



EXMA. SR^a. DR^a. PRESIDENTE DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

B- 13/11/2019
- basear-se Relat. Voto
aprovado por unanimidade na
reunião extraordinária da
Comissão de Direito Constitucional
desta Casa.
2- Remeter-se à honraria
de Sérgio Luiz Pinheiro Sant'anna
relatório da Comissão de Direito
Constitucional

INDICAÇÃO 046/2019 – Estudo da Constitucionalidade, Políticas Públicas, Segurança.

Indicante: SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT'ANNA

Relator: JOYCEMAR LIMA TEJO (pela Comissão de Direito Constitucional)

Matéria (conforme constante na indicação): Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Estudo da Constitucionalidade das Estratégias e Medidas Adotadas pelo Governo e respectivos Órgãos de Segurança do Estado do Rio de Janeiro à luz da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos que o Brasil é signatário. Possibilidade de providências na esfera administrativa e judicial para medidas cabíveis, inclusive apurar responsabilidade, bem como Denúncia aos Órgãos e Tribunais competentes no Brasil e no exterior para medidas pertinentes na hipótese de violação da Constituição Federal, dos Tratados Internacionais e de Legislações Infraconstitucionais Federais.

Relatores: Comissões de Direito Constitucional, Direitos Humanos e de Direito Penal

1. Introito: uma contextualização

Coube-me a honraria de, representando a Comissão de Direito Constitucional desta Casa, relatar a presente indicação da lavra do ilustre Dr. Sérgio Luiz Pinheiro Sant'anna, cujo escopo é o estudo da constitucionalidade das estratégias e medidas adotadas pelo governo do Estado do Rio de Janeiro no que tange à segurança pública.



Trata-se de tema pertinente, haja vista que com a assunção do governo de Wilson Witzel (PSC), vencedor do pleito estadual de 2018, os números e diante deles não cabe tergiversação retórica- têm indicado um aumento inaudito nos casos de mortes violentas por atuação policial, conforme a imprensa tem registrado ao longo do ano:

El País: "*Rio de Janeiro registra maior índice de letalidade policial em janeiro desde 1998*", 28/ 02/ 19-
<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/25/politica/1551134391013564.html>

Rede Brasil Atual: "*Com novo governo, polícia do Rio mata quase 50% a mais no primeiro semestre*", 10/ 07/ 19-
<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/07/policia-rio-mata-mais/>

G1: "*RJ tem 194 mortos por intervenção policial em julho, maior número em um mês desde 1998*", 21/ 08/ 19-
<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/08/21/rj-teve-194-mortes-por-intervencao-de-agentes-do-estado-em-julho-diz-isp.ghtml>

El País: "*Sob Witzel, policiais já respondem por quase metade de mortes violentas na região metropolitana do Rio*", 22/ 08/ 19-
<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/21/politica/1566423448948955.html>

Deutsche Welle (DW): "*Polícia do estado do Rio de Janeiro nunca matou tanto*", 25/ 08/ 19-
<https://www.dw.com/pt-br/pol%C3%ADcia-do-estado-do-rio-de-janeiro-nunca-matou-tanto/a-50153405>

Tal padrão não pode ser considerado aleatório ou fortuito, e sim entendido como sendo a operacionalização de uma visão de governo, sendo notório que o novel governador fez de uma dura política de segurança pública sua mais visível plataforma eleitoral¹. Em um de seus episódios mais recentes tal política vitimou a criança Ágatha Félix, alvejada por um tiro de fuzil durante ao que tudo indica uma ação policial no Conjunto de Favelas do Alemão no dia 21 de novembro².

¹ Revista Veja: "*Wilson Witzel: 'A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo'*", 01/ 11/ 18 -
<https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>

² G1: "*Corpo da menina Ágatha, morta a tiro no Alemão, é enterrado em Inhaúma, Zona Norte do Rio*", 22/ 09/ 18 - <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/22/corpo-da-menina-agatha-de-8-anos-morta-a-tiro-no-alemao-sera-enterrado-neste-domingo.ghtml>



Evidentemente a sociedade civil não está inerte diante de tal *estado de guerra* imposto à população. Por exemplo, a seccional fluminense da Ordem dos Advogados do Brasil emitiu nota de repúdio à declaração feita pelo governador no sentido de que a morte de inocentes nos confrontos policiais deve ser colocada "*no colo dos defensores dos direitos humanos*" (sic). Exprimindo sua repulsa ao comentário, a entidade consigna que, em verdade, "*a política de segurança defendida pelo governador tem como método violência e morte, enquanto a que os defensores de direitos humanos defendem é a política da vida para todos*"³.

Também se encontra em trâmite no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 594, sob relatoria do Ministro Edson Fachin e tendo como requerente o Partido Socialismo & Liberdade (PSOL). Objetiva o partido, conforme giza em sua inicial, "*que seja reconhecida a violação a preceitos constitucionais em razão da mudança na política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro, concretizada por ações adotadas pelo Governador do Estado, Sr. Wilson José Witzel (PSC/RJ)*". Aduz o partido em sua peça:

Desde o início da gestão do atual Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Wilson José Witzel, houve uma clara mudança na política pública de segurança, com falções cujos conteúdos violam a constitucionalidade, convencionalidade e a legalidade, como se passará a demonstrar.

O Governador Witzel, tem emanando ordens verbais e praticado condutas comissivas de estímulo à violência sistemática e generalizada contra a população civil, autorizando execuções e mortes, o que resultou em um aumento exponencial de mortes de civis decorrentes de intervenções policiais; além de ele próprio ter participado de operação policial armada, no helicóptero da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, cujo vídeo foi divulgado em sua própria rede social, encorajando ações violentas, conduta que é vedada até pelo direito de guerra, o que, inclusive, constitui crime de lesa-humanidade, previsto no Estatuto de Roma, tratado internacional ratificado na Constituição da República e que, portanto, goza de máxima proteção no direito brasileiro.

(...)

O então futuro Chefe de Estado deu declarações de estímulo à violência policial, o que, isoladamente, já era grave o suficiente

³ Estadão: "*Não há legislação que permita a polícia matar indiscriminadamente, diz OAB a Witzel*", 17/08/19 - <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nao-ha-legislacao-que-permita-a-policia-matar-indiscriminadamente-diz-oab-sobre-declaracoes-de-witzel/>



para uma novel autoridade pública dizer em um dos estados mais violentos da federação. E seus atos de linguagem que legitimam a violência policial passaram a integrar sua atuação como autoridade máxima do Estado do Rio de Janeiro e Chefe das Polícias Civil e Militar.

A legitimação por meio das declarações públicas do Governador Witzel, de execução, seja por meio de abate de quem porta fuzil, ou do envio de míssil na favela para explodir pessoas é contrária aos princípios da legalidade, proporcionalidade, da precaução e da prevenção, constituindo uma arbitrária violação ao direito à vida. Ao fim, ao cabo, viola o devido processo legal, garantia constitucional de natureza processual, que concede ao Estado o dever-direito de processar e julgar, a luz das garantias previamente instituídas, os supostos autores de prática de crime, permitindo o controle judicial, a fim de coibir ilegalidades e abusos de poder.

A aludida ADPF encontra-se, como dito, em trâmite, não tendo ainda havido manifestação de mérito.

E não há apenas reação interna; estamos afinal inseridos em uma "sociedade mundial", isto é, uma "conexão unitária de uma pluralidade de âmbitos de comunicação em relações de concorrência e, simultaneamente, de complementariedade", da qual a "ordem internacional" é apenas uma das dimensões⁴. Nesse sentido, é natural que a política de segurança pública aplicada no Rio de Janeiro despertasse a atenção das instâncias internacionais:

A Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) enviaram comunicado ao governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC), questionando o uso abusivo da força contra comunidades pobres do Rio de Janeiro, em especial contra os moradores de favelas. A carta foi enviada há dois meses, em 20 de junho (...) Segundo o site Conectas, que trouxe a informação, o governador não respondeu aos organismos internacionais⁵.

Feitas essas observações preliminares, passo agora a deter-me no objeto da indicação, qual seja, o da *abordagem constitucional* da política de segurança pública implementada pelo governo do Estado do Rio Janeiro.

⁴ NEVES, Marcelo. "Transconstitucionalismo". pp.26-27. São Paulo: WMF/ Martins Fontes, 2009.

⁵ Brasil de Fato: "ONU e OEA questionam Witzel sobre uso abusivo de violência contra pobres no Rio", 19/08/19 - <https://www.brasildefato.com.br/2019/08/19/onu-e-oea-questionam-witzel-sobre-uso-abusivo-de-violencia-contr-pobres-no-rio/>

2. A segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos

A Constituição Federal assim dispõe:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

De início é possível atentar para três pontos: a) garantir a segurança pública é um **dever estatal**, não estando na órbita da discricionariedade ou facultatividade; b) busca **ordem e incolumidade** das pessoas e do patrimônio, sendo incolumidade o "*estado ou condição de quem está livre do perigo*", conforme registra o Michaelis no verbete correspondente e, c) é uma ação **integrada**, daí o arrolamento de órgãos diversos relacionados ao mister.

Há que escoimar o terreno de dúvidas. "*Segurança pública*" é *manutenção da ordem pública*", ensina o vetusto José Afonso da Silva⁶. Mas palavras podem dar azo a confusão⁷, de modo que o próprio mestre destaca que

*a ordem pública requer definição, até porque, como dissemos de outra feita, a caracterização de seu significado é de suma importância, porquanto se trata de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgadas pela Constituição. Em nome dela se têm praticado as maiores arbitrariedades. Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desprezar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia. **Ordem pública será uma situação de pacífica convivência social**, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes (...) **A segurança pública consiste numa situação de***

⁶ SILVA, José Afonso. "Curso de Direito Constitucional Positivo". p.777. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁷ Afinal, explica FRIEDRICH MÜLLER, "*uma norma jurídica é mais do que o seu texto de norma. A concretização prática da norma é mais do que a interpretação do texto*". Em "Metodologia do Direito Constitucional". p.28, 4.ed. São Paulo: RT, 2010.



preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbações de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses⁸.

Os grifos são meus. Bem se vê que a ordem pública aqui tratada **não é a da paz dos cemitérios**. Pelo contrário, trata-se de um ambiente de higidez nas relações sociais, onde a *fundamentalidade* da pessoa humana é plenamente respeitada. Não por acaso a "Paz", em si, é classificada dentre os **direitos de fraternidade**, isto é, os da terceira dimensão de direitos fundamentais, aqueles que "têm por destinatário o gênero humano mesmo"⁹.

O outro objeto da segurança pública, a par da já explicada preservação da ordem pública, é o da preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Essa ordem de preferência não é aleatória: as "pessoas" vêm na frente das "coisas", como se extrai da compreensão sistemática do ordenamento jurídico- no Código Penal, por exemplo, com a primazia dos crimes contra a pessoa em relação aos crimes contra o patrimônio, ou no Código Civil que abre com as disposições referentes às Pessoas. Nem poderia ser diferente, sendo certo que a *dignidade da pessoa humana* é fundamento da República Federativa do Brasil, conforme o art. 1º, III, da Carta. Temos aqui uma evidente opção pelo humanismo, "*expressão de vida coletiva civilizada*" e cujo *habitat*

*é a Constituição Positiva. Isto por ser a Constituição Positiva o mais onivalente repositório de valores jurídicos-democráticos*¹⁰.

Diante de tudo isso, salta aos olhos que a Carta estabeleceu pilares claros sobre os quais a segurança pública se funda, intocáveis diante dos humores ideológicos do governo de ocasião. Nesse sentido, é constitucional apenas a política de segurança pública que respeite tais fundamentos, sendo todo o resto anômalo e desviante.

3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO SE ADEQUA AO ESPÍRITO CONSTITUCIONAL?

A pergunta que batiza o tópico é apenas retórica, haja vista que sua resposta está evidente já nas manchetes introdutórias que aqui reproduzimos. A pretexto do combate ao crime em território fluminense está em voga uma política

⁸ SILVA, idem, pp. 777-778.

⁹ BONAVIDES, Paulo. "Curso de Direito Constitucional". p.569. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹⁰ BRITTO, Carlos Ayres. "O humanismo como categoria constitucional". p.87. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

deliberada de enfrentamento bélico implementada pelo governo estadual, fazendo da população -sobretudo nas favelas e bairros populares- refém de um "estado de guerra" permanente. O medo constante imposto aos moradores dessas regiões basta, por si, para demonstrar a violência contra a dignidade da pessoa humana, fundamento da República como vimos, o que é ainda mais dramático no caso das crianças, às quais é assegurado "*com absoluta prioridade, o direito à vida (...) [e a salvaguarda contra] toda forma de violência*", conforme gizado no art. 227 da Carta.

Ora, há que rejeitar fortemente os demagogos que dirão que o estado do Rio de Janeiro já se encontra "em guerra", ou que a criminalidade organizada é tão poderosa que só o enfrentamento violento pode cessá-la. Argumentos de tal jaez, *data venia*, "não colam". À parte os recordes dos quais o atual governo estadual parece se orgulhar, a polícia brasileira historicamente já detém tristes índices¹¹. Qualquer observador sério pode perguntar diante dos dados: em que isso melhorou a segurança nas cidades brasileiras? Ao contrário, nunca os brasileiros se sentiram tão desprotegidos e expostos a violências de toda sorte; com efeito, a insegurança tem tão somente aumentado. É de se concluir que a mentalidade "faroeste" é apenas desperdício de recursos e de vidas- inclusive dos próprios agentes policiais, vítimas também eles de uma política embrutecedora¹².

Há de concluir, portanto, que a "ordem pública" -situação de *pacífica convivência social*, como nos ensinou SILVA- está longe de ser preservada pela política aplicada. Ao contrário, se encontra ainda mais ameaçada. No mesmo sentido, a incolumidade de pessoas e de patrimônio é uma realidade distante. Podemos dizer, portanto, à luz das considerações acima, que a política de faroeste implementada pelo governo do Estado de ocasião, que busca o enfrentamento truculento a qualquer custo sem atentar para a segurança das pessoas nas áreas de conflito é **abertamente inconstitucional**.

Observemos, em tempo, o seguinte. O governador Wilson Witzel, de forma absolutamente inadequada, digamos o mínimo, para um operador do Direito (trata-se de ex-juiz federal, como se sabe), tem dito "*que quem usa fuzil contra o cidadão de bem não merece viver*"¹³ (sic). Ora, despidendo lembrar que não existe pena de morte no ordenamento brasileiro, salvo em caso de guerra declarada, força é do art. 5º, XLVII, "a", da Carta. **Mesmo se houvesse**, tal pena de morte obedeceria ao devido processo legal, garantidos o contraditório e a ampla defesa perante a autoridade judicial competente, e não aplicada, sumariamente, pelas vielas e guetos deste país afora. Também aqui a mentalidade "banguê-banguê" mostra não encontrar o menor abrigo no espírito constitucional.

¹¹ Exame: "*Polícia brasileira é a que mais mata no mundo, diz relatório*", 06/ 02/ 19 -

<https://exame.abril.com.br/brasil/policia-brasileira-e-a-que-mais-mata-no-mundo-diz-relatorio/>

¹² Exame: "*No Brasil, mais policiais se suicidam do que morrem em confrontos*", 26/ 07/ 19 -

<https://exame.abril.com.br/brasil/no-brasil-mais-policiais-se-suicidam-do-que-morrem-em-confrontos/>

¹³ O Globo: "*Para Witzel, criminosos que 'atiram' contra a população do Rio 'não merecem viver'*", 20/ 09/ 19 - <https://oglobo.globo.com/rio/para-witzel-criminosos-que-atiram-contr-a-populacao-do-rio-nao-merecem-viver-23962197>

A persecução da segurança pública, dever do Estado, é uma **ação integrada**, como falamos acima. Daí o arrolamento dos diversos órgãos no já transcrito art. 144, a indicar a necessidade de atuação conjunta dos variados Entes da Federação. É um trabalho **complexo** que demanda **inteligência**, por exemplo no controle de portos e aduanas, mister da União (art. 21, XXII, CF), no aprimoramento da legislação penal e processual¹⁴ e no fortalecimento dos órgãos de controle de transações financeiras- afinal, os poderosos fuzis e as altas cifras movimentadas pelo crime dito organizado não brotam nem se exaurem nos estreitos limites, marcados pela brutal pobreza material, das favelas e comunidades carentes do Rio de Janeiro. O "abate" -como se estivéssemos tratando de gado e não de seres humanos- de pobres-diabos, pequenos "peões" dessa máquina, revela-se simplesmente uma política de desperdício de vidas e de higienismo social que não condiz com o *status* civilizatório de um Estado Social e Democrático de Direito do século XXI.

É preciso entender que o "combate" ao crime não precisa sê-lo literalmente. O enfrentamento bélico é apenas uma das possibilidades colocadas -e evidentemente há situações em que é inevitável- diante das autoridades estatais nesta, repetimos, complexa busca pela efetivação da segurança pública. Esse combate se dá em diversas frentes, e podemos dizer, sem medo de errar, que será em vão enquanto os direitos fundamentais, notadamente no que tange à sua dimensão social -moradia, educação, trabalho, saúde- não estiverem garantidos, ainda que em seu substrato mínimo, aos setores desfavorecidos da população brasileira. Em suma, *aqueles que recomendam e pregam maior repressão e agravamento das penas como meio de combate ao aumento da criminalidade -em oposição, aliás, à legenda de Ferri: "Menos justiça penal, mais justiça social"- fazem-no por desconhecimento de causa ou por interesse e preconceito obscurantista, próprios dos privilegiados e beneficiários do sistema de exploração do homem pelo homem, que se baseia na violência, pois, como afirmou Afrânio Peixoto: "A injustiça é a mãe da violência"*¹⁵.

4. CONCLUSÃO

Diante do que falamos, ao objeto da indicação em tela - "*estudo sobre eventual violação dos fundamentos constitucionais, de direitos humanos e penais da Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*"- podemos

¹⁴ *Aprimoramento*, bem entendido: é diferente de agravamento de penas e de outras soluções legislativas draconianas, de matiz demagógico-populista, que em rigorosamente nada ajudam.

¹⁵ SOARES, Orlando. "Causas da criminalidade e fatores criminógenos". p.101. Rio de Janeiro: Científica, 1978.



responder, sem a menor hesitação, que a política de segurança pública aplicada no Estado do Rio de Janeiro é fragorosamente inconstitucional.

Nesse sentido, além de ferir o próprio espírito do constitucionalismo moderno, isto é, o da *limitação do poder* e da *supremacia da lei*, com "*valores básicos e direitos fundamentais que não de ser sempre preservados*"¹⁶, a política de segurança sob comento atinge frontalmente o art. 1º, III (a dignidade da pessoa humana como fundamento da República), o art. 5º, *caput* (inviolabilidade do direito à vida e à segurança, dentre outros), XXXVII (vedação de juízo e tribunal de exceção), XXXVIII, "d" (competência do tribunal do júri para julgamento de crimes dolosos contra a vida), XLVII, "a" (vedação da pena de morte, salvo a exceção lá prevista), XLIX (o respeito à integridade física e moral daqueles em poder do Estado), o art. 6º, *caput* (a segurança como direito social) e o art. 144, que versa sobre segurança pública, em sua inteireza. Também é violado o art. 227 (todos da Carta, evidentemente), no que tange ao dever de proteção para com crianças e adolescentes.

Dito isso, há que deferir, conforme pugnado na indicação, a expedição de ofícios às autoridades lá constantes, para que, tomando ciência da posição deliberada em plenário pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, possam adotar as medidas judiciais e institucionais cabíveis.

É o parecer,

s.m.j.

JOYCEMAR LIMA TEJO
ADVOGADO
OAB/ RJ Nº 116.978

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. "Curso de Direito Constitucional Contemporâneo", p.05. São Paulo: Saraiva, 2009.