

# O Controle de Convencionalidade pelo STF: o caso Favela Nova Brasília e a ADPF 635

## *Conventionality Control by the STF: the case of Favela Nova Brasília and ADPF 635*

Sidney Guerra<sup>1</sup>  
Raquel Guerra<sup>2</sup>  
Raphael Pereira da Silva<sup>3</sup>

**Resumo:** A história que levou ao caso Favela Nova Brasília v. Brasil é uma de violência perpetrado por agentes do Estado em uma chacina. Infelizmente, chacinas não são estranhas na história do Rio de Janeiro, muito menos a corriqueira violência policial que, com sua alta letalidade, ostentou em 2019 a marca de quarta polícia mais letal do mundo – atrás apenas das polícias filipina, venezuelana e do restante das polícias brasileiras em conjunto. Nesse cenário, a condenação brasileira no referido caso, assim como os pontos resolutivos da sentença, representa um avanço significativo na busca de uma política de segurança pública cidadã. Entretanto, o não cumprimento da sentença é algo patente, sendo a chacina do Jacarezinho um recente exemplo de uma longa lista de violações no Rio de Janeiro. O não cumprimento, assim como a continuidade das violações,

---

<sup>1</sup>Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) - Universidade de Coimbra; Visiting Researcher pela Stetson University Law School. Pós-Doutor em Cultura pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea - Universidade Federal do Rio de Janeiro (PACC/UFRJ); Pós-Doutor em Direito - Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP). Possui Doutorado, Mestrado e Especialização em Direito. Professor Titular da UFRJ e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (Doutorado e Mestrado) da Faculdade Nacional de Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Professor Titular da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) e Professor do Programa de Pós Graduação em Direito Internacional (Doutorado e Mestrado) na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional e Ambiental (LEPADIA) e Grupo de Pesquisas em Direito Internacional (GPDI/FND/UFRJ) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5309-662X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6208018085527826>.

<sup>2</sup>Advogada com experiência profissional na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Doutoranda em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), bolsista CAPES. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (NEPEDI-UERJ). Mestre em Relações Internacionais pela Universidad Torcuato di Tella (Argentina), pós-graduada em Ajuda Humanitária e ao Desenvolvimento pela PUC-Rio (2013). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0805-1550> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2099231637614331>.

<sup>3</sup>Graduando em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional (GPDI/FND/UFRJ). Estagiário da Defensoria Pública do Rio de Janeiro no Núcleo de Direitos Humanos, pasta de Violência Institucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8294-8254>.

motivaram, em 2019, a petição inicial da ADPF 635, que se embasa, dentre outras argumentações, na necessidade de que seja cumprida a sentença do caso Favela Nova Brasília v. Brasil – como a elaboração de um plano visando à redução da letalidade policial e o controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses. Através da análise da sentença do caso Favela Nova Brasília e a ADPF 635, utilizando-se da metodologia que consiste na pesquisa bibliográfica acerca do emprego do controle de convencionalidade, busca-se comprovar que o Brasil não cumpriu nem se submeteu ao controle de convencionalidade em questões similares relacionadas à segurança pública. Concomitantemente, serão descritas as bases jurídicas que fundamentam o dever dos tribunais brasileiros de exercerem o controle de convencionalidade no caso Favela Nova Brasília v. Brasil e será investigado as experiências nacionais em matéria de controle de convencionalidade, com atenção especial ao cumprimento da sentença do caso Favela Nova Brasília v. Brasil através da ADPF 635.

**Palavras-chave:** ADPF 635. Corte IDH. STF. Controle de Convencionalidade.

**Abstract:** The story that led to the case of Favela Nova Brasília v. Brazil is one of violence perpetrated by state agents in a slaughter. Unfortunately, massacres are not strange in the history of Rio de Janeiro, much less the commonplace police violence that, with its high lethality, in 2019 boasted the mark of the fourth most lethal police in the world – behind only the Philippine, Venezuelan police and the rest of the Brazilian police together. In this scenario, the Brazilian conviction in the aforementioned case, as well as the resolute points of the sentence, represents a significant advance in the search for a citizen's public security policy. However, failure to comply with the sentence is evident, with the Jacarezinho massacre being a recent example of a long list of violations in Rio de Janeiro. The non-compliance, as well as the continuity of the violations, motivated, in 2019, the initial petition of ADPF 635, which is based, among other arguments, on the need to comply with the sentence in the case Favela Nova Brasília v. Brazil – such as the elaboration of a plan aimed at reducing police lethality and controlling human rights violations by the Rio de Janeiro security forces. Through the analysis of the sentence of the Favela Nova Brasília case and ADPF 635, using the methodology that consists of the bibliographic research on the use of conventionality control, it is sought to prove that Brazil did not comply with or submit to conventionality control in similar issues related to public safety. At the same time, the legal bases that justify the duty of Brazilian courts to exercise conventionality control in the case of Favela Nova Brasília v. Brazil and national experiences in terms of conventionality control will be investigated, with special attention to compliance with the sentence in the case Favela Nova Brasília v. Brazil through ADPF 635.

**Keywords:** ADPF 635. Inter-American Court. STF. Control of Conventionality.

## 1. Introdução

O Brasil, apesar de ter reconhecido a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) somente no final da década

de 90, já possui onze condenações de responsabilidade internacional no Sistema Interamericano. Dentre essas está o caso Favela Nova Brasília v. Brasil, esse que se refere à ausência e às falhas de investigações sobre execuções sumárias, tortura e atos de violência sexual perpetrados pela Polícia Civil do Rio de Janeiro contra a comunidade Favela Nova Brasília em operações nos anos de 1994 e 1995.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou violados os direitos à integridade pessoal, à circulação e à residência, bem como as garantias e proteções judiciais, tendo imposto ao final da sentença diversos pontos resolutivos incluindo medidas de reparação e de não repetição. Também entendeu que o Estado deve tomar medidas preventivas em contextos em que sejam evidentes os riscos de violência contra mulheres e meninas. Por fim, a Corte considerou que os chamados “autos de resistência” — uma das formas como a polícia costuma registrar as mortes de pessoas que perderam a vida pela ação policial — impactaram negativamente o curso das investigações, contribuindo para a demora e a falta de diligência.

Dos pontos resolutivos presentes na sentença, de acordo com a Supervisão de Cumprimento de Sentença ocorrida no final de 2021, o país cumpriu apenas o dever de publicação da sentença, o reembolso de custas e gastos, e parcialmente a indenização por dano material. Neste sentido, o não cumprimento da referida sentença e a necessidade do controle de convencionalidade será a delimitação desta pesquisa. Na mesma linha a pergunta de pesquisa se apresenta da seguinte forma: a ADPF 635 realiza o controle de convencionalidade do caso Favela Nova Brasília v. Brasil? A metodologia utilizada consiste na pesquisa bibliográfica acerca do emprego do controle de convencionalidade, assim como a análise da sentença do caso Favela Nova Brasília v. Brasil e a ADPF 635.

A discussão da ADPF 635 no STF, em especial o deferimento do pedido para proibição de operações em comunidades do Rio de Janeiro, exceto em

casos de justificada necessidade, assim como o alto número de operações apesar dessa decisão, trouxe novamente para todo o país o debate acerca do papel da segurança pública em nossa sociedade. A relevância dessa temática, assim como o impacto que o deferimento do plano de redução de letalidade pode causar, são históricos, especialmente por decorrer de uma sentença internacional e do controle de convencionalidade.

## 2. O Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos.

O que hoje é conhecido como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) teve seu início ainda no século XIX, durante a Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em 1889, apesar de que para alguns o marco inicial se deu no Congresso do Panamá ocorrido em 1826, convocado por Simón Bolívar. Entretanto, foi na Nona Conferência Internacional Americana, em 1948, que foi adotada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), documento fundante da organização de mesmo nome (GUERRA, R., 2018).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), assinada no ano de 1969, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, entrou em vigor somente em 1978, após ser depositado o décimo-primeiro instrumento de ratificação (PIOVESAN; CRUZ, 2021). Iniciando no Capítulo I, em seus dois primeiros artigos, com a *obrigação de respeitar os direitos* e o *dever de adotar disposições de direito interno*, a CADH explicita as obrigações que os Estados membros devem respeitar. Ao iniciar com esses dispositivos, a Convenção segue com um rol de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais que o Estado deve observar, assim como se estende para tratar sobre a própria interpretação e aplicação da Convenção, da mesma maneira que prevê as possibilidades em que algumas garantias podem ser suspensas. Por fim, dispõe acerca dos órgãos de proteção competentes para o

cumprimento dos compromissos adotados pelos Estados partes, a saber a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão, que já estava em atividade desde 1959 para promover e proteger os direitos humanos nos Estados membros da OEA, tem agora na Convenção como seu principal referencial normativo. A Corte, atuando como o órgão jurisdicional do SIDH e exercitando sua competência contenciosa, analisa casos trazidos pela Comissão que possam ter violado a Convenção e, após devido processo legal, determina a responsabilidade internacional ou não do Estado que já se submeteu à sua jurisdição. O Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 89/1998, aceitou a competência contenciosa da Corte, deixando explícito em seu texto que obrigatoriamente só serão submetidos à Corte os casos de violações que tenham acontecido após a data de publicação do Decreto.

A Convenção é o instrumento normativo mais importante do Sistema Interamericano, sendo a Comissão e a Corte os órgãos competentes para lidar com assuntos relativos à CADH. Não obstante, outros instrumentos sobre temas especializados foram incluídos no Sistema Interamericano e estão sujeitos à função contenciosa da Corte, enriquecendo substancialmente a gama de direitos protegidos dentro do SIDH. Alguns desses instrumentos são os seguintes: Protocolo de São Salvador; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (também conhecida como Convenção de Belém do Pará); Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência; Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racional e Formas Correlatas de Intolerância; Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância; e

Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

A Comissão, desde a sua fundação até os dias atuais, teve funções e níveis de atuação da Comissão que variaram consideravelmente (GUERRA, R., 2018). Na atualidade a CIDH atua de diversas formas, dentre as quais ela elabora relatórios, sejam eles temáticos, de país ou anuais; realiza visitas para ter diretamente contato com a situação de direitos humanos a ser tratada; audiências que funcionam como um espaço para que haja uma interação produtiva com a sociedade civil; se engaja em atividades de promoção que visem fortalecer a cultura de direitos humanos na região; e através do sistema de petições individuais, a Comissão receber denúncias de violações de direitos humanos que possam ser trazidas por qualquer pessoa, grupo ou organização (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Inicialmente é verificada se a petição cumpre os requisitos trazidos pelo artigo 28 do Regulamento da CIDH, e caso os requisitos previstos forem cumpridos, será analisada a admissibilidade ou não, cujos requisitos presentes no Regulamento são: o esgotamento de recursos internos, artigo 31; o cumprimento de um prazo de seis meses, artigo 32; a não existência de litispendência internacional, artigo 33; e outras causas de admissibilidade presentes no artigo 34. Sendo admissível a petição, o mérito do caso será analisado, e caso seja verificado que ocorreram violações de direitos humanos, soluções amistosas e recomendações entre a Comissão e o Estado em questão serão tentadas. Como último recurso, a CIDH, conforme o artigo 45 do Regulamento, poderá submeter o caso perante a Corte (GUERRA, R., 2018).

Composta por sete juízes, nacionais dos Estados membros da OEA, a Corte Interamericana de Direitos Humanos possui tanto uma competência consultiva como uma contenciosa. A primeira diz respeito ao direito de os Estados membros consultarem a Corte acerca da interpretação de algum ponto da Convenção, conforme previsto no artigo 64 da CADH. A função contenciosa, entretanto, ocorre quando a Comissão, após exercer seu juízo de

admissibilidade e tendo esgotado possíveis soluções amistosas com o Estado, decide que a Corte é competente para exercer sua função jurisdicional e decidir se existe a responsabilidade internacional do Estado por ter violado a Convenção.

Ao chegar perante a Corte, algumas etapas são seguidas. Primeiramente é realizada a análise de exceções preliminares, que podem ser baseadas na ausência ou não de jurisdição *ratione materiae*, *personae*, *temporis* ou *loci* pela Corte (PASQUALUCCI, 2012). A *ratione materiae* relaciona-se com a materialidade jurisdicional da Corte perante a Convenção e outros tratados interamericanos que reconhecerem no tribunal a competência adequada. Ao ser arguida a ausência de *ratione materiae* argumenta-se que normas que podem ter sido violadas fogem do escopo jurisdicional da Corte. A *ratione personae* relaciona-se com os agentes que são partes processuais. Ao ser arguida a ausência de *ratione personae* argumenta-se que perante à Corte foram trazidos atores que não fazem parte do devido processo permitido dentro do SIDH. A *ratione temporis* relaciona-se com adequação ou não da referida violação com o reconhecimento da competência contenciosa da Corte pelo Estado. Ao ser arguida a ausência de *ratione temporis* argumenta-se que fato ocorridos antes de reconhecida a competência estão fora do alcance jurisdicional da Corte. A *ratione loci* relaciona-se com a territorialidade do ocorrido. Ao ser arguida a ausência de *ratione loci*, argumenta-se que determinada violação ocorreu fora do território do Estado, e por isso fora da jurisdição dele. (PIOVESAN; CRUZ, 2021).

Se ao serem analisadas as exceções preliminares a Corte julgar que essas são improcedentes, será então analisado o mérito do caso. Os fatos serão analisados e o direito, referente às obrigações contraídas pelo Estado, também será examinado. Caso seja decidido pelos magistrados que o Estado tem responsabilidade internacional por ter violado os direitos humanos, a Corte procederá em sua sentença com medidas conhecidas como o instituto da reparação integral da vítima. Medidas de restituição, satisfação, reabilitação

e garantias de não repetição são ordenadas, podendo a Corte também deliberar que o Estado proceda em ações com intuito de investigar, processar e punir os responsáveis por determinada violação (PIOVESAN; CRUZ, 2021). Por fim, conforme o artigo 69 do Regulamento da Corte, é competência da mesma a supervisão do cumprimento da sentença.

### *2.1. O Controle de Convencionalidade.*

Conforme a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, ratificada pelo Brasil, nenhum Estado pode invocar o seu direito interno para descumprir compromissos internacionais a que tenha se submetido perante a comunidade internacional, e nisso está incluído a Convenção Americana, assim como o restante do *corpus iuris* interamericano. Nesse espírito, e primando pela dignidade da pessoa humana e sua proteção multinível, a Corte desenvolveu e tem reiterado a doutrina do controle de convencionalidade, reforçando a obrigatoriedade que cada Estado parte da CADH tem de adequar seu ordenamento jurídico com a Convenção, estando essa determinação presente em uma sentença pela primeira vez no Caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*:

A Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, são obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Mas quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato estatal, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e a seu fim e que, desde o início, carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas aplicadas a casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas também a interpretação que a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana, fez do mesmo. (CORTE IDH, 2006, par.124)

O controle de convencionalidade é um mecanismo similar ao controle de constitucionalidade (AGUILAR CAVALLO, 2013), mas que difere deste em



sua aplicação e mesmo na fonte que permite a execução desse mecanismo - direito internacional e direito interno. Aguilar Cavallo define esse instrumento nos seguintes termos:

Ato de controle realizado pelo juiz nacional quanto à conformidade da norma interna com a norma internacional e, mais especificamente, quanto à conformidade do direito com os tratados internacionais em que o Estado consentiu em ser vinculado (AGUILAR CAVALLO, 2013, p.721).

Em países que se submeteram a determinada jurisdição internacional, como a Corte Interamericana, Europeia ou Africana, se verificou a necessidade de se utilizar tal instrumento no seu ordenamento jurídico, visto que conflitos hierárquicos são muito prováveis de acontecerem. Isso é perceptível quando a Suprema Corte de Justiça do Uruguai lidou com a Lei 15.848, conhecida como Lei de Caducidade, essa que impedia a devida investigação, processo e punição de responsáveis por violação de direitos fundamentais durante a ditadura uruguaia, que durou de 1973 até 1985. Pela sua incompatibilidade com o princípio da dignidade humana e com tratados internacionais de direitos humanos que o Estado uruguaio havia ratificado, a Suprema Corte do Uruguai declarou a inconstitucionalidade de tal lei (PIOVESAN; CRUZ, 2021), fato que foi lembrado pela Corte Interamericana em julgamento de caso semelhante:

A simples existência de um regime democrático não garante, per se, o permanente respeito do Direito Internacional, incluindo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que foi assim considerado inclusive pela própria Carta Democrática Interamericana. A legitimação democrática de determinados fatos ou atos numa sociedade está limitada pelas normas e obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos reconhecidos em tratados como a Convenção Americana, de modo que a existência de um verdadeiro regime democrático está determinada por suas características tanto formais como substantivas, motivo pelo qual particularmente em casos de graves violações às normas do Direito Internacional, a proteção dos direitos humanos constitui um limite intransponível à regra de maiorias, isto é, à esfera do “suscetível de ser decidido” por parte das maiorias em instâncias democráticas, nas quais também deve primar um “controle de convencionalidade” (par. 193 supra), que é função e tarefa de qualquer autoridade pública e não apenas do Poder Judiciário. Neste sentido, a Suprema Corte de Justiça, no Caso Nibia Sabalsagaray Curutchet, exerceu um adequado controle

de convencionalidade a respeito da Lei de Caducidade, ao estabelecer, inter alia, que “o limite da decisão da maioria reside, essencialmente, em duas coisas: a tutela dos direitos fundamentais (os primeiros, entre todos, são os direitos à vida e à liberdade pessoal, e não há vontade da maioria, nem interesse geral nem bem comum ou público em aras dos quais possam ser sacrificados) e a sujeição dos poderes públicos à lei”. Outros tribunais nacionais referiram-se também aos limites da democracia em relação à proteção de direitos fundamentais (CORTE IDH, 2011, par.239).

O choque entre a ordem interna e a ordem internacional, cara ao debate das teorias que consagraram o Monismo e o Dualismo, levou ao questionamento de se a Constituição possuiria supremacia frente aos tratados de direitos humanos (GUERRA, S., 2013). Porém, como disse Cançado Trindade, ex-juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, “no presente domínio de proteção, a primazia é da norma mais favorável às vítimas, seja ela norma de direito internacional ou de direito interno” (TRINDADE, 1996). Nesse sentido, visto que a Emenda Constitucional 45/2004 alçou ao nível de emenda constitucional tratados de direitos humanos que sejam aprovados, em dois turnos, por cada casa do Congresso Nacional, Valerio Mazzuoli então argumenta que ações de controle concentrado de constitucionalidade podem sim ter o seu uso direcionado para o controle de convencionalidade (MAZZUOLI, 2019).

O controle de convencionalidade das leis - seja externo, quando realizado pela Corte Interamericana, ou interno, quando realizado pelo Supremo Tribunal Federal – atua nisso de forma inovadora, juntamente ao instrumento do controle de constitucionalidade, visto que simultaneamente não apenas se garante um duplo controle (GUERRA, S., 2013), mas desta forma é reafirmado, de forma prática, o princípio que consta no art. 4º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil. Citando a conclusão de Sidney Guerra acerca da proteção no âmbito interamericano:

Definitivamente é chegado o momento que os Estados assumam posição de destaque e desenvolvam ações, no plano interno e externo, para a proteção dos direitos humanos na medida em que a observância dos direitos humanos e a prevalência da dignidade da pessoa humana ganham destaque no contexto americano e o

reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana por parte dos Estados, garante aos indivíduos uma importante e eficaz esfera complementar de garantia aos direitos humanos sempre que as instituições nacionais se mostrem omissas ou falhas (GUERRA, S., 2012).

Em 2010, décadas após graves violações ocorridas na ditadura militar, houve a condenação brasileira no Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”), julgado da Corte Interamericana de Direitos Humanos que trata de violações perpetradas pelo Estado Brasileiro durante a guerrilha do Araguaia. Adicionalmente, na sentença que condenou o país, o Brasil foi condenado a tipificar o crime de desaparecimento forçado, sendo verificada a incompatibilidade da lei de anistia brasileira com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e com a jurisprudência da Corte Interamericana (GUERRA, S., 2012). Não obstante, a Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979, a Lei da Anistia, permanece vigorando no ordenamento brasileiro, tendo sido considerada constitucional pelo STF no julgamento da ADPF 153. Tal fato é uma lembrança de dificuldades existentes quando busca-se tornar eficaz internamente uma sentença da Corte Interamericana, e o Caso Favela Nova Brasília, objeto de análise adiante, enfrenta semelhantes entraves, motivo que o levou a ser alvo de uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, a ADPF 635.

### **3. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**

O uso da força pelos agentes de segurança pública e a caracterização deste uso como violência policial tem sido examinado progressivamente em diversas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, já constituindo um importante tópico temático de sua jurisprudência quanto à atuação dos países da região (SANTOS, 2021).

Em 2019, como símbolo dos estruturais problemas que possui em matéria de segurança pública, o Brasil figurou como tendo uma das forças de segurança pública mais letais do mundo, e alcançou a trágica cifra de 6357

pessoas que perderam a vida devido a alguma intervenção policial e, ao ser analisado historicamente, jovens negros, pobres e desarmados são as vítimas predominantes dessas ações (HRW, 2021). Esse aparato de segurança pública, estruturalmente e profundamente racista, é em parte alimentado pelo que é chamado de “autos de resistência”, mortes ocorridas durante ações policiais e que são registradas como tendo ocorrido por motivos de legítima defesa. Tal situação prejudica a devida investigação, visto que a própria polícia é quem determina se a morte que ocorreu foi uma execução extrajudicial ou um homicídio conforme a legalidade. Nessa realidade inexistem medidas efetivas que realmente contribuam para a redução da letalidade e um andar mais célere da justiça, o que em seu desenlace fabrica uma situação incompatível com os padrões de direitos humanos estabelecidos pelo Sistema Interamericano.

Foi nesse contexto estrutural que na última década do século XX ocorreram dois crimes bárbaros perpetrados pelo Estado no Rio de Janeiro. Na manhã dos dias 18 de outubro de 1994 e do dia 8 de maio de 1995, duas incursões policiais ocorreram na Favela Nova Brasília com trágicas e criminosas consequências. Na primeira, em outubro, agentes de diversas delegacias do estado do Rio Janeiro invadiram pelo menos cinco residências e, como resultado, mataram 13 residentes homens, dos quais quatro eram crianças, e estupraram três jovens meninas, sendo duas delas menores de idade, uma de 15 e outra de 16 anos. Na segunda, em maio, com o apoio de helicópteros, justificados pela chamada guerra às drogas, outra operação na referida comunidade ocorreu, resultando na morte de outras 13 pessoas, sendo dois deles menores de idade. O inquérito policial nos dois casos foi marcado pela vagarosidade e impunidade, com as mortes ocorridas por agentes do Estado qualificadas como “resistência seguida de morte”.

A Corte, em sua sentença, formulou as considerações que julgou pertinentes, relacionadas às alegadas violações de direitos. No que tange às garantias judiciais e a proteção judicial, foi trazido perante a Corte o fato de

que as investigações policiais estavam sendo realizadas pelas mesmas delegacias que haviam realizado as operações, acarretando em uma falta de independência das autoridades para que pudessem investigar devidamente o ocorrido, sendo essa investigação prejudicada desde seu início pelo registro das mortes como “auto de resistência”.

Os Estados Partes da Convenção possuem uma obrigação positiva de adoção de condutas que venham a garantir o direito às garantias judiciais e à proteção judicial. Em casos de força letal por parte do Estado é fundamental a realização de uma investigação efetiva, para que se determine se a privação da vida foi arbitrária ou não. A falta de diligência incorre no prejuízo da devida investigação e aumento sensível da possibilidade de impunidade.

Acerca dos órgãos investigadores, é imperativo que possa existir independência de forma que os direitos previstos na Convenção sejam respeitados. Em casos em que a independência ou imparcialidade do órgão possa vir a ser questionada, deve-se examinar o quanto essa falta de independência afetou a efetividade do procedimento para determinar o ocorrido e punir os responsáveis. Ainda sobre as investigações, quando uma morte é registrada como “auto de resistência à prisão”, tem-se um impacto de longa duração em toda a investigação, raramente sendo investigada com diligência a morte que assim é registrada.

Nesse raciocínio, segundo a Corte considerou que o Estado brasileiro violou o direito às garantias judiciais e à proteção judicial, atuando sem a devida diligência nas investigações acerca das incursões policiais de 1994 e 1995, inexistindo factível independência dos órgãos investigadores, além de sua negligência patente, motivo pelo qual nenhum agente foi denunciado ou processado com base nessas investigações. Na mesma linha inexistiu qualquer celeridade no processo, estando inconclusa as investigações pelo menos até a data da sentença, depois de mais de duas décadas. Ainda, não houve uma efetiva proteção judicial para os familiares das vítimas mortas, apesar da obrigação que os Estados Partes possuem de oferecer a todas as

peças submetidas a sua jurisdição um recurso judicial efetivo contra atos violatórios de seus direitos fundamentais.

A impunidade contínua, assim como o sofrimento e angústia causados pela frustração da lentidão e mesmo inexistência de investigação, causaram grandes danos físicos e psicológicos a todos os familiares das vítimas, motivo pelo qual a Corte considerou, assim como em outros casos, que os familiares das vítimas podem ser simultaneamente vítimas com elas, motivo pelo qual considerou que o Estado brasileiro violou o direito à integridade pessoal dos familiares.

Por fim, tendo em vista que as três jovens mulheres abusadas sexualmente tiveram que deixar suas residências na Favela Nova Brasília, dado os violentos acontecimentos, por medo de represálias e angustiadas com a impunidades, acarretando em uma situação de contínuo deslocamento das vítimas, tal situação foi trazida perante a Corte. Entretanto, a Corte considerou que o Estado brasileiro não violou o direito de circulação e residência dessas vítimas.

Pela sua atuação nas graves violações ocorridas nas incursões policiais e pela ineficiência em concluir a investigação, após longo trâmite perante o Sistema Interamericano o Estado Brasileiro foi condenado internacionalmente como responsável por violar o direito às garantias judiciais e à proteção judicial, assim como o direito à integridade pessoal, das vítimas que foram representadas no litígio. A Corte, de forma definitiva e inapelável, dispôs nos pontos resolutivos diversas obrigações que o Estado deverá cumprir em observância ao decidido na sentença, dentre os quais é relevante salientar as que diretamente fazem cumprir as garantias de não repetição, como o estabelecimento de metas e políticas visando a redução da letalidade policial.

No final de 2021, ao supervisionar o cumprimento da sentença, a Corte emitiu seu parecer acerca do que o Estado brasileiro tem realizado após sua condenação internacional. No que tange à adoção de medidas necessárias

para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” em relatórios e investigações policiais ou do Ministério Público, visando abolir o conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial, a Corte verificou e afirmou que ao menos seis estados ainda utilizam os termos “oposição” ou resistência (2021, par.4). No que tange à adoção e implementação de atos normativos para que a investigação seja realizada por um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, a Corte verificou também o não cumprimento desse ponto resolutivo.

*De conformidad con la información presentada por las partes, la Corte observa que tanto el Estado como las representantes de las víctimas expresaron estar de acuerdo en cuanto a que el Ministerio Público es el órgano independiente que debe estar a cargo de las investigaciones que versen sobre hechos de presuntas muertes, tortura o violencia sexual derivadas de intervención policial. Sin embargo, este Tribunal nota que la postura expresada por Brasil respecto a la forma en que debe darse cumplimiento a esta medida, no coincide con la postura sostenida por el Consejo Nacional del Ministerio Público de Brasil. Por un lado, el Estado considera que la normativa interna, tal como ha sido interpretada por el Supremo Tribunal Federal, se “corresponde exactamente” con lo ordenado en la Sentencia, en la medida en que reconoce la facultad del Ministerio Público para conducir investigaciones penales por autoridad propia de forma concurrente y autónoma, y establece que siempre que haya sospecha de participación de agentes de seguridad en la investigación será atribución del Ministerio Público competente. Por otro lado, el Consejo Nacional del Ministerio Público, que es la institución que debería llevar a cabo dicha investigación de acuerdo al referido criterio jurisprudencial, ha sostenido que, para dar cumplimiento a esta garantía de no repetición, se requeriría la modificación del Código Procesal Penal (supra Considerando 7.a). Por consiguiente, no está claro que lo dispuesto en la Sentencia de esta Corte se esté implementando en la práctica de forma obligatoria para la investigación de dichos casos. A ello se suma que las representantes afirmaron que el ordenamiento interno actual solamente prevé la facultad de que el Ministerio Público inicie una investigación autónoma en los casos en que prima facie aparezca como posible imputado personal policial, pero no establece una obligación, de modo que la apertura de una investigación en este tipo de casos queda al arbitrio de los ministerios públicos locales. En este sentido, a fin de poder valorar adecuadamente el grado de cumplimiento de esta garantía de no repetición, resulta necesario que el Estado aclare su posición respecto a las acciones que faltan por ejecutar para dar cumplimiento efectivo.(CORTE IDH, 2021, par.13)*

Apesar de ter contraído obrigações internacionais ao reconhecer a competência contenciosa da Corte, o Estado brasileiro ainda possui um passo

lento para efetivar as obrigações que os Estados Parte da Convenção possuem. Três anos após ter vencido o prazo estabelecido na sentença para a execução das medidas determinadas, os efeitos positivos que o cumprimento de tais de medidas de reparação pode apresentar ainda não são claramente visíveis. Por último, a Corte reconheceu que o Brasil cumpriu integralmente o dever de publicação da sentença e o reembolso de custas e gastos, tendo cumprido parcialmente a indenização por dano material.

A política de segurança pública do Rio de Janeiro produziu a polícia mais letal da federação, e isso ocorre no país que já possui um reconhecido e distintivo histórico de violência estatal em todo o mundo, o que faz da polícia fluminense uma das mais violentas do mundo por si só. Essa política criminal com derramamento de sangue é permissiva com o extermínio e permite a necropolítica como política de Estado. Vigário Geral, Candelária, Acari, Chapadão, Jacarezinho e tantas outras localidades fluminenses que são hoje lembradas com o pronome “chacina”. Apesar de não ser nem o primeiro e nem o último episódio de extrema violência policial, o caso Favela Nova Brasília, apesar de ser a sexta condenação brasileira na Corte Interamericana de Direitos Humanos, é a primeira que abarca diretamente a epidemia de brutalidade policial no país. A importância histórica dessa sentença é algo incontornável, assim como a detalhada lista de pontos resolutivos que o Estado Brasileiro, por força do Direito dos Tratados, é obrigado a cumprir diligentemente, visto os compromissos assumidos perante a comunidade internacional.

### *3.1. ADPF 635*

Não obstante a historicidade da decisão da Corte, tendo transcorrido demasiado tempo e permanecendo a inércia estatal para o cumprimento da sentença e a adequação das normas internas com as normas internacionais, a sociedade civil ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 perante o Supremo Tribunal Federal, conhecida como a



ADPF das Favelas. Através desse instrumento, próprio do controle concentrado de constitucionalidade, busca-se a implementação de pontos resolutivos da sentença, dado o caráter vinculante das decisões proferidas pela Corte Interamericana, assim como que seja enfim realizado o devido controle de convencionalidade no ordenamento brasileiro. Nisso vale lembrar a Resolução de supervisão de cumprimento de sentença do Caso Gelmanvs Uruguay:

*Sin perjuicio de lo anterior, y de conformidad con lo señalado anteriormente en cuanto a la primera manifestación del control de convencionalidad cuando existe cosa juzgada internacional (supra Considerando 69), este control también posee un rol importante en el cumplimiento o implementación de una determinada Sentencia de la Corte Interamericana, especialmente cuando dicho acatamiento queda a cargo de los jueces nacionales. Bajo este supuesto, el órgano judicial tiene la función de hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de esta Corte sobre la normatividad interna, interpretaciones y prácticas que obstruyan el cumplimiento de lo dispuesto en un determinado caso.(CORTE IDH, 2013, par.73)*

A referida ADPF foi protocolada pelo PSB em 2019, não muito tempo depois do assassinato da menina Ágatha Vitória Félix, de 8 anos, no Complexo do Alemão, após ser atingida nas costas por projétil de arma de fogo disparado por um policial. O caso se tornou emblemático, um símbolo da desumana política de segurança pública fluminense que não mudou desde a chacina na favela Nova Brasília, e evidenciou a necessidade de que seja cumprida a decisão da Corte Interamericana. A ADPF 635 possui, como objetivo, que sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial, voltada sobretudo contra a população pobre e negra de comunidades.

É constatado a ausência de planejamento mínimo voltado à redução dos danos potenciais à população, e com a gestão do então governador Wilson Witzel, a introdução e o estímulo de práticas que agravam ainda mais a letalidade, violência e os prejuízos decorrentes da atuação policial. Pode-se

destacar a ampliação do uso de helicópteros - chamadas pela população de “caveirões aéreos” ou “caveirões voadores” - cujo uso foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 27.795/2001 para emprego em confrontos armados diretos. Destaca-se também o Decreto Estadual nº 46.775/2019 - editado poucos dias após o assassinato da menina Ágatha - e que retira do plano de metas da Polícia a redução da letalidade em decorrência de intervenção policial.

Entre os mais de quinze pedidos solicitados na medida cautelar e os quatro em sede definitiva, está a determinação para que o estado do Rio de Janeiro elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de noventa dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

Ademais, a ADPF 635 aborda os seguintes temas: fim do uso dos blindados aéreos em operações policiais, a proteção a comunidade escolar, a garantia do direito à participação e ao controle social nas políticas de segurança pública, o acesso à justiça e a construção de perícias e de provas que incluam a participação da sociedade civil e movimentos sociais como uma das ferramentas principais na resolução das investigações de casos de homicídios e desaparecimentos forçados.

Fazendo uso também de uma Tutela Provisória na Medida Cautelar, mecanismo processual pelo qual o magistrado pode antecipar a uma das partes um provimento judicial antes da decisão final, foi solicitado o impedimento de operações policiais em comunidades do Rio, salvo em situações de justificada necessidade, tendo sido deferido esse pedido pelo relator Edson Fachin e confirmada em plenário.

A Medida Cautelar em si, deferida parcialmente, reconheceu a omissão do Estado do Rio de Janeiro, e afirmou que as consequências e as responsabilidades jurídicas que emergem do descumprimento de uma

sentença da Corte Interamericana em nada se distinguem do descumprimento de uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, afirmou também que “não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12- F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999” (BRASIL, 2020), e indeferiu o pedido para que o poder executivo fluminense seja obrigado a elaborar um plano de redução de letalidade.

Após a decisão em plenário que seguiu o relator por maioria, foi protocolado Embargos de Declaração na Medida Cautelar, instrumento jurídico utilizado nas situações em que se deseja o esclarecimento de determinado aspecto de uma decisão proferida quando se considera que há alguma dúvida, omissão, contradição ou obscuridade. Isso se deu pelas aparente as contradições da decisão do STF ao indeferir pedido para elaboração de um plano de redução de letalidade, ponto resolutivo da Corte IDH, visto que foram deferidos outros pedidos que também se relacionam com a decisão da Corte Interamericana no caso Favela Nova Brasília em matéria de investigação criminal. A petição afirma que a resistência do Estado brasileiro em cumprir a decisão do organismo internacional deveria reforçar a necessidade de atuação do STF na matéria, e não para sua omissão. Antes desse pedido ter sido julgado, foi convocada uma audiência pública de quatro dias com objetivo de ser discutida a letalidade policial no Rio de Janeiro, e os mais diversos membros da sociedade civil foram ouvidos pelo Tribunal.

Quando esses embargos foram pautados no plenário do Supremo, o Ministro Edson Fachin afirmou nos parágrafos iniciais do seu voto, e mudando seu entendimento, que o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental é o de promover o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, elaborando um plano para a redução da letalidade policial, pedido esse que foi deferido por unanimidade nos termos do voto do relator. Ainda, ao acolher os embargos para deferir o pedido

de elaboração de um plano para redução da letalidade policial, argumentou que:

É preciso registrar que, não obstante a decisão da Corte Interamericana de ter sido proferida há quase quatro anos, ainda não há apresentação de um plano consistente de redução da letalidade policial. Além disso, apesar da decisão deste Tribunal, que se limitou a reconhecer a desnecessidade de nova ordem, não há dúvidas de que a determinação para a elaboração, planejamento e divulgação do plano é inescusável (POMPEU, 2021).

As condenações internacionais, como à aplicada ao Brasil, atestam as violações que o país e sua população são submetidos diariamente. O descumprimento das penalidades apresentadas na decisão da Corte Interamericana aponta para o descaso brasileiro com a real efetivação dos Direitos Humanos conforme positivados pela Constituição de 1988 e outros tratados internacionais, evidenciando a violação de obrigações internacionais por descumprimento de sentença e a falha por omissão ao não aplicar devidamente o controle de convencionalidade internamente. O que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 produzirá no que tange a segurança pública e ao controle de convencionalidade no Brasil, quando tiver sua decisão definitiva, permanece como incógnita (NEVES; ALVES, 2019).

#### **4. O (não) controle de convencionalidade pelo STF**

Ao ratificar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Brasil se obrigou, indistintamente, a promover e proteger os direitos nela reconhecidos, a adotar todas as medidas internas necessárias a que ela surta efeito no plano doméstico e, finalmente, a cumprir as decisões emanadas da Corte Interamericana em todos os casos em que seja parte, nos termos dos artigos 1, 2 e 68.1 do referido tratado (RESENDE, 2013):

Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, se discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou

social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. (...)

Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdade mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

Artigo 68

1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo o caso em que forem partes.

Os dispositivos acima corporificam e traduzem, no âmbito do Sistema Interamericano, a obrigação geral de observar e implementar os tratados, isso que deriva de um princípio básico do direito internacional, o *pacta sunt servanda*. Expresso no Artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, tal princípio estabelece que todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé. Antes de ser violação da soberania jurídica de um Estado, tal princípio é condição para essa soberania (GUERRA, S., 2021).

Nesse sentido, o Estado brasileiro, como sujeito de direito internacional, é parte de um complexo sistema de deveres e direitos derivados das ordens jurídicas internacionais das quais é parte. No caso do Sistema Interamericano, essas obrigações são determinadas, de forma universal e abstrata, pelos tratados e convenções firmados e, de forma concreta e individual, pela condenação como infrator em processos internacionais perante a Corte Interamericana, por sentenças definitivas e inapeláveis.

No presente caso, observa-se a existência de uma sentença de mérito da Corte Interamericana que, reconhecendo a responsabilidade internacional do Brasil pelas violações de direitos humanos apontadas, condenou o país a uma série de medidas de reparação, satisfação, obrigação de investigar e garantia de não-repetição que guardam estreita relação com a matéria objeto da ADPF 635. Com efeito, dentre os pontos resolutivos adotados na referida sentença, destaca-se o seguinte:

O Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente Sentença. (CORTE IDH, 2017, par.369)

Os tribunais internos têm, no âmbito de suas competências, um papel fundamental no cumprimento ou implementação das sentenças da Corte Interamericana, já que devem velar pelo acatamento das disposições convencionais. A Corte Interamericana determinar o estado de cumprimento das medidas de reparação ordenadas em sua sentença não exclui que os tribunais constitucionais assumam esse importante papel (RESENDE, 2013).

Quanto ao objeto da obrigação imposta pelo controle de convencionalidade, ela pode consistir em: i) realizar uma “interpretação conforme” entre as leis nacionais e os padrões interamericanos de proteção dos direitos humanos (CORTE IDH, 2012); ii) deixar de aplicar normas que não possam ser interpretadas em conformidade com tais padrões, qualquer que sejam suas hierarquias; iii) utilizar os recursos legais existentes para garantir a adequação aos padrões interamericanos (CORTE IDH, 2008); e iv) utilizar o controle de convencionalidade para acatar as sentenças emitidas pela Corte Interamericana (CORTE IDH, 2013). Os padrões interamericanos que nortearam o julgamento da ADPF 635 no que tange à violência policial foram o dever de legalidade, absoluta necessidade e proporcionalidade no uso da força policial. A política de segurança do Estado do Rio de Janeiro, ao conferir legitimidade à atuação de uma das forças policiais mais letais do mundo, viola frontalmente esses princípios.

No que tange ao princípio da legalidade, a Corte estabeleceu que o uso da força deve visar objetivo legítimo e deve haver marco regulatório que contemple como agir nessa situação. Esse vínculo indissociável entre legalidade e legitimidade foi estabelecido, pela primeira vez, no caso *Nadège Dorzema e Outros vs. República Dominicana*, em que a Corte interpretou, como padrão de legalidade, o uso da força a ser dirigida para alcançar um objetivo legítimo. No caso *Montero Aranguren e Outros vs.*

Venezuela, de 2006, a Corte Interamericana impôs a um Estado, pela primeira vez, a obrigação de incorporar padrões internacionais sobre o uso da força à ordem normativa interna.

A Corte especificou que esse marco regulatório deve conter a especificação das circunstâncias em que agentes de segurança estão autorizados a portar armas de fogo; a indicação dos tipo de arma de fogo ou munições autorizadas; a garantia de que as armas de fogo sejam utilizadas apenas em circunstâncias apropriadas, de forma a reduzir o risco de danos desnecessários; a proibição do emprego de arma de fogo e munições que possam provocar lesões não desejadas ou que produzam risco injustificado; a regulamentação do controle, armazenamento e distribuição de armas de fogo; a especificação dos avisos de advertência que devem ser dados quando do uso da arma de fogo; o estabelecimento de um sistema de apresentação de relatórios, sempre que funcionários encarregados de fazer cumprir a lei recorram ao emprego de arma de fogo no desempenho de suas funções.

No que tange ao princípio da absoluta necessidade, o Sistema Interamericano estabeleceu que o uso da força pelo Estado se define pela excepcionalidade. Ele é o último recurso, limitado qualitativa e quantitativamente, a impedir um fato de maior gravidade a provocar reação estatal (CORTE IDH, 2011). Nesse sentido, decidiu que o princípio da absoluta necessidade somente admite medidas não proibidas pelo direito internacional, relevantes e proporcionais, e impõe o dever de que as forças de segurança verifiquem se há outros meios disponíveis, menos lesivos, para tutelar a vida e a integridade das pessoas ou da situação que se pretende proteger. Em outras palavras, somente se pode fazer uso da força ou de instrumentos de coerção quando se tenham esgotados e fracassados os demais meios de controle.

O princípio da proporcionalidade requer que a força policial seja empregada de acordo com o nível de resistência oferecida, gravidade da situação, intensidade e perigo da ameaça, sempre orientada para a redução

de danos ao mínimo possível. A Corte explicitou que esse princípio implica o equilíbrio entre a situação que enfrenta o funcionário e sua resposta, considerando o dano potencial que poderia ser causado. Há, portanto, elementos objetivos que permitem determinar se o uso da força por agente policial passa ou não no teste da proporcionalidade (CORTE IDH, 2014).

O nível da força utilizado deve estar de acordo com o nível de resistência oferecido. Assim, os agentes devem aplicar um critério de uso diferenciado e progressivo da força, determinando o grau de cooperação, resistência ou agressão por parte do sujeito sobre quem se pretende intervir e com ele, empregar táticas de negociação, controle do uso da força, segundo se faça adequado. (CORTE IDH, 2012, par.85)

O princípio da proporcionalidade está relacionado ao planejamento de medidas preventivas. Desse modo, ao submeter-se uma ação de uso de força ao exame da proporcionalidade, precisar ser observado se, com a implementação de meios menos lesivos, poderiam ser evitadas as consequências negativas, se existiu proporcionalidade entre o uso da força e o dano que buscava repelir. Só se poderá fazer uso da força ou de instrumentos de coerção quando estejam esgotados e tenham fracassado todos os demais meios de controle. Porém, não é essa lógica que orienta a atual política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Não é condizente com os padrões interamericanos de proteção dos direitos humanos crianças mortas por balas perdidas na porta de suas casas, invadidas em sua privacidade e alvos de truculentas invasões e humilhações em seus domicílios, e comunidades inteiras vivendo sob um sentimento de terror e medo permanente, devido à violência imposta pelas mãos dos agentes do Estado. A violação a padrões de direitos humanos sobre o uso da força pelos agentes de segurança é evidente, mas há ainda outra mácula na política de segurança do Estado, que consiste em seu caráter discriminatório contra uma parcela majoritária da população, a população negra, pobre e periférica moradora das favelas do Estado do Rio de Janeiro.



Na jurisprudência da Corte, o princípio da igualdade e não discriminação, princípio básico e geral da proteção dos direitos humanos, dotado de caráter *jus cogens*, é formado por dois elementos indissociáveis, situados tanto no artigo 1º quanto no 24.

Artigo 1. Obrigação de Respeitar os Direitos

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

Artigo 24. Igualdade Perante a Lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

A proibição de discriminação contra indivíduos e grupos específicos se impõe ainda não apenas às normas, mas também às políticas públicas e práticas de agentes do Estado. Isso porque o princípio da igualdade perante a lei e da não discriminação impregna toda atuação do poder do Estado em qualquer de suas manifestações e está relacionada com o respeito e a garantia dos direitos humanos, vinculando inclusive particulares. O Estado é responsável pelos atos discriminatórios que ocorrem em seus limites territoriais, praticados por quaisquer de seus Poderes ou terceiros que atuem sob sua tolerância, aquiescência ou negligência.

Enquanto o Artigo 1 da Convenção obriga os Estados, de modo geral, a respeitar e garantir, sem discriminação, os direitos nela reconhecidos, o Artigo 24 consagra um direito para cada indivíduo que, por sua vez, acarreta obrigações para o Estado de “respeitar e garantir o princípio da igualdade e de não discriminação na salvaguarda de outros direitos e em toda legislação interna que aprove”. (CORTE IDH, 2005, par.186)

Assim, o Artigo 24 institui um direito à igual proteção da lei. Isso significa que está proibida a discriminação de direito ou de fato, não apenas quanto aos direitos consagrados no dito tratado, mas também no que diz respeito a todas as leis que aprove o Estado e à sua aplicação. E sua extensão

é ampla: ela protege indivíduos e grupos da discriminação por motivos de gênero, raça, cor, idioma, religião ou convicção, opinião política o de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, situação econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou qualquer outra condição.

Especificamente sobre a discriminação racial e sua relação com a violência policial no Brasil, a Comissão Interamericana estabeleceu, no caso Wallace de Almeida, que, embora as leis não apresentem discriminação e se garanta, *prima facie*, uma aparente igualdade, na realidade dos fatos, a situação é outra. A orientação enviesada seguida pela polícia do Estado, consistente no emprego de violência desnecessária contra as pessoas submetidas a seus procedimentos, especialmente aqueles indivíduos residentes nas favelas ou zonas marginais. Esse modo de agir, em muitos casos, leva à morte do afetado.

A Comissão conclui que a mera igualdade formal com a edição de leis que garantem a todas as pessoas o igual tratamento pelos agentes do Estado é insuficiente e ineficaz quando a realidade demonstra que pessoas de grupos específicos são impedidas de usufruir plenamente todos os seus direitos.

Nesse contexto, a omissão de tomar medidas de ação afirmativa no sentido de reverter ou mudar situações discriminatórias, de jure ou de facto, em detrimento de determinado grupo de pessoas gera a responsabilidade internacional do Estado. Em outra ordem de ideias, embora as leis brasileiras não admitam a discriminação, garantindo-se *prima facie* uma aparente igualdade, na realidade dos fatos a situação é outra, pois o viés seguido pela polícia do Estado, segundo os estudos existentes, mostra a violência desnecessária com que são tratadas as pessoas submetidas a seus procedimentos, de modo especial os indivíduos com caracteres próprios da raça negra, residentes em zonas marginalizadas (favelas). Esse comportamento leva, em muitos casos, à morte da vítima. É por isso que a mera promulgação de leis sem qualquer efeito prático não garante o pleno gozo e exercício de direitos. A Corte tem decidido, como um critério jurisprudencial uniforme, que não basta a existência formal de disposições legais que garantam a igualdade, mas, sim, que estas sejam efetivas, isto é, que deem resultados ou respostas necessárias para a proteção dos direitos previstos na Convenção. (CIDH, 2009, par.147)

A situação no Rio de Janeiro é a de uma política de segurança pública que viola os direitos à vida, à dignidade, à segurança e à inviolabilidade do domicílio da população negra do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com informações de órgãos estatais, a violência policial representa um problema de direitos humanos no Brasil, em especial no Rio de Janeiro. Não há dados disponíveis sobre mortes ocorridas durante operações policiais nos anos 1994 e 1995. A partir de 1998, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro começou a compilar essas estatísticas. Em 1998, 397 pessoas morreram por ação da polícia nesse Estado; em 2007, a cifra chegou a 1.330. Em 2014, houve 584 vítimas letais de intervenções policiais e, em 2015, esse número aumentou para 645. 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”. Na cidade do 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. (CORTE IDH, 2017, par.102)

Portanto, é verificável uma situação de violação do direito à igualdade e não discriminação, pois esse se produz também em situações e casos de discriminação indireta, refletida no impacto desproporcional de normas, ações, políticas ou outras medidas que, ainda quanto sejam ou pareçam neutras em sua formulação, ou tenham um alcance geral e não diferenciado, produzem efeitos negativos para certos grupos.

O uso excessivo e ilegítimo da força configura grave violação aos direitos humanos que essa força deveria, ao contrário, proteger. Por essa razão, nenhuma atividade do Estado pode fundar-se sobre o desprezo da dignidade humana (ROTHENBURG, 2013), sendo certo ainda que, no Estado de Direito, o poder não se pode exercer sem limite algum. O Estado não se pode valer de qualquer procedimento para alcançar seus objetivos, em sujeição do Direito e da moral. O poder do Estado não é ilimitado,

independentemente da gravidade de certas ações e da culpabilidade de seus autores.

A Convenção Americana, juntamente com outros tratados de direitos humanos, foi concebida e adotada com base na premissa de que os ordenamentos jurídicos internos devem se harmonizar com as disposições convencionais e não o contrário (SILVA; JUNIOR, 2015). Não se pode legitimamente esperar que as disposições convencionais se adaptem ou se subordinem às soluções de direito constitucional ou de direito público interno, que variam de país a país. A Convenção Americana, como outros tratados de direitos humanos, busca precisamente o oposto: aperfeiçoar o direito interno dos Estados partes com vistas a maximizar a proteção dos direitos reconhecidos, acarretando, sempre que necessário, a revisão ou revogação das leis nacionais.

O dever de legalidade, da absoluta necessidade, da proporcionalidade, e o princípio da igualdade e não discriminação não apenas são padrões interamericanos a serem seguidos quando se formula uma política de segurança pública, mas também são diretrizes que permitem a efetividade dos direitos humanos para uma população. Como visto no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil* e na análise da violência policial no Rio de Janeiro, violações sistemáticas de direitos humanos continuam ocorrendo enquanto a inconveniência de uma política de segurança pública permanece legitimada pelo Poder Público.

Por tudo quanto se expôs, é fundamental que o Supremo Tribunal Federal realize, em toda sua extensão e profundidade, o controle de convencionalidade no exame das políticas e das normas do Estado do Rio Janeiro discutidas no âmbito da ADPF 635, adaptando a segurança pública fluminense aos padrões interamericanos de direitos humanos através do plano de redução da letalidade policial que o Estado do Rio de Janeiro está agora obrigado a criar, adequando assim o direito interno brasileiro à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## 5. Conclusão

O objetivo do presente artigo foi a de discutir as bases jurídicas que fundamentam o dever do Estado de executar internamente as sentenças da Corte e a obrigações dos tribunais brasileiros de aplicarem o controle de convencionalidade em casos concretos. Foi trazido para discussão a política de segurança pública fluminense, com maior atenção na chacina ocorrida na Favela Nova Brasília, essa que acarretou em uma condenação internacional do Estado brasileiro. A ADPF 635, nesse contexto, internalizou isso de forma ainda mais profunda, trazendo para o Supremo a discussão acerca do cumprimento de sentenças da Corte, assim como o dever dos tribunais nacionais de exercer o controle de convencionalidade internamente, motivo pelo qual este artigo analisou também o referido instrumento constitucional.

Por ter ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Brasil se vê obrigado a promover e proteger os direitos nela reconhecidos, existindo dentro dessas a obrigação de cumprir e implementar as sentenças da Corte. No entanto, o que se verifica, ademais das obrigações contraídas pelo Estado, é a ausência de um poder de coerção pela Corte Interamericana para implementar suas decisões, estando esse poder apenas com o Estado. Isso é visível quando se verifica que a Lei de Anistia ainda é vigente no ordenamento brasileiro, em claro contraste com a jurisprudência interamericana e o controle de convencionalidade.

Nesse contexto, ao se averiguar a política de segurança pública no Rio de Janeiro, nitidamente é percebido a inadequação com os padrões interamericanos de proteção dos direitos humanos, acarretando em uma inconveniência dessa política. A ADPF 635, especialmente no pedido para a criação de um plano de redução da letalidade policial, ao mesmo tempo executa um ponto resolutivo da sentença da Corte no caso Favela Nova Brasília, como também pelo controle de convencionalidade buscar adequar a segurança pública fluminense aos padrões interamericanos. Como dito pelo

Ministro Fachin em seu voto, “o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental é o de promover o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, elaborando um plano para a redução da letalidade policial” (POMPEU, 2021).

O STF, ao fazer uso do poder coercitivo que possui, aproveitou um mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade para realizar a execução de uma sentença internacional e o uso do controle de convencionalidade. Cabe ao mesmo Supremo Tribunal continuar a internalizar o Direito Internacional dos Direitos Humanos em suas decisões, fazendo valer não somente as obrigações contraídas pelo Estado brasileiro, mas também a Constituição Federal, ao manter dessa forma a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito que constitui a República Federativa do Brasil.

## Referências

- AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. El control de convencionalidad: análisis en derecho comparado. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, 2013, p. 744.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Distrito Federal, 18 de agosto de 2020.
- CIDH. Informe No. 26/09. **Caso 12.440, Wallace de Almeida (Brasil)**, par. 147 e 148
- CORTE IDH. **Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014, par. 134.
- CORTE IDH. **Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006.
- CORTE IDH. **Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012.
- CORTE IDH. **Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas**. Sentencia de 24 de noviembre de 2011.
- CORTE IDH. **Caso Favela Nova Brasília**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017.
- CORTE IDH. **Caso Favela Nova Brasília**. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de noviembre de 2021.
- CORTE IDH. **Caso Gelman vs. Uruguay**. Mérito e Reparações. Sentença de 24 de fevereiro de 2011.
- CORTE IDH. **Caso Gelman Vs. Uruguay**. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de marzo de 2013.

CORTE IDH. **Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

Corte IDH. **Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006.

Corte IDH. **Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana.** Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 24 de outubro de 2012.

Corte IDH. **Caso Yatama Vs. Nicaragua.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.

GUERRA, Raquel. **Argentina y Brasil frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos: el rol de las organizaciones no gubernamentales en el cambio político doméstico.** 2018. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Estudos Internacionais) – Departamento de Ciência Política e Estudos Internacionais – Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2018.

GUERRA, Sidney. A proteção internacional dos Direitos humanos no âmbito da corte interamericana e o controle de convencionalidade. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 32 n. 2 (2012): jul./dez. 2012.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público.** Saraiva, 2021.

GUERRA, Sidney. O Controle de Convencionalidade. In: GUERRA, Sidney. **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o controle de convencionalidade.** São Paulo: Atlas, 2013.

HRW. **World Report 2021: Brazil | Human Rights Watch.** Disponível em <<https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/brazil>>. Acesso em 01 de setembro de 2021.

LEGALE, Siddharta. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal Constitucional Transnacional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NEVES, Rafaela Teixeira Sena; ALVES, Verena Holanda Mendonça. Violência Policial e a Responsabilização Internacional do Brasil no Caso Favela Nova Brasília. **Revista de Movimentos Sociais e Conflitos**, v. 5, n. 2, p. 51-70, 2019.

OEA: **Nossa História.** Disponível em: < [http://www.oas.org/pt/sobre/nossa\\_historia.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp) > Acesso em: 14 de setembro de 2021.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights.** Cambridge University Press, 2012.

PIOVESAN, Flávia; CRUZ, Julia Cunha. **Curso de Direitos Humanos: Sistema Interamericano.** Rio de Janeiro: Forense, 2021.

POMPEU, Ana. Fachin vota para que RJ elabore plano de redução da letalidade policial em 90 dias. **JOTA.** Disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/fachin-vota-para-que-rj-elabore-plano-de-reducao-da-letalidade-policial-em-90-dias-21052021>>. Acesso em 01 de novembro de 2021.

RESENDE, Augusto. A Executividade das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil. **Revista de direito internacional**, v. 10, n. 2, p.226-236, 2013.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Constitucionalidade e convencionalidade da Lei de Anistia brasileira. **Revista Direito GV**, v. 9, p. 681-706, 2013.

SANTOS, Paulo Alves. Violência Policial no Brasil: uma análise a partir do Caso Favela Nova Brasília na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **INTER: Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**, v. 4, n. 1, p.194-297, 2021.

SILVA, Carla Ribeiro Volpini; JUNIOR, Bruno Wanderley. A responsabilidade internacional do Brasil em face do controle de convencionalidade em sede de direitos humanos: conflito de

interpretação entre a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal quanto a Lei de anistia. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, p. 612 - 629, 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito internacional e direito interno: sua interação na proteção dos direitos humanos**. São José da Costa Rica, 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/introd.htm>> Acesso em: 22 de agosto de 2021.

Artigo recebido em: 03/10/2022.

Aceito para publicação em: 05/01/2023.