

O JULGAMENTO DA ADPF 635 À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

THE JUDGMENT OF ADPF 635 CONSIDERING THE JURISPRUDENCE OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS: CONVENTIONALITY CONTROL AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

EL JUICIO DE LA ADPF 635 A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dalton de Oliveira Bittencourt¹

Resumo

Este texto tem por objeto geral analisar a relação entre o julgamento da ADPF 635, pelo Supremo Tribunal Federal, e a sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, examinando como o controle de convencionalidade e a judicialização da segurança pública produziram efeitos institucionais no contexto brasileiro. A constatação da pesquisa parte do pressuposto de que a letalidade policial em territórios vulneráveis se tornou objeto de escrutínio internacional, principalmente após a condenação do Brasil no sistema interamericano. O objetivo central consiste em investigar se a ADPF 635 incorporou parâmetros interamericanos de proteção aos direitos humanos e se tal incorporação resultou em fortalecimento efetivo da proteção civil, ou em efeitos institucionais ambíguos na segurança pública. Os resultados indicam que o STF incorporou *standards* interamericanos relativos ao uso proporcional da força, dever de prevenção, investigação e redução da letalidade. Observou-se avanço no controle e na parametrização das operações policiais, com redução da letalidade em determinados períodos. Trata-se de metodologia qualitativa, com base em análise documental de decisões judiciais nacionais e internacionais, exame de relatórios oficiais e revisão bibliográfica especializada em direitos humanos e controle de convencionalidade.

Palavras-chave: jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos; ADPF 635; diálogo jurisdicional; direitos humanos.

Abstract

This article aims to analyze the relationship between the judgment of ADPF 635 by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) and the ruling issued by the Inter-American Court of Human Rights in the case *Favela Nova Brasília v. Brazil*, examining how conventionality control and the judicialization of public security have produced institutional effects within the Brazilian context. The study assumes that police lethality in vulnerable territories has become the subject of international scrutiny, particularly following Brazil's conviction in the Inter-American human rights system. Its main objective is to investigate whether ADPF 635 incorporated Inter-American human rights protection standards and whether such incorporation resulted in the effective strengthening of civilian protection or, alternatively, in ambiguous institutional effects on public security. The findings indicate that the STF incorporated Inter-American standards regarding the proportional use of force, the duty of prevention, investigation, and the reduction of police lethality. Progress was observed in the oversight and regulation of police operations, with reductions in lethality during certain periods. The study adopts a qualitative methodology based on documentary analysis of national and international judicial decisions, the examination of official reports, and a specialized literature review on human rights and conventionality control.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights jurisprudence; ADPF 635; judicial dialogue; human rights.

¹ Especialização em Gestão em EAD e as Tecnologias Educacionais pela Universidade Anhanguera de São Paulo, Brasil (2023)

Resumen

Este artículo tiene por objeto analizar la relación entre el juicio de la ADPF 635 por parte del Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil y la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, examinando cómo el control de convencionalidad y la judicialización de la seguridad pública han producido efectos institucionales en el contexto brasileño. La investigación parte del supuesto de que la letalidad policial en territorios vulnerables se ha convertido en objeto de escrutinio internacional, especialmente después de la condena de Brasil en el sistema interamericano. El objetivo principal consiste en investigar si la ADPF 635 incorporó estándares interamericanos de protección de los derechos humanos y si dicha incorporación resultó en un fortalecimiento efectivo de la protección civil o, por el contrario, en efectos institucionales ambiguos sobre la seguridad pública. Los resultados indican que el STF incorporó estándares interamericanos relativos al uso proporcional de la fuerza, el deber de prevención, la investigación y la reducción de la letalidad policial. Se observó un avance en el control y la parametrización de las operaciones policiales, con una reducción de la letalidad en determinados períodos. Se trata de una investigación de metodología cualitativa, basada en el análisis documental de decisiones judiciales nacionales e internacionales, el examen de informes oficiales y la revisión bibliográfica especializada en derechos humanos y control de convencionalidad.

Palabras clave: jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; ADPF 635; diálogo jurisdiccional; derechos humanos.

1 Introdução

Neste texto está a relação entre o julgamento da Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental 635, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília vs Brasil*, analisando o controle de convencionalidade e a judicialização de segurança pública que produziram efeitos institucionais concretos no contexto brasileiro.

O problema que orienta o artigo é em que medida a Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental 635, ao incorporar parâmetros interamericanos de proteção de direitos humanos, contribuiu efetivamente para a proteção civil ou, ao contrário, gerou efeitos institucionais não pretendidos que tensionam o dever estatal de garantir segurança pública.

Parte-se da hipótese de que a ADPF 635 representou uma releitura seletiva da decisão da Corte IDH, priorizando a contenção da atuação policial sem estruturar mecanismos suficientes para assegurar a presença estatal efetiva nos territórios afetados. Tal dinâmica pode ter produzido efeitos ambíguos combinando redução pontual de determinadas práticas abusivas com possível fortalecimento de estruturas de organizações criminosas em áreas de retração de operações policiais.

O texto se justifica ao integrar teoria do Estado, controle de convencionalidade e análise institucional, o estudo busca oferecer contribuição original ao debate sobre direitos humanos e segurança pública no Brasil. Ao final, serão feitas as considerações pertinentes ao exame do tema e apresentados os principais resultados encontrados.

2 A efetividade dos direitos humanos de acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

2.1 A Corte Interamericana de Direitos Humanos

Ao longo de muitos anos apenas alguns tratados isolados abordaram incidentalmente a proteção dos direitos humanos. Até a criação das Nações Unidas, em 1945, não havia uma preocupação consciente e organizada em relação aos direitos humanos no âmbito do direito internacional público.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, grande parte dos estados passou a se preocupar com a proteção dos direitos humanos, e no continente americano não foi diferente. Em razão disso, durante a 5ª reunião de ministros das relações exteriores no Chile, em 1959, surgiu a Comissão Interamericana de Direitos Humanos como parte do sistema de proteção da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Inicialmente, sua função era a promoção dos direitos humanos. Contudo, a partir de 1965, durante a II Conferência Interamericana Extraordinária, houve modificações em seu estatuto, expandindo sua competência. Assim, uma comissão se transformou em um órgão internacional dedicado à supervisão do cumprimento dos compromissos estabelecidos na Carta da OEA e na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Embora a sua criação tenha ocorrido no ano de 1959, a primeira sessão só teve lugar em 1960. A aprovação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, ocorrida em 1969 e que entrou em vigor em 1978, após a ratificação por 24 países, foi essencial para a definição das atribuições da convenção, sempre em conformidade com a Carta da OEA. Sua entrada em vigor ocorreu em 18 de julho de 1978, e o número de partes mediante ratificação ou adesão é de vinte e seis repúblicas americanas em 2022. Nos termos de seu art. 74, § 1º, o Pacto de São José da Costa Rica se encontra aberto, sem limite no tempo, à adesão de todos os membros da Organização dos Estados Americanos (Rezek, 2022, p. 265). A partir desse momento, em que a proteção aos direitos humanos ganhava cada vez mais destaque, a autoridade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos se estendeu a todos os países signatários da Convenção Americana, no que diz respeito aos direitos humanos que estão estipulados nesse acordo. E, de acordo com os acontecimentos no início desse ano de 2026² na América do Sul, é importante atentar para o fato de que o Brasil só aderiu à Convenção em

² Prisão do ex-presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, pelos Estados Unidos em janeiro de 2026.

1992 e, por outro lado, os Estados Unidos da América não a ratificaram. Além disso, Trinidad e Tobago e a Venezuela formalizaram a denúncia da Convenção.

O Brasil se tornou signatário da Convenção Americana em 1992, internalizando-a por meio do Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992, e aceitou a competência contenciosa da Corte IDH em 2002, por meio do Decreto n.º 4.463, de 08 de novembro de 2002, para fatos ocorridos a partir de 10 de dezembro de 1998 (Brasil, 1992). Desde 2006 até os dias atuais, a Corte IDH já julgou mais de 13 casos contra o Estado brasileiro, sendo que em apenas um não houve condenação, no caso Nogueira de Carvalho e outros vs. Brasil. Em 2018, por exemplo, a Corte considerou que houve violações nos casos da morte do jornalista Vladimir Herzog e no direito à propriedade coletiva e à integridade pessoal do povo Xucuru; e, em 2020, a Corte considerou que o Brasil violou também direitos no caso dos empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus, que explodiu e causou a morte de 64 pessoas.

Outro caso emblemático na Corte é o do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, localizado em São Luís (MA). O local ficou mundialmente conhecido após ter sido palco de uma série de rebeliões entre 2013 e 2014 que deixou mais de 60 mortos. Em outubro de 2013, dias após o início das rebeliões, a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e a OAB-MA levaram o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em novembro de 2014, após mais cinco mortes nas unidades prisionais e a prisão de um dos diretores por envolvimento em caso de corrupção, o problema foi transferido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que publicou medidas para que o Brasil garanta a vida e a proteção física e mental de detentos e agentes penitenciários.

2.2 A jurisprudência da Corte IDH no caso favela Nova Brasília

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em novembro de 1995 e em julho de 1996, recebeu duas petições contra o Estado brasileiro alegando que os agentes da República Federativa do Brasil, neste caso, através de policiais civis do Rio de Janeiro, praticaram execuções extrajudiciais e atos de abuso sexual contra supostas vítimas na Favela Nova Brasília, durante trabalhos da polícia. No Relatório n.º 141.1118 da Comissão, os peticionários relataram que em 08 de maio de 1995 uma incursão policial realizada na Favela Nova Brasília, composta por 14 policiais civis armados, adentrou a Favela com o objetivo de apreender um carregamento de armas que seria entregue a um traficante de drogas local. Houve troca de tiros e de acordo com as testemunhas, no mínimo 8 traficantes foram executados e 26 pessoas foram mortas, sendo Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros. Em outra petição, citam que em

18 de outubro de 1994 outra incursão policial, também realizada na Favela Nova Brasília, composta por cerca de 110 policiais civis, realizou uma operação com o objetivo de cumprir 104 mandados de prisão contra supostos traficantes de droga.

A Comissão concluiu que o Estado brasileiro é responsável por violar os direitos previstos nos artigos 4.1, 5.1, 5.2, 8.1, 11, 19 e 25.1 da Convenção Americana, em concordância com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, assim como pela morte de 26 vítimas como resultado do uso excessivo da força letal pela polícia, além da violação sexual e do estupro.

A comissão apresentou ao Brasil as seguintes recomendações: a realização de investigação completa e imparcial sobre os casos narrados; a adoção de meios necessários para compensar os prejuízos morais das vítimas que sofreram violência sexual e estupro; não denominar as mortes causadas pela polícia como simples “autos de resistência”; contribuir para eliminar a impunidade policial, zelando pelas leis internas e pelos regulamentos dessa instituição; criar meios e sistemas que monitorem as forças de segurança quando essas fizerem uso de força letal, assim como quando souberem da prática de violência sexual; garantir a melhoria e profissionalização das forças policiais, incluindo treinamento para assegurar o tratamento devido a pessoas vulneráveis, como crianças, idosos, mulheres e inclusive os moradores de favela.

A Comissão decidiu submeter o caso à Corte, tendo em vista que após a comunicação do Relatório e recomendações da CIDH em 19 de janeiro de 2012, o Estado brasileiro mesmo após doze prorrogações para dar cumprimento ao recomendado, não obteve avanço significativo no caso e, ainda, o Estado deixou prescrever a maior parte das ações penais contra os agentes mencionados no relatório, sem aplicar demais medidas para sua responsabilização.

Diante da necessidade de obtenção de justiça no caso, a Corte recebeu o processo. Após, ocorreu a notificação do Estado e de representantes, seguida pela apresentação de petições, argumentos, provas e contestação. Foi realizada audiência pública em 12 e 13 de outubro de 2016, no Equador, sendo utilizado o instituto do *amici curiae*. Foram apresentadas alegações finais das partes em novembro de 2016 e a sentença prolatada em 16 de fevereiro de 2017.

Conforme sentença da Corte, esta decidiu pela responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação; direito à proteção judicial e direito à integridade pessoal, apontando as medidas necessárias para reparação das violações dos direitos humanos. Assim a Corte fez constar literalmente na decisão:

E dispõe, por unanimidade, que: 9. Esta Sentença constitui, per se, uma forma de reparação; 10. O Estado deverá conduzir eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença; A respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995, o Estado deverá iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito desses fatos, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. O Estado deverá também, por intermédio do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal, avaliar se os fatos referentes às incursões de 1994 e 1995 devem ser objeto de pedido de Incidente de Deslocamento de Competência, no sentido disposto no parágrafo 292 da presente Sentença; 11. O Estado deverá iniciar uma investigação eficaz a respeito dos fatos de violência sexual, no sentido disposto no parágrafo 293 da presente Sentença; 12. O Estado deverá oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas, e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem, após consentimento fundamentado e pelo tempo que seja necessário, inclusive o fornecimento gratuito de medicamentos. Do mesmo modo, os tratamentos respectivos deverão ser prestados, na medida do possível, nos centros escolhidos pelas vítimas, no sentido disposto no parágrafo 296 da presente Sentença; 13. O Estado deverá proceder às publicações mencionadas no parágrafo 300 da Sentença, nos termos nela dispostos; 14. O Estado deverá realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso e sua posterior investigação, durante o qual deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas da presente Sentença, na praça principal da Favela Nova Brasília, no sentido disposto nos parágrafos 305 e 306 da presente Sentença; 15. O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial, no sentido disposto nos parágrafos 316 e 317 da presente Sentença; 16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença; 17. 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; 18. O Estado deverá implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde. Como parte dessa formação, deverão ser incluídas a presente Sentença, a jurisprudência da Corte Interamericana a respeito da violência sexual e tortura e as normas internacionais em matéria de atendimento de vítimas e investigação desse tipo de caso, no sentido disposto nos parágrafos 323 e 324 da presente Sentença; 19. O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença; 20. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença; 21. O Estado deverá pagar as quantias fixadas no parágrafo 353 da presente Sentença, a título de indenização por dano imaterial, e pelo reembolso de custas e gastos, nos termos do parágrafo 358 da presente Sentença. 22. O Estado deverá restituir ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a quantia desembolsada durante a tramitação do presente caso, nos termos do parágrafo 362 desta Sentença; 23. O Estado deverá, no prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, apresentar ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para seu cumprimento; 24. A Corte

supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições e em cumprimento de seus deveres, conforme a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso tão logo o Estado tenha dado cabal cumprimento ao que nela se dispõe.

A sentença da Corte foi definitiva e inapelável, cabendo às partes, em caso de divergência sobre o sentido ou alcance das determinações, a proposição de pedido de interpretação, desde que apresentado dentro de noventa dias a partir da data da notificação da sentença (art. 67 CADH). A decisão da Corte teve força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado seu imediato cumprimento (Piovesan, 2024, p. 164).

Segundo Trindade e Robles (2003), a execução de uma sentença condenatória da Corte Interamericana é presidida por três princípios indispensáveis: a) a sentença da Corte faz coisa julgada definitiva; b) os Estados partes que aceitaram sua jurisdição se comprometeram a cumpri-las; e c) o cumprimento das decisões da Corte está sujeito à supervisão do próprio Tribunal.

Com relação ao cumprimento das decisões, o Regulamento da Corte, em seu artigo 69, esclarece que a supervisão das sentenças e das demais decisões da Corte se realizará mediante a apresentação de relatórios estatais e das correspondentes observações a esses relatórios por parte da Comissão, das vítimas e de seus representantes. Se considerar oportuno, a Corte ainda poderá consultar outras fontes de informação, requerer perícias e relatórios, além de convocar o Estado e os representantes das vítimas a uma audiência para supervisionar o cumprimento de suas decisões.

2.3 Supervisão de cumprimento de sentença

No final do ano de 2021 foi realizada a Supervisão de Cumprimento de Sentença pela Corte IDH, de modo que foi emitido um parecer apresentando os pontos da sentença do caso Favela Nova Brasília vs Brasil, com a finalidade de observar se houve o devido cumprimento dos itens impostos na sentença pelo Brasil (Guerra; Guerra; Silva, 2023, p. 454).

O primeiro ponto apresentado no relatório foi em relação à adoção e implementação normativa para que a investigação estivesse a cargo de um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, ou seja, a criação normativa de um procedimento para que fosse adotado nos casos em que a intervenção policial estivesse vinculada ao incidente a ser investigado (Corte IDH, 2017). Os representantes das vítimas também apresentaram seus relatórios em relação ao cumprimento da sentença pelo Brasil, e estiveram de acordo em relação à atribuição do Ministério Público na função de investigar os crimes que envolvessem agentes

da segurança pública. Entretanto, a Corte observou uma desconformidade na postura adotada pelo Brasil e pela postura adotada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, de modo que, para o Estado brasileiro, as normativas internas interpretadas pelo STF são suficientes para expressar o devido cumprimento da sentença. Enquanto isso o CNMP entende ser essencial a alteração do Código de Processo Penal, uma vez que o ordenamento atual implica na faculdade de atuação do MP (Corte IDH, 2017). A posição da Corte foi em consonância com o que foi apresentado pelo CNMP, entendendo-se a necessidade de que a atuação do MP nesses casos fosse uma obrigação. Portanto, houve o entendimento pela Corte de que o Brasil não adotou as medidas necessárias para o cumprimento desse primeiro ponto resolutivo da sentença.

O segundo aspecto abordado foi sobre o pagamento de indenização para as vítimas, de modo que, a Corte concluiu que nesse aspecto houve o cumprimento de reembolso das custas e gastos e houve o pagamento parcial da indenização por danos imateriais. A sentença determinava o pagamento de indenização para 50 vítimas, das quais 42 estavam vivas e 8 haviam falecido, dessa forma, o Brasil realizou o pagamento para as 42 vítimas vivas e fez o depósito judicial para 5 das 8 vítimas falecidas (Corte IDH, 2017).

O terceiro aspecto da supervisão é sobre a publicação e difusão da sentença, sendo informado pelos representantes das vítimas que, em 2021, a sentença e seu resumo se encontravam devidamente publicados no site do Governo do Estado do Rio de Janeiro, de modo que a publicação demonstrava cumprir os requisitos apresentados na sentença. Portanto, foi determinado pela Corte que o Brasil cumprisse a determinação de publicação da sentença em sua integralidade, além de fornecer seu resumo oficial (Corte IDH, 2017).

3 Direitos fundamentais em perspectiva comparada: a ADPF 635 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos

3.1 Direitos e garantias fundamentais no julgamento da ADPF 635

No julgamento da ADPF 635, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a analisar a compatibilidade das operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro com os preceitos fundamentais da Constituição de 1988, especialmente em contexto de grave vulnerabilidade social e de pandemia de covid-19. A Corte reconheceu que a atuação estatal em matéria de segurança pública está juridicamente vinculada à observância de direitos fundamentais como a vida, a integridade física, a dignidade humana e a vedação de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, bem como ao dever de proteção do Estado em relação a grupos particularmente vulneráveis.

A centralidade do direito à vida orientou a medida cautelar concedida, uma vez que as operações policiais em favelas foram associadas a altas taxas de letalidade, afetando sobretudo moradores pobres e negros, o que reforçou a necessidade de controle judicial sobre o uso de força letal pelo Estado. Ao condicionar as operações a situações “absolutamente excepcionais”, com planejamento, supervisão e motivação adequada, o STF operou uma leitura dos direitos fundamentais como normas de eficácia plena, que exigem políticas públicas estruturadas e mecanismos de responsabilização, e não apenas abstenções formais do poder público.

O Tribunal também deu relevo ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição, afirma que segurança pública não pode ser alcançada à custa da desumanização de moradores de favelas, nem pela naturalização de mortes em operações policiais como “efeitos colaterais” inevitáveis. A dignidade, nesse contexto, funciona como parâmetro de interpretação de outros direitos, impondo ao Estado o dever de organizar suas políticas de segurança de forma a reduzir riscos, evitar letalidade e assegurar tratamento igualitário a todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica ou localização territorial.

A decisão da ADPF projeta os direitos fundamentais em sua dimensão objetiva, ao reconhecer que o Estado tem obrigação positiva de estruturar políticas, protocolos e mecanismos de controle que previnam violações sistemáticas, e não apenas de se abster de agir arbitrariamente. A determinação de que operações policiais fossem excepcionais, planejadas e documentadas evidencia a compreensão de que o direito à segurança pública, longe de ser um contraponto aos direitos humanos, deve ser compatibilizado com o direito à vida, à integridade e à não discriminação, ou seja, também é um direito fundamental, incorporando parâmetros internacionalmente consolidados sobre o uso da força.

Conforme a análise exploratória sobre a relação entre ocorrências de operações policiais e mortes por intervenção de agentes do Estado, realizada pela Gerência de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento do Ministério Público do Rio de Janeiro (GADG/MPRJ) em maio de 2024, que abrangeu o período entre janeiro e dezembro de 2021, 2022 e 2023. E adicionalmente, foram comparados os primeiros trimestres de 2021, 2022, 2023 e 2024.

O relatório concluiu que de todas as análises realizadas, os padrões observados não apenas indicam uma relação mais clara entre a evolução da ADPF 635 e a diminuição da letalidade da ação policial, mas também sugerem um possível ganho de eficiência e aprimoramento nos sistemas de registro das operações, destacando uma tendência promissora em direção a práticas mais transparentes e responsáveis no contexto do controle externo da atividade policial. Nesse sentido, é importante ressaltar que a redução da letalidade policial não

parece estar vinculada à restrição das operações policiais determinada pelo Ministro Fachin, mas sim ao seu controle e parametrização, graças às atuações conjuntas do governo do estado e do Ministério Público do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, o STF se alinhou à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, em casos envolvendo violência estatal em contextos de periferias urbanas, já havia estabelecido critérios para o uso da força, exigindo legalidade, necessidade, proporcionalidade, prestação de contas e especial proteção a grupos vulneráveis. Ao dialogar com a jurisprudência, o julgamento da ADPF 635 reforça a abertura do sistema constitucional brasileiro aos tratados internacionais de direitos humanos e consolida uma leitura dos direitos e garantias fundamentais como ponte entre a Constituição brasileira e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em especial no que toca à proteção da vida e à prevenção de execuções extrajudiciais.

Após a ADPF 635, a influência da Corte IDH se manifesta sobretudo em três movimentos do STF, ainda de forma gradual e nem sempre linear: o primeiro movimento é o reforço do diálogo com precedentes interamericanos, na ADPF 635, o STF passou a usar o caso Favela Nova Brasília vs. Brasil não apenas como argumento retórico, mas como fundamento efetivo para estruturar deveres positivos do Estado em segurança pública (planejamento de operações, redução de letalidade, proteção de grupos vulneráveis). Parte da doutrina e da literatura sobre esse assunto lê isso como um ponto de inflexão: o precedente interamericano integra as razões de decidir e não apenas serve como “ilustração”, o que sinaliza maior abertura ao *ius constitutionale commune* latino-americano. Sendo essa abordagem acadêmica e jurídica, que visa superar a exclusão social, a impunidade e a corrupção na região. Esse “direito comum” conecta a Convenção Americana de Direitos Humanos com as constituições nacionais, criando um sistema multinível focado em direitos humanos, democracia e Estado de Direito. E de acordo com Flávia Piovesan (2017):

Neste contexto, o sistema interamericano gradativamente se empodera, mediante diálogos a permitir o fortalecimento dos direitos humanos em um sistema multinível. É sob esta perspectiva multinível que emergem duas vertentes do diálogo jurisdicional, a compreender o diálogo com os sistemas nacionais (a abranger o controle da convencionalidade) e o diálogo com a sociedade civil (a emprestar ao sistema interamericano crescente legitimação social) (Piovesan, 2017, p. 1156).

O segundo movimento é a expansão (ainda limitada) do controle de convencionalidade, a partir de casos como ADPF 635 e ADPF 709 (povos indígenas na pandemia), a literatura identifica maior disposição do STF em harmonizar a Constituição com *standards* mínimos da Corte IDH, especialmente em temas envolvendo grupos vulneráveis e litígios estruturais. Ao

impor deveres de reorganizar políticas públicas, o Tribunal se aproxima da lógica interamericana de violações estruturais e da ideia de que juízes internos também exercem controle de convencionalidade. E o terceiro movimento é a mudança de padrão em relação a casos anteriores em que, em temas como anistia (ADPF 153) e justiça de transição, a Corte brasileira resistiu a seguir orientação de casos como *Gomes Lund vs. Brasil*, revelando um padrão de diálogo frágil com a Corte IDH. A ADPF 635 é analisada na doutrina justamente como contraste: enquanto prevalecia uma postura defensiva perante decisões interamericanas, o caso das favelas indica abertura seletiva, sobretudo quando o parâmetro internacional fortalece a proteção interna de direitos fundamentais como veda, integridade e não discriminação.

3.2 O julgamento da ADPF 635 e o diálogo com a Corte IDH

A ADPF 635 discutiu a compatibilidade das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro com preceitos fundamentais como direito à vida, dignidade da pessoa humana, igualdade e segurança pública. Em sede cautelar, o STF impôs forte restrição à realização de operações durante a pandemia de covid-19, condicionando-as a situações excepcionais, com planejamento, justificativa formal, comunicação ao Ministério Público e dever de redução da letalidade.

A ADPF 635 foi julgada no dia 3 de abril de 2025, sendo terminado o julgamento do mérito da questão. E o que se decidiu, de maneira bastante resumida, foi o reconhecimento de que houve avanços significativos relacionados à redução da letalidade policial no Estado, contudo, necessárias algumas complementações. Reconheceu-se também a natureza estrutural do litígio proveniente das falhas administrativas e compromisso do Estado, consistente na parcial omissão e violação de direitos fundamentais por parte deste; a violação de direitos humanos, decorrente da ação de organizações criminosas que se apossam de territórios, cerceiam direitos de locomoção da população e impedem o trabalho devido das forças de segurança e das forças de segurança pública e que há um compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas. E em relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece que, desde o início da tramitação da ação, em 2019, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte e materializou medidas complexas, que se encontram em curso de efetiva institucionalização, sendo afastado o estado de coisas inconstitucional.

Nas operações que resultem em mortes, deverá o local ser preservado até para a realização da perícia pela Polícia Científica, bem como o Ministério Público estadual também deverá ser imediatamente comunicado. Determinou que o Conselho Nacional do Ministério Público em conjunto com as corregedorias das polícias, tanto da Polícia Civil quanto Militar, deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos. Foi estabelecido um prazo máximo para conclusão do processo administrativo e a necessidade de comunicação imediata do Ministério Público estadual em caso de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial, estando ou não o agente em serviço. Procedimento este que já é utilizado em outras polícias no Brasil a exemplo do estado do Paraná.

Na decisão se determinou a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados. Em relação ao parâmetro da excepcionalidade aplicado durante a pandemia, determinou-se a observância da Lei 13.060/2014 e seu regulamento, que trata sobre o uso progressivo da força, sem mencionar a lei mais nova supracitada, cabendo às forças de segurança avaliarem e definirem o grau de força adequado a cada contexto, com controle a posteriori, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações.

A presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais, foi determinada e deverá ser previamente planejada em operações com risco de confronto armado; determinada a preservação do local do crime pelos agentes de segurança e profissionais de saúde de modo a evitar indevida remoção de cadáveres sob pretexto de suposta prestação de socorro. Em relação as operações próximas a escolas, hospitais, creches e postos de saúde, determinou-se que não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências do uso progressivo da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; e, em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, restou permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados.

Devido a extensão da decisão alguns itens não foram citados, foram selecionados aqueles de acordo com o objeto de estudo e finalizando a decisão foram indeferidos os seguintes pedidos na petição inicial da ADPF 635, que são a determinação de abstenção da utilização de helicópteros nas operações, o requerimento de determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedirem mandado de busca e apreensão domiciliar, indicassem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da busca, sendo vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos e o requerimento para determinação de suspensão do sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

Do ponto de vista dos direitos fundamentais, conforme boa parte da doutrina, a ADPF 635, consolidou a ideia de que o direito à vida e à integridade dos moradores de favelas não pode ser tratado como “custo colateral” da política de segurança. A decisão também reforçou o papel da jurisdição constitucional em enfrentar a letalidade policial como problema estrutural e não apenas como soma de casos individuais, aproximando-se da lógica de violações estruturais presente na jurisprudência interamericana.

Ao mesmo tempo, críticas de que a decisão final teria recuado em relação às medidas contundentes da fase cautelar, flexibilizando restrições importantes à atuação policial e reconhecendo com ênfase maior o papel das facções criminosas como violadoras dos direitos humanos, de acordo com relatórios de 2024 do CNJ e conforme requisição do Ministro Relator, deslocando parcialmente o foco da responsabilidade estatal. Esse movimento é lido como sinal dos limites do ativismo estrutural do STF em temas de segurança pública, sobretudo diante de pressões políticas e corporativas.

Institucionalmente, a ADPF 635 se soma à ADPF 347³ (estado de coisas inconstitucional no sistema prisional) e outras ações estruturais, consolidando o STF como ator central na gestão de políticas de segurança e justiça criminal. A criação e o acompanhamento de mecanismos como observatórios judiciais e planos de redução da letalidade revelam uma atuação que ultrapassa o modelo tradicional de controle abstrato, aproximando-se de remédios estruturais típicos de Cortes IDH. No plano internacional, a doutrina tem enfatizado que a ADPF 635 reforça a recepção de parâmetros do Sistema Interamericano, especialmente no caso Favela Nova Brasília vs Brasil, ao tratar do dever de investigar, prevenir e reduzir a violência estatal em territórios vulneráveis.

³ Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo PSOL que pede que o STF declare a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, tendo em vista o cenário de grave e massiva violação de direitos fundamentais dos presos. Pede, ainda, a determinação de um conjunto de medidas para reduzir a superlotação das prisões e promover a melhoria das condições de encarceramento.

No diálogo com a Corte IDH, no plano internacional, a ADPF 635 é frequentemente descrita como filha direta do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, uma vez que a condenação de Corte IDH foi importante motivação política e jurídica para o ajuizamento da ação e para a formulação das medidas de não repetição (planos de redução de letalidade, controle externo, protocolos de uso da força). A decisão do STF recupera parâmetros de proteção à vida e dever de prevenir, investigar e sancionar abusos, aproximando-se de uma leitura de controle de convencionalidade em matéria de segurança pública.

A crítica mais forte, porém, é que esse diálogo é seletivo e incompleto: ao mesmo tempo em que o STF invoca a Corte IDH para legitimar limites à letalidade policial, o Estado brasileiro segue descumprindo boa parte das obrigações impostas em Favela Nova Brasília e em outros casos, o que revela uma distância entre o discurso e alinhamento e a prática da implementação. Além disso, a decisão não assume plenamente a lógica de litígio estrutural tal como consolidada no sistema interamericano, na medida em que não cria mecanismos robustos de monitoramento independente, participação contínua das vítimas e sanções claras para o descumprimento deliberado das ordens.

E a exemplo de outras ADPF, segundo Sarlet e Venerai (2022, p. 47) conclui que:

Diante disso, obviamente respeitando uma gama considerada de situações, é de se aventar a possibilidade de, nessas condições a serem fixadas, estarem presentes medidas ou técnicas do tipo estruturante, a partir de decisões proferidas em processos estruturais, viabilizando, assim, que os preceitos fundamentais e o exercício legítimo de outros direitos constitucionalmente assegurados não resem prejudicados pela inércia dos demais poderes existentes (Sarlet; Venerai, 2022, p. 47).

Conforme já supracitado, a ADPF 635 é lida como marco de um *ius constitutionale commune* em construção: o STF incorpora argumentos da Corte IDH, mas ainda oscila entre uma postura transformadora e uma posição deferente às resistências políticas internas, o que limita o potencial de reorganização da política de segurança pública.

4 Considerações finais

A Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental 635, no seu julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, empreendeu certo diálogo com a Corte IDH, devido à letalidade policial e as violações de direitos fundamentais e se demonstrou como instrumento de controle concentrado para organização e reorientação de políticas de segurança pública.

A decisão da ADPF 635, incorporando o entendimento da Corte IDH, mostrou a Constituição Brasileira de 1988 como parâmetro para a atuação dos órgãos da segurança

pública, polícias militares e civil, ministério público ao integrar o direito à vida, a integridade e a dignidade com exigências de procedimentos de planejamento, transparência e controle externo das operações, ainda que morosa a sua decisão. E revela ao mesmo tempo uma mudança de postura de maneira bem nítida de diálogo com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, incorporando padrões, mesmo de forma seletiva e dependente de contextos políticos específicos.

Do ponto de vista institucional, o caso evidencia tanto a capacidade do STF de induzir mudanças normativas e administrativas relevantes, quanto os limites do poder jurisdicional isolado para garantir a efetividade de decisões estruturais, especialmente quando dependentes de cooperação federativa, engajamento de órgãos de controle.

Nesse sentido, a ADPF 635 projeta um modelo de jurisdição constitucional com mais diálogo e com pronta resposta, mas que ainda enfrenta o desafio de transformar ganhos normativos em garantias estáveis na proteção da vida e dos direitos fundamentais nos territórios mais vulneráveis.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

Diário Oficial da União, seção 1, Brasília 09 nov. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 12 fev. 2026.

CORTE IDH. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**: sentença de 16 de fevereiro de 2017 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). San José: Corte IDH, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 2 set. 2026.

GUERRA, R.; GUERRA, S.; SILVA, R. P. O Controle de Convencionalidade pelo STF: o caso Favela Nova Brasília e a ADPF. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 454-485, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-50.2.2022.67152.454-485>. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/67152>. Acesso em: 02 set. 2026.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

PIOVESAN, Flávia *Ius constitutionale commune* latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 1356-1388, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.28029>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/28029>. Acesso em: 02 set. 2026.

REZEK, F. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 18. ed. São Paulo: Saraivajur, 2022.

SARLET, I. W., VENERAL, D. C. **Jurisdição e Filosofia dos Direitos Humanos e Fundamentais**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2022.

TRINDADE, A. A. C.; ROBLES, M. V. **El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos/ACNUR, 2003.

Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/futuro-corteidh.pdf>. Acesso em: 10. fev.2026.

Data de submissão: 22/08/2026

Data de aceite: 24/08/2026