

DIÁLOGOS ENTRE O STF E A CORTE IDH NA ADPF 635: UMA NOVA PERSPECTIVA SOBRE A PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL?

DIALOGUE BETWEEN STF AND IDH COURT FROM ADPF 635: A NEW PERSPECTIVE ABOUT PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN BRAZIL?

Stanlei Ernesto Prause Fontana ¹

Cássia Camila Cirino dos Santos Fontana ²

Resumo: O presente artigo tem o propósito de investigar se haveria ou não indícios de que o Supremo Tribunal Federal - STF tem mudado de postura quanto à importância e ao papel dos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH a partir do julgamento da ADPF 635. O constitucionalismo transformador na América Latina surgiu com o objetivo de superar a desigualdade e a exclusão social a partir da tríade direitos humanos, democracia e Estado de Direito, conceitos compreendidos a partir de experiências concretas consideradas, por muitos, inaceitáveis. Caracterizado pela interação entre os níveis interno e convencional, o constitucionalismo transformador exige diálogos e promove aprendizados recíprocos entre os juizes nacionais e os juizes interamericanos, o que ressalta a importância do controle de convencionalidade e da Corte IDH, principal intérprete da Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH. Os diálogos judiciais não têm sido a tônica das decisões do STF em temas centrais para a democracia, conforme se verificou no caso *Gomes Lund v. Brasil*. No julgamento da ADPF 635, conhecida como *ADPF das Favelas*, o STF estabeleceu diálogo efetivo com a Corte IDH, com base no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, iniciativa que sugere mudança de posicionamento quanto à importância do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Embora não se possam fazer juízos definitivos sobre a mudança de posicionamento do STF quanto ao papel da Corte IDH, a *ADPF das Favelas* representa ganho na efetivação dos direitos humanos e demonstra como a conversação com o SIDH possibilita a apreensão de elementos que auxiliam na compreensão crítica da realidade nacional.

Palavras-chave: Constitucionalismo Transformador. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diálogos Judiciais. Direitos Humanos. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: The present paper has the purpose to investigate if there would be or not evidences of Supreme Federal Court – STF has changed posture about the importance and the role of precedents of Interamerican Court of Human Rights – IDH Court since the judgment of ADPF 635. The transformative constitutionalism in Latin America arises with the objective to overcome the inequality and social exclusion based on triad human rights, democracy and Rule of Law, concepts understood from concrete experiences considered, for so many people, unacceptable. Characterized by the interaction between conventional and intern levels, the transformative constitutionalism needs dialogues and promotes reciprocal learning between national judges and Interamerican judges, which rebound the importance of conventionality control and IDH Court, main interpreter of American Convention of Human Rights – CADH. However, the judicial dialogues have not been the tone of STF decisions about human rights, as it turned out in *Gomes Lund and Others v. Brasil* case. Although, in ADPF 635 judgment, known as *ADPF das Favelas*, STF made effective dialogue with IDH Court, based on *Favela Nova Brasília v. Brasil* case. Although final judgments cannot be made about changing of STF position about Court IDH role, *ADPF das Favelas* means achievement in the effectiveness of human rights and show how conversation with SIDH enables the apprehension of elements that help in critic comprehension of national reality.

Keywords: Transformative Constitutionalism. Interamerican Court of Human Rights. Judicial Dialogues. Human Rights. Supreme Federal Court.

- ¹ Doutorando em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná – EMAP. Graduado em Direito pela União de Ensino do Sudoeste do Paraná. Chefe de Seção na Revista Direitos Fundamentais Democracia (Qualis A1). Advogado militante em Curitiba/PR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0325717867826938>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9606-3035>. E-mail: stanlei.fontana@gmail.com
- ² Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Especialista em Direito Previdenciário pelo Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV). Especialista em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Advogada militante em Curitiba-PR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2288436591982928>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2589-363X>. E-mail: cassiacirino@yahoo.com.br

Introdução

A América Latina tem muitos desafios pela frente para consolidar o regime democrático e o Estado de Direito como realidades que transcendam a mera aparência ou formalidade. Se, ontem, as ditaduras militares foram superadas, hoje o desafio comum aos países do subcontinente consiste em eliminar as sensíveis desigualdades sociais e econômicas, a arbitrariedade, o clientelismo, a corrupção e fortalecer as instituições nacionais. Tais peculiaridades demonstram que o constitucionalismo transformador, destinado a mudar a realidade das pessoas, pode ter grande utilidade na realização das promessas das Constituições que ainda não foram cumpridas.

Os problemas comuns aos vários países da América Latina puderam ser repensados com a atuação dos órgãos do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos - SIDH, que possibilitaram às vítimas e aos seus familiares o direito de contestar as práticas espúrias dos países na esfera regional. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH têm contribuído para a fixação de parâmetros protetivos e exigido que os países adaptem o direito interno às disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH.

A ampliação da tutela dos direitos na região exige o diálogo entre as esferas interna e internacional, principalmente no que diz respeito aos assuntos apreciados pela Corte IDH, sensíveis e recorrentes em toda a América Latina, o que nem sempre tem ocorrido da forma adequada. O Supremo Tribunal Federal - STF tem sido criticado por não considerar os precedentes do SIDH, que se limitam, nas poucas ocasiões em que foram citados, a argumentos marginais e sem relevância no resultado dos julgamentos.

Entretanto, na análise da ADPF 635, o STF parece ter dialogado com o precedente do caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, já que ambos versam sobre a violência policial nas comunidades do Rio de Janeiro, postura diferente daquela que manteve ao longo dos anos, caracterizada pelo silêncio ou pela timidez das interações com o SIDH. Por esses motivos, o presente artigo tem o propósito de investigar se haveria ou não indícios de que o STF tem mudado de postura quanto à importância e ao papel dos precedentes da Corte IDH.

Para tanto, no primeiro capítulo, discorre-se sobre o constitucionalismo transformador na América Latina e a atividade interpretativa que coloca em prática, vocacionada a fortalecer as democracias e a fazer com que as sociedades sejam mais igualitárias. Assevera-se que o constitucionalismo transformador seria espécie de direito responsivo - preocupado com as próprias consequências - e que teria surgido com a abertura das Constituições latino-americanas, o crescimento do SIDH e os vários movimentos sociais. Aponta-se que a preocupação com os problemas específicos da região teria motivado o *Ius Constitutionale Commune*, marcado pelas interações entre o direito interno, o Direito Internacional e pelo diálogo entre os referidos níveis.

No segundo capítulo, explica-se que os diálogos não têm sido praticados no âmbito do STF e que as poucas referências aos precedentes da Corte IDH nas decisões constituem *obiter dicta*. Afirma-se que a posição do STF se pautaria por concepções tradicionais da soberania e da supremacia da Constituição, em detrimento da abertura para o Direito Internacional. Exploram-se o caso *Gomes Lund v. Brasil* como o exemplo emblemático da perspectiva estatalista da jurisdição nacional e as consequências que o Brasil teve com a referida decisão, que gerou condenação do Brasil na Corte IDH.

Já no terceiro capítulo, trata-se do julgamento da ADPF 635, no qual o STF parece ter empreendido diálogo efetivo com a Corte IDH a partir do caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, em que se considerou a violência policial nas favelas do Rio de Janeiro violadora de direitos humanos. Observa-se que o precedente interamericano integrou as razões de decidir e que não se limitou a mero argumento de apoio, como tinha sido a praxe até então, o que contribuiu para o fortalecimento dos direitos humanos na ordem interna.

Sugere-se, por fim, que o julgamento da ADPF 635 pode representar nova perspectiva do STF no que toca à importância e ao papel que as decisões da Corte IDH exercem na jurisdição brasileira.

***Ius Constitutionale Commune* e a Necessidade de Diálogo**

O constitucionalismo transformador na América Latina surgiu com o propósito de superar a desigualdade e a exclusão sociais com base na tríade direitos humanos, democracia e Estado de Direito, conceitos compreendidos a partir de experiências concretas consideradas inaceitáveis (Bogdandy, 2015, p. 20). A prática interpretativa do constitucionalismo transformador é engajada com a construção de sociedades mais igualitárias e mais democráticas (Bogdandy; Ureña, 2021, p. 30).

Os graves problemas estruturais da região "a mais desigual e violenta do mundo" revelam que as propostas tradicionais do "direito repressivo" voltado à coerção e subordinado à política - e do "direito autônomo" liberto da política e insensível aos efeitos que produz - são incapazes de dar respostas adequadas às deficiências estruturais do subcontinente (Bogdandy; Ureña, 2021, p. 31). O constitucionalismo transformador seria espécie de "direito responsivo", modelo que conserva a separação da política e que reflete sobre os efeitos que produz (Bogdandy; Ureña, 2021, p. 31).

A proposta reflexiva do constitucionalismo transformador se justifica no contexto latino-americano, em que a maior parte dos países adotou Constituições com amplos catálogos de direitos fundamentais e ainda convive com a desigualdade, a discriminação, a arbitrariedade e a opressão (Ugarte, 2017, p. 119). Por não terem níveis adequados de tutela de direitos, muitos Estados possuem democracias meramente aparentes, desprovidas de efetividade (Ugarte, 2017, p. 119).

O constitucionalismo regional transformador deve-se à combinação do crescente fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos - SIDH e das mudanças que as medidas adotadas colocaram em prática, da edição de Constituições com cláusulas de abertura que viabilizam diálogos entre o Direito Interno e o Direito Internacional dos Direitos Humanos e dos movimentos sociais que buscam realizar a justiça e os direitos (Piovesan, 2017, p. 27-28).

Desde o início do Século XXI, a Convenção Americana de Direitos Humanos - CADH atribuiu às instituições do SIDH mandato transformador que fundamenta as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos - Corte IDH sobre os principais problemas da região, como a debilidade institucional, exclusão social e violência sistêmica, cuja jurisprudência constituiu espécie de *Ius Constitutionale Commune* na América Latina (Bogdandy, 2019, p. 233).

A vocação transformadora do mandato decorre da interpretação evolutiva que a Corte IDH tem dado às disposições da CADH, que faz do Direito Constitucional instrumento de mudança da realidade (Bogdandy, 2019, p. 233). Fenômeno comum a outros países, o constitucionalismo transformador, na América Latina, caracteriza-se pela: (a) combinação das Constituições nacionais e do regime internacional, em que operam a Corte IDH e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos; e (b) complementação dos dois níveis com diálogos horizontais (Bogdandy, 2019, p. 233).

Os direitos ganharam níveis constitucionais e convencionais de proteção que exigem dos juízes nacionais e internacionais "perspectiva dialógica de cooperação coordenada e construtiva" (Borges; Piovesan, 2019, p. 11). Consequentemente, o controle de convencionalidade passou a ser mecanismo de resolução de conflitos normativos, que visa a estabelecer a norma mais protetiva, a despeito do grau de hierarquia, consoante o princípio *pro homine* ou *pro persona* (Conci, 2014, p. 367).

Realizado no fluxo do Direito Internacional, o controle de convencionalidade requer diálogos entre os tribunais nacionais e as cortes internacionais para se definir a convivência dos dois níveis de normatividade (Conci, 2014, p. 368). As interações não se desenvolvem mediante a obrigatoriedade dos precedentes, mas da força persuasiva dos fundamentos utilizados pelos juízes nacionais e internacionais nas decisões (Conci, 2014, p. 369).

Em virtude do caráter difuso do controle de convencionalidade, todos os juízes nacionais se convertem em juízes interamericanos na complexa tarefa de definir a norma mais benéfica (Mac-Gregor, 2008). Por isso, os magistrados de cada país precisam levar em conta o ordenamento convencional, que estabelece padrões protetivos mínimos em matéria de direitos humanos e exige obrigações específicas, como a harmonização do Direito Interno à jurisprudência da Corte IDH (Alcalá, 2012).

As interações entre os juízes nacionais e os juízes internacionais são variadas. Há diálogos de natureza vertical entre juízes nacionais e juízes internacionais, em que os últimos têm a palavra final

nos casos em que os Estados reconhecem a jurisdição dos tribunais internacionais (Alcalá, 2012). Assim, os juízes domésticos obrigam-se a interagir com o ordenamento convencional e a considerar as decisões das cortes internacionais, como é o caso do SIDH, em que a CADH exige coordenação e harmonização das ordens internas (Alcalá, 2012).

Por outro lado, o diálogo horizontal é mais flexível e espontâneo, pois não se concretiza em sistemas específicos (Alcalá, 2012). As conversações entre o Sistema Interamericano, o Sistema Europeu e o Sistema Africano de Direitos Humanos são exemplos de diálogos enriquecedores que ocorrem sem quaisquer obrigações convencionais (Júnior, 2020, p. 40). Não obstante, outras manifestações de diálogos verticalizados podem ser conferidas nos tribunais nacionais, como na decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, na qual a experiência da Corte Constitucional da Colômbia serviu como parâmetro para a adoção de medidas estruturantes (ADPF 347).

Os diálogos judiciais, na subsidiariedade do Sistema Interamericano, asseguram a coerência na interpretação das normas de direitos humanos, pois as comunicações entre os juízes nacionais e os juízes supranacionais permitem aprendizagens construtivas, atenuam conflitos hermenêuticos e viabilizam o desenvolvimento de projeto comum (Olsen, 2021, p. 166).

Tanto a Corte IDH deve ter atuação dialógica para que as jurisdições domésticas sejam ouvidas, consoante a lógica da cooperação ascendente, quanto os Estados precisam considerar as decisões internacionais no âmbito interno, já que exercem o papel primário de proteger os direitos humanos e de interpretar as normas convencionais (Olsen, 2021, p. 166).

No entanto, os diálogos judiciais não têm sido a tônica das decisões do STF em matéria de direitos humanos.

Déficits dialógicos entre o STF e a Corte IDH

A ideia dos diálogos verticais entre os juízes domésticos e a Corte IDH nem sempre é aceita ou recebida sem ressalvas. Humberto Nogueira Alcalá associa a resistência de parte dos magistrados a preconceitos derivados de formações jurídicas que não consideram a abertura dos ordenamentos ao direito e aos tribunais internacionais ou supranacionais (Alcalá, 2012). Para Alcalá, novas perspectivas precisariam ser integradas às matrizes curriculares dos cursos de Direito, muitas das quais não tratam adequadamente da matéria (Alcalá, 2012).

No caso brasileiro, André de Carvalho Ramos considerou "extremamente difícil" encontrar referências da jurisdição internacional nas decisões do STF (2009, p. 281). Mesmo quando se discutem as disposições da CADH, os precedentes e as Opiniões Consultivas da Corte IDH não são considerados (Ramos, 2009, p. 281). Como os provimentos da Corte IDH vinculam as partes do litígio (*res judicata*) e os demais Estados (*res interpretata*) (Mac-Gregor, 2016), a ausência de diálogos pode acarretar responsabilidade por descumprimento de obrigações internacionalmente assumidas.

Do mesmo modo, Antonio Carlos Moni Oliveira, Beatriz Corrêa Camargo e Cândice Lisbôa Alvez consideram "escassas" as referências do STF às decisões proferidas pela Corte IDH (2018, p. 3.435). Os autores observam que não haveria verdadeiro diálogo entre as jurisdições porque o STF não reconheceria a obrigatoriedade dos provimentos da Corte IDH (Oliveira; Camargo; Alves, 2019, p. 3.435).

Na mesma linha, Mônia Clarissa Hennig Leal verificou que as interações entre o STF e a Corte IDH são ainda incipientes, constatação baseada nas poucas referências feitas aos precedentes do SIDH, que, na maioria dos casos, seriam limitadas a argumentos de apoio (2019, p. 373).

Um dos exemplos mais marcantes da falta de diálogo entre as jurisdições interna e internacional foi o julgamento da ADPF nº 153, no qual o STF reconheceu a validade da Lei nº 6.683/1979, que trata da anistia dos atos praticados por membros do Estado e de seus opositores durante a ditadura militar. Meses mais tarde, a Corte IDH, que tinha precedentes em sentido contrário, condenou o Brasil por violação de direitos humanos e considerou a Lei de Anistia carente de efeitos jurídicos ao apreciar o caso *Gomes Lund* e Outros (Conci, 2012, p. 323-325).

Na oportunidade, o então Ministro Celso de Mello analisou os precedentes da Corte IDH

acerca do assunto para realizar *distinguishing* e considerar recepcionada a Lei de Anistia (Schäfer, 2017, p. 224). Já o Ministro Ricardo Lewandowski, de passagem, mencionou a orientação do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre a possibilidade de se responsabilizar países que deixem de cumprir o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e citou o caso *Goiburú e Outros v. Paraguai*, que trata da responsabilidade daquele País por não ter investigado os crimes cometidos durante a ditadura militar (Schäfer, 2017, p. 224).

Os demais Ministros, no entanto, não fizeram menções aos precedentes da Corte IDH, o que, no fundo, revela que os conceitos de soberania e de supremacia da Constituição têm sido pensados fora do horizonte da abertura dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos e da centralidade da pessoa no ordenamento jurídico interno (Schäfer, 2017, p. 224). Outro fator que explica os déficits de interações é o desconhecimento das disposições das convenções de direitos humanos e da jurisprudência da Corte IDH (Schäfer, 2017, p. 224).

No caso *Gomes Lund*, a ausência de diálogo não decorreu do mero entendimento contrário ao da Corte IDH, mas porque o STF não demonstrou que a interpretação dada à Lei de Anistia deveria prevalecer (Leal; Moraes, 2021, p. 177). Isso se dá porque o diálogo nem sempre significa convergência, já que admite disputas de sentidos sobre as normas de direitos humanos.

As disputas interpretativas quanto ao alcance das normas, inelimináveis e até mesmo enriquecedoras, devem-se ao reconhecimento de margens de apreciação aos Estados na forma como resolvem tutelar direitos humanos, que variam de acordo com características culturais, sobretudo no SIDH, orientado pelo princípio da subsidiariedade (Olsen; Kozicki, s.d., p. 8). De fato, a cultura tem papel relevante na definição da pessoa humana dos direitos humanos, que, segundo Winfried Brugger, permite programar a própria vida e perseguir a "vida boa" (Brugger, 2017, p. 262).

Há inegável e permanente tensão entre o universalismo ético dos direitos humanos e o particularismo positivista (Júnior, 2020, p. 20-21). Mas, a despeito das diferenças culturais, a abertura da Constituição requer comunhão de entendimento a respeito do significado que os direitos humanos podem adquirir (Maliska, 2013, p. 26). O compromisso assumido pelos Estados quer dizer que os Estados assumem a obrigação de respeitar esses direitos e que a abertura do texto constitucional possibilita a atualização das exigências que o desenvolvimento impõe à tutela da pessoa (Maliska, 2013, p. 27).

Desse modo, a virtude parece ser o caminho do meio: se, por um lado, os padrões mínimos de direitos humanos precisam ser conquistados e mantidos para que as democracias existam e ultrapassem a mera formalidade, por outro formas variadas de proteção de direitos precisam ser admitidas e toleradas, sob pena de violação da subsidiariedade e da autonomia dos Estados. O equilíbrio é obtido justamente da consideração recíproca das ordens normativa doméstica e internacional proporcionada por meio do diálogo (Neves, 2014, p. 211).

Porém, as decisões do STF, em sua grande maioria, não elegeram formas diferentes de tutelar direitos ao ignorar a jurisprudência da Corte IDH em temas sensíveis, como no caso *Gomes Lund v. Brasil*, em que os direitos à memória e à verdade estavam em debate, mas acabaram por dispensar proteção insuficiente a direitos humanos e fundamentais.

Uma mudança de perspectiva na jurisprudência do STF?

Por meio da ADPF 635, conhecida como "ADPF das Favelas", o Partido Socialista Brasileiro - PSB requereu várias providências para se enfrentar a violência policial nas comunidades fluminenses, entre elas a adoção de medidas destinadas a superar o quadro de violações sistemáticas de direitos fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, a proibição do uso de helicópteros como plataformas de tiro, a motivação precisa das buscas e apreensões domiciliares, a presença de ambulâncias nas operações policiais e a elaboração de relatórios pormenorizados das operações (ADPF 635).

Segundo o PSB, a política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro tem violado a Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos, uma vez que se afastou do objetivo de proteger a vida para estimular a letalidade, até mesmo com gratificações aos policiais. Para o PSB, as obrigações específicas impostas aos agentes de segurança pública têm

sido desrespeitadas e que muitas ações violam a privacidade, já que usam imóveis privados como instrumentos operacionais. Ainda, o PSB destacou que a população negra é a mais prejudicada com a atuação das forças de segurança pública, consoante os dados do IPEA e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (ADPF 635).

O Min. Edson Fachin, relator do caso, votou pela parcial procedência dos pedidos da ADPF, com a finalidade de estabelecer várias exigências aos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, como: (i) restringir o uso de helicópteros em operações policiais a situações de estrita necessidade, a ser comprovada mediante relatório circunstanciado no fim da operação; (ii) obrigar o Estado do Rio de Janeiro orientar os próprios agentes a preservar todos os vestígios dos crimes em operações policiais, a fim de evitar a remoção de corpos e o descarte de objetos importantes para as investigações; (iii) exigir que as operações próximas a escolas, creches, hospitais ou postos de saúde observem a absoluta excepcionalidade; e (iv) atribuir ao Ministério Público a investigação quando houver suspeitas de que agentes de segurança pública tenham cometido infrações penais (ADPF 635).

Para tanto, o Min. Fachin citou diretamente o Relatório nº 141/2011, da CIDH, elaborado no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, de acordo com o qual a violência policial é uma das principais causas de violação de direitos humanos no país e que o número de civis mortos em operações demonstraria não somente excesso de força, mas também padrão de execuções extrajudiciais (CIDH, 2017). A CIDH enfatizou que a alta criminalidade nas cidades brasileiras não poderia valer como justificativa para a atuação ilegal de agentes de segurança pública e que a violência da polícia desprestigiaria a corporação (CIDH, 2017). A impunidade, na visão da CIDH, seria um dos principais fatores de estímulo da violência da polícia e que muitos de seus integrantes teriam sido condecorados pelas vítimas fatais em operações (CIDH, 2017).

Do mesmo modo, o Min. Fachin citou a decisão da Corte IDH no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, pela qual o Brasil acabou condenado por graves violações aos direitos humanos cometidas nas operações policiais realizadas nos dias 18.10.1994 e 8.5.1995, que teriam resultado na execução de 26 (vinte e seis) jovens, justificadas mediante a lavratura de autos de resistência à prisão. Além das várias mortes, três mulheres, duas delas menores de idade, teriam sido violentadas por agentes das forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro (Corte IDH, 2017).

Na decisão, a Corte IDH considerou que ocorreu demora excessiva nas investigações sobre a operação de 1994, as quais não esclareceram os fatos ou permitiram a responsabilização dos responsáveis (Corte IDH, 2017). Os longos períodos de inércia, imputados à falta de diligência das autoridades competentes, teriam provocado a prescrição da pretensão punitiva em alguns casos (Corte IDH, 2017). Constatou, também, que as investigações não foram imparciais, pois teriam sido conduzidas pela mesma entidade que efetuou as incursões policiais na data de 18.10.1994 (Corte IDH, 2017). Asseverou, ainda, que os familiares das vítimas mortas não teriam sido assistidos e que teria faltado a devida diligência quanto à violência sexual sofrida pelas mulheres na ocasião (Corte IDH, 2017).

Por unanimidade, a Corte IDH declarou o Brasil responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à integridade pessoal das vítimas, sobretudo em razão da morosidade das investigações (Corte IDH, 2017). Ordenou, ainda, que o Estado adotasse algumas medidas, como publicação de relatório anual com dados sobre as mortes em operações policiais e as investigações realizadas, a criação de mecanismos que atribuam ao Ministério Público ou a órgão independente a apuração de possíveis infrações penais cometidas por agentes de segurança pública, o estabelecimento de metas para a redução da letalidade policial, a efetivação de cursos ou programas de capacitação para o atendimento de vítimas de estupro e a instituição de medidas legislativas ou de outra natureza que garantam às vítimas ou familiares a participação nas investigações (Corte IDH, 2017).

O caso *Favela Nova Brasília v. Brasil* não teve o mero propósito de contextualizar a violência policial brasileira ou de reforçar a fundamentação do STF no julgamento da ADPF; antes, integrou as razões de decidir ao embasar conclusão de que o Estado do Rio de Janeiro tem se omitido em elaborar plano de redução da letalidade dos agentes de segurança pública (ADPF 635).

Assim, houve efetivo diálogo entre o STF e a Corte IDH na apreciação da ADPF das Favelas, em que o aprendizado do SIDH sobre o assunto permitiu que o Brasil fixasse níveis mínimos de

proteção de direitos humanos em operações policiais nas comunidades carentes do Rio de Janeiro. Trata-se de enfrentamento de tema sensível e recorrente na América Latina que se insere no contexto do combate à arbitrariedade estatal.

As omissões das autoridades públicas quanto à redução da letalidade policial agravam a violência sofrida por minorias desassistidas, principais vítimas das agências penais brasileiras. A figura mítica do "bandido", inimigo que quer destruir a sociedade, confunde-se com o negro, o pobre, o morador de periferia e outros membros de grupos altamente estigmatizados (Serrano, 2020, p. 95-96), tem sido o elemento retórico das práticas ilegais dos órgãos de segurança pública que demonstram a indeterminação entre o direito e a violência (Wermuth, 2018, p. 301).

Portanto, a decisão da ADPF 635, ao reconhecer e denunciar os graves problemas que as incursões policiais em favelas constituem, toca aspectos sensíveis da realidade brasileira, tais como a desigualdade social, o racismo estrutural e a seletividade dos órgãos de controle. A violência policial é espécie de violência sistêmica decorrente de processos históricos de dominação e de exclusão que se infiltrou na linguagem normativa e nas instituições que a deveriam combater, a ponto de ser tolerada ou ignorada (Júnior, 2017, p. 249).

Daí por que o provimento se insere no âmbito do constitucionalismo transformador e reclama a atuação coordenada de vários atores estatais para superar o quadro de inefetividade dos direitos humanos, mediante inovações legislativas e interpretações renovadas da segurança pública, pautadas pelas normas constitucionais e convencionais.

Nessa linha, o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP editou a Resolução 201/2019, pela qual buscou se adequar aos *standards* da ADPF 635 e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (Fachin; Cambi; Porto, 2022, p. 613-614). A medida elencou regras mínimas a serem observadas pelo Ministério Público no controle externo de investigações criminais, como a oitiva da vítima ou de seus familiares das vítimas e eventuais testemunhas não arroladas (Fachin; Cambi; Porto, 2022, p. 613-614). Ainda, a Resolução avançou nas apurações da violência cometida por agentes estatais contra vítimas negras e a análise do racismo sistêmico e estrutural (Fachin; Cambi; Porto, 2022, p. 613-614).

Também deve ser mencionada a audiência pública realizada na ADPF, oportunidade em que a sociedade e as instituições puderam se manifestar sobre as consequências da violência policial (Fachin; Cambi; Porto, 2022, p. 617). Contudo, a participação democrática no julgamento que conferiu maior legitimidade ao provimento - foi seguida da chacina do Jacarezinho, reconhecida pela CIDH como a ação policial mais grave da história do Rio de Janeiro (Fachin; Cambi; Porto, 2022, p. 613-614). Ou seja, a decisão não vai resolver, sem o engajamento e a fiscalização dos atores da sociedade civil e agentes da segurança pública, todos os problemas da violência em operações policiais.

Apesar das críticas à falta de diálogos, construídas com pesquisas empíricas e marcadas pelo emblemático caso *Gomes Lund e Outros v. Brasil*, a decisão da ADPF 635 sugere que o STF tem transitado da tradicional abordagem a partir do Estado para abordagem a partir dos direitos humanos. A conversação efetiva entre a jurisdição interna e a jurisdição interamericana revela que, aos poucos, os precedentes da Corte IDH podem ser considerados valiosas fontes do Direito.

Embora não se possam fazer juízos definitivos sobre a mudança de posicionamento do STF quanto ao papel da Corte IDH, a ADPF das Favelas representa ganho na efetivação dos direitos humanos e demonstra como a conversação com o SIDH possibilita a apreensão de elementos que auxiliam na compreensão crítica da realidade nacional e no desenvolvimento de parâmetros de proteção de grupos vulneráveis.

Nesse contexto, há indícios de que o STF pode estabelecer diálogos com a Corte IDH na análise de futuros casos que versem sobre problemas comuns na América Latina, o que é muito positivo, pois o SIDH possui conhecimentos que podem fortalecer a tutela da pessoa no âmbito interno, tarefa que cabe, essencialmente, aos Estados.

Considerações finais

O presente artigo teve o propósito de investigar se haveria mudança de perspectiva do STF

em relação aos precedentes da Corte IDH a partir do julgamento da ADPF 635. Apurou-se que o constitucionalismo transformador na América Latina se desenvolve com base nos conceitos de direitos humanos, democracia e Estado de Direito para tentar superar os problemas da região. Derivado do fortalecimento do SIDH, da abertura das Constituições e dos movimentos sociais, o constitucionalismo transformador é impulsionado pela Corte IDH, principal intérprete da CADH, que contribui para a afirmação do *Ius Commune*.

Concretizado mediante interações entre o Direito Constitucional e Direito Internacional dos Direitos Humanos, o constitucionalismo transformador demanda diálogo entre os níveis doméstico e internacional e resolve eventuais conflitos normativos com o princípio *pro homine* ou *pro persona*, próprio do controle de convencionalidade, que visa a encontrar a norma mais protetiva ao indivíduo e não aquela de maior hierarquia.

Para que se garantam padrões mínimos de proteção, os juízes nacionais precisam considerar as normas convencionais e os precedentes da Corte IDH para harmonizar o direito interno às exigências da CADH, tarefa exequível por meio do controle de convencionalidade. Daí a importância dos diálogos, técnicas que promovem o aprendizado mútuo entre órgãos jurisdicionais e que podem contribuir para o aperfeiçoamento da tutela.

Observou-se que as conversações entre o STF e a Corte IDH são consideradas incipientes pelos estudiosos do tema. Em síntese, as poucas referências dos provimentos da Suprema Corte à jurisprudência interamericana constituem meros argumentos de apoio - *obiter dicta* - e não implicam o exercício do controle de convencionalidade. O caso mais emblemático dessa postura "que revela compreensões tradicionais da soberania e da Constituição" é o caso *Gomes Lund e Outros v. Brasil*, em que a decisão brasileira contrariou o entendimento pacífico da Corte IDH quanto à invalidade das leis de anistia e motivou a condenação do Estado por violação aos direitos humanos.

No entanto, no julgamento da ADPF 635, o STF parece ter empreendido verdadeiro diálogo com a Corte IDH, com base no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, que tratou da violência policial no Estado do Rio de Janeiro e estabeleceu algumas medidas estruturantes que continuam a ser descumpridas, mormente a redução da letalidade nas operações dos órgãos de segurança pública, historicamente relacionadas aos negros e vulneráveis.

Em vista disso, a decisão da ADPF 635, que incorporou o entendimento da Corte IDH na *ratio decidendi*, parece indicar mudança de postura do STF em relação à importância e ao papel do SIDH na tutela dos direitos humanos, pois, aos poucos, os precedentes regionais passam a ser mais conhecidos e aceitos como importantes fontes do Direito em temas sensíveis, nos quais o diálogo e a troca de experiências são ferramentas fundamentais.

Referências

ALCALÁ, Humberto Nogueira. Diálogo interjurisdiccional, control de convencionalidad y jurisprudência del Tribunal Constitucional en período 2006-2011. **Estudios constitucionales**, v. 10, n. 2, p. 57-140, 2012.

BOGDANDY, Armin von; URUEÑA, René. Constitucionalismo transformador internacional na América Latina. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 2, 2021.

BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* na América Latina. Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. **Revista de Direito Administrativo**, v. 269, p. 13-66, 2015.

VON BOGDANDY, Armin. O mandato transformador do Sistema Interamericano: Legalidade e Legitimidade de um processo jurisprudencial extraordinário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019.

BORGES, Bruno Barbosa; PIOVESAN, Flávia. O diálogo inevitável interamericano e a construção do *Ius Constitutionale Commune*. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 24, n. 3, p. 5-26, 2019.

BRASIL. STF. **ADPF 347 MC**, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016.

BRASIL. STF. **ADPF 635 MC**, Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 20-10-2020 PUBLIC 21-10-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-107 DIVULG 01-06-2022 PUBLIC 02-06-2022.

BRUGGER, W. A pessoa humana dos direitos humanos. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 1, n. 5, 20 mar. 2017.

CARVALHO RAMOS, André de. Supremo Tribunal Federal brasileiro e o controle de convencionalidade: levando a sério os tratados de direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 241-286, 2009.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Decisões Conflitantes do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Vinculação ou desprezo. *In*: SOUSA, Marcelo Rebelo *et al.* (Org.). **Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. Coimbra: Coimbra, 2012, v. 5.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. O controle de convencionalidade como parte de um constitucionalismo transnacional fundado na pessoa humana. **Revista de Processo**, v. 232, p.363, jun. 2014.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Casos 11.566 e 11.694. **Relatório nº 141/2011**, Favela Nova Brasília v, Brasil, 2017.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Favela Nova Brasília v. Brasil**, 2017.

FACHIN, Melina Girardi; CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade. **Constituição e Direitos Humanos: Tutela dos grupos vulneráveis**. São Paulo: Almedina, 2022.

JUNIOR, Ademar Pozzatti. O dever de cooperação internacional no quadro do cosmopolitismo pós-metafísico. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 76, pp. 17-43, jan./jun. 2020.

JÚNIOR, Luiz Magno Pinto Bastos. Violência estrutural (ou sistêmica) na jurisprudência da Corte Interamericana como medida para enfrentamento de violações de direitos humanos. *In*: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (coord.); GERBER, Konstantin (org.). **Constitucionalismo Multinível e Pluralismo Jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LEAL, Mônia Clarissa Henning. A Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal: Diálogos entre Cortes? *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Marcilio. **Direitos Fundamentais na Perspectiva da Democracia Interamericana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

LEAL, Mônia Clarissa Henning; MORAES, Maria Valentina de. **Margem de Apreciação e Diálogo Institucional na Perspectiva do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; DOS SANTOS, Lorena Pereira. Diálogo entre cortes como instrumento de legitimação da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 14, n. 1, p. 71-90, 2022.

OLIVEIRA, Antonio Carlos Moni de; CAMARGO, Beatriz Corrêa; ALVES, Cândice Lisboa. Diálogo de Cortes: a influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de execução penal no Supremo Tribunal Federal. **Revista Quaestio Iuris**, v. 11, n. 04, p. 3430-3448, 2018.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia los Estados Parte de La Convención Americana (res interpretata). *In: PIOVESAN, Flávia; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Diálogos jurisdicionais e direitos humanos*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad: el Nuevo paradigma para el juez mexicano. *In: A. von BOGDANDY; F. PIOVESAN; M.M. ANTONIAZZI (orgs.). Estudos avançados de Direitos Humanos: democracia e integração jurídica: emergência de um novo Direito Público*. São Paulo: Campus Elsevier, 2008.

MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição**: Abertura, cooperação, integração. Curitiba: Juruá, 2013.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Constitucionalismo, Transformação e Resiliência Democrática No Brasil: O *Ius Constitutionale Commune* Na América Latina tem uma contribuição a oferecer? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 9, n. 2, 2019.

NEVES, Marcelo. Do diálogo entre as cortes supremas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao transconstitucionalismo na América Latina. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 201, p. 193-214, 2014.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Pluralismo no *Ius Constitutionale Commune* Latino-Americano**: Diálogos sobre direito humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. Diálogos judiciais sobre direitos humanos no *Ius Constitutionale Commune* Latino-Americano. *In: XX Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Anais[...]*. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Ius Constitutionale Commune* em Direitos Humanos e Constitucionalismo Regional Transformador: O impacto do Sistema Interamericano. *In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (coord.); GERBER, Konstantin (org.). Constitucionalismo Multinível e Pluralismo Jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCHÄFER, Gilberto *et al.* Diálogo entre o Supremo Tribunal Federal brasileiro e a Corte Interamericana De Direitos Humanos: Uma realidade nos dias atuais? **Revista da AJURIS** – Porto Alegre, v. 44, n. 143, 2017.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. *Poliética. Revista de Ética e Filosofia Política*, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020.

UGARTE, Pedro Salazar. La Disputa por los Derechos y el *Ius Constitutionale Commune*. *In: BOGDANDY, Armin von; ANTONIAZZI, Mariela Morales; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (orgs.). *Ius Constitutionale Commune en América Latina*: Textos básicos para su comprensión*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2017.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. Biopolítica e polícia soberana: a sociedade escravocrata como chave de compreensão da violência e da seletividade punitiva no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 23, n. 3, p. 284-309, 2018.

SOUZA, Emilleny Lázaro da Silva; REIS, Graziela Tavares de Souza; RIBEIRO, Neide Aparecida (Org.). **Violações institucionais**: violação dos direitos humanos das mulheres. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2020.

Recebido em 21 de setembro de 2023.
Aceito em 30 de outubro de 2023.