

**FILTRAGEM CONSTITUCIONAL DOS PEDIDOS DE  
SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. INTERESSE PÚBLICO  
PRIMÁRIO QUE TUTELA DIREITOS FUNDAMENTAIS,  
SOBRETUDO DOS MAIS VULNERÁVEIS. LEGITIMIDADE  
ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS  
VULNERABILIS***

*CONSTITUTIONAL INTERPRETATION OF “SUSPENSÃO DE SEGURANÇA”  
REQUESTS: LEGAL STANDING OF THE STATE PUBLIC DEFENDER’S  
OFFICE AS CUSTOS VULNERABILIS*

**Daniel Sarmento<sup>1</sup>**

Professor Titular de Direito Constitucional (UERJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil)

**Ademar Borges<sup>2</sup>**

Professor de Direito Constitucional (IDP, Brasília/DF, Brasil)

**Eduardo Adami<sup>3</sup>**

Mestrando em Direito Público (UERJ, Rio de Janeiro/RJ, Brasil)

**SUMÁRIO:** 1 A consulta; 2 Filtragem constitucional dos pedidos de suspensão: interesse público e proteção dos direitos fundamentais, especialmente de pessoas vulneráveis; 3 Admissibilidade do pedido de suspensão, a requerimento da Defensoria Pública, da decisão da Presidência do TJSP; 4 Mé-

<sup>1</sup> Coordenador da Clínica UERJ Direitos. Mestre e Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *Visiting Scholar* na *Yale Law School*. *E-mail*: daniel.sarmiento@dseab.com.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/6194143345951603>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1430-4796>.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro da Clínica UERJ Direitos. *E-mail*: sousafilhoademar@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/0037608878546602>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7816-1993>.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Membro da Clínica UERJ Direitos. *E-mail*: eduardo.adami@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/0945474005007083>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-4089-3080>.

rito: a decisão da Presidência do TJSP produz lesão grave à segurança pública; 5 Resposta aos quesitos.

*SUMMARY: 1 The inquiry; 2 Constitutional interpretation of “suspensão de segurança” requests: public interest and protection of fundamental rights, especially of vulnerable people; 3 Admissibility of the Public Defender’s Office’s “suspensão de segurança” request against the decision of the President of TJSP; 4 Merits: the decision of the President of TJSP causes serious harm to public safety; 5 Response to the inquiries.*

## 1 A CONSULTA

Consulta-nos a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio da sua Coordenadoria do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, acerca de aspectos jurídico-constitucionais do microsistema dos pedidos de suspensão, e de sua aplicação em caso concreto, relacionado às Operações “Escudo”, promovidas pelas polícias do Estado de São Paulo em resposta a ataques contra seus agentes.

A Consulente afirma que tem buscado fiscalizar e enfrentar o acentuado aumento de letalidade policial no Estado de São Paulo. Após o assassinato do soldado Patrick Bastos Reis, no final de julho, foi deflagrada a chamada “Operação Escudo” na região do Guarujá e adjacências. Inicialmente voltada à identificação dos responsáveis pela morte do soldado da Rota – Rondas Ostensivas Tobias Aguiar, esse objetivo específico se transformou em uma operação muito mais abrangente, instituída sem prazo definido e com a alegada finalidade de “combater o tráfico de drogas e o crime organizado”.

A intensificação da presença ostensiva de policiamento fortemente armado e do número de incursões policiais em áreas periféricas da cidade foi acompanhada de brutal aumento da letalidade policial, com relatos de gravíssimos abusos na atuação das forças de segurança. Nos primeiros 40 dias de ação, 958 pessoas foram presas e 28 foram mortas por agentes do Estado<sup>4</sup>. Conforme dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP), durante esse período, a letalidade policial nas regiões de Santos e Guarujá ultrapassou

<sup>4</sup> Após 28 mortos e pedidos de entidades de direitos humanos, governo de SP anuncia fim da Operação Escudo. *G1 SP*, 05.09.2023.

o número total de mortes causadas por policiais em serviço em *todo* o Estado de São Paulo nos meses de abril e junho, ambos com 26 ocorrências, por exemplo<sup>5</sup>.

A violenta resposta do Estado dá indícios de uma *operação vingança*, o que foi criticado por organismos nacionais e internacionais. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos repudiou as mortes na Baixada Santista, afirmando que a violência policial no Brasil “responde a um contexto de discriminação racial sistêmica, no qual as forças de segurança realizam operações em áreas expostas à vulnerabilidade socioeconômica e com alta concentração de pessoas afrodescendentes e jovens, sem observância dos parâmetros internacionais de direitos humanos”<sup>6</sup>. O Conselho Nacional de Direitos Humanos, provocado pela Anistia Internacional, realizou missão emergencial *in loco* para apurar violações de direitos humanos no Guarujá. Seu relatório identificou “relatos de execução sumária e de omissão (ou demora) no socorro às vítimas da intervenção policial durante a Operação Escudo”, bem como “um receio profundo de vítimas e familiares em prestar depoimentos”, em razão da “forte preocupação com possibilidades de retaliação”<sup>7</sup>.

Para obter esclarecimentos sobre os relatos de abuso policial, a Consulente encaminhou inúmeros ofícios à SSP, mas não obteve respostas satisfatórias. Em 02.08.2023, encaminhou novo ofício recomendando a utilização de câmeras corporais por todos os policiais civis e militares envolvidos na Operação Escudo, bem como o respeito às diretrizes para a realização de incursões policiais fixadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 635. No entanto, essas e outras tentativas de adequação da segurança pública à ordem constitucional se mostraram infrutíferas.

A Consulente esclarece que, em 05.09.2023, o Secretário de Segurança Pública anunciou o fim da “Operação Escudo” original. Na mesma entrevista coletiva, porém, prometeu a realização de novas operações na Baixada Santista: primeiro viria a “Operação Impacto”, seguida da “Operação Verão”. O

<sup>5</sup> Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. *Transparência: morte decorrente de intervenção policial*.

<sup>6</sup> CIDH condena a morte violenta de 16 pessoas no âmbito de operações policiais no Brasil. *Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, 08.08.2023.

<sup>7</sup> Relatório preliminar do Conselho Nacional dos Direitos Humanos sobre denúncias de violações de direitos humanos no Guarujá e demais regiões da Baixada Santista durante a “Operação Escudo”. *Conselho Nacional de Direitos Humanos*, 30.08.2023.

Secretário Guilherme Derrite ainda afirmou que, “caso o Estado seja afrontado, em qualquer ponto, operações como a Escudo serão desencadeadas para garantir que não haverá um estado paralelo dentro do Estado de São Paulo”<sup>8</sup>. Em 11.09.2023, após a morte de um sargento aposentado da PMESP em São Vicente, a corporação anunciou uma nova Operação Escudo na região<sup>9</sup>.

Diante desse quadro, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Conectas Direitos Humanos ajuizaram a Ação Civil Pública nº 1057956-89.2023.8.26.0053, perante a Justiça Comum do Estado de São Paulo. Dentre outras medidas, postularam a obrigatoriedade da utilização de câmeras corporais por todos os policiais civis e militares envolvidos em todas as operações policiais em resposta a ataques contra agentes das forças de segurança (seja denominadas como “Operações Escudo” ou com outro nome). A 11ª Vara de Fazenda Pública do Estado de São Paulo concedeu parcialmente a liminar em 22.09.2023, para:

*DETERMINAR a utilização de câmeras corporais em TODAS as operações denominadas “Escudo”, ainda que assim não nomeadas, isto é, aquelas que tenham por finalidade “responder à ataques praticados contra policiais militares”.*

DETERMINO, ainda, liminarmente que o Estado seja obrigado a instituir mecanismos para assegurar o correto uso das câmeras corporais por parte das forças policiais, como a obrigação de que o agente zele para que as câmeras estejam carregadas durante toda sua atuação, com a devida apuração de faltas funcionais dos policiais que não observarem os parâmetros mínimos de atuação e que tenham contribuído de qualquer forma para o não funcionamento correto das câmeras corporais.

<sup>8</sup> Governo do Estado de São Paulo. Em 40 dias, Operação Escudo prende 900 criminosos e apreende quase 1 tonelada de drogas. *Sala de Imprensa*, 05.09.2023.

<sup>9</sup> GRELLET, F. PM inicia nova edição da Operação Escudo e mata dois na Baixada Santista. *Estadão*, 12.09.2023.

DETERMINO que, não sendo possível, que se desloque contingente de policiamento com câmeras, impedindo que policiais que estejam sem câmeras atuem na operação, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal daqueles que atuarem sem câmeras, ou câmeras desligadas, devendo o Estado enviar ao Ministério Público, órgão correcional da polícia, informação daqueles que descumprirem à ordem.

DETERMINO, ainda, diante do risco vítimas civis em operações, seja imposta ao Estado a obrigação de (i) estabelecimento de parâmetros para que ações no entorno de escolas, e creches sejam excepcionalíssimas, respeitados os horários de entrada e saída dos estabelecimentos, devendo haver justificação prévia; (ii) a vedação da utilização destes espaços como base operacional, incluindo a calçada do entorno. (grifos originais suprimidos, grifos acrescentados)

Porém, no *mesmo dia* em que concedida, a cautelar teve sua eficácia sustada por decisão do Presidente do TJSP, por meio da Extensão dos Efeitos da Suspensão de Liminar nº 2252498-55.2023.8.26.0000. Originalmente, essa suspensão de liminar tratava de ACP proposta por diversas entidades da sociedade civil para reparar “dano moral coletivo e dano social infligidos à população negra e ao povo brasileiro de modo geral, a partir das agressões em face de homem negro e em situação de vulnerabilidade social”, e que postulava, dentre inúmeros outros pedidos mais amplos, “[d]eterminar ao Estado de São Paulo que instale câmeras de vigilância nos veículos da Polícia Militar e no fardamento dos policiais do Estado”<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> A ACP postula, além do pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 500 milhões de reais, as seguintes obrigações de fazer: instalação das câmeras de vigilância nos veículos e fardamentos dos policiais do Estado de São Paulo; inclusão de questões sobre racismo estrutural no concurso para ingresso na PMESP; contratação de empresa de consultoria externa para avaliar a questão racial nos padrões de comportamento da PMESP; afastamento de policiais envolvidos em casos de violação de direitos fundamentais, enquanto durarem as investigações; elaboração de protocolo de uso proporcional e progressivo da força contra cidadãos negros; dentre outras medidas.

Sem sequer oportunizar a manifestação da Defensoria Pública e da Conectas, a decisão do Presidente do TJSP concedeu a extensão, nos seguintes termos:

A sistemática de contracautela permite que o Presidente do Tribunal estenda os efeitos da suspensão a liminares ou sentença supervenientes, com o mesmo objeto, mediante aditamento, pelo órgão público, do pedido original. No caso, existe identidade de objeto entre a decisão indicada pelo Estado de São Paulo e a que foi anteriormente suspensa.

A identidade de causas e de efeitos da decisão objeto do pedido de fl. 320/332 autoriza a extensão almejada, com adoção dos fundamentos já expostos na decisão de fl. 308/313.

*In casu*, a decisão proferida em primeiro grau de jurisdição deve ter sua eficácia suspensa, tendo em vista que, à luz das razões de ordem e economia públicas, ostenta *periculum in mora* inverso de densidade manifestamente superior àquele que acarretou o deferimento da medida de início postulada.

Assim porque, a decisão atacada determinou que o Estado, adote providências que poderão ocasionar o dobro do gasto atualmente estimado que é de aproximadamente R\$ 126.000.000,00 (cento e vinte e seis milhões), interferindo diretamente no planejamento orçamentário do Estado, bem como na política pública definida para a Segurança Pública.

Ainda, caso mantida a decisão, por serem as operações “Escudo” muitas vezes realizadas em regime de urgência, sem tempo necessário para o deslocamento de forças policiais ou câmeras para áreas distantes, as regiões do Estado que hoje não contam com Unidades da Polícia Militar que possuam COPs, ficariam sem poder receber o apoio de operações “Escudo”, com plena ciência de todos, dado que já houve o

noticiamento da decisão, o que poderia levar a um aumento das agressões aos agentes públicos, com grave lesão à segurança pública, azo pelo qual de rigor a suspensão liminar, que atinge os demais itens da decisão original, com liame direto e imediato ao uso das referidas câmeras.

Destarte, ficou suficientemente configurado o risco de lesão à ordem pública entendida como ordem administrativa geral, equivalente à execução dos serviços públicos e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituída (cf., STA-AgRg 112, Rel<sup>a</sup> Min. Ellen Gracie, J. 27.02.2008; Pet-AgRg-AgRg 1.890, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. Ac. Min. Carlos Velloso, J. 01.08.2002; SS-AgRg 846, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 29.05.1996; e SS-AgRg 284, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 11.03.1991).

Em 29.09.2023, a Consulente interpôs agravo de instrumento contra a decisão, defendendo que a suspensão da liminar causa muito mais dano ao interesse público do que a sua execução. Ademais, ao contrário do que alegado pela Presidência do TJSP, não há qualquer gasto para o cumprimento da medida. Afinal, a liminar apenas determinara o remanejamento de um percentual mínimo das 10.125 câmeras já em operação naquele Estado.

O Ministério Público do Estado de São Paulo se manifestou favoravelmente ao provimento do recurso. O parecer do Procurador-Geral de Justiça registrou que “[p]onto luminoso da legitimidade no desempenho da atividade estatal de segurança pública é o respeito aos direitos fundamentais e o controle do exercício do poder”, o que milita em favor do uso de câmeras pelas polícias. Se a medida é indicada até para o patrulhamento ordinário, “com maior razão ela é impositiva e determinante no desenvolvimento de suas operações especiais no combate à criminalidade”. O MPSP ainda afirmou que a liminar sustada “não invadiu nem usurpou a atividade administrativa do Estado de gerenciamento de suas políticas públicas” de segurança pública, tampouco impôs custos excessivos:

Destaco ainda, conforme já pontuado na decisão do juízo de piso que deferiu a liminar, que, no caso

do Estado de São Paulo, aproximadamente 50% (cinquenta por cento) do contingente policial possui câmeras acopladas – um número de 10.125 (dez mil cento e vinte e cinco) câmeras corporais. Todavia, *tal número se mostra suficiente para que sejam utilizadas câmeras em operações*, meio de garantir lisura da atuação estatal no combate à criminalidade, em especial na operação em comento, em que, aproximadamente, 200 (duzentos) policiais foram destacados. [...]

*Fica clara, portanto, a viabilidade operacional para que todo o efetivo policial destacado para atuar em operações denominadas “Escudo”, que apresentem alto risco de letalidade, esteja paramentado com as câmeras corporais – seja o contingente de 600 (seiscentos) ou 200 (duzentos) policiais miliares mobilizados – sem gerar o custo econômico-financeiro de 126 milhões de reais. [...]*

11. A utilização de câmeras corporais pelos policiais militares é instrumento idôneo para alforriar dúvidas sobre a legitimidade da atividade policial assim como para identificar eventuais abusos e disfunções. Portanto, ela está afinada à garantia da ordem pública.

Nem se alegue que o Estado seria excessivamente onerado pelo cumprimento da decisão liminar suspensa. *Há equipamento suficiente*, como demonstrado, para o uso dos aparelhos (câmeras portáteis) nas denominadas “Operação Escudo”, pelo concentrado contingente de integrantes da Polícia Militar mobilizado, *sem causar prejuízo às demais atividades desempenhadas pelo órgão nos demais sítios do Estado de São Paulo.* (grifos originais suprimidos, grifos acrescentados)

No entanto, na data de hoje, 13.12.2023, o Órgão Especial do TJSP negou provimento ao agravo, em acórdão ainda não disponibilizado, mas sem que fosse aduzido novo argumento durante a sessão de julgamento. Em razão da urgência da matéria e dos graves danos à ordem e segurança públicas,

a Consulente afirma que pretende requerer ao Supremo Tribunal Federal a suspensão da decisão que concedeu a Extensão de Efeitos na Suspensão de Liminar nº 2252498-55.2023.8.26.0000.

Diante desse contexto, indaga:

1. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo possui legitimidade para requerer a suspensão da decisão da Presidência do TJSP?
2. O pedido de suspensão da decisão da Presidência do TJSP deve ser admitido?
3. No mérito, o pedido de suspensão requerido pela Defensoria Pública deve ser provido?

Antes de responder aos quesitos, é importante firmar algumas premissas sobre os temas em discussão, o que passamos a fazer.

## **2 FILTRAGEM CONSTITUCIONAL DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO: INTERESSE PÚBLICO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, ESPECIALMENTE DE PESSOAS VULNERÁVEIS**

No direito processual brasileiro, nenhum instrumento tem sido utilizado de maneira tão autoritária e abusiva quanto os pedidos de suspensão, que são sistematicamente manipulados a partir da lógica das “razões de Estado”. A Constituição de 1988 impõe uma mudança de paradigma que conduza a suspensão de segurança à tutela do interesse público primário, relacionado à defesa e promoção de direitos fundamentais. É hora de promover a filtragem constitucional desse instituto.

No regime em vigor, existe um *microsistema dos pedidos de suspensão*, composto por diversas normas: art. 12 da Lei nº 7.347/1985 (lei da ação civil pública), art. 25 da Lei nº 8.038/1990 (lei dos recursos ao STF e ao STJ), art. 4º da Lei nº 8.437/1992 (lei das medidas cautelares contra atos do Poder Público), art. 16 da Lei nº 9.507/1997 (lei do *habeas data*) e art. 15 da Lei nº 12.016/2009 (lei do mandado de segurança). Tais dispositivos tratam dos mecanismos excepcionais não recursais que, a despeito das diferentes nomenclaturas,

suspendem a eficácia de decisões que possam causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas<sup>11</sup>.

Confira-se, por todos, a atual redação do art. 4º da Lei nº 8.437/1992, que se aplica às ações civis públicas:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

§ 2º O Presidente do Tribunal poderá ouvir o autor e o Ministério Público, em setenta e duas horas.

§ 3º Do despacho que conceder ou negar a suspensão, caberá agravo, no prazo de cinco dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte a sua interposição.

§ 4º Se do julgamento do agravo de que trata o § 3º resultar a manutenção ou o restabelecimento da decisão que se pretende suspender, caberá novo pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.

§ 5º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 4º, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.

---

<sup>11</sup> VENTURI, E. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 37.

§ 6º A interposição do agravo de instrumento contra liminar concedida nas ações movidas contra o Poder Público e seus agentes não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão a que se refere este artigo.

§ 7º O Presidente do Tribunal poderá conferir ao pedido efeito suspensivo liminar, se constatar, em juízo prévio, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

§ 8º As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original.

§ 9º A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

Originalmente, o instituto foi previsto apenas para o mandado de segurança, no contexto da Lei nº 191/1936 e da Constituição de 1934 – razão pela qual, ainda hoje, é por vezes designado como “suspensão de segurança”. Segundo Elton Venturi, “o ‘sucesso’ obtido com a experiência do incidente de suspensão de liminares e sentenças em sede de ações de mandado de segurança (a genuína ‘suspensão de segurança’) inspirou o legislador a transportá-los também para o âmbito de outras ações voltadas contra o Poder Público”<sup>12</sup>. Assim, pouco a pouco, o pedido de segurança se converteu em mecanismo arbitrário de proteção dos interesses fazendários dos entes públicos ou de razões de Estado, invocados contra a proteção de direitos fundamentais.

A prática dos tribunais normalizou procedimentos avessos às garantias de devido processo legal, com “pretensões abusivas que [...] constantemente acarretam graves violações a direitos e garantias fundamentais individual e

<sup>12</sup> VENTURI, E. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 41.

coletivamente alcançadas no bojo de um processo jurisdicional democrático”<sup>13</sup>. A inobservância dos parâmetros constitucionais levou a “uma desenfreada e ilegítima busca pela sustação de todo e qualquer provimento judicial sob justificativa de proteção do interesse público”<sup>14</sup>. Em vez de julgar (juridicamente), não raro órgãos de cúpula dos Tribunais se consideram autorizados a apreciar politicamente a questão, adotando fundamentação desprovida de qualquer juridicidade, por meio de opção puramente discricionária, que frequentemente resvala para o puro autoritarismo.

Como sempre, o avanço do autoritarismo prejudica direitos fundamentais. Nelson Nery Jr. denuncia que, em vez de restrita a “situações excepcionalíssimas”, a suspensão de segurança tem sido utilizada “como mecanismo de poder, de exercício da preeminência do Poder Executivo em detrimento dos direitos fundamentais dos cidadãos e das pessoas jurídicas, violentadas pelo Estado em seu direito líquido e certo por ato ilegal ou abusivo”<sup>15</sup>. Por isso, o Ministro Herman Benjamin afirmou que “a suspensão transformou-se em espécie de *bête noire* da processualística e experiência judicial brasileiras, em razão de uso heterodoxo e abusivo no cotidiano nos Tribunais”<sup>16</sup>.

Essa prática autoritária recorre, como dito, à lógica das razões de Estado<sup>17</sup>. O conceito, gestado nos escritos de Maquiavel, refere-se à “interpretação da política como uma disciplina caracterizada por uma normatividade própria, por uma racionalidade instrumental e por objetivos autônomos (a ‘salvação’

<sup>13</sup> COSTA, L. P. S.; BALDINI, A. G. F. Suspensão de liminar: uma medida (in)constitucional? *Conjur*, 16.04.2020.

<sup>14</sup> VENTURI, E. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 57.

<sup>15</sup> NERY JR., N. Perda do objeto da suspensão da liminar em razão do efeito substitutivo recursal – Descabimento de reclamação. *Soluções Práticas de Direito*, v. 10, p. 829-874, set. 2014.

<sup>16</sup> STJ, AgInt-SS 2.951, Corte Especial, Rel. Min. Jorge Mussi, Rel. p/o Ac. Min. Herman Benjamin, J. 04.03.2020, DJe 01.07.2021.

<sup>17</sup> Como apontou o Ministro Sepúlveda Pertence, o manejo dos pedidos de suspensão “com base em motivos de conveniência política ou administrativa” seria “verdadeiramente inconciliável com o Estado de Direito e a garantia constitucional da jurisdição”, traduzindo “superposição ao direito do cidadão das ‘razões de Estado’” (STF, AgRg-SS 1149, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 03.04.1997, DJe 09.05.1997). No mesmo sentido, Elton Venturi aponta que admitir a natureza política dos pedidos de suspensão “é cortejar o conhecido arbítrio das ‘razões de Estado’, que pareciam fazer sepultas na história da política de exceção do Estado brasileiro” (VENTURI, E. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 74).

ou o bem-estar do Estado)<sup>18</sup>. Assim, não há uma correspondência necessária das razões do Estado com o ordenamento jurídico; pelo contrário, essas razões poderiam excepcioná-lo quando preciso. Como denuncia Clémerson Merlin Clève, a dogmática das razões de Estado “foca sua visão teórica na ideia de Estado, procurando desenvolver esforços para legitimar a atuação do Poder Político, qualquer que seja ele”<sup>19</sup>. O Estado assume centralidade absoluta, resultando em um equivocado e desproporcional privilégio dos interesses estatais, em detrimento dos direitos fundamentais<sup>20</sup>.

Em um Estado de Direito, no entanto, devem prevalecer as razões de Direito, e não as razões de Estado. Como registrou o Ministro Celso de Mello, essas últimas não constituem fundamento idôneo para pretensões jurídicas do Poder Público, na medida em que “muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade”<sup>21</sup>.

Para abandonar de vez essa prática autoritária, é preciso realizar a filtragem constitucional dos pedidos de suspensão. Também conhecido como *constitucionalização-releitura*, o fenômeno consiste em etapa essencial da constitucionalização do Direito<sup>22</sup>. Na lição de Barroso, trata-se de promover “a reinterpretação dos seus institutos sob uma ótica constitucional”<sup>23</sup>. Assim, frente à finalidade de evitar “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”, é preciso identificar em que consiste o *interesse público* especialmente tutelado, de acordo com a ordem constitucional brasileira.

<sup>18</sup> DAMELE, G. Razão de Estado. In: *Dicionário de filosofia moral e política*.

<sup>19</sup> CLÈVE, C. M. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Doutrinas Essenciais de Direito do Trabalho e da Seguridade Social*, p. 261-274, 2012.

<sup>20</sup> Cf., sobre o tema, SARMENTO, D. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 35.

<sup>21</sup> STF, AgRg-RE 269579, 2ª T., Rel. Min. Celso de Mello, J. 26.09.2000, DJe 07.12.2000.

<sup>22</sup> Cf. SCHIER, P. R. *Filtragem constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999; e SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 26-29.

<sup>23</sup> BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, n. 225, 2001, p. 34. Cf., ainda, MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 168-169.

Não se trata de um interesse público que se opõe ou se sobrepõe a direitos fundamentais. A visão de um interesse público distinto, superior e até contrário aos direitos individuais já foi questionada e superada<sup>24</sup>. Como aponta Gustavo Binimbojm, essa noção tradicional de “supremacia do interesse público” é incompatível com o constitucionalismo democrático<sup>25</sup>. Primeiro, porque existem posições jurídicas individuais irredutíveis, relacionadas ao conteúdo essencial dos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana. Segundo, pois há primazia *prima facie* dos direitos fundamentais sobre metas coletivas, ainda que o sistema constitucional admita a ponderação desses valores. E, terceiro, porque a noção de interesse público é polivalente, de modo a abarcar tanto a preservação de direitos fundamentais quanto a persecução de objetivos coletivos – propósitos que se encontram, com grande frequência, conjugados e imbricados.

Por conta dessas múltiplas facetas, distingue-se o interesse verdadeiramente público (o interesse público *primário*) do interesse do Estado e das demais pessoas de direito público (o interesse público *secundário*). Segundo Luís Roberto Barroso, “[o] interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social”, e corresponde, portanto, aos “interesses de toda a sociedade”. Já o interesse público secundário “é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica”, e que, em ampla medida, “pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas”<sup>26</sup>.

Por sua excepcionalidade, os pedidos de suspensão devem tutelar apenas o *interesse público primário*, compreendido de maneira complexa e multifacetada, de modo a abarcar os diversos valores previstos na Constituição de 1988. Com absoluta prioridade, incluem-se aí os direitos fundamentais, cuja proteção também deve ser levada a sério – para empregar a conhecida fórmula de Dworkin.

<sup>24</sup> Cf., sobre o tema, SARMENTO, D. (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

<sup>25</sup> BINENBOJIM, G. Ainda a supremacia do interesse público. *Revista da EMERJ*, v. 21, n. 3, p. 238, set./dez. 2019.

<sup>26</sup> BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 88.

Afinal, a proteção de direitos fundamentais é o principal pilar de nossa ordem constitucional. A Constituição de 1988 garantiu um amplo catálogo de direitos civis e políticos, aos quais somou os direitos sociais, difusos e coletivos. Para evitar que se tornassem letra-morta, como ocorria na prática de nosso constitucionalismo, o texto constitucional buscou assegurar sua *efetividade*<sup>27</sup>. Daí a previsão da aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º), da proteção como cláusula pétrea (art. 60, § 4º) e do fortalecimento do direito internacional dos direitos humanos (art. 4º, II e art. 5º, § 2º). A inversão topológica também não foi fortuita: em vez de iniciar pela estrutura do Estado, como fizeram as constituições anteriores, a Constituição de 1988 tratou inicialmente dos direitos fundamentais, para simbolizar sua prioridade em nosso ordenamento.

Os direitos fundamentais conferem proteção especial aos *sujeitos vulneráveis*. Em sociedades profundamente desiguais como a nossa, não são os grupos hegemônicos que padecem de violações sistemáticas de direitos. As vítimas tradicionais são os excluídos e despossuídos; os alijados dos centros de poder e da máquina do Estado, que não detêm os meios para fazer valer as prerrogativas que o ordenamento lhes confere. Por essa razão, a Constituição previu normas voltadas à defesa de mulheres, crianças e adolescentes, idosos, indígenas, afrodescendentes, quilombolas, pessoas com deficiência, consumidores e presidiários. Preocupou-se em promover ativamente a igualdade material, transformando a realidade brasileira. Por isso, ao tratar dos objetivos fundamentais da República em seu art. 3º, o texto constitucional emprega verbos de ação: *construir* uma sociedade justa e solidária; *erradicar* a pobreza e a marginalização e *reduzir* as desigualdades sociais e regionais; *promover* o bem de todos, sem preconceitos.

*A centralidade da proteção dos direitos fundamentais, sobretudo dos segmentos sociais excluídos, serve como critério para identificar o interesse público primário em situações concretas. É possível que, em determinada situação, os diversos valores que estruturam o interesse público primário apontem em direções diferentes. Nesses casos, a solução da ponderação não será em favor do interesse público secundário ou de qualquer outro elemento que privilegie prima facie o Estado. A identificação dos elementos preponderantes do interesse público primário se guiará pela dignidade da pessoa humana, epicentro axiológico de nosso ordenamento,*

<sup>27</sup> SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 170-176.

consagrado no art. 1º, III, da Constituição de 1988<sup>28</sup>. Afinal, uma das funções desse princípio constitucional é de natureza hermenêutica: deve-se reler todas as normas e institutos do direito à luz do princípio da dignidade da pessoa humana<sup>29</sup>.

Segundo Luís Roberto Barroso, os princípios da dignidade humana e da razão pública identificam o interesse público primário preponderante:

O interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação; ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover.

O problema ganha em complexidade quando há confronto entre o interesse público primário consubstanciado em uma meta coletiva e o interesse público primário que se realiza mediante a garantia de um direito fundamental. [...] Na solução desse tipo de colisão, o intérprete deverá observar, sobretudo, dois parâmetros: a dignidade humana e a razão pública. [...]

Assim, se determinada política representa a concretização de importante meta coletiva (como a garantia da segurança pública ou da saúde pública, por exemplo), mas implica a violação da dignidade

<sup>28</sup> Cf., sobre o tema, SARMENTO, D. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021; BARROSO, L. R. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

<sup>29</sup> SARMENTO, D. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 80-81.

humana de uma só pessoa, tal política deve ser preterida, como há muito reconhecem os publicistas comprometidos com o Estado de Direito.<sup>30</sup>

Como praticada atualmente, a suspensão de segurança – em suas diversas modalidades processuais, *e.g.*, suspensão de liminar, suspensão de tutela provisória etc. – é, muitas vezes, arbitrária porque não se vale dessa lógica. Parte-se de uma noção parcial de interesse público, em geral identificada com o interesse público *secundário*, para retirar a eficácia de decisões judiciais que asseguram direitos fundamentais. Com frequência, o uso equivocado desse instrumento processual produz muito mais dano ao interesse público primário do que a execução da decisão sustada.

Mas não precisa ser assim. A recondução teleológica dos pedidos de suspensão ao interesse público primário é tarefa pendente da Constituição de 1988. Essa mudança de paradigma pode impedir a utilização abusiva desse mecanismo processual, submetendo-o à lógica cidadã, de proteção dos direitos fundamentais.

### **3 ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE SUSPENSÃO, A REQUERIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA, DA DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DO TJSP**

#### **3.1 LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Tradicionalmente, a legitimidade ativa é condição de exercício do direito de ação que pressupõe a correspondência entre a parte que deduz a pretensão de tutela em juízo e a própria pretensão material objeto da causa. Para avaliar a legitimação *ad causam* nos pedidos de suspensão, é preciso aferir a “referibilidade subjetiva entre o requerente e a pretensão de salvaguarda dos interesses públicos tutelados”<sup>31</sup>.

Segundo a lei, serão admitidos os pedidos de suspensão “a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada”. Em que pese a redação do dispositivo, doutrina e jurisprudência vêm interpretando

<sup>30</sup> BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 89-90.

<sup>31</sup> VENTURI, E. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 108.

ampliativamente o rol de legitimados ativos, para cumprir os propósitos do instituto<sup>32</sup>. Assim, por exemplo, reconheceu-se a legitimidade ativa de órgãos públicos que não detêm personalidade jurídica – como Câmeras Municipais<sup>33</sup>, Assembleias Legislativas<sup>34</sup> e o Senado Federal<sup>35</sup> –, sob o argumento de que possuem *personalidade judiciária*, desde que o interesse público tutelado diga respeito ao exercício de suas competências legalmente estabelecidas.

Também se ampliaram as hipóteses de cabimento para admitir a legitimidade de *pessoas jurídicas de direito privado*, como concessionárias de serviço público<sup>36</sup>, empresas públicas<sup>37</sup>, fundos de pensão<sup>38</sup> e partidos políticos<sup>39</sup>, quando atuarem na defesa estrita do interesse público. Ainda que excepcionalmente, a jurisprudência admitiu até mesmo a legitimidade individual de agentes públicos afastados do exercício de suas funções<sup>40</sup>.

Pelas mesmas razões, deve-se admitir a legitimidade ativa da Defensoria Pública para o requerimento de suspensão, quando a defesa do interesse público primário coincidir com seus objetivos institucionais de defesa dos vulneráveis<sup>41</sup>. Se o interesse público tutelado pelos pedidos de suspensão é orientado para a proteção de direitos fundamentais, sobretudo de pessoas vulneráveis, e se a Defensoria Pública é a instituição constitucionalmente

<sup>32</sup> COSTA, R. de O. Tutela de direitos coletivos x tutela do interesse público. *Revista de Processo*, p. 277-291, 2015.

<sup>33</sup> STF, AgRg-SS 300, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 06.03.1991, DJ 30.04.1992.

<sup>34</sup> STF, AgRg-SS 300, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 06.03.1991, DJ 30.04.1992.

<sup>35</sup> TRF-1, AgRg-SL 00463881020114010000, Corte Especial, Rel. Des. Olindo Menezes, J. 15.03.2012, DJe 17.04.2012.

<sup>36</sup> STF, AgRg-STA 778, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, J. 23.05.2019.

<sup>37</sup> STF, AgRg-SS 202, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rafael Mayer, J. 25.11.1987, DJ 05.08.1988; STJ, REsp 50284, 2ª T., Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, J. 18.05.1999, DJ 12.06.2000.

<sup>38</sup> STJ, AgRg-SLS 222, Corte Especial, Rel. Min. Edson Vidigal, J. 20.03.2006.

<sup>39</sup> STJ, SLS 1188, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, J. 05.02.2010.

<sup>40</sup> STF, AgRg-Pet 2225, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, J. 17.10.2001; STJ, AgRg-SLs 1630, Corte Especial, Rel. Min. Felix Fischer, J. 19.09.2012.

<sup>41</sup> Sobre o tema, cf. o parecer *pro bono* da Profª Claudia Lima Marques, publicado na *Revista de Direito do Consumidor* (Da legitimidade da Defensoria Pública para pedidos de suspensão em prol do interesse de coletividades vulneráveis e seus interesses individuais homogêneos, sejam possessórios, de consumo, da infância e juventude, dos idosos, dos indígenas, das pessoas com deficiência e das coletividades de “hipervulneráveis” em geral. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo: RT, v. 147, a. 32, p. 447-469, mai./jun. 2023).

vocacionada à proteção desses mesmos direitos, então ela deve ser legitimada a utilizar esse instrumento processual.

Nos termos do art. 134 da Constituição de 1988, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, vocacionada à defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados. Ela manifesta a feição do Estado-Defensor<sup>42</sup>. No plano infraconstitucional, o art. 4º da LC 80/1994 atribui à Defensoria a função de promover, de forma ampla e efetiva, os direitos dos hipossuficientes, inclusive aqueles de natureza metaindividual. Como muitas vezes é o próprio Estado quem viola os direitos dessa parcela da população, o § 2º do dispositivo autoriza que tais funções sejam exercidas também contra pessoas jurídicas de direito público<sup>43</sup>. Dentre as funções institucionais previstas no art. 4º, destacam-se as seguintes:

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a *adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes*;

VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;

[...]

X – promover a *mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados*, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;

XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher

<sup>42</sup> A expressão é de ALMEIDA FILHO, C. A. S. de; MAIA, M. C. O Estado-Defensor e sua legitimidade para os pedidos de suspensão de liminar, segurança e tutela antecipada. *Revista de Processo*, p. 247-261, 2015.

<sup>43</sup> Cf. REIS, G. A. S. dos et al. *Comentários à lei da Defensoria Pública*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 90-91.

vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

Esse desenho normativo evidencia que as finalidades institucionais da Defensoria incluem a defesa do interesse público primário, quando estiver em jogo o direito de pessoas vulneráveis, mediante todas as espécies de ação.

Assim, nos pedidos de suspensão, a Defensoria Pública pode defender dois interesses distintos. Por um lado, a grave lesão ao interesse público pode decorrer da violação à atuação administrativa e à independência institucional da Defensoria – isto é, de seu *interesse institucional próprio*. Por outro lado, a lesão também pode decorrer de relevantes danos aos *direitos fundamentais dos vulneráveis*, oportunidade em que a Defensoria Pública atuará na *tutela dos necessitados como custos vulnerabilis*<sup>44</sup>.

Como *guardiã dos vulneráveis*, a atuação da Defensoria Pública consiste em modalidade de intervenção constitucional especialmente relevante<sup>45</sup>. Essa mudança de paradigma quanto ao papel institucional da Defensoria Pública promove a releitura das suas funções institucionais, aproximando-as da proteção do interesse público primário. Confira-se a lição de José Emílio Medauar Ommati e Maurílio Casas Maia:

Em tal cenário, a Defensoria Pública, a partir da Constituição e de outras fontes normativas, recebe um específico interesse institucional para promover, o qual deve ser visto também como uma espécie de interesse público primário e finalístico. O referido interesse público, no caso, o interesse da Defensoria Pública, alcança de modo muito especial a *proteção dos segmentos sociais vulneráveis e vulnerabilizados*. Por tal motivo, há tempos se prega o papel defensorial de buscar o reequilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis e reforçar, para o referido segmento social, o contraditório, também, na

<sup>44</sup> ALMEIDA FILHO, C. A. S. de; MAIA, M. C. O Estado-Defensor e sua legitimidade para os pedidos de suspensão de liminar, segurança e tutela antecipada. *Revista de Processo*, v. 239, 2015.

<sup>45</sup> MAIA, M. C. Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*: tese e avanço jurisprudencial em 2020. *Revista dos Tribunais Online*, p. 355-364, 2021.

formação de precedentes e em processos estruturais [...]. Nessa senda, o ‘Estado Defensor’ é mecanismo de “interpretação *pro homine*” do Direito.<sup>46</sup>

A atuação como guardiã dos vulneráveis tem sido enfatizada pelos tribunais superiores. A Terceira Turma do STJ já destacou a importância da intervenção da Defensoria como *custos vulnerabilis* – inclusive em processos estruturais – para “uma tutela diferenciada e adequada dos litígios coletivos policêntricos, que possuem em sua *ratio* a construção de decisões de mérito em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração, por exemplo, dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações trazidas pelo Estado (em sentido lato) e pela sociedade civil”, de modo a revelar “as mais profundas e duras mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos”<sup>47</sup>.

No Supremo Tribunal Federal, o Ministro Luís Roberto Barroso proferiu decisão paradigmática sobre o tema. Para Barroso, a atuação como guardiã dos vulneráveis “corresponde a uma intervenção da Defensoria Pública, em nome próprio, para defender os direitos dos necessitados e dar cumprimento à sua missão constitucional de tutela de direitos humanos”. Revela, assim, “uma prerrogativa implícita para cumprir os propósitos institucionais atribuídos pela Constituição”, razão pela qual “a intervenção defensorial para defesa dos direitos dos necessitados é uma decorrência direta da Constituição”, que dispensa previsão legal expressa. A decisão destacou a importância de conferir à Defensoria as ferramentas necessárias para promover os direitos fundamentais:

De fato, não raro a intervenção da Defensoria Pública é uma ferramenta essencial. Afinal, a invisibilidade que recai sobre os necessitados não se manifesta apenas

<sup>46</sup> OMMATI, J. E. M.; MAIA, M. C. Novas funções da Defensoria Pública no sistema jurídico brasileiro? Reflexões a partir do “giro linguístico” e da “teoria do direito como integridade”. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 138, v. 31, p. 131-156, 2023 – grifos nossos.

<sup>47</sup> STJ, REsp 1854842, 3ª T., Relª Min. Nancy Andrighi, J. 02.06.2020, DJe 04.06.2020. De modo semelhante, em *habeas corpus* coletivo em favor de pessoas presas preventivamente, durante a pandemia da Covid-19, decisão do Ministro Sebastião Reis destacou que, “[t]endo em vista que a temática trazida na impetração se relaciona com Direitos Humanos e de pessoas vulneráveis, é possível a intervenção da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*” (STJ, HCC 596189, decisão monocrática, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, J. 11.12.2020, DJe 14.12.2020).

na vida cotidiana, na falta de acesso a direitos básicos, como saúde, educação e moradia; ela também se reflete nos autos de processos judiciais, especialmente naqueles em que tais pessoas não figurem originariamente como parte. [...] Em tais ocasiões, a possibilidade de atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é uma forma de atenuar a invisibilidade de tais pessoas, proporcionar-lhes uma assistência jurídica integral e pluralizar o debate. [...]

Nessa linha, a intervenção da Defensoria Pública em determinados processos judiciais – a título de *custos vulnerabilis* – mostra-se uma ferramenta indispensável para desempenhar a missão instituída pelo art. 134, *caput*, da Carta de 1988, bem como alinhada com a progressiva configuração atribuída à instituição. Para que sejam promovidos os direitos humanos e sejam defendidos os direitos dos necessitados, inclusive em âmbito coletivo, a instituição precisa ser dotada das ferramentas necessárias para se desincumbir desse mister. Foi com esse intuito, aliás, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a autonomia institucional, a legitimidade para ações coletivas e a prerrogativa de requisição da Defensoria Pública. De fato, as garantias institucionais são instrumentos para concretização dos direitos fundamentais daqueles que mais precisam. Ainda que não estejam expressamente previstas, há competências defensoriais que podem ser extraídas implicitamente da Carta de 1988, desde que permitam o pleno exercício da sua missão constitucional. É o caso da intervenção nos processos judiciais para defender os interesses dos necessitados.<sup>48</sup>

Como se vê, o STF e o STJ têm ampliado os poderes da atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* para garantir que a instituição

<sup>48</sup> STF, ADPF 709, decisão monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, J. 16.10.2023, DJe 17.10.2023 – grifos nossos.

disponha dos instrumentos processuais necessários para levar a cabo sua missão institucional de defesa dos vulneráveis. Essa mesma razão justifica o reconhecimento de sua legitimidade ativa para pleitear a suspensão de segurança. Não se trata de inovação na ordem jurídica, mas de mero desdobramento da atuação constitucional como *guardião dos vulneráveis* quanto a um mecanismo processual específico, que deve ser interpretado à luz da Constituição.

Na jurisprudência do STF, já há precedentes reconhecendo a legitimidade ativa da Defensoria Pública para requerer suspensão de segurança. Na SL 866, o Plenário do STF reconheceu a personalidade judiciária da Defensoria Pública da União como órgão despersonalizado e admitiu pedido de suspensão formulado para tutelar seu interesse institucional<sup>49</sup>. Na STA 800, o Ministro Dias Toffoli também registrou que, “conforme sólida jurisprudência desta Suprema Corte, tem-se na Defensoria Pública da União, órgão dotado de autonomia funcional e administrativa, possuidor de personalidade judiciária, o que lhe confere a possibilidade de atuar em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos”<sup>50</sup>.

Contudo, algumas decisões monocráticas adotam interpretações restritivas, reconhecendo a legitimidade *ad causam* da Defensoria apenas para a tutela de seus *interesses institucionais*, mas não do interesse público primário ligado aos direitos fundamentais dos necessitados<sup>51</sup>. Esse entendimento, porém, não se justifica. Em primeiro lugar, porque restringe excessivamente a finalidade institucional da Defensoria Pública, desconsiderando seu papel

---

<sup>49</sup> STF, SL 866, decisão monocrática, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, J. 26.05.2016. Posteriormente, o entendimento foi confirmado pelo Plenário. STF, AgRg-SL 866, Tribunal Pleno, Rel. Min. Toffoli, J. 13.09.2019. No mesmo sentido, cf. STF, STA 933-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel<sup>a</sup> Min. Rosa Weber, J. 13.04.2023, DJe 19.04.2023.

<sup>50</sup> STF, STA 800, decisão monocrática, Rel. Min. Presidente (Dias Toffoli), J. 16.06.2020, DJe 30.06.2020.

<sup>51</sup> Nesse sentido, por exemplo, STJ, SLS 3156, decisão monocrática, Rel. Min. Humberto Martins, 12.08.2022: “Embora a Defensoria Pública da União seja uma instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado prevista na Lei Maior, não se lhe atribuiu legitimidade processual ativa para propor o incidente de suspensão de segurança para a defesa de seus assistidos”; STF, SS 5.628, decisão monocrática Rosa Weber: “[A Defensoria Pública] está a veicular, nesta sede processual, pretensão voltada a assegurar a tutela dos direitos do grupo interessado que assiste, desvinculando-se, pois, do interesse público primário protegido pela legislação de regência, a despeito da sensibilidade e relevância do tema de fundo. [...] No presente caso, contudo, reitero, a Defensoria Pública não deduz pretensão voltada a defender suas prerrogativas institucionais, mas a resguardar direitos de seus assistidos”.

em favor dos necessitados como *custos vulnerabilis*. Em segundo lugar, a interpretação restritiva adota um conceito limitado de interesse público, incapaz de proteger adequadamente os direitos fundamentais, especialmente dos grupos sociais vulnerabilizados.

Se o interesse público primário tutelado pelos pedidos de suspensão visa à proteção de direitos fundamentais, sobretudo dos mais necessitados, não há instituição que exerça melhor esse papel do que a Defensoria Pública. Sua razão de existir é justamente a defesa dos direitos fundamentais da parcela mais vulnerável da população. Logo, a adequada interpretação do microsistema dos pedidos de suspensão *deve reconhecer a legitimidade* ativa da Defensoria Pública tanto para proteger seus interesses institucionais quanto para atuar como *custos vulnerabilis*.

E, no caso deste parecer, não há dúvidas quanto ao vínculo entre a atuação da Defensoria e o interesse público primário. Busca-se a efetivação de uma segurança pública constitucionalizada, submetida a mecanismos de controle que impeçam a violência e a letalidade policial contra grupos vulneráveis, notadamente a população negra e pobre das periferias do Estado de São Paulo. Trata-se, portanto, de permitir que a Defensoria Pública defenda a vida e a segurança daqueles submetidos ao arbítrio do Estado – quase sempre pessoas pobres, majoritariamente negras.

### **3.2 ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DA DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DO TJSP**

O pedido de suspensão é mecanismo excepcional de sustação de decisões, que funciona de forma paralela e concomitante ao recurso cabível. No atual regime, o pedido de suspensão contra liminar deferida em primeira instância é apreciado pelo Presidente do Tribunal. Além do agravo interno, a lei autoriza, no caso de indeferimento do pedido de suspensão, o “novo pedido de suspensão” direcionado à Presidência do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, a depender da natureza constitucional ou federal da discussão (art. 4º, § 4º, da Lei nº 8.437/1992).

A constitucionalidade do “novo pedido de suspensão” foi questionada na ADIn 2.251, junto a outras previsões desse regime. Apesar de a Suprema Corte não ter alcançado uma decisão definitiva devido à perda de objeto da ação, o

Plenário do STF confirmou a sua constitucionalidade durante o julgamento da medida cautelar<sup>52</sup>. Prevaleceu o argumento da AGU, de que a norma “garante a salvaguarda de interesses e do patrimônio públicos, além de prover o Poder Judiciário de meio eficiente de manutenção da eficácia das decisões do STF e do STJ, que poderiam vir a ser inutilizadas pela manutenção de liminares em processos nos quais estivesse envolvida questão constitucional ou federal”.

Embora tenha reconhecido a constitucionalidade desse mecanismo excepcional de suspensão de eficácia, inclusive em relação ao novo pedido de suspensão, devido à gravidade e urgência desse tipo de medida, alguns precedentes do STF não conheceram do pedido de suspensão contra decisão que *defer* a suspensão – também conhecido como “suspensão de suspensão”<sup>53</sup>. Segundo se entendeu, quando há o *indeferimento* do pedido de suspensão no tribunal local, é possível a renovação imediata na instância extraordinária, mas, quando há o *deferimento* desse pedido, não seria possível que outros legitimados ativos requeressem a “suspensão da suspensão”, seja porque tal pedido funcionaria como sucedâneo recursal, seja pela ausência de previsão legal.

No entanto, esses argumentos não são convincentes. A tese de que “suspensão de suspensão” converteria o instrumento em um sucedâneo recursal produz grave incoerência, pois o Supremo já admite o novo pedido quando a suspensão original é indeferida na origem. Não há razão legítima para, de um lado, aceitar a renovação da suspensão quando houver indeferimento na instância ordinária – sob a premissa de que se trata de medida distinta do recurso cabível contra o indeferimento –, mas, do outro lado, considerar esse pedido de suspensão como sucedâneo recursal na hipótese de o requerimento original ter sido deferido. O conteúdo da decisão não muda a natureza do pedido de suspensão: em ambos os casos, trata-se de mecanismo excepcional para permitir que as Cortes Superiores apreciem rapidamente possíveis lesões

---

<sup>52</sup> STF, ADIN 2251-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, J. 15.03.2011, DJe 24.10.2003.

<sup>53</sup> STF, Pet 2.488-AgRg, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 06.09.2002: “Direito. Organicidade. Ato de suspensão de liminar. Impugnação. O ato do Presidente do Tribunal que implica a suspensão de liminar deferida em mandado de segurança é atacável via agravo, não cabendo, na via inversa, pedido de suspensão ao Supremo Tribunal Federal”.

ao interesse público. Diferenciá-los viola a razoabilidade como coerência, que “veda que o Estado atue de maneira contraditória”<sup>54</sup>.

A tese da ausência de previsão legal também não procede. Sempre que necessário à adequada proteção do interesse público, as Cortes Superiores têm adotado interpretações teleológicas que admitem a suspensão em contextos não previstos expressamente. Isso ocorreu tanto na interpretação ampliativa conferida pela jurisprudência em relação aos legitimados ativos para o seu ajuizamento como na admissibilidade de pedidos de suspensão nas ações de controle de constitucionalidade estadual<sup>55</sup>. Em ambos os casos, para ficar nesses dois exemplos elucidativos, a inexistência de previsão legal específica cedeu aos objetivos do mecanismo processual. Pela mesma razão, o art. 4º, § 4º, da Lei nº 8.437/1992 também deve permitir que o “novo pedido de suspensão” seja formulado contra a decisão que *concede* a suspensão original, sempre que tal decisão acarretar grave lesão ao interesse público.

Subjacente ao entendimento restritivo hoje vigente, está a presunção de um interesse público que sugere, de antemão, a concessão da suspensão em favor do Estado. Com base nessa premissa tendenciosa, permite-se a instauração da instância extraordinária apenas quando o pedido original de suspensão é indeferido. A proibição da “suspensão da suspensão” reflete a compreensão de um *interesse público unidimensional e preconcebido*. No entanto, como visto, o interesse público primário é complexo e multifacetado, e engloba diversos valores constitucionais, sobretudo a proteção dos direitos fundamentais. Pela perspectiva do interesse público primário constitucionalizado, é possível que a decisão de concessão de suspensão produza a lesão ao interesse público, ao invés de afastá-lo. Logo, também deve ser possível sustá-la por meio de novo

---

<sup>54</sup> SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 491. Sobre o tema, cf., ainda, BUSTAMANTE, T. A razoabilidade na dogmática jurídica contemporânea. In: BUSTAMANTE, T. *Teoria do Direito e decisão racional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008; e STEINMETZ, W. A. *Colisão de direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 183-194.

<sup>55</sup> STF, SL 1657, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, J. 15.09.2023, DJe 25.09.2023: “2. Consolidada nesta Suprema Corte interpretação ampliativa do conteúdo normativo do art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.437/1992, no sentido de admitir o cabimento das medidas suspensivas inclusive contra medidas cautelares ou decisões de mérito proferidas pelos Tribunais de Justiça estaduais em sede de controle concentrado de constitucionalidade, desde que possível verificar lesão concreta e imediata. Precedentes”.

pedido de suspensão de segurança, veiculado por outro dos legitimados a requerê-lo.

Além de mais consentâneo com o interesse público primário, o cabimento do pedido de “suspensão da suspensão” decorre da interpretação conforme das normas processuais pertinentes, considerando os princípios constitucionais da *efetividade da jurisdição* e da *paridade de armas*.

Como já destacou o Ministro Luiz Fux, a efetividade consiste em princípio geral de direito processual, o qual “impõe que o processo alcance os fins para as quais foi instituído”<sup>56</sup>. O Supremo Tribunal Federal também já afirmou que, “sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo”<sup>57</sup>.

Já a paridade de armas encontra fundamento no devido processo legal e na isonomia<sup>58</sup>. Consagrada expressamente no art. 7º do CPC, seu objetivo é promover a equivalência de oportunidades entre os sujeitos processuais<sup>59</sup>. Só é justo o processo no qual as partes “dispõem das mesmas oportunidades e dos mesmos meios para dele participar”, o que se concretiza pelo “dever de estruturação e condução do processo de acordo com o direito à igualdade e à paridade de tratamento”<sup>60</sup>. O que se confere a um, portanto, deve ser possibilitado ao outro.

Segundo o STF, o princípio constitucional do contraditório assegura que “as partes gozem das mesmas oportunidades e faculdades processuais, atuando sempre com paridade de armas, a fim de garantir que o resultado

<sup>56</sup> STF, RE 710.293, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, J. 16.09.2020, DJe 04.11.2020. Sobre o tema, cf. ainda FUX, L. *Teoria geral do processo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 49.

<sup>57</sup> STF, ADPF 504, Tribunal Pleno, Rel<sup>a</sup> Min. Rosa Weber, J. 20.10.2020, DJe 26.11.2020.

<sup>58</sup> STF, HC 96905, 2ª T., Rel. Min. Celso de Mello, J. 25.08.2009, DJe 22.08.2011: “[a] garantia constitucional do *due process of law* abrange, em seu conteúdo material, elementos essenciais à sua própria configuração, dentre os quais avultam, por sua inquestionável importância, as seguintes prerrogativas: [...] direito à igualdade entre as partes (paridade de armas e de tratamento processual)”.

<sup>59</sup> DIDIER JR., F. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 21. ed. Salvador: JusPodvim, 2019. p. 113.

<sup>60</sup> MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. *Código de Processo Civil comentado*. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

final jurisdicional espelhe a justiça do processo em que prolatado”<sup>61</sup>. Em última instância, a paridade de armas funciona “como instrumento garantístico em face de eventuais arbítrios estatais, ‘evitando que o processo possa servir de meio de instituição de privilégios’ ao constranger o Estado à oitiva da parte adversa”<sup>62</sup>.

Ambos os princípios devem influenciar a conformação dos pedidos de suspensão. O microsistema deve ser interpretado de forma a proteger o interesse público primário com efetividade. Se suspensões arbitrárias podem produzir graves lesões ao interesse público, que não seriam causadas pela execução das decisões sustadas, deve haver um instrumento que submeta o tema com urgência às Cortes Superiores, para que possam apreciar a “suspensão da suspensão”. É o que já ocorre nos casos de indeferimento do pedido de suspensão original.

Além disso, todas as instituições legitimadas para proteger o interesse público primário devem ter a oportunidade de postular a suspensão de decisões que o contrariem. Caso contrário, como frequentemente acontece, há o risco de o instrumento funcionar de forma unilateral, sob a lógica das razões de Estado, protegendo apenas os interesses fazendários da União, Estados e Municípios. A suspensão de segurança não pode ser monopolizada para a tutela do interesse público secundário, impedindo o acesso dos vulneráveis à justiça. Devido à sua vocação para tutelar outra constelação de valores constitucionais, instituições como o Ministério Público e a Defensoria também devem ter a oportunidade de disputar a concretização de um interesse público primário que assegure os direitos fundamentais de quem mais precisa, por meio da suspensão de decisões arbitrárias.

Por fim, admitir a “suspensão da suspensão” não amplia o microsistema dos pedidos de suspensão, mas o restringe. O controle eficaz da juridicidade das suspensões concedidas pelos tribunais locais prestigia os mecanismos ordinários de jurisdição. Permitir que as Cortes Superiores exerçam o controle imediato dos abusos fortalece os sistemas tradicionais de remédios constitucionais e de tutela coletiva, inclusive as vias recursais. Assim, a “suspensão da suspensão” apresenta *caráter pedagógico*, pois assegura que os tribunais superiores possam conter o uso arbitrário dos pedidos de suspensão pelos tribunais locais.

<sup>61</sup> STF, ARE 648629, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, J. 24.04.2013, DJe 08.04.2014.

<sup>62</sup> FAVERO, G. H. Lineamentos do contraditório participativo. *Revista de Processo*, n. 294, v. 44, p. 95-120, 2019.

Por todas essas razões, deve ser admitido o pedido de suspensão, no STF, contra a decisão da Presidência do TJSP que sustou a eficácia da liminar concedida em ação civil pública.

#### **4 MÉRITO: A DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DO TJSP PRODUZ LESÃO GRAVE À SEGURANÇA PÚBLICA**

Na tentativa de conciliar a segurança pública e a proteção da vida, a liminar na ACP 1057956-89.2023.8.26.0053 determinou “a utilização de câmeras corporais em *todas* as operações denominadas ‘Escudo’, ainda que assim não nomeadas, isto é, aquelas que tenham por finalidade ‘responder à ataques praticados contra policiais militares’”, com a adoção de “mecanismos para assegurar o correto uso das câmeras corporais por parte das forças policiais”. Para evitar prejuízos à Administração, o magistrado autorizou o remanejamento de câmeras já instaladas em policiais que atuem em outras regiões. Por isso, foi proibida a participação de policiais sem o equipamento em tais operações.

No *mesmo dia* em que concedida pelo juízo de primeiro grau, a liminar foi suspensa pela Presidência do TJSP, que determinou a Extensão dos Efeitos da Suspensão de Liminar nº 2252498-55.2023.8.26.0000. O incidente tratava de ação civil pública ajuizada para reparar dano moral coletivo decorrente do assassinato de um homem negro pela Polícia Militar de São Paulo, na região de Vila Mariana. Dentre outros pedidos, essa ação postula que o Estado de São Paulo “instale câmeras de vigilância nos veículos da Polícia Militar e no fardamento dos policiais do Estado”<sup>63</sup>.

Seguindo a tradição autoritária brasileira, o Presidente do TJSP partiu do pressuposto de que os pedidos de suspensão “abrangem caráter político” e indicou supostas razões de ordem e economia públicas que justificariam a suspensão da liminar. Para a Presidência do TJSP, a imposição de gasto ao Ente público “interferi[ria] diretamente no planejamento orçamentário do

---

<sup>63</sup> A ACP da Educafro postula, além do pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 500 milhões de reais, as seguintes obrigações de fazer: instalação das câmeras de vigilância nos veículos e fardamentos dos policiais do Estado de São Paulo; inclusão de questões sobre racismo estrutural no concurso para ingresso na PMESP; contratação de empresa de consultoria externa para avaliar a questão racial nos padrões de comportamento da PMESP; afastamento de policiais envolvidos em casos de violação de direitos fundamentais, enquanto durarem as investigações; elaboração de protocolo de uso proporcional e progressivo da força contra cidadãos negros; dentre outras medidas.

Estado, bem como na política pública definida para a segurança pública”. Ademais, como as “Operações Escudo” em geral são mobilizadas em caráter de urgência, o deslocamento dos contingentes equipados com as câmeras operacionais seria inviável, pois “as regiões do Estado que hoje não contam com Unidades da Polícia Militar que possuam COPs, ficariam sem poder receber o apoio de operações ‘Escudo’, com plena ciência de todos, dado que já houve o noticiamento da decisão, o que poderia levar a um aumento das agressões aos agentes públicos, com grave lesão à segurança pública”. Haveria, assim, “risco de lesão à ordem pública entendida como ordem administrativa geral, equivalente à execução dos serviços públicos e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas”.

A decisão foi tomada em poucos parágrafos, no mesmo dia em que concedida a liminar na ação civil pública, sem que fosse franqueada a manifestação da Defensoria Pública e da Conectas, autoras da ação. *É por decisões como essa* que a Presidência do Supremo Tribunal Federal deve reconduzir a sistemática da suspensão de segurança ao Estado de Direito e à Constituição, impedindo seu uso arbitrário.

Ademais, ao suspender a liminar por conta de um suposto impacto orçamentário sem “provas cabais da questão de fato” – para usar a expressão de Marcelo Abelha Rodrigues –, a decisão confunde a ordem econômica tutelada pelo pedido de suspensão com o interesse público secundário do Estado de São Paulo<sup>64</sup>. Como resume Elton Venturi, “transforma-se o interesse da preservação da economia pública em preservação das finanças públicas”<sup>65</sup>. Para o autor, só a lesão imprevisível e vultosa pode atingir a ordem econômica:

Insistimos, todavia, na necessidade de se apartar as hipóteses nas quais a execução da decisão judicial, muito embora importe comprometimento das finanças estatais, não tem o condão de afetar objetivamente (inviabilizar) a prestação dos serviços públicos essenciais ou a edificação de obras

<sup>64</sup> RODRIGUES, M. A. *Suspensão de segurança: suspensão da execução de decisão judicial contra ato do poder público*. São Paulo: Foco, 2022. p. 116.

<sup>65</sup> VENTURI, E. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. 213.

públicas indispensáveis. [...] Somente diante da imprevisibilidade e da vultuosidade da condenação da Fazenda Pública se justificaria sua sustação cautelar, a bem do interesse público, até o final do julgamento do feito, a fim de se preservar a economia pública.

Ao não se respeitar tais critérios, dando-se guarida a pretensões de sustação de eficácia de decisões contra o Poder Público sob o simples e fácil argumento de comprometimento das finanças públicas, desprovido de forte comprovação empírica [...] viola-se o princípio constitucional da independência do Poder Judiciário, escravo que fica de tais situações, beneficiando ilegal e ilegitimamente a pretensão fazendária sob a enganosa premissa de que estaria, assim, privilegiando o *interesse público*, em detrimento absoluto de legítimos e também *públicos* interesses dos administrados, fazendo de todo o ordenamento jurídico letra morta, e do Estado de Direito simples divagação.<sup>66</sup>

No caso, é discutível se há algum custo adicional com a liminar, que, afinal de contas, autorizou o remanejamento de câmeras. Se ele existir, de todo modo, é muitíssimo inferior ao valor referido na decisão do TJSP. Não bastasse, estamos falando de preservação de vidas humanas. O princípio da dignidade da pessoa humana – segundo o qual as pessoas devem ser tratadas sempre como fins em si mesmas, de acordo com a conhecida máxima kantiana – afigura-se francamente incompatível com a suspensão da liminar decretada pelo TJSP, com base em alegação frágil, genérica e não comprovada de que a sua implementação envolveria custos elevados.

Por outro lado, o Poder Executivo não possui carta branca para implementar políticas de segurança pública que ofendam a Constituição. Impedir o controle sobre a atuação policial, especialmente em cenários de grave tensão, em operações provocadas por morte de policial – que, por vezes, se convertem em verdadeiras ações de vingança – é expor a população a grave

<sup>66</sup> VENTURI, E. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 215-216.

risco de vida. Não poderia haver maior atentado ao interesse público mais sagrado: o de proteger a vida das pessoas.

Esses equívocos devem inspirar a rápida atuação da Presidência do Supremo, para impedir a grave lesão à segurança pública.

#### 4.1 SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O art. 144 da Constituição de 1988 estabelece que a segurança pública configura “dever do Estado” e “direito e responsabilidade de todos”. Seu objetivo volta-se à preservação da “ordem pública” e da “incolumidade das pessoas e do patrimônio”, por meio, sobretudo, da atuação dos diversos órgãos policiais. O dispositivo encontra-se previsto no Título V da CF/1988, que dispõe sobre a “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Embora constituições brasileiras anteriores tenham tratado do tópico de forma genérica, foi só com a Carta Cidadã que o tema ganhou capítulo próprio e maior detalhamento.

A nova previsão produziu inequívocos avanços, pois rompeu, ao menos em parte, com o modelo de segurança pública herdado da ditadura<sup>67</sup>. Segundo o paradigma autoritário rejeitado pela Constituição de 1988, a segurança pública deveria se basear na lógica do combate<sup>68</sup>. Para essa perspectiva, a atuação estatal é percebida em termos bélicos: o Estado “combate” criminosos, compreendidos como “inimigos internos”, em “territórios hostis” que precisam ser “ocupados” por meio do “poder militar”. Impera a lógica da guerra, razão pela qual medidas excepcionais se justificam. Em sua aplicação concreta, a “batalha” se desenvolve sobretudo nas favelas, contra os traficantes<sup>69</sup>. Tal concepção, no entanto, revela-se francamente incompatível com o caráter democrático e protetivo da Constituição de 1988, embora ainda permeie, muitas vezes, a atuação de instituições policiais brasileiras. Como afirmou

<sup>67</sup> Cf., sobre o tema, DESULOCKI, V.-A. de B. C. G. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

<sup>68</sup> Veja-se, a propósito, SOUZA NETO, C. P. de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceitualização constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: SOUZA NETO, C. P. de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 273-319.

<sup>69</sup> Sobre a militarização das favelas, cf. FRANCO, M. *Upp - A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, 2014.

o Ministro Edson Fachin, em histórico voto proferido na ADPF 635, “o uso retórico e, infelizmente, belicoso do discurso sobre segurança pública não interessa à cidadania nem se compatibiliza com a Constituição”<sup>70</sup>.

Na prática, a aplicação da compreensão bélica da segurança pública produz a criminalização da pobreza e facilita a reprodução do racismo<sup>71</sup>. Aliás, o *racismo estrutural e institucional* que marca o país tem, na segurança pública, a sua expressão mais hedionda<sup>72</sup>. São quase sempre negras as vítimas da violência policial, negros os corpos atingidos por balas perdidas, negras as pessoas encarceradas pela falida política de “guerra às drogas”. São de pessoas negras e pobres as residências em que nunca se respeita a inviolabilidade do domicílio. É em territórios negros e pobres – nas favelas e periferias – que as polícias fazem operações tão violentas e letais, sem cuidados mínimos com a vida e com a segurança da população. São áreas em que vige uma espécie de estado de exceção permanente, no qual a Constituição e os direitos fundamentais não valem de verdade<sup>73</sup>. Eles são violados por criminosos – como traficantes e milicianos –, que, muitas vezes, controlam esses territórios, mas também pelo Estado.

Esse quadro não se coaduna com a Constituição de 1988. A concepção constitucionalmente adequada de segurança pública não a concebe como combate, mas como *prestação de serviço público*. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, a expressão “identifica o conjunto de instituições, políticas públicas e ações materiais voltadas à proteção da vida, da integridade física, do patrimônio e de outros direitos fundamentais das pessoas contra condutas ilegais ou criminosas”<sup>74</sup>. No mesmo sentido, Guilherme de Souza Nucci ressalta que segurança pública diz respeito ao “bem-estar social, associado à paz e à ordem da comunidade em várias acepções e aspectos”, sendo certo que “essa modalidade

<sup>70</sup> STF, ADPF 635-MC-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, J. 03.02.2022, DJe 03.06.2022.

<sup>71</sup> Cf., sobre o tema, SZABÓ, I.; RISSO, M. *Segurança pública para virar o jogo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018; COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. de. A redemocratização e o campo da segurança pública brasileira. In: ADORNO, S.; LIMA, R. S. de (org.). *Violência, polícia, justiça e punição: desafios à segurança cidadã*. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2019. p. 301-326; e SOARES, L. E. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias? In: *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 39-52.

<sup>72</sup> Cf. ALMEIDA, S. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. p. 116-127.

<sup>73</sup> Para uma crítica da segurança pública como exceção permanente, cf. ZACCONE, O. *Indignos da vida: a desconstrução do poder punitivo*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

<sup>74</sup> BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 624.

de segurança não tem por base, exclusivamente, o combate ao crime<sup>75</sup>. Nesse caso, houve inequívoca mudança de paradigma. Ao tratar sobre o tema, Cláudio Pereira da Souza Neto descreve, com precisão, os atributos dessa nova referência de segurança pública adotada pela CF/1988:

O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais “inimigo” a combater, mas cidadão para servir. A polícia democrática, prestadora que é de um serviço público, em regra, é uma polícia civil, embora possa atuar uniformizada, sobretudo no policiamento ostensivo. A polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: trata os barracos nas favelas como “domicílios invioláveis”, respeita os direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual; não só se atém aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo. A concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza os arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais. Para ela, a função da atividade policial é gerar “coesão social”, não pronunciar antagonismos; é propiciar um contexto adequado à cooperação entre cidadãos livres e iguais. O combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal. A decisão de usar a força passa a considerar não apenas os objetivos específicos a serem alcançados pelas ações policiais, mas também, e fundamentalmente, a segurança e o bem-estar da população envolvida.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> NUCCI, G. de S. *Direitos humanos versus segurança pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 49.

<sup>76</sup> SOUZA NETO, C. P. de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: SOUZA NETO, C. P. de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 277-278.

Nesse modelo, a correta delimitação do conceito de segurança pública exige a sua interpretação sistemática, em conjunto com outras disposições da Constituição de 1988, de modo a encontrar seus limites e possibilidades. Por exemplo, é preciso levar em consideração os princípios constitucionais – como o republicano e o democrático –, os objetivos da República, os direitos fundamentais e a dignidade humana. A aproximação entre tais elementos permite afastar de vez a concepção bélica de segurança pública, legada da ditadura, aproximando-a da ideia de serviço público, prestado de forma universal e igualitária. Esse é o caminho que melhor concretiza uma das mais importantes funções do constitucionalismo: proteger as pessoas da violência – notadamente da violência estatal.

Por um lado, a segurança é *direito fundamental* consagrado nos arts. 5º e 6º, *caput*, da Constituição, e qualificado como segurança *pública* no art. 144. As pessoas têm o direito de que o Estado as proteja diante de ameaças e ataques à sua vida, à sua dignidade, à sua liberdade e ao seu patrimônio. O direito à segurança pública tem de ser garantido a todos, sem discriminações. Por outro lado, essas atividades estão limitadas por outros direitos fundamentais que a Constituição também assegura, como o direito à vida, à liberdade de ir e vir, à inviolabilidade do domicílio, à integridade corporal, entre tantos outros. O Estado, quando exerce atividades de segurança pública, não pode jamais violar esses direitos. O fim não justifica os meios.

Nesse sentido, cabe invocar trecho do histórico voto do Ministro Edson Fachin proferido na ADPF 635 – conhecida como ADPF das Favelas:

No Estado de Direito não pode existir “operação de vingança”. Quem as promove e quem delas participa viola não apenas a ordem deste Tribunal, comete também abuso de autoridade. No Estado de Direito não pode existir “execução extrajudicial” nem “resistência seguida de morte”. Quem as promove e quem delas participa abusa de autoridade e ataca frontalmente o Estado. No Estado de Direito não pode existir tortura. No Estado de Direito não existem mortes com merecimento: o Estado jamais pode tirar a vida de alguém apenas porque tem maus antecedentes. No Estado de Direito não se pode tolerar a impunidade

dos agentes que, tendo autoridade pública, dela abusam para praticar crimes.<sup>77</sup>

Essa também é a visão do *direito internacional*. De uma perspectiva constitucional cosmopolita, deve-se levar em consideração o diálogo internacional na interpretação da Constituição<sup>78</sup>. Nesse caso, é relevante notar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem assentado que a segurança pública tem de ser garantida com absoluto respeito aos direitos humanos. Com efeito, no caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*, a Corte registrou que “a luta dos Estados contra o crime deve se desenvolver dentro dos limites e conforme os procedimentos que permitam preservar tanto a segurança pública como o pleno respeito aos direitos humanos daqueles que sejam submetidos à sua jurisdição”<sup>79</sup>.

Por tais razões, a segurança pública é um serviço público que deve ser universalizado de maneira igualitária. Nesse caso, o *princípio republicano* incide duplamente: do ponto de vista da população, exige-se a implementação da segurança pública de forma impessoal, objetiva e imparcial; e, do ponto de vista dos agentes públicos, impõe-se o dever de *accountability* e a possibilidade de sua responsabilização<sup>80</sup>. Some-se a isso o princípio da *igualdade* e a tutela da *dignidade humana*, para se concluir que “o programa constitucional nos impõe a superação da tendência atual de se conceber parte da população como a

<sup>77</sup> STF, ADPF 635-MC-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, J. 03.02.2022, DJe 03.06.2022.

<sup>78</sup> Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento defenderam a existência do princípio do cosmopolitismo na interpretação constitucional. Trata-se de advogar o intercâmbio entre as cortes nacionais e internacionais, em razão da possibilidade de incorporar novos argumentos, pontos de vistas e experiências à discussão nacional. Cf., nesse sentido, SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 452-457.

<sup>79</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*, sentença de 20 de junho de 2005, §63. Para uma profunda análise da jurisprudência internacional, cf. PAIVA, C.; HEEMANN, T. A. *Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos*. 3. ed. Belo Horizonte: CEI, 2020.

<sup>80</sup> Sobre o princípio republicano na ordem constitucional brasileira, cf. SARMENTO, D. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma República inclusiva. *Revista da EMERJ*, v. 20, n. 3, p. 296-318, set./dez. 2018. Sobre a incidência do princípio republicano na implementação igualitária da segurança pública, cf. SOUZA NETO, C. P. de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceitualização constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: SOUZA NETO, C. P. de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 280-283.

que merece proteção – as classes médias e altas – e parte como a que deve ser reprimida – os excluídos, os negros, os habitantes das favelas”<sup>81</sup>.

Nesse caso, o próprio conceito de “ordem pública”, previsto no art. 144, deve ser interpretado de acordo com o Estado Democrático de Direito estabelecido no art. 1º, *caput*, da CF/1988. Como aponta José Afonso da Silva, é “[c]om a justificativa de garantir a ordem pública” que, muitas vezes, se acaba por “desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia”<sup>82</sup>. No entanto, deve-se rejeitar qualquer leitura autoritária que contraponha ordem pública ao respeito à lei e aos direitos humanos. É dessa equivocada cisão entre ordem pública e direitos humanos que decorrem as ações truculentas, as execuções forçadas, a tortura e as prisões arbitrárias, que quase sempre se voltam contra a população pobre e negra das favelas e periferias. Como aponta Nucci, “[a] violência excessiva não atrai a ordem pública; ao contrário, fomenta a desordem”<sup>83</sup>.

Portanto, a segurança pública não pode ser promovida às custas de parcela dos direitos da população; é preciso adotar medidas que conciliem o enfrentamento ao crime com a proteção de direitos. Como se demonstrará no próximo item, o uso de câmeras corporais pelas forças de segurança colabora para a concretização da segurança pública.

## 4.2 A IMPORTÂNCIA DAS CÂMERAS OPERACIONAIS PORTÁTEIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS OPERAÇÕES “ESCUDO”

As pessoas alteram seu comportamento quando sabem que estão sendo observadas. A percepção sobre a vigilância aumenta a autoconsciência, induz comportamentos socialmente desejáveis e promove o desejo de cumprir as

---

<sup>81</sup> SOUZA NETO, C. P. de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: SOUZA NETO, C. P. de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 281.

<sup>82</sup> SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 791.

<sup>83</sup> NUCCI, G. de S. *Direitos humanos versus segurança pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 53.

regras<sup>84</sup>. E quanto maior for a chance de punição por má-conduta, menores serão as chances de que as pessoas se disponham a praticá-la<sup>85</sup>.

Aplicadas à segurança pública e, mais especificamente, ao comportamento de agentes das forças de segurança, tais premissas levaram à experimentação com o uso de câmeras corporais. Há benefícios para todos os envolvidos. Para a *população*, as câmeras reduzem, de modo muito expressivo, o uso excessivo da força por representantes do Estado. Com isso, evitam violências e poupam vidas. Para o *policial*, as câmeras não só dissuadem eventual reação violenta por parte dos civis, como também servem de atestado de seu bom trabalho, preservando aqueles que atuam corretamente diante de acusações injustas. Para órgãos de correição e *para o Judiciário*, elas permitem a produção de provas essenciais ao processo decisório.

Em sua tese de doutorado, o idealizador do modelo de câmeras corporais da Polícia Militar de São Paulo, Coronel Robson Cabanas, sustentou que tais medidas proporcionam: (i) transparência e legitimidade (*accountability*) nas ações da polícia; (ii) fortalecimento da cultura profissional, com maior cumprimento das normas e procedimentos; (iii) diminuição das reclamações e denúncias contra policiais; (iv) redução do uso da força; (v) possibilidade de uso de câmeras para treinamento de policiais; (vi) reforço da disciplina; e (vii) produção de prova documental altamente confiável<sup>86</sup>.

Estudos empíricos têm comprovado a efetividade da medida. Em artigo de 2014, Barak Ariel, William A. Farrar e Alex Sutherland analisaram o uso de câmeras operacionais portáteis na Polícia de Rialto, na Califórnia. Concluíram que “as câmeras corporais usadas pela polícia reduzem a prevalência do uso da força pela polícia, bem como a incidência de reclamações dos cidadãos

---

<sup>84</sup> Sobre o tema, cf. ARIEL, B.; FARRAR, W. A.; SUTHERLAND, A. The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens' complaints against the police: a randomized controlled trial. *Journal of Quantitative Criminology*, n. 3, vol. 31, set. 2014.

<sup>85</sup> NAGIN, D. S. Deterrence in the twenty-first century. *Crime Justice*, n. 1, vol. 42, 2013.

<sup>86</sup> DUQUE, R. C. *A câmera de gravação de vídeo individual como estratégia para o incremento da transparência e legitimidade das ações policiais e afirmação da cultura profissional: uma proposta de sistematização na Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado. Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo, 2017. p. 134-138.

contra a polícia”<sup>87</sup>. Pesquisadores da Universidade de Stanford também conduziram estudo empírico na favela da Rocinha, no Rio de Janeiro. Segundo eles, as câmeras dissuadiram “o comportamento abusivo da polícia em relação aos moradores e o comportamento agressivo em relação à polícia”, bem como “reduziram o uso de força letal”<sup>88</sup>.

As próprias forças de segurança do Estado de São Paulo são exemplo da efetividade dessas medidas. De forma pioneira, a partir de 2021, a Polícia Militar adotou o Sistema Olho Vivo, que introduziu as câmeras corporais na rotina da corporação. Atualmente, a PMESP conta com mais de 10 mil câmeras operacionais portáteis. Segundo estudo da FGV, “a introdução das câmeras corporais causou uma redução significativa na média de casos de uso da força policial, em especial de mortes decorrentes de intervenção policial, nas áreas das companhias que receberam a nova tecnologia”, em paralelo ao “aumento de registros de ocorrências por porte de drogas e porte de armas”<sup>89</sup>. Os dados apontaram, em média, redução de 57% nas mortes causadas pelas forças de segurança que utilizavam as câmeras. Na Rota, unidade de elite da PM de São Paulo, a redução da letalidade foi de 89%<sup>90</sup>. Em outro estudo, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública concluiu que, com as câmeras, a polícia mata e morre menos:

Os resultados indicam que o programa [Olho Vivo da PMESP] se mostrou positivo ao reduzir a letalidade provocada por policiais em serviço: *os batalhões que incorporaram o uso das câmeras corporais tiveram redução de 76,2% na letalidade dos policiais militares em serviço entre 2019 e 2022*, enquanto nos demais batalhões a queda foi de 33,3%. O número de adolescentes mortos

<sup>87</sup> ARIEL, B.; FARRAR, W. A.; SUTHERLAND, A. The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens’ complaints against the police: a randomized controlled trial. *Journal of Quantitative Criminology*, n. 3, vol. 31, set. 2014. Tradução livre.

<sup>88</sup> MAGALONI, B.; MELO, V.; ROBLES, G. Warriors and vigilantes as police officers: evidence from a field experiment with body cameras in Rio de Janeiro. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, n. 2, 2023.

<sup>89</sup> MONTEIRO, J.; FAGUNDES, E.; GUERRA, J.; PIQUET, L. *Avaliação do impacto do uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa, out. 2022.

<sup>90</sup> PAGNAN, R. Letalidade policial desaba 85% em batalhões de SP com câmeras em uniformes. *Folha de São Paulo*, 27.01.2022.

em intervenções de policiais militares em serviço caiu 66,7%, passando de 102 vítimas em 2019 para 34 em 2022. A *vitimização dos policiais no horário de trabalho também apresentou redução*, registrando os menores números da história nos últimos dois anos. Os dados indicam que as COP constituem um importante mecanismo de controle do uso da força letal e de proteção ao policial, mas também que a tecnologia configura um instrumento adicional que não deve ser visto como panaceia para os desafios relativos ao uso da força policial. A implantação do Programa Olho Vivo faz parte de um projeto mais amplo que fortaleceu aspectos de governança, controle e *accountability* na gestão de trabalho da PMESP.<sup>91</sup>

Apesar desses resultados expressivos, o governador do Estado de São Paulo, Tarcísio de Freitas, tem enfraquecido o bem-sucedido Programa Olho Vivo. Durante a campanha eleitoral, o então candidato já havia afirmado que retiraria as câmeras das fardas dos policiais militares paulistas<sup>92</sup>. Eleito, voltou atrás<sup>93</sup>. Contudo, sem encerrar o programa, passou a adotar medidas que o desestruturam: primeiro, descontinuou o estudo que avaliava o impacto da medida no comportamento da polícia<sup>94</sup>; depois, realizou diversos cortes em seu orçamento<sup>95</sup>. As restrições orçamentárias impostas ao programa de câmeras corporais neste primeiro ano de gestão já alcançam a marca de R\$ 57

---

<sup>91</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Samira Bueno (coord.); Renato Sérgio de Lima (superv.). *As câmeras corporais na polícia militar do Estado de São Paulo: processo de implementação e impacto nas mortes de adolescentes*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. p. 7.

<sup>92</sup> Tarcísio diz que vai retirar câmeras de fardas de PMs se eleito em SP. *Folha de SP*, 07.10.2022.

<sup>93</sup> CARLUCCI, M. “Neste primeiro momento nada muda”, diz Tarcísio sobre câmeras em policiais. *CNN Brasil*, 05.01.2023.

<sup>94</sup> KRUSE, T. Governo Tarcísio abandona estudo que avalia uso de câmeras pela PM. *Folha de SP*, 26.09.2023.

<sup>95</sup> BORGES, P. Governo Tarcísio retira mais R\$ 8,5 milhões do orçamento das câmeras das fardas dos policiais. *Alma Preta Jornalismo*, 24.11.2023.

milhões<sup>96</sup>. Trata-se de uma política pública de sucesso comprovado, que vem sendo desmontada pelo Poder Executivo estadual de forma deliberada.

Na jurisprudência brasileira, o uso de câmeras já foi objeto de decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal. Para enfrentar a injustificável letalidade policial no Rio de Janeiro, o STF determinou a implementação de câmeras nas fardas e viaturas das polícias civil e militar daquele ente federado. Como constou no voto do Ministro Edson Fachin, “o uso de câmeras corporais diminui não apenas o número de episódios letais, como também o número de reclamações dos cidadãos, potencialmente contribuindo para a ampliação da legitimidade das forças do Estado”<sup>97</sup>.

Como se vê, as câmeras corporais promovem a segurança pública, em sua acepção constitucionalizada de serviço público prestado de forma igualitária e eficiente, pautado na defesa de direitos fundamentais.

No caso das “Operações Escudo”, porém, há ainda mais motivos para exigir a presença desses equipamentos. Essas ações buscam fornecer respostas imediatas a ataques praticados contra agentes de segurança, por meio de uma reação enérgica e ostensiva. Assim, devido à sua natureza, apresentam um maior risco de violações de direitos. E a situação se agrava porque, frequentemente, tais operações adquirem características de *vingança*, marcadas pelo uso abusivo da violência. Para evitar que a segurança pública se transforme em violações de direitos, abusos policiais e desnecessário derramamento de sangue, é fundamental que qualquer operação do tipo “Escudo” – mesmo quando designada por outro nome – adote o uso obrigatório de câmeras operacionais portáteis.

O Estado de São Paulo possui plenas condições de cumprir essa determinação. Atualmente, já foram implementadas 10.125 câmeras portáteis nas forças de segurança do Estado. E as Operações Escudo exigem um percentual pequeno desse quantitativo: no Guarujá, foram mobilizados 600 policiais; em São Vicente, apenas 200. A enorme diferença entre as câmeras disponíveis e o aparato mobilizado nas Operações Escudo demonstra que é possível cumprir a ordem judicial sem qualquer ingerência significativa no

---

<sup>96</sup> MENDONÇA, J. “Desmonte”: Tarcísio deixou de investir quase R\$ 57 milhões em câmeras nas fardas da PM. *Ponte Jornalismo*, 12.12.2023.

<sup>97</sup> STF, ADPF 635-MC-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, J. 03.02.2022, DJe 03.06.2022.

planejamento da Administração Pública, a partir do remanejamento pontual de câmeras já contratadas. Ao contrário do que afirmado pela Presidência do TJSP, não há grave lesão à economia pública, tampouco inviabilização da continuidade dos serviços públicos prestados pelo ente federado.

Esse foi o entendimento do Ministério Público de São Paulo no agravo interposto contra a decisão da Presidência do TJSP. Ao opinar pelo provimento do recurso, o Procurador-Geral de Justiça defendeu o seguinte:

1. Ponto luminoso da legitimidade no desempenho da atividade estatal de segurança pública é o respeito aos direitos fundamentais e o controle do exercício do poder, estando conciliada com a Constituição a adoção de meios técnicos modernos e eficazes que os assegurem e inclusive garantam o próprio autocontrole de eficiência e legalidade pelo poder público, como ocorre no uso de câmeras corporais por integrantes da Polícia Militar que, inclusive, atribui transparência salutar.

2. Se no patrulhamento policial comum e ordinário a medida aperfeiçoa as essenciais funções da Polícia Militar, *com maior razão ela é impositiva e determinante no desenvolvimento de suas operações especiais no combate à criminalidade*, para assegurar ou restaurar a paz e o equilíbrio sociais, a partir da concepção de risco elementar à própria atividade. [...]

5. A utilização de câmeras corporais pelos policiais militares é instrumento idôneo para alforriar dúvidas sobre a legitimidade da atividade policial assim como para identificar eventuais abusos e disfunções.

6. *Há equipamento suficiente para o uso dos aparelhos (câmeras portáteis) nas denominadas "Operação Escudo", pelo restrito contingente de integrantes da Polícia Militar mobilizado, sem causar prejuízo às demais atividades*

*desempenhadas pelo órgão nos demais sítios do Estado de São Paulo.*

7. *Ad argumentandum tantum*, se houvesse algum comprometimento de outras atividades policiais militares, o princípio de proporcionalidade inculca a adoção prioritária de câmeras portáteis por policiais militares nas operações especiais com maior grau de risco.” (grifos nossos)

Portanto, as câmeras corporais são importante instrumento de concretização de uma segurança pública pautada na proteção de direitos fundamentais. Com maior razão, elas devem ser utilizadas em situações de reação enérgica do Poder Público, justamente para evitar excessos no uso da força; por isso a imprescindibilidade de seu uso nas Operações Escudo.

Diante desse contexto, considerada (i) a adequada compreensão da segurança pública, segundo a Constituição de 1988, e (ii) a importância do uso de câmeras corporais para a proteção da vida e da dignidade humana, sobretudo em situações marcadas pelo abuso policial, a decisão da Presidência do TJSP que impediu a mitigação desse risco, na verdade, produziu grave lesão à segurança pública. O *interesse público primário* exige a adoção de mecanismos de proteção dos direitos fundamentais da população e dos policiais. Há evidente *periculum in mora*, a exigir a contracautela da Presidência do Supremo Tribunal Federal, para sustar a eficácia desse provimento e restaurar a determinação de uso obrigatório das câmeras operacionais portáteis.

Assim, o pedido de suspensão da Defensoria Pública deve ser conhecido e julgado procedente, para suspender a decisão da Presidência do TJSP e restabelecer a liminar da 11ª Vara de Fazenda Pública do Estado de São Paulo.

## 5 RESPOSTA AOS QUESITOS

1. *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo possui legitimidade para requerer a suspensão da decisão da Presidência do TJSP?*

Na prática brasileira, os pedidos de suspensão têm sido frequentemente utilizados de maneira autoritária, a partir da lógica das razões de Estado. Suspensões arbitrárias violam o devido processo legal, priorizando os

interesses públicos secundários de entes públicos em detrimento da proteção de direitos fundamentais dos cidadãos. Sob a suposta justificativa do interesse público, estabelece-se uma equivocada supremacia do Poder Executivo sobre a cidadania. O enfrentamento desses excessos exige a *filtragem constitucional* do regime legal dos pedidos de suspensão, para reconduzi-lo à proteção do *interesse público primário*, garantindo justiça, segurança e bem-estar social para toda a sociedade. Em situações concretas, os valores constitucionais preponderantes devem ser determinados com base no princípio da dignidade da pessoa humana. A proteção de direitos fundamentais, sobretudo dos mais vulneráveis, é componente central do interesse público, o que deve guiar também as decisões nos processos de suspensão.

Essa mudança de paradigma preconiza o reconhecimento da legitimidade ativa da Defensoria Pública para requerer a suspensão de segurança não só em defesa de seus *interesses institucionais próprios*, mas também dos *direitos fundamentais dos vulneráveis*, quando atuará como *custos vulnerabilis*. Essa modalidade de intervenção constitucional, já reconhecida na jurisprudência do STF e do STJ, aproxima a defesa do interesse público primário das funções institucionais da Defensoria, que deve dispor de todos os instrumentos necessários para cumprir o dever de defender os direitos dos necessitados. Limitar a legitimidade ativa da Defensoria aos seus interesses institucionais próprios é um duplo equívoco: além de restringir excessivamente a finalidade institucional da entidade, contrariando os precedentes colegiados das Cortes Superiores sobre a intervenção como *custos vulnerabilis*, também revela um conceito limitado de interesse público, incapaz de proteger adequadamente os direitos fundamentais dos grupos vulnerabilizados. Na verdade, quando o interesse público primário corresponde à proteção dos direitos da população vulnerável, a Defensoria Pública é a instituição constitucionalmente vocacionada à sua defesa.

## 2. O pedido de suspensão da decisão da Presidência do TJSP deve ser admitido?

Na ADIn 2.251-MC, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em sede cautelar, a constitucionalidade do “novo pedido de suspensão” previsto no art. 4º, § 4º, da Lei nº 8.437/1992. Segundo o STF, trata-se de um mecanismo excepcional pelo qual as Cortes Superiores asseguram o interesse público de

forma eficiente, a partir da suspensão de decisões judiciais que lhe causariam graves lesões.

Embora a lei só autorize expressamente a renovação do pedido de suspensão quando há o *indeferimento* do pedido original, a norma deve ser interpretada de modo a autorizar o “novo pedido de suspensão” também em caso de *deferimento*. Não há razão para essa diferença de tratamento, senão uma compreensão equivocada do interesse público. Considerada a tradição autoritária brasileira, a grave lesão ao *interesse público primário* pode ser causada pela decisão que concede a suspensão. Logo, também deve ser possível sustá-la por meio de novo pedido de suspensão de segurança, veiculado por algum dos legitimados a requerê-lo.

Da perspectiva da *efetividade da jurisdição*, deve haver um instrumento que submeta com urgência o tema das suspensões arbitrárias às Presidências das Cortes Superiores, possibilitando a “suspensão da suspensão”. Já a *paridade de armas* pressupõe que todas as instituições legitimadas a proteger o interesse público primário devem ter a oportunidade de postular a suspensão das decisões que o contrariem. Caso contrário, como frequentemente acontece, há o risco de o instrumento funcionar de forma unilateral, sob a lógica das razões de Estado, protegendo apenas os interesses públicos secundários de entes públicos, em detrimento dos direitos fundamentais da população.

Por fim, admitir a “suspensão da suspensão” significa *restringir* o microssistema excepcional dos pedidos de suspensão, que tem sido usado, com frequência, de modo abusivo. Quando as Cortes Superiores exercem o controle imediato dos abusos, fortalecem os sistemas tradicionais de remédios constitucionais e de tutela coletiva, inclusive as vias recursais ordinárias. A “suspensão da suspensão” apresenta *caráter pedagógico*, pois assegura que os tribunais superiores possam conter o uso arbitrário do instrumento pelos tribunais locais.

3. *No mérito, o pedido de suspensão requerido pela Defensoria Pública deve ser provido?*

Nossa ordem constitucional rejeita a ideia de segurança pública como guerra contra inimigos internos. Essa visão autoritária não promove segurança, apenas criminaliza a pobreza e reforça o racismo estrutural que marca nosso país. A Constituição de 1988 concebe a segurança pública como

um serviço público, que deve ser prestado de forma universal e igualitária, sem discriminações contra os grupos socialmente marginalizados. A segurança pública não pode ser promovida às custas dos direitos da população. É preciso adotar medidas que conciliem o enfrentamento ao crime – certamente um imperativo constitucional importante – com a proteção de direitos, sobretudo de camadas sociais vulnerabilizadas.

O uso de câmeras operacionais portáteis pelos policiais colabora para esse objetivo. Para a *população*, as câmeras impedem o uso excessivo da força por representantes do Estado, evitando violências e poupando vidas; para o *policial*, não só dissuadem eventual reação violenta por parte dos civis, como também servem de atestado de seu bom trabalho, protegendo-os diante de acusações injustas; e, para os órgãos de correição e o Judiciário, as câmeras permitem a produção de provas essenciais ao processo decisório. Estudos empíricos e a própria experiência pretérita da Polícia de São Paulo comprovam que, com as câmeras, a polícia mata e morre menos.

Nas operações “Escudo”, organizadas em resposta a ataques praticados contra policiais militares, há ainda mais razões para exigir a presença desses equipamentos. Esse tipo de operação envolve reação enérgica e ostensiva a ataques contra agentes de segurança, que, por vezes, assumem indevida feição de vingança. Devido à sua natureza, elas apresentam um maior risco de violações de direitos.

O Estado de São pode cumprir a determinação de uso de câmeras nas Operações Escudos sem maiores problemas. Afinal, há 10.125 aparelhos em funcionamento, e essas operações exigem uma fração muito pequena desse total. Por exemplo, a operação do Guarujá mobilizou 600 policiais; em São Vivente, foram apenas 200.

Ao suspender a obrigatoriedade do uso de câmeras, a Presidência do TJSP impediu a mitigação do risco de abuso policial, colocando em risco a vida e a dignidade da população – sobretudo a negra e periférica – do Estado de São Paulo. Portanto, causou grave lesão à segurança pública. O *interesse público primário* exige a adoção de mecanismos de proteção dos direitos fundamentais da população e dos policiais. Há evidente *periculum in mora*, a exigir a contracautela da Presidência do Supremo Tribunal Federal para sustar a eficácia desse provimento e restaurar a determinação de uso obrigatório das câmeras operacionais portáteis.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 8 de maio de 2024.

DANIEL SARMENTO



ADEMAR BORGES



EDUARDO ADAMI



Submissão em: 21.12.2023

Aceito em: 21.12.2023