UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

CAMPUS SÃO BORJA

CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS — CIÊNCIA POLÍTICA

PEDRO GABRIEL BORGES KEMERICH

JUDICIALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL:

A ADPF 635 E OS CONFLITOS INSTITUCIONAIS ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA

São Borja

2026

PEDRO GABRIEL BORGES KEMERICH

JUDICIALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL:

A ADPF 635 E OS CONFLITOS INSTITUCIONAIS ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais — Ciência Política da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof.ª Rebecca Bianca de Melo Magalhães

São Borja

2026

PEDRO GABRIEL BORGES KEMERICH

JUDICIALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: A ADPF 635 E OS CONFLITOS INSTITUCIONAIS ENTRE OS PODERES DA REPÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais-Ciência Política, da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel(a) em Ciências Sociais-Ciência Política.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 15 de julho de 2026

Banca examinadora:

_____

Profª. Drª. Rebecca Bianca de Melo Magalhães

Orientadora

(UNIPAMPA)

_____

Prof. Dr. Paulo Franz Junior

(UNIPAMPA)

_____

Prof. Dr. Gabriel Eidelwein Silveira

(UNIPAMPA)

Assinado eletronicamente por **REBECCA BIANCA DE MELO MAGALHAES**, **PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 31/07/2026, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **GABRIEL EIDELWEIN SILVEIRA**, **PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 31/07/2026, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **PAULO FRANZ JUNIOR**, **PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 01/08/2026, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2108529** e o código CRC **A26FB451**.

RESUMO

O presente trabalho analisa o fenômeno da judicialização da política de segurança pública no Brasil, tendo como objeto central a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 (ADPF 635) e seus desdobramentos institucionais no período de 2019 a 2025. A partir de um estudo de caso de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, o trabalho busca compreender em que medida a atuação do Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF 635 representa uma resposta legítima a falhas estruturais na proteção de direitos fundamentais e em que medida evidencia os limites da intervenção judicial sobre políticas públicas de segurança. O referencial teórico articula o debate sobre judicialização e neoconstitucionalismo, a teoria comparada do controle de constitucionalidade e o conceito de supremocracia, desenvolvido por Oscar Vilhena Vieira para descrever a singular concentração de poderes no STF brasileiro. A análise incorpora dados empíricos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, bem como o exame de episódios concretos de alta letalidade policial ocorridos durante a vigência da ação, como a Chacina do Jacarezinho (2021), a Chacina da Vila Cruzeiro (2022) e a Operação Contenção (2025). Os resultados indicam que a ADPF 635 produziu efeitos concretos na redução da letalidade policial — com queda de 52% nas Mortes Decorrentes de Intervenção Policial entre 2019 e 2023 —, mas revelou também os limites estruturais da intervenção judicial sobre uma cultura institucional policial profundamente enraizada. Conclui-se que a judicialização da segurança pública no Rio de Janeiro é resposta a uma omissão crônica dos poderes eleitos, e que a solução estrutural do problema exige, além da atuação judicial, reformas institucionais e políticas públicas que somente os poderes representativos têm condições de promover de forma sustentável.

Palavras-chave: Judicialização; ADPF 635; Segurança pública; Supremo Tribunal Federal; Supremocracia.

ABSTRACT

This paper analyzes the phenomenon of the judicialization of public security policy in Brazil, focusing on the Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept 635 (ADPF 635) and its institutional developments between 2019 and 2025. Drawing on a qualitative case study with a bibliographical and documentary approach, the research seeks to understand to what extent the Brazilian Supreme Court's intervention through ADPF 635 represents a legitimate response to structural failures in the protection of fundamental rights, and to what extent it reveals the limits of judicial action over public security policies. The theoretical framework combines the debate on judicialization and neoconstitutionalism, the comparative theory of constitutional review, and the concept of "supremocracy," developed by Oscar Vilhena Vieira to describe the singular concentration of powers in the Brazilian Supreme Court. The analysis incorporates empirical data from the Brazilian Public Security Forum and the Institute for Applied Economic Research, as well as the examination of specific high-lethality police operations during the period, including the Jacarezinho Massacre (2021), the Vila Cruzeiro Massacre (2022), and Operation Contenção (2025). The results indicate that ADPF 635 produced concrete effects in reducing police lethality — with a 52% drop in Deaths Resulting from Police Intervention between 2019 and 2023 — while also revealing the structural limits of judicial intervention over a deeply entrenched institutional police culture. The paper concludes that the judicialization of public security in Rio de Janeiro is a response to the chronic omission of elected branches of government, and that a structural solution to the problem requires, beyond judicial action, institutional reforms and public policies that only representative branches of government are able to promote in a sustainable manner.

Keywords: Judicialization; ADPF 635; Public security; Brazilian Supreme Court; Supremocracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO I – JUDICIALIZAÇÃO: CONCEITO, CONTEXTO E FUNDAMENTOS TEÓRICOS 10

1.1 Judicialização: conceito e contexto 10
1.2 Neoconstitucionalismo e seus fundamentos 11
1.3 Judicialização de políticas públicas: Neoconstitucionalismo e política de segurança 13
1.4 A Supremocracia e a concentração de poderes no STF 14

CAPÍTULO II – ADPF 635: CONCEITO, CONTEXTO E IMPLICAÇÕES 15

2.1 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 15
2.2 Origem e contexto da ADPF 635 15
2.3 Conteúdo e medidas determinadas 16
2.4 O contexto empírico: dados de letalidade policial e desigualdade estrutural 17
2.5 Eventos marcantes durante a vigência da ADPF 635 17
2.6 Judicialização, separação de poderes e controvérsias institucionais 19

CAPÍTULO III – METODOLOGIA, ANÁLISE E DISCUSSÃO 20

3.1 Natureza e delineamento da pesquisa 20
3.2 Fontes e procedimentos de análise 20
3.3 Hipótese e questão central de pesquisa 21
3.4 Análise: judicialização como resposta a uma falha estrutural 21
3.5 Análise: desequilíbrio entre os poderes e limites da supremocracia 22

CONCLUSÃO 23

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 27

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou, no Brasil, um novo paradigma de organização do Estado e de proteção dos direitos fundamentais. Ao consagrar um extenso catálogo de direitos civis, políticos e sociais, a chamada "Constituição Cidadã" estabeleceu obrigações amplas para todos os poderes da República, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal o papel de guardião da ordem constitucional. Nas décadas seguintes, esse arranjo institucional produziu um fenômeno que se tornaria central no debate político e jurídico brasileiro: a judicialização da política, compreendida como o processo pelo qual questões tradicionalmente tratadas pelos poderes Executivo e Legislativo passam a ser decididas pelo Poder Judiciário.

No campo da segurança pública, esse fenômeno se manifesta de forma especialmente aguda. A segurança pública é um direito fundamental previsto no artigo 5° da Constituição Federal, cuja efetivação depende de políticas públicas formuladas e implementadas pelos poderes eleitos. Contudo, o histórico de violência institucional das forças policiais brasileiras — especialmente no Estado do Rio de Janeiro —, marcado por elevados índices de letalidade e por uma seletividade racial estruturalmente documentada, evidencia uma lacuna persistente entre a promessa constitucional e sua realização prática. Diante dessa lacuna, e da omissão crônica dos poderes eleitos em enfrentá-la, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a intervir.

É nesse contexto que se insere a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635, conhecida como ADPF 635 ou "ADPF das Favelas". Proposta em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro perante o STF, a ação teve como objeto central a redução da letalidade policial em operações realizadas nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro. Ao longo dos anos seguintes, o STF determinou uma série de medidas estruturais para restringir e controlar as operações policiais — desde a limitação do uso de helicópteros em áreas densamente povoadas até a obrigatoriedade de câmeras corporais e a presença de equipes de saúde durante as ações. O julgamento final da ação ocorreu em abril de 2025.

A trajetória da ADPF 635, do seu ajuizamento até os eventos mais recentes, revela tensões institucionais profundas. De um lado, os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública registraram uma queda de 52% nas Mortes Decorrentes de Intervenção Policial no Rio de Janeiro entre 2019 e 2023, sugerindo que as medidas determinadas pelo STF produziram efeitos concretos. De outro, episódios como a Chacina do Jacarezinho — em maio de 2021, com 29 mortos em plena vigência da liminar da ADPF — e a Operação Contenção — em outubro de 2025, com 121 mortos após o julgamento final — demonstram que a intervenção judicial encontra limites estruturais que não podem ser superados apenas pela via jurídica.

Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a examinar o seguinte problema de pesquisa: em que medida a atuação do STF por meio da ADPF 635 representa uma resposta institucional legítima a falhas estruturais na proteção de direitos fundamentais, e em que medida ela evidencia os limites da intervenção judicial sobre políticas públicas de segurança, gerando tensões com os princípios de separação dos poderes e autonomia dos entes federados?

Para responder a essa questão, o trabalho adota como hipótese de trabalho a de que a ADPF 635 evidencia um padrão de judicialização estrutural da política de segurança pública no Rio de Janeiro, impulsionado pela omissão crônica dos poderes Executivo e Legislativo estaduais na proteção de populações vulnerabilizadas, e que a resposta do STF, embora juridicamente fundamentada e empiricamente efetiva em certa medida, revela tensões institucionais que não podem ser resolvidas apenas pela via judicial.

O referencial teórico que orienta a análise articula três eixos principais. O primeiro é o debate sobre judicialização e neoconstitucionalismo, desenvolvido a partir das contribuições de Luiz Werneck Vianna, Antoine Garapon, Max Moller e outros autores que analisam a expansão do papel do Judiciário nas democracias contemporâneas. O segundo é a teoria comparada do controle de constitucionalidade, com base em Ginsburg e Versteeg (2014), que oferece uma perspectiva internacional sobre as razões pelas quais países adotam mecanismos de revisão judicial. O terceiro é o conceito de supremocracia, desenvolvido por Oscar Vilhena Vieira (2008) para descrever a singular concentração de poderes no STF brasileiro — resultado da

amplitude normativa da Constituição de 1988 e das sucessivas reformas institucionais que expandiram as competências do Tribunal.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental. O corpus da pesquisa é composto pela literatura acadêmica especializada, por documentos institucionais relacionados à ADPF 635 — incluindo decisões e acórdãos do STF — e por dados empíricos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O recorte temporal abrange o período de 2019 a 2025.

O trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico, discutindo os conceitos de judicialização, neoconstitucionalismo, constituição dirigente e supremocracia. O segundo capítulo examina a ADPF 635 em suas múltiplas dimensões — jurídica, empírica e institucional —, incorporando os dados de letalidade policial e os episódios concretos que marcaram a vigência da ação. O terceiro capítulo apresenta a metodologia da pesquisa, a análise dos resultados e a discussão sobre as tensões entre os poderes da República evidenciadas pelo caso. Ao final, as considerações conclusivas sintetizam os argumentos centrais e apontam para as implicações do caso para o debate mais amplo sobre democracia, judicialização e segurança pública no Brasil.

CAPÍTULO I – JUDICIALIZAÇÃO: CONCEITO, CONTEXTO E FUNDAMENTOS TEÓRICOS

1.1. Judicialização: conceito e contexto

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5°, inciso XXXV, estabelece o princípio da inafastabilidade da jurisdição, garantindo que nenhuma lesão ao direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. O processo de redemocratização brasileira, consolidado em 1988, resultou no encerramento do regime militar, com debates se encaminhando sobre o futuro das instituições do país, culminando na "Constituição Cidadã", que restabeleceu direitos e garantias civis e políticos e a proteção destes pelas instituições democráticas.

A partir disso, segundo Vianna (1999), a falha do chamado welfare state nas sociedades democráticas modernas levou o poder judiciário a possuir um grau maior de intervenção em esferas de influência pertencentes a outros poderes que se mostraram ineficientes em atender as demandas sociais, fazendo com que juízes e atores semelhantes passassem cada vez mais a se imiscuir nas relações sociais contemporâneas. Nas instituições brasileiras, marcadas por instabilidades democráticas e períodos autoritários desde sua origem, e com um tecido social maculado por tais crises, a constituinte estabelecida após a redemocratização em 1988 fez a esfera judiciária ficar encarregada de salvaguardar os direitos constitucionalmente previstos a todo cidadão brasileiro em uma nação com um ideal muito recente e ainda fragmentado de cidadania.

> Na sociedade brasileira, um caso de capitalismo retardatário e de democracia política incipiente, a presença expansiva do direito e de suas instituições, mais do que indicativa de um ambiente social marcado pela desregulação e pela anomia, é a expressão do avanço da agenda igualitária em um contexto que, tradicionalmente, não conheceu as instituições da liberdade. Neste sentido, o direito não é "substitutivo" da República, dos partidos e do associativismo — ele apenas ocupa um vazio, pondo-se no lugar deles, e não necessariamente como solução permanente. (VIANNA, 1999, p. 150).

Esse diagnóstico de Vianna aponta para uma característica estrutural do constitucionalismo brasileiro: o Judiciário não apenas interpreta a lei, mas atua como um substituto funcional de outras instâncias que, por razões históricas e políticas, revelaram-se incapazes de garantir os direitos previstos formalmente. Essa dinâmica tem implicações diretas para o fenômeno da judicialização, que se manifesta com intensidade crescente nas últimas décadas.

Para compreender o alcance desse fenômeno no contexto brasileiro, é necessário situá-lo dentro do debate mais amplo sobre o controle de constitucionalidade e a expansão dos tribunais constitucionais no mundo. Ginsburg e Versteeg (2014) oferecem uma perspectiva comparada relevante ao analisarem as razões pelas quais países adotam o controle de constitucionalidade. Os autores identificam três grandes correntes teóricas que explicam essa adoção: as teorias baseadas nos direitos fundamentais, as teorias do mercado eleitoral e as teorias de difusão transnacional de instituições jurídicas.

O modelo americano de controle de constitucionalidade caracteriza-se pela revisão descentralizada exercida em todos os níveis do judiciário, operando apenas em disputas concretas. Já o modelo europeu, surgido no pós-guerra, introduziu o controle concentrado e abstrato por meio de tribunais constitucionais especializados. O Brasil adotou um modelo híbrido que combina elementos dos dois sistemas. O Supremo Tribunal Federal acumula funções de tribunal constitucional, órgão de cúpula do Judiciário e foro especializado — uma singularidade institucional relevante para compreender a intensidade do fenômeno da judicialização no país.

1.2. Neoconstitucionalismo e seus fundamentos

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo Moller (2011), é aprofundado com o debate neoconstitucionalista e suas implicações em relação ao constitucionalismo moderno dos estados liberais. A falha do welfare state em barrar o avanço de movimentos extremistas e autoritários na Europa durante a década de 1930 gerou um questionamento profundo sobre a legitimidade da lei, uma vez que o positivismo jurídico — em sua pretensão de neutralidade ética e moral — mostrou-se incapaz de conter o abuso do poder estatal.

As atrocidades da Segunda Guerra Mundial foram o ponto de inflexão decisivo. Como observam Ginsburg e Versteeg (2014), foi precisamente esse contexto que levou os europeus a começarem a duvidar dos méritos da soberania parlamentar irrestrita no período pós-guerra. Os horrores da guerra impulsionaram o desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos e induziram uma crescente consciência de direitos em todo o mundo, levando os países a adotarem versões mais maduras da democracia, que incluíam o controle constitucional como mecanismo de limitação da vontade da maioria.

É nesse contexto histórico que o neoconstitucionalismo emerge como doutrina. Conforme Moller (2011), tanto o movimento jurídico quanto a própria mudança que vem sofrendo o direito — principalmente nos países que adotam o sistema do civil law — acabam por serem conhecidos como neoconstitucionalismo. O direito passa a ser visto como equilíbrio, não mais cultuando a lei como os modelos clássicos liberais, mas atuando como mediador entre as demandas sociais e os limites impostos pela ordem constitucional.

Para complementar essa perspectiva, Garapon (2008) analisa como o papel do jurista nas sociedades contemporâneas passa a extrapolar sua esfera imparcial tradicional. O juiz adota um papel de terceira parte na resolução de conflitos, incorporando considerações éticas e morais ao interpretar as situações vividas pelas vítimas. O direito torna-se a última instância de uma moral social comum em uma sociedade que a perdeu, pois, como sintetiza o autor, "a demanda da justiça vem do desamparo da política" (Garapon, 2008, p. 15).

> Na pessoa do juiz, a sociedade não busca apenas o papel de árbitro ou de jurista, mas igualmente o de conciliador, pacificador das relações sociais, e até mesmo animador de uma política pública, como por exemplo, a de prevenção da delinquência. (Garapon, 2008, p. 25).

Como aponta Vieira (2008, p. 447-448), a abertura do STF a novos atores políticos — conferida pelo artigo 103 da Constituição de 1988 — transformou o Tribunal em uma câmara de revisão de decisões majoritárias, acionada por aqueles que foram derrotados na arena representativa. Essa utilização recorrente do STF

como arena alternativa de disputa política é uma das marcas centrais do fenômeno da judicialização no Brasil.

1.3. Judicialização de políticas públicas: Neoconstitucionalismo e política de segurança

O conceito da judicialização, apresentado dentro da visão neoconstitucionalista, segundo Prazak et al (2020), aponta o neoconstitucionalismo como elemento central na ampliação da proteção de direitos fundamentais, embora também levante questionamentos quanto à expansão do poder judicial. Outra perspectiva que corrobora com a judicialização no contexto de auxílio à cidadania e do bem-estar social é a de Canotilho (1983), que interpreta a constituinte como uma constituição dirigente: o Estado é pensado e montado visando o cumprimento de determinados fins, e o material constitucional se legitima quando passa a ver os fins previstos com a criação da máquina estatal como objetivos a serem cumpridos.

> A Constituição Federal pátria, promulgada em 1988, apresenta caráter notadamente dirigente, na medida em que traz em seu bojo de modo extensivo inúmeras promissões, demonstrando o cuidado empregado do legislador originário ao dispor sobre obrigações estatais e consubstanciando um projeto de construção do futuro. (Junior e Oliveira, 2021, p. 39-40).

No campo específico das políticas públicas de segurança, Silva e Batista (2021) destacam que a origem do termo "segurança pública" no ordenamento jurídico brasileiro remonta à constituinte de 1934. A instituição da polícia militar, regulamentada durante o período autoritário, marcou profundamente a cultura e as práticas das forças policiais no país. Com a redemocratização de 1988, uma nova ordem a respeito da segurança pública foi inaugurada, tornando-a um direito fundamental de todos os cidadãos.

> A segurança pública é um serviço universal e direito de todos, evidenciado por meio de políticas públicas produzidas pelo Estado, a fim de garantir a observância e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, previstos no art. 5°, caput, CRFB/88. (Silva e Batista, 2021, p. 312).

1.4. A Supremocracia e a concentração de poderes no STF

Para compreender plenamente o fenômeno da judicialização no Brasil, é necessário examinar a singularidade institucional do Supremo Tribunal Federal. Vieira (2008) cunhou o conceito de "supremocracia" para descrever o processo de paulatina concentração de poderes na esfera de jurisdição do STF, resultante da combinação entre a amplitude normativa da Constituição de 1988 e as sucessivas reformas institucionais que expandiram as competências do Tribunal.

A equação descrita por Vieira é direta: se tudo é matéria constitucional, o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno. Qualquer movimento mais brusco dos administradores ou dos legisladores gera um incidente de inconstitucionalidade que, por regra, deságua no STF. Os dados são eloquentes: em 1940, o Supremo recebeu 2.419 processos; em 1990, após a promulgação da nova Constituição, esse número saltou para 18.564; em 2000, chegou a 105.307; e em 2002 atingiu o pico de 160.453 processos recebidos (Vieira, 2008, p. 447).

A arquitetura institucional do STF é outro fator central. Ao STF foram atribuídas funções que, na maioria das democracias contemporâneas, estão divididas em pelo menos três tipos de instituições: tribunais constitucionais, foros judiciais especializados e tribunais de recursos de última instância (Vieira, 2008, p. 447). Essa acumulação de funções cria uma sobrecarga institucional e, ao mesmo tempo, confere ao STF uma centralidade política sem paralelo em democracias comparáveis. Essa concentração de poder não é apenas quantitativa, mas também qualitativa, refletindo-se na capacidade da instituição de pautar e resolver questões de alta relevância política, social e econômica — como evidenciado de forma paradigmática pela ADPF 635.

CAPÍTULO II – ADPF 635: CONCEITO, CONTEXTO E IMPLICAÇÕES

2.1 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) constitui um instrumento de controle concentrado de constitucionalidade previsto no ordenamento jurídico brasileiro, com fundamento na Constituição Federal de 1988 e regulamentação pela Lei nº 9.882/1999. Sua finalidade é evitar ou reparar lesão a preceitos fundamentais resultante de ato do Poder Público, incluindo normas infraconstitucionais ou interpretações incompatíveis com a Constituição.

Trata-se de um mecanismo de competência do Supremo Tribunal Federal, destinado a assegurar a integridade da ordem constitucional em situações nas quais não haja outro meio eficaz de proteção jurisdicional. A ADPF se insere como instrumento de contenção de violações estruturais a direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão ou insuficiência normativa por parte dos demais poderes.

Para compreender a ADPF no contexto do debate sobre controle de constitucionalidade, é útil retomar a distinção traçada por Ginsburg e Versteeg (2014) entre o modelo de revisão abstrata e o modelo de revisão concreta. A ADPF se aproxima do modelo de revisão abstrata característico dos tribunais constitucionais europeus, na medida em que não exige necessariamente uma disputa concreta entre partes litigantes — basta a demonstração de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental. No marco da supremocracia descrita por Vieira (2008), a regulamentação e o uso crescente da ADPF representam mais um vetor de expansão da autoridade do STF, conferindo-lhe capacidade de intervir em domínios que, em outros modelos institucionais, seriam reservados à deliberação política majoritária.

2.2 Origem e contexto da ADPF 635

A ADPF 635 foi proposta em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) perante o Supremo Tribunal Federal, tendo como objeto a redução da letalidade policial em operações realizadas em comunidades do Estado do Rio de Janeiro. A

ação surgiu em um contexto de elevada violência letal associada a operações policiais, frequentemente realizadas em áreas periféricas e marcadas por forte vulnerabilidade socioeconômica.

O contexto histórico da ADPF 635 não pode ser compreendido sem referência às heranças institucionais do período autoritário brasileiro: a polícia militar foi estruturada sob uma lógica de combate ao "inimigo interno", influenciada pela doutrina de segurança nacional do regime militar, herança que se manifesta na persistência de práticas violentas e seletivas nas operações policiais, especialmente em comunidades pobres e predominantemente negras.

A proposição da ADPF 635 insere-se na lógica descrita por Vieira (2008) e Ginsburg e Versteeg (2014) sobre o uso estratégico dos tribunais constitucionais por forças políticas. A ação judicial tornou-se um instrumento para disputar, na arena jurisdicional, uma pauta que encontrava resistências nas esferas legislativa e executiva estaduais, ilustrando como o STF foi acionado como segunda arena política diante da ausência de respostas efetivas dos demais poderes.

2.3 Conteúdo e medidas determinadas

No julgamento da ADPF 635, o Supremo Tribunal Federal determinou a adoção de diversas medidas voltadas à restrição e ao controle das operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro. Entre as medidas determinadas, destacam-se: a restrição do uso de helicópteros em operações policiais em áreas densamente povoadas, salvo em hipóteses excepcionais; a obrigatoriedade de proteção a escolas e unidades de saúde durante operações; a exigência de maior precisão na expedição de mandados de busca e apreensão; a presença de ambulâncias e equipes de saúde durante operações policiais; a implementação de sistemas de gravação audiovisual em viaturas e fardamentos policiais; e o incentivo à investigação independente de mortes decorrentes de intervenção policial.

Essas medidas têm como fundamento a proteção de preceitos constitucionais como o direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à igualdade, à segurança e à inviolabilidade do domicílio. A abrangência das medidas evidencia o traço que Vieira

(2008) identifica como característico da supremocracia brasileira: a ausência de uma postura de deferência em relação às escolhas do legislador e do administrador.

2.4 O contexto empírico: dados de letalidade policial e desigualdade estrutural

A compreensão da ADPF 635 exige que se examine o cenário empírico que a motivou. Em 2019, ano do ajuizamento da ADPF 635, foram registradas 1.814 Mortes Decorrentes de Intervenção Policial (MDIPs) no Estado do Rio de Janeiro, com taxa de 11,3 mortes por 100 mil habitantes. Em 2023, esse número caiu para 871 mortes, representando uma redução de 52% — queda que o FBSP associa, em parte, às restrições impostas pela ADPF. Apesar disso, os padrões de letalidade no estado permanecem muito acima da média nacional, que oscilou entre 3,2 e 3,1 por 100 mil habitantes no mesmo período, levando o FBSP a recomendar uma redução adicional de 66% para que o Rio de Janeiro atinja níveis considerados aceitáveis em uma democracia (FBSP, 2024).

O perfil das vítimas revela a dimensão racial do problema. Entre 2019 e 2023, 99% das vítimas de intervenção policial eram homens, 54,5% tinham entre 12 e 24 anos de idade, e pessoas negras morreram 6,4 vezes mais do que brancas nessas operações (FBSP, 2024). O Atlas da Violência 2026, elaborado pelo IPEA e pelo FBSP, aponta que, em 2024, foram registrados 32.820 homicídios de pessoas negras no Brasil — correspondendo a 77% do total de homicídios do país. No período de 2014 a 2024, o número de homicídios entre não negros caiu 38,9%, ao passo que entre negros a redução foi de apenas 21,7% (IPEA; FBSP, 2026).

O FBSP concluiu que a ADPF 635 "desempenha papel fundamental para consolidar mecanismos de controle, fiscalização e transparência na atividade policial". Contudo, os dados também demonstram que a decisão judicial, por si só, não foi suficiente para resolver as contradições estruturais da política de segurança pública fluminense.

2.5 Eventos marcantes durante a vigência da ADPF 635

Entre o ajuizamento da ADPF 635 em 2019 e seu julgamento final em abril de 2025, o estado do Rio de Janeiro foi palco de uma série de operações policiais de alta

letalidade que colocaram em evidência as tensões entre as determinações do STF e a condução efetiva da política de segurança pública estadual.

O primeiro e mais emblemático foi a Chacina do Jacarezinho, ocorrida em 6 de maio de 2021. Conduzida pela Polícia Civil no âmbito da chamada Operação Exceptis, a ação resultou em pelo menos 29 mortes, tornando-se a operação policial mais letal da história da cidade do Rio de Janeiro. A operação foi realizada em plena vigência da liminar da ADPF 635. A Polícia Civil negou irregularidades, afirmando que os policiais agiram em legítima defesa. Organizações como a Anistia Internacional, a Human Rights Watch e a Defensoria Pública do Rio de Janeiro teceram severas críticas, apontando indícios de execuções extrajudiciais e alteração de cenas de crime. A repercussão foi também internacional, com manifestações da ONU alertando que a força letal deve ser usada como último recurso.

O segundo episódio relevante foi a Chacina da Vila Cruzeiro, em maio de 2022, com 23 mortos nos complexos da Penha e do Alemão. O ministro Edson Fachin, relator da ADPF 635, manifestou preocupação com a operação. O governador Cláudio Castro defendeu a ação e afirmou que a PMERJ havia seguido todos os protocolos estabelecidos pela ADPF 635. Dois meses depois, em julho de 2022, uma operação conjunta no Complexo do Alemão resultou em 17 mortos e gerou repercussão internacional em veículos como BBC, Reuters, Washington Post e Al Jazeera.

O episódio mais grave ocorreu após o julgamento final da ADPF 635. Em 28 de outubro de 2025, o governo do estado deflagrou a Operação Contenção, com aproximadamente 2.500 agentes, nos Complexos do Alemão e da Penha. A operação resultou em 121 mortes — 117 civis e 4 policiais —, tornando-se a mais letal da história do estado. O governador Cláudio Castro classificou a operação como "um sucesso" e, antes mesmo da identificação dos corpos, declarou que todos os mortos eram criminosos. Especialistas em direitos humanos da ONU expressaram grande preocupação e pediram investigação independente. Castro chegou a chamar a ADPF 635 de "maldita". O STF respondeu determinando que o estado enviasse à Polícia Federal todas as imagens captadas durante a operação para realização de perícia.

Esses episódios, tomados em conjunto, ilustram com clareza o argumento central desta pesquisa: a judicialização da política de segurança pública no Rio de Janeiro não é um fenômeno pontual ou abstrato, mas um conflito institucional contínuo e recorrente, que se estende do ajuizamento da ADPF em 2019 até os eventos mais recentes de 2025.

2.6 Judicialização, separação de poderes e controvérsias institucionais

A ADPF 635 pode ser compreendida à luz do fenômeno da judicialização da política, no qual questões tradicionalmente atribuídas aos poderes Executivo e Legislativo passam a ser submetidas à apreciação do Poder Judiciário. Ao determinar medidas específicas para a condução de operações policiais, o STF interfere diretamente na discricionariedade administrativa do governo estadual, em um nível de detalhamento que ultrapassa o que seria esperado de uma decisão estritamente declaratória de inconstitucionalidade.

É importante, todavia, distinguir judicialização de ativismo judicial. Enquanto a judicialização decorre da própria expansão do acesso à jurisdição constitucional — e, portanto, de uma demanda externa que chega ao Judiciário —, o ativismo judicial refere-se a uma postura interpretativa mais expansiva por parte do próprio Judiciário. A ADPF 635 apresenta elementos de ambos: foi provocada por um ator político externo, mas o alcance das medidas determinadas pelo STF revela uma postura interpretativa bastante ativa, que evidencia os traços da supremocracia identificados por Vieira (2008).

CAPÍTULO III – METODOLOGIA, ANÁLISE E DISCUSSÃO

3.1 Natureza e delineamento da pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental. O objeto central é a ADPF 635 e seus desdobramentos no sistema político-institucional brasileiro, com foco específico na tensão entre a atuação do Supremo Tribunal Federal e os princípios de separação dos poderes e autonomia dos entes federados no campo da segurança pública.

A escolha pelo estudo de caso justifica-se pela natureza do problema investigado: trata-se de um fenômeno contemporâneo, complexo e delimitado, no qual os limites entre o objeto de estudo e seu contexto não são claramente evidentes. A ADPF 635 reúne, em um único caso, as principais dimensões do debate sobre judicialização da política no Brasil: a expansão da jurisdição constitucional, a omissão dos poderes eleitos na proteção de direitos fundamentais, e a resposta institucional do STF a uma crise estrutural de segurança pública.

O referencial teórico que orienta a análise articula três eixos principais: o debate sobre judicialização e neoconstitucionalismo (Vianna, 1999; Moller, 2011; Garapon, 2008; Brasil, 2014); a teoria comparada do controle de constitucionalidade (Ginsburg e Versteeg, 2014); e o conceito de supremocracia como chave interpretativa da singularidade institucional do STF no sistema político brasileiro (Vieira, 2008).

3.2 Fontes e procedimentos de análise

O corpus documental da pesquisa é composto por três categorias de fontes. A primeira abrange a literatura acadêmica especializada em direito constitucional, ciência política e segurança pública. A segunda categoria compreende documentos institucionais relacionados à ADPF 635, incluindo o texto da ação, as decisões e acórdãos do STF, e manifestações públicas de ministros e autoridades sobre o caso. A terceira categoria é formada por dados empíricos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

O recorte temporal da pesquisa abrange o período de 2019 a 2025, correspondente ao ajuizamento da ADPF 635 e ao desenvolvimento de seus desdobramentos institucionais, incluindo o julgamento final em abril de 2025 e os eventos subsequentes que reacenderam o debate sobre a efetividade da decisão judicial.

3.3 Hipótese e questão central de pesquisa

A questão central que orienta esta pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: em que medida a atuação do STF por meio da ADPF 635 representa uma resposta institucional legítima a falhas estruturais na proteção de direitos fundamentais, e em que medida ela configura uma extrapolação dos limites constitucionais da função judicial, desequilibrando a separação dos poderes?

A hipótese de trabalho adotada é a de que a ADPF 635 evidencia um padrão de judicialização estrutural da política de segurança pública no Rio de Janeiro, impulsionado pela omissão crônica dos poderes Executivo e Legislativo estaduais na proteção de populações vulnerabilizadas, e que a resposta do STF, embora juridicamente fundamentada, revela tensões institucionais que não podem ser resolvidas apenas pela via judicial.

3.4 Análise: judicialização como resposta a uma falha estrutural

Os dados empíricos analisados no capítulo II oferecem um ponto de partida sólido para a discussão. A redução de 52% nas MDIPs entre 2019 e 2023, apontada pelo FBSP, sugere que as restrições impostas pela ADPF produziram efeitos concretos na diminuição da letalidade policial. Ao mesmo tempo, a persistência de operações altamente letais demonstra que a decisão judicial, por si só, não foi capaz de transformar estruturalmente a cultura institucional das forças de segurança fluminenses.

Esse paradoxo é revelador. Ele sugere que a atuação do STF produziu efeitos sobre a frequência das operações, mas não sobre sua intensidade quando realizadas. A ADPF 635 foi eficaz em restringir o número de operações, mas insuficiente para transformar a lógica de uso da força que orienta a condução dessas ações — o que

aponta para um limite estrutural da intervenção judicial em matéria de segurança pública.

Esse achado dialoga diretamente com a perspectiva de Vianna (1999), para quem o direito "apenas ocupa um vazio, pondo-se no lugar" de instâncias que falharam, sem necessariamente constituir uma solução permanente. A ADPF 635 preencheu um vazio de accountability — a ausência de mecanismos efetivos de controle e responsabilização das forças policiais —, mas não substituiu a necessidade de reformas legislativas e administrativas que somente os poderes eleitos têm condições de promover de forma sustentável.

3.5 Análise: desequilíbrio entre os poderes e limites da supremocracia

A análise da ADPF 635 também ilumina as tensões inerentes ao modelo de supremocracia descrito por Vieira (2008). A postura do STF ao longo do caso — determinando medidas operacionais específicas, monitorando o cumprimento das determinações e, após a Operação Contenção, requisitando imagens à Polícia Federal — revela um Tribunal que vai muito além da função clássica de revisor de inconstitucionalidades.

Contudo, os episódios analisados revelam também os limites práticos dessa postura. A reação do governador Cláudio Castro — que chamou a ADPF de "maldita" e classificou a Operação Contenção como "um sucesso" — ilustra as dificuldades de implementação de decisões judiciais quando o poder político resistente conta com apoio eleitoral e controle sobre as forças de segurança. O STF tem autoridade constitucional para determinar a proteção de direitos fundamentais; mas carece dos instrumentos políticos e administrativos necessários para garantir a implementação efetiva dessas determinações.

CONCLUSÃO

A legitimidade da intervenção judicial: o STF diante do vazio institucional

A trajetória da ADPF 635, do seu ajuizamento em 2019 ao julgamento final em abril de 2025 e aos eventos subsequentes, oferece um retrato fiel das contradições que marcam o constitucionalismo democrático brasileiro. Ao longo desse percurso, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a ocupar um espaço que os poderes eleitos — em especial o Executivo estadual do Rio de Janeiro — sistematicamente se recusaram a preencher: o da proteção efetiva dos direitos fundamentais das populações que vivem nas comunidades periféricas fluminenses.

O primeiro movimento desta conclusão é, portanto, o reconhecimento da legitimidade da intervenção judicial. Os dados do FBSP são inequívocos: entre 2019 e 2023, as Mortes Decorrentes de Intervenção Policial no estado do Rio de Janeiro caíram 52%, passando de 1.814 para 871 casos. Essa redução coincide com a vigência das medidas determinadas pela ADPF 635 e com a pressão institucional exercida pelo STF sobre o governo estadual. Sem a intervenção judicial, é razoável supor que essa redução não teria ocorrido, ou teria ocorrido em ritmo muito mais lento.

Essa legitimidade é reforçada pelo contexto histórico e estrutural em que a ADPF foi proposta. A violência policial no Rio de Janeiro não é um fenômeno acidental ou circunstancial. Ela é o produto de décadas de uma cultura institucional moldada pela doutrina de segurança nacional do regime militar, que orientou as forças policiais a tratar determinados segmentos da população como "inimigos internos" a serem combatidos, e não como cidadãos a serem protegidos. Os dados do Atlas da Violência 2026 confirmam a persistência dessa lógica: 77% das vítimas de homicídio no Brasil são negras (IPEA; FBSP, 2026).

Diante desse quadro, a omissão dos poderes Legislativo e Executivo estaduais não pode ser interpretada como mera ineficiência administrativa. É exatamente nesse ponto que a lógica descrita por Garapon (2008) se torna mais precisa: "a demanda da justiça vem do desamparo da política". A ADPF 635 não surgiu porque o STF quis

expandir sua influência; surgiu porque as vítimas da violência policial e seus representantes não tinham outro caminho institucional disponível.

Os limites da intervenção: o que a decisão judicial não pode fazer

O segundo movimento desta conclusão é igualmente necessário: o reconhecimento dos limites reais da intervenção judicial. A Operação Contenção, realizada em outubro de 2025 — meses após o julgamento final da ADPF 635 —, com 121 mortos e a declaração do governador de que todos os mortos eram criminosos, demonstra de forma contundente que uma decisão judicial, por mais bem fundamentada que seja, não tem o poder de transformar por si só a cultura institucional de uma força de segurança.

Esse limite não é uma falha do STF — é uma característica estrutural da intervenção judicial em políticas públicas. Como observa Vianna (1999), o direito "apenas ocupa um vazio, pondo-se no lugar" das instâncias que falharam, sem constituir uma solução permanente. A ADPF 635 restringiu operações, criou obrigações de transparência e accountability, e produziu uma redução estatística significativa na letalidade policial. Mas ela não reformou a doutrina de uso da força que orienta as polícias fluminenses, não alterou os critérios de seleção e formação dos policiais, e não criou os mecanismos de responsabilização que seriam necessários para garantir que episódios como os do Jacarezinho, da Vila Cruzeiro e da Operação Contenção não se repetissem.

Essas transformações dependem de vontade política dos poderes eleitos. Dependem de legislação aprovada pelo Parlamento, de políticas públicas formuladas e implementadas pelo Executivo, de investimentos em formação policial, de sistemas de corregedoria que funcionem independentemente da pressão política. O STF pode determinar; mas não pode governar. Pode fixar parâmetros constitucionais; mas não pode substituir a ação política que a democracia exige dos poderes representativos.

O STF, a democracia e o desequilíbrio entre os poderes

O terceiro movimento desta conclusão diz respeito ao que a ADPF 635 revela sobre o equilíbrio — ou desequilíbrio — entre os poderes da República no Brasil

contemporâneo. O conceito de supremocracia desenvolvido por Vieira (2008) é útil não como crítica ao STF, mas como diagnóstico de uma patologia sistêmica. A concentração de poderes no STF não é o resultado de uma ambição institucional da Corte, mas o produto de um sistema político no qual os poderes representativos frequentemente falham em cumprir suas obrigações constitucionais.

Ginsburg e Versteeg (2014) demonstram que a adoção de mecanismos de controle constitucional está historicamente associada a contextos de fragilidade democrática e desconfiança nas instituições majoritárias. O caso brasileiro confirma essa tese de forma exemplar: o STF tornou-se o guardião de última instância dos direitos fundamentais precisamente porque as demais instituições democráticas revelaram-se, em muitos contextos, incapazes ou indispostas a cumprir esse papel. Em um país marcado por instabilidades democráticas e por uma herança autoritária que ainda se manifesta em suas instituições de segurança, a existência de um tribunal constitucional forte e ativo não é um luxo — é uma necessidade.

Isso não significa, contudo, que o modelo atual seja isento de riscos. A supremocracia tem custos democráticos reais. Quando o STF assume o papel de formulador de políticas públicas, ele entra em um terreno que, em democracias consolidadas, é reservado aos poderes eleitos e responsáveis perante os cidadãos. Há uma tensão genuína entre a necessidade de proteger direitos fundamentais pela via judicial e a necessidade de preservar a legitimidade democrática das decisões políticas. Essa tensão não tem resolução simples, e qualquer análise honesta do fenômeno da judicialização precisa reconhecê-la.

Considerações finais

A ADPF 635 é, ao mesmo tempo, um exemplo do melhor e do mais problemático que o constitucionalismo brasileiro tem a oferecer. No melhor: a capacidade do sistema jurídico de responder a violações estruturais de direitos fundamentais quando os poderes políticos falham, protegendo populações historicamente marginalizadas e produzindo efeitos concretos na redução da violência letal. No mais problemático: a evidência de que, mesmo com a autoridade formal do

mais alto tribunal do país, a transformação das práticas institucionais de segurança pública encontra limites que a intervenção judicial não consegue superar sozinha.

O Rio de Janeiro permanece, após mais de seis anos de ADPF 635, com taxas de letalidade policial muito acima da média nacional, com uma estrutura racializada da violência que atinge de forma desproporcional sua população negra e periférica, e com um governo estadual que resistiu ativamente às determinações do STF. Isso não é uma falha da judicialização — é a demonstração de que a judicialização, por mais necessária que seja, não substitui a reforma política, a transformação institucional e a vontade democrática de garantir, de forma igualitária, o direito à segurança para todos os cidadãos brasileiros.

Enquanto essa vontade não se consolidar nos poderes eleitos, o STF continuará sendo chamado a ocupar o espaço deixado vazio pela omissão política. A questão que fica não é se o STF foi longe demais. É por que os poderes eleitos não foram longe o suficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Jeferson Luís Ancelmo. Judicialização da política e ativismo judicial: diferenças e semelhanças. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 5, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. Coimbra: Coimbra Editora, 1983.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da Segurança Pública Fluminense pós ADPF 635. São Paulo: FBSP, 2024.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião das promessas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? Journal of Law, Economics and Organization, v. 30, n. 3, p. 587–622, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Atlas da Violência 2026. Brasília: IPEA; São Paulo: FBSP, 2026.

JUNIOR, Dirley da Cunha; OLIVEIRA, Márcio Luís de. Teoria da Constituição Dirigente e sua recepção no Brasil. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, 2021.

MARIZ, Renata. STF e a judicialização dos direitos fundamentais. [S.l.: s.n.], 2024.

MOLLER, Max. Teoria geral do neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

PESSOA, Robertônio Santos; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Segurança pública e cidadania. Revista de Direito Administrativo, 2010.

PRAZAK, Miroslav et al. Neoconstitucionalismo e judicialização: perspectivas críticas. Revista de Estudos Jurídicos, 2020.

SILVA, Juvêncio Borges; BATISTA, Keila Rodrigues. Segurança pública como direito fundamental. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 15, n. 2, p. 306–325, 2021.

VIANNA, Luiz Werneck et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, n. 2, p. 441–464, 2008.