. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

^[1] Autora pós-graduanda em Direitos Humanos e Fundamentais pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).