

CONTROLE JUDICIAL DA INVIOLABILIDADE DO DOMICÍLIO: TESTE DE APLICABILIDADE DO QUADRO DE PROBLEMAS COMO POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA

*JUDICIAL CONTROL OF THE INVOLABILITY OF THE HOME: APPLICABILITY TEST OF
THE PROBLEM FRAMEWORK AS A POSSIBILITY FOR ANALYZING SECURITY POLICIES*

Jonathas Pereira dos Santos¹
Pedro Sérgio dos Santos²

RESUMO

O objeto deste estudo é o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio e suas exceções no contexto da atuação dos órgãos de segurança pública, que necessitam de controle, por parte de várias instituições. O constitucionalismo contemporâneo teve grande desenvolvimento no século XX, buscando limitar a discricionariedade administrativa e judicial, e, nas últimas décadas, a interface entre direito e políticas públicas tem sido um campo de estudo importante para a efetividade dos direitos fundamentais. Para limitar o poder punitivo estatal, na área da segurança pública, é imprescindível o controle das ações policiais em sua atuação diária e efetiva. O presente artigo propõe investigar a inviolabilidade domiciliar como um problema de política pública, com enfoque especial na problemática do ingresso domiciliar na hipótese de flagrante delito, utilizando-se da ferramenta metodológica do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci (2019) para analisar os desafios normativos e institucionais envolvidos. A análise proposta destaca a importância de repensar as práticas de segurança pública sob a ótica dos direitos fundamentais, promovendo políticas públicas que respeitem a dignidade humana e combatam as desigualdades estruturais tão presentes no contexto brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito. Políticas Públicas. Políticas de Segurança. Direitos Fundamentais. Inviolabilidade do Domicílio.

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. E-mail: profjpsantos10@gmail.com

² Doutor em Direito Público Processual Penal, pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG). Professor Titular da Universidade Federal de Goiás. E-mail: pedro_sergio_santos@ufg.br

ABSTRACT

The object of this study is the fundamental right to the inviolability of the home and its exceptions in the context of the actions of public security agencies, which require control by several institutions. Contemporary constitutionalism has undergone significant development in the 20th century, seeking to limit administrative and judicial discretion, and in recent decades, the interface between law and public policies has been an important field of study for the effectiveness of fundamental rights. In order to limit the state's punitive power in the area of public security, it is essential to control police actions in their daily and effective performance. This article proposes to investigate home inviolability as a public policy problem, with a special focus on the problem of home entry in the event of flagrant crime, using the methodological tool of Isabela Ruiz and Maria Paula Dallari Bucci's Framework of Public Policy Problems (2019) to analyze the normative and institutional challenges involved. The proposed analysis highlights the importance of rethinking public security practices from the perspective of fundamental rights, promoting public policies that respect human dignity and combat the structural inequalities so present in the Brazilian context.

KEYWORDS: Law and Public Policies. Problem Framework. Security Policies. Fundamental Rights. Inviolability of the Home.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca contribuir para o debate sobre as políticas públicas como instrumento de efetividade de direitos fundamentais. Para isso, o objeto deste estudo é o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio e suas exceções no contexto da atuação dos órgãos de segurança pública, que necessitam de controle.

O constitucionalismo contemporâneo teve grande desenvolvimento no século XX, buscando limitar os poderes da discricionariedade administrativa e judicial, e, nas últimas décadas, a interface entre direito e políticas públicas tem sido um campo de estudo importante para a efetividade dos direitos fundamentais.

Conforme Carvalho e Coelho (2022), no âmbito do constitucionalismo contemporâneo deve-se ter em vista a necessidade de compreensão da Constituição como técnica de proteção dos direitos fundamentais e, sobretudo, a finalidade de a própria Constituição limitar e vincular os poderes estatais os quais, de outro modo, seriam absolutos. Para limitar o poder punitivo estatal, na área da segurança pública, é imprescindível o controle das ações policiais em sua atuação diária.

As ações policiais estão sujeitas a várias formas de controle. Há o controle externo, exercido pelo Ministério Público; o controle civil, a exemplo das ouvidorias; e o controle interno, pelas corregedorias. Esse desenho institucional de controle permite

o exercício de diferentes atribuições por órgão, que são independentes entre si. Neste artigo, interessa-nos o controle judicial da ação policial no ingresso domiciliar em casos de flagrante delito.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocou a inviolabilidade do domicílio no rol dos direitos e das garantias fundamentais, estabelecendo que a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo ingressar sem o consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito; dessarte, para prestar socorro ou, durante o dia, por determinação judicial (art. 5º, inciso XI, da CFRB, de 1988).

Com objetivo de resguardá-la, a violação de domicílio constitui crime previsto no Código Penal, com as exceções previstas no texto constitucional (Art. 150, *caput*, § 3º).

Diante da lacuna legislativa existente, cabe ao Judiciário analisar, em cada caso, se o ingresso na residência cumpriu os requisitos legais e constitucionais, sendo, de consequência, legal e legítimo ou ilegal e ilegítimo. Nem sempre isso é uma decisão fácil, haja vista a divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto. Por isso mesmo, o controle da ação policial nas situações de ingresso ao domicílio necessita de análise e de avaliação no campo do Direito e de Políticas Públicas.

E este é o enfoque deste artigo: Averiguar a aplicabilidade do “quadro de problemas” na análise e na avaliação do problema do ingresso policial em domicílio na hipótese de flagrante delito. A metodologia do quadro de problemas já foi aplicada e testada no contexto das políticas de segurança. Ruiz e Bucci (2019), em seu artigo: Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional testaram essa ferramenta de análise ao problema do hiperencarceramento no Brasil, que foi caracterizado como um estado de coisas inconstitucional, na oportunidade do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) (Brasil, 2023).

O problema de pesquisa deste artigo está formulado com a seguinte pergunta: O “quadro de problemas” é uma metodologia adequada para a análise do problema da violação de domicílio? Trata-se de uma tentativa de pensar a efetividade do direito fundamental à inviolabilidade do domicílio para além das regras do processo penal, buscando uma melhor compreensão do problema para alcançar soluções mais efetivas que envolvam a atuação de diversas instituições.

Ao propor a aplicação do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci apresentam uma ferramenta metodológica para a análise jurídico-institucional, pela qual acreditamos ser apta para compreender a problemática do ingresso domiciliar na hipótese de flagrante delito. Essa abordagem visa estruturar a análise de modo a identificar as causas do problema, os atores envolvidos e os

possíveis caminhos para assegurar um equilíbrio entre a garantia da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

A análise proposta destaca a importância de repensar as práticas de segurança pública sob a ótica dos direitos fundamentais, promovendo políticas públicas que respeitem a dignidade humana e combatam as desigualdades estruturais. Assim, o presente estudo propõe-se a investigar a inviolabilidade domiciliar como um problema de política pública, utilizando-se da ferramenta metodológica do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci (2019) para analisar os desafios normativos e institucionais envolvidos.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS E A INVIOLABILIDADE DE DOMICÍLIO

1.1 As políticas públicas como instrumento de efetividade de direitos fundamentais

O enfoque do constitucionalismo crítico da abordagem Direito e Políticas Públicas adiciona às premissas acima a necessidade de que o problema público a ser tratado em uma política pública seja legitimamente merecedor, segundo a Constituição, de um esforço de proteção ou de promoção pelo Poder Público. Isso significa dizer, de outro modo, que um problema de política pública deve estar alinhado com os objetivos, direitos e princípios estabelecidos pela Constituição Federal (Bitencourt; Reck, 2021).

Nas palavras de Carvalho e Coelho (2022), o Direito é um produto da política e, ao mesmo tempo, atua como limite da política, porque as escolhas dos governantes estão sob o império das leis e vinculadas às normas constitucionais, devendo-se observar os direitos fundamentais, sempre que se pensar em uma atuação legítima em termos político-jurídicos.

Nesse sentido, lecionam Carvalho e Coelho (2022) que no âmbito do constitucionalismo contemporâneo deve-se ter em vista a necessidade de compreensão da Constituição como técnica de proteção dos direitos fundamentais e, sobretudo, a finalidade de a própria Constituição limitar e vincular os poderes estatais, os quais, de outro modo, seriam absolutos.

O constitucionalismo pode ser definido como o conjunto de doutrinas que, aproximadamente, a partir do século XVII, objetiva recuperar o aspecto do limite do poder e das garantias dos cidadãos. E mais, gestado como técnica jurídica de tutela das liberdades, o constitucionalismo foi um movimento criado para assegurar as prerrogativas inalienáveis do ser humano ao permitir que o povo pudesse exercer seus direitos fundamentais previstos na Constituição (Carvalho; Coelho, 2022).

1.2 O conceito de política pública e de problema público

Antes de abordar o problema da violação do domicílio e sua caracterização, é importante relembrarmos o conceito de políticas públicas e, para tanto, trazemos

algumas definições consagradas pela literatura especializada. Consolidando os ganhos teóricos das últimas décadas, Bucci (2006) conclui que o conceito de política pública resultou com a seguinte enunciação:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Conforme Maria Paula Dallari Bucci (2013, s.p): “Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Para João Pedro Schmidt (2018), política pública é um conjunto de decisões e de ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob a coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político.

De forma mais sintética, afirma-se que política pública pode ser definida como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para o referido autor, as políticas públicas devem ser compreendidas a partir de dois elementos que lhe são fundamentais e estruturantes, quais sejam: intencionalidade pública e resposta a um problema público (Secchi, 2013).

Dessa forma, vislumbra-se que essas definições destacam a relação entre políticas públicas e a necessidade de intervenção estatal para a solução de problemas públicos socialmente relevantes. Mas, afinal, o que se pode entender por problema público?

Ruiz e Bucci (2019) utilizam o conceito segundo Secchi, “problema público” é a situação considerada inadequada por uma coletividade de atores políticos, passível de ser tratada ou resolvida pela ação do Poder Público, que tenha implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas, na expectativa de se alcançar uma situação melhor. Portanto, o problema público é “a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública. Trata-se de um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores”.

A partir de uma metáfora elucidativa, Secchi (2016) afirma que o problema público está para a doença assim como a política pública está para o tratamento. A doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição

médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgias, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública).

Segundo Bucci e Ruiz (2019), problemas de políticas públicas são situações que dizem respeito a determinado problema público entendido coletivamente relevante para ser tratado ou resolvido por meio de um programa de ação governamental.

Feitas essas considerações preliminares sobre o conceito de problema público como objeto de interesse para o campo de análise das políticas públicas e a importância do constitucionalismo crítico, vamos tratar na sequência especificamente da questão do ingresso domiciliar pela polícia na hipótese de flagrante delito como problema de política pública.

I.3 A inviolabilidade de domicílio e o problema das fundadas razões

A inviolabilidade domiciliar é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental no artigo 5º, inciso XI. Essa proteção assegura ao indivíduo um espaço de privacidade, de liberdade e de segurança, vedando a entrada não autorizada de terceiros em sua residência, salvo em situações excepcionalmente previstas.

Na doutrina, a inviolabilidade do domicílio é considerada um direito fundamental que garante às pessoas um espaço essencial para o livre desenvolvimento de sua personalidade, preservando o direito de serem deixadas em paz. Essa proteção, entretanto, não está relacionada ao direito de posse e de propriedade, mas sim à esfera espacial em que ocorre a vida privada (Sarlet, 2013).

A Constituição Federal, por não considerar a inviolabilidade de domicílio um direito absoluto, admitiu que o asilo “inviolável” do indivíduo seja excepcionado nos seguintes casos (*numerus clausus*): a) se o morador consentir; b) flagrante delito; c) desastre; d) para prestar socorro; e) durante o dia, por determinação judicial. Tais hipóteses são excepcionais e ligam-se ao interesse da própria segurança individual (caso de delito) ou do socorro (desastre ou socorro) ou da Justiça, apenas durante o dia (determinação judicial), para busca e apreensão de criminosos ou de objeto de crime (Silva, 2017).

A grande controvérsia, objeto deste estudo, está centrada em situações nas quais a entrada da polícia não é precedida de autorização judicial, especialmente em casos de alegado flagrante delito de crime de tráfico de drogas, uma vez que não existe previsão legal que discipline o procedimento de ingresso no domicílio nessa hipótese.

De acordo com Santos e Miranda (2024), o entendimento jurisprudencial tradicional dos Tribunais Superiores orientava que o ingresso domiciliar desautorizado é legítimo no caso de flagrante de delito de natureza permanente, como é o caso, por exemplo, de algumas modalidades do crime de tráfico de drogas (guardar, ter em

depósito). Essa orientação jurisprudencial, aliada à ideia de maior credibilidade dos depoimentos dos agentes policiais, compromissados com o dever de falar a verdade, em detrimento da versão do investigado/acusado, serviram de fundamento para afastar qualquer alegação de nulidade decorrente de violação de domicílio em processos criminais, transformando a exceção da possibilidade de ingresso domiciliar no caso de flagrante delito em verdadeira regra, especialmente em delitos de natureza permanente.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário nº 603.616/RO, em 10 de maio de 2016, estabeleceu, com repercussão geral, a tese (Tema 280) de que a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, ainda que em período noturno, se amparada em fundadas razões, justificadas *a posteriori*, indicando o flagrante delito, sob pena de responsabilização disciplinar, civil e penal (Brasil, 2016). Nesse contexto, o entendimento vinculante exige, conforme o art. 240, § 1º, do CPP, fundadas razões devidamente justificadas pelas circunstâncias do caso concreto para legitimar o ingresso desautorizado em domicílio (Santos; Miranda, 2024).

No Superior Tribunal de Justiça, a partir do julgamento do REsp n. 1.574.681/RS, em 30 de maio de 2017, relatado pelo ministro Rogério Schietti, em conformidade com o posicionamento vinculante da Suprema Corte (Tema 280), houve uma revisão do entendimento anterior. No caso analisado, o ingresso domiciliar foi motivado pela fuga de um indivíduo ao avistar a viatura policial em patrulhamento de rotina, resultando na apreensão de entorpecentes no local. O Tribunal da Cidadania concluiu que não havia justa causa para autorizar o ingresso dos policiais no domicílio sem consentimento ou determinação judicial (Brasil, 2017).

A partir desse *leading case*, o STJ proferiu diversos julgados, por meio de análise casuística, para avaliar a existência de justa causa para o ingresso domiciliar em flagrante delito. Muitos desses julgamentos concluíram pela ilicitude das provas derivadas de ingresso domiciliar fora das hipóteses constitucionalmente admitidas, devido à falta de elementos objetivos suficientes para justificar a mitigação do direito fundamental.

Segundo levantamento feito por David Metzker, durante o ano de 2023, o Superior Tribunal de Justiça anulou provas decorrentes de invasão ilícita de domicílio por policiais sem autorização judicial em 959 processos. Foram 857 decisões de concessão da ordem em *Habeas Corpus* e outras 102 em recursos em HC. Desses, 812 casos disseram respeito exclusivamente à invasão de domicílio (*apud* Vital, 2024).

Essas decisões impactaram os tribunais dos estados, os quais também passaram a analisar com mais critério as circunstâncias fáticas que motivaram o ingresso forçado dos agentes policiais em domicílio. A partir de então, uma grande celeuma se instalou nos tribunais brasileiros, principalmente no que diz respeito ao significado e alcance da expressão genérica e indeterminada “fundadas razões”, que justificaria o ingresso forçado em domicílio, conforme exigido pelo Tema 280 do STF (Santos; Miranda, 2024).

O conceito de fundadas razões constitui o ponto nevrálgico para interpretar as hipóteses legais que admitem a mitigação da inviolabilidade domiciliar. Nesse sentido, ao criticar o conceito aberto e ambíguo de fundadas razões, Aury Lopes Júnior (2023, p. 801) faz importantes considerações: “ao contrário do que se costuma ver, a busca domiciliar não pode ser banalizada; deve ter uma finalidade clara, bem definida e estar previamente justificada pelos elementos da investigação preliminar”.

De acordo com Aguiar (2016, p. 17), ainda que tenha avançado no tema, “[...] os requisitos firmados no próprio voto condutor para a prática da busca revelam-se ainda vagos e frouxos, insuficientes para provocar alterações significativas nas práticas policiais disseminadas no cenário nacional”.

No julgamento do tema de repercussão geral nº 280, o ministro Gilmar Mendes afirmou que não se considera justa causa para entrada forçada em domicílio “[...] provas ilícitas, informações de inteligência policial – denúncias anônimas, afirmações de ‘informantes policiais’ (pessoas ligadas ao crime que repassam informações aos policiais, mediante compromisso de não serem identificadas)”.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2022), há precedentes que afastam a existência de fundadas razões para o ingresso domiciliar em situações como: denúncia anônima e comportamento suspeito do agente que empreende fuga (AgRg no HC 692.664); atitude suspeita seguida de fuga (AgRg no HC 759.140); cumprimento de mandado de prisão referente a crime diverso (AgRg no HC 757.108), bem como a apreensão de pequena quantidade de drogas em busca pessoal ou veicular, acompanhada de confissão informal aos policiais sobre a existência de entorpecentes na residência (AgRg no HC 671.177).

Contudo, apesar dos esforços do Superior Tribunal de Justiça em delimitar os contornos da intervenção estatal no direito fundamental à inviolabilidade do domicílio, observa-se, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um aparente retorno a entendimentos mais lenientes quanto à interpretação do conceito de “fundadas razões” para o ingresso domiciliar. Nesse contexto, verifica-se que o ministro Alexandre de Moraes, por meio de decisões monocráticas, tem reformado acórdãos proferidos pela Sexta Turma do STJ que reconheciam a ilicitude de provas derivadas de ingresso domiciliar não justificado, alinhando-se, assim, à orientação já manifestada anteriormente pela ministra Cármen Lúcia.

Nas palavras de Moraes, “em que pese a boa vontade em defesa dos direitos e garantias fundamentais, o Superior Tribunal de Justiça inovou no exercício de sua função jurisdicional, acrescentando, ao inciso XI do artigo 5º da CF, um requisito não previsto pelo legislador constituinte originário”. Para o ministro, a natureza permanente do crime de tráfico e o entendimento do Supremo sobre a inviolabilidade do domicílio (Tema 280) respaldam a invasão dos agentes policiais mediante denúncia anônima, na

hipótese de denúncia anônima acompanhada de fuga para o interior da residência pelo suspeito.

Em decisão monocrática, proferida nos autos do RE nº 1.447.374/MS, o ministro Alexandre de Moraes teceu críticas à postura do Superior Tribunal de Justiça, asseverando que

[...] o Superior Tribunal de Justiça tornou conflituosa a relação entre o juiz e o legislador e desrespeitou, no exercício da interpretação, uma importante expressão restritiva do poder dos juízes enunciada pelo JUSTICE HOLMES, em 1917: “os juízes fazem e devem fazer obra legislativa, mas se nos interessícios da lei: não movem massas, mas somente moléculas” (Southern Pacific Co. v. Jensen, diss. Op. 244 US 205, 221 – 1917). Incabível, portanto, ao Poder Judiciário, determinar ao Poder Executivo a imposição de providências administrativas como medida obrigatória para o caso de busca domiciliar, sob o argumento de serem necessárias para evitar abusos, além de suspeitas e dúvidas sobre a legalidade da diligência, em que pese inexistir tais requisitos no inciso XI, do artigo 5º da Constituição Federal, nem tampouco no Tema 280 de Repercussão Geral julgado por essa SUPREMA CORTE. [...] (Brasil, 2023b).

Prosseguiu o ministro destacando que o entendimento adotado pelo STF impõe que os agentes estatais norteiem suas ações em tais casos, motivadamente e com base em elementos probatórios mínimos que indiquem a ocorrência de situação de flagrante. A justa causa, portanto, não exige certeza da ocorrência de delito, mas, sim, fundadas razões a respeito.

O Plenário do STF, ao julgar o HC nº 169.788/SP, por maioria de votos, decidiu que são válidas entradas da Polícia Militar em domicílios nos casos de os agentes de segurança identificarem atitude suspeita, nos termos da divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes, designado redator do acórdão (Brasil, 2024).

Incialmente, o ministro relator Luiz Edson Fachin votou pelo reconhecimento da ilicitude das provas, por compreender que a atitude suspeita, enquanto valoração subjetiva do comportamento de uma pessoa, não oferece comprovação suficiente de que há fundadas razões da ocorrência de um crime a ponto de justificar o ingresso domiciliar.

Todavia, o ministro Alexandre de Moraes votou divergente, identificando a justa causa para autorizar policiais a entrarem na casa, ponderando que “não exige a certeza da ocorrência de delito, mas, sim, fundadas razões a respeito”. Destacou que, “no caso concreto, conforme narrado, o ingresso dos agentes de segurança pública no

domicílio foi devidamente justificado, tendo em vista que o paciente, ao visualizar a viatura policial, saiu correndo em atitude suspeita para o interior de sua residência" (Brasil, 2024).

O relator foi acompanhado pelos ministros Gilmar Mendes, Cármem Lúcia, Luís Roberto Barroso e Rosa Weber (já aposentada). Votaram, com a divergência inaurigurada pelo ministro Alexandre de Moraes, os ministros André Mendonça, Nunes Marques, Cristiano Zanin, Dias Toffoli e Luiz Fux, validando o ingresso em domicílio. O apertado resultado de 6 votos a 5, pela validação do ingresso em domicílio, reflete-se nas divergências país afora.

Em julgamento recente, realizado na sessão virtual de 3 a 10 de maio de 2024, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu que o ingresso de policiais em domicílio sem mandado judicial foi devidamente justificado, diante da alegação de que o suspeito havia fugido para o interior da residência. Por unanimidade, o colegiado acompanhou o voto do relator, ministro Flávio Dino, reformando decisão da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça e validando as provas obtidas na busca domiciliar (RE 1.447.090 AgR/RS).

Tais questões são apresentadas todos os dias em todas as instâncias da Justiça brasileira. Não raras vezes, decisões opostas são proferidas em casos absolutamente semelhantes, a depender da compreensão do julgador acerca do conceito de fundadas razões (*justa causa*) no exame do caso concreto. Isso gera insegurança jurídica tanto para os jurisdicionados como para as polícias de segurança pública.

1.4 A violação de domicílio como problema de política pública.

Segundo levantamento feito por Ademar Borges Filho (2019), 91% das prisões relacionadas a tráfico de entorpecentes ocorrem com entrada policial nas residências sem autorização judicial, violando direitos fundamentais de pessoas que, por sua condição socioeconômica, habitam as periferias dos grandes centros urbanos.

Dados do IPEA (2023) indicam a existência de seletividade socioracial e geográfica nas incursões policiais em domicílios relacionados à política de drogas, refletindo um policiamento seletivo em bairros onde residem majoritariamente negros e pobres.

Essas práticas refletem uma criminalização secundária que, como aponta Mbembe (2018), não apenas controla corpos, mas também institui uma forma de "morte em vida", onde populações são mantidas em um estado de constante vulnerabilidade e violação de direitos.

Além disso, Marcelo Neves (1994) destaca a existência de zonas de exclusão dentro do Estado de Direito, em que a norma jurídica é aplicada de forma desigual, permitindo que as forças policiais exerçam poder discricionário sobre populações

marginalizadas. Segundo Neves (1994): em contextos periféricos, o Estado de Direito torna-se um simulacro, em que a exceção se transforma em regra, normalizando a violência estatal.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 definir a segurança pública como um direito de todos, vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana e à proteção de direitos fundamentais, a realidade apresenta um sistema que frequentemente opera de maneira incompatível com esses pressupostos democráticos.

Como advertem Miranda e Cardoso (2019, p. 13-14), as forças de segurança pública enfrentam desafios na adaptação à CRFB, de 1988, especialmente em relação à dignidade da pessoa humana, obediência à legalidade democrática e respeito às liberdades públicas. O paradigma predominante é o da guerra ao crime, o que tem por resultado a barbárie policial e a arbitrariedade na justiça penal devido à lógica de eliminação do inimigo sem reconhecimento de direitos. Nesse sentido, tem-se a necessidade de uma transformação da política de segurança pública direcionada ao respeito aos direitos constituídos num Estado Democrático de Direito.

A partir desse contexto, observa-se que a questão da inviolabilidade do domicílio acima retratada atende à definição de problema público proposta por Secchi (2016b), pois representa uma discrepância entre o estado atual (lacuna normativa, divergência jurisprudencial e práticas policiais discricionárias e abusivas) e uma situação ideal (respeito ao direito fundamental à inviolabilidade domiciliar).

Trata-se de um problema que afeta diretamente a segurança jurídica da população mais vulnerável, impactando uma quantidade significativa de pessoas e que demanda ação estatal para sua mitigação.

Assim, o problema da inviolabilidade do domicílio se insere no campo de interesse das políticas públicas de segurança pública, enquanto envolve um direito fundamental garantido formalmente pela Constituição, mas que enfrenta desafios práticos e normativos para sua efetiva proteção.

Nessa linha de raciocínio, a questão do ingresso domiciliar pela polícia na hipótese de flagrante delito ganha relevância para o campo do Direito e das Políticas Públicas ao ser analisada sob a ótica da necessidade de formulação e de implementação de políticas de segurança que equilibrem a proteção de direitos fundamentais e a eficácia no combate ao crime.

Uma vez caracterizada a questão da inviolabilidade do domicílio como problema de política pública, torna-se necessária a aplicação de ferramentas metodológicas capazes de analisar e de estruturar o diagnóstico do problema público, com o propósito de identificar as causas do problema, os atores envolvidos e os possíveis caminhos para assegurar um equilíbrio entre a garantia da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

2. O QUADRO DE PROBLEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A INVOLABILIDADE DE DOMICÍLIO

Neste capítulo, faremos um teste de aplicabilidade do “Quadro de Problemas de Políticas Públicas”, desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci e Isabela Ruiz (2019), como ferramenta metodológica para analisar e compreender a problemática do ingresso domiciliar na hipótese de flagrante delito.

A escolha do quadro de problemas de políticas públicas como ferramenta metodológica oferece uma abordagem estruturada e multidimensional para analisar a problemática do ingresso domiciliar em casos de flagrante delito. Essa metodologia permite identificar, diagnosticar e propor soluções para os desafios enfrentados no equilíbrio entre a proteção constitucional da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

2.1 Contextualização teórica e metodológica

A fundamentação teórica do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, desenvolvido por Ruiz e Bucci (2019), está ancorada na perspectiva jurídico-institucional, na abordagem Direito e Políticas Públicas e no ciclo de políticas públicas. Essas referências teóricas fornecem um suporte estruturado para a compreensão da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas com ênfase no Direito.

A perspectiva jurídico-institucional dos autores coloca o Direito como elemento essencial na análise das políticas públicas, conferindo destaque ao aspecto normativo dos problemas públicos. Essa abordagem considera o arcabouço normativo e institucional como fator determinante na formulação e na execução institucionais das políticas, analisando o impacto das leis, das decisões judiciais e das estruturas sobre a atuação governamental.

O Direito não se limita a um conjunto de normas, ele constitui uma estrutura que orienta, limita e influencia as políticas públicas, garantindo que sua execução esteja alinhada com os direitos fundamentais e os princípios constitucionais. A interação entre decisões políticas, legislativas e judiciais desempenha um papel crucial na definição dos rumos das políticas públicas (Bucci; Ruiz, 2019).

Conforme esclarecem Bucci e Coutinho (2017), no contexto da abordagem Direito e Políticas Públicas, a análise das políticas governamentais não se restringe apenas à sua normatividade, mas também considera o contexto político-institucional no qual estão inseridas. Essa abordagem permite ao pesquisador identificar os objetivos da política pública, os instrumentos utilizados para sua consecução, os canais de participação social e os mecanismos de legitimação democrática. Possibilita o exame dos arranjos institucionais envolvidos, como a articulação e a interação entre agentes, o grau de descentralização, de autonomia e de coordenação federativa e intersetorial,

as relações entre entes públicos e privados, e a integração da política em questão com outros programas e ações governamentais.

Conforme explicita Bucci (2018), o objeto da abordagem Direito e Políticas Públicas é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva.

Com efeito, o Direito não apenas cria as arenas institucionais e define as competências dos agentes públicos, mas também regula o processo decisório, disciplinando as condutas e delimitando os meios pelos quais as decisões são tomadas, daí se extrai sua importância dentro da análise de políticas públicas (Bucci, 2018). Propõe uma visão interdisciplinar e sistêmica das políticas públicas, em que o Direito não é mero instrumento técnico, mas fator essencial para a estruturação, à regulação e ao controle das ações governamentais, ressaltando que a efetividade das políticas públicas depende da conformidade normativa e da articulação institucional, garantindo que os programas governamentais sejam legítimos, previsíveis e eficazes.

Desempenha um papel central na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas, podendo ser analisado sob três perspectivas principais:

1^a. O Direito como estruturador das políticas públicas ao estabelecer a moldura institucional dentro da qual essas políticas são formuladas e implementadas.

2^a. O Direito como regulador dos instrumentos de política pública, uma vez que essas políticas operam por meio de diversos instrumentos jurídicos, tais como leis, decretos, regulamentos, contratos administrativos, convênios e incentivos fiscais.

3^a. O Direito como garante da legitimidade e do controle das políticas públicas, assegurando que estejam em conformidade com a Constituição e com os direitos fundamentais.

Portanto, não apenas disciplina a ação governamental, mas também constitui um mecanismo essencial para garantir que as políticas públicas sejam concebidas e executadas de maneira transparente, eficiente e alinhadas com os princípios democráticos e constitucionais. No entanto, ainda que estabeleça estruturas e limites institucionais, o Direito não tem capacidade de determinar o conteúdo das decisões políticas, permitindo espaço para disputas interpretativas e adaptações conforme o contexto político e social.

Além dessa base teórica, a ferramenta metodológica apresentada se vale até mesmo do ciclo de políticas públicas, também denominado heurística das fases, um modelo amplamente utilizado na análise de políticas públicas. Esse ciclo representa a formulação e a implementação das políticas como um processo faseado sequencial e interdependente, sendo elas: 1. identificação do problema; 2. formação da agenda; 3. formulação de alternativas; 4. tomada de decisão; 5. implementação; 6. Avaliação; e 7. extinção (Secchi, 2012).

O ciclo pressupõe um encadeamento lógico de ações, no qual: os problemas são identificados e formulados conceitualmente antes de serem levados ao governo para solução; as instituições governamentais analisam alternativas e selecionam soluções viáveis para o problema identificado. Após a tomada de decisão, as políticas são implementadas, monitoradas e avaliadas, podendo ser ajustadas ou reformuladas conforme os resultados alcançados (Sabatier, 2007).

Esse modelo confere centralidade ao processo de tomada de decisão, enfatizando seus impactos na implementação e na efetividade das políticas públicas. A relação entre o Direito e as Políticas Públicas se manifesta, portanto, tanto na definição do problema e na formulação de alternativas quanto na regulamentação da implementação e na avaliação dos resultados. Outra perspectiva é a não tomada de decisão. Esse fenômeno ocorre quando algumas pessoas ou grupos conseguem limitar a tomada de decisões a matérias relativamente não controversas, não obstante, há, na comunidade, uma questão latente que demanda uma decisão política relevante (Bachrach; Baratz, 1963; 2011).

Para compreensão do processo político que antecede o momento da inclusão de determinado problema na agenda decisória governamental, utilizaram-se do modelo de análise das múltiplas correntes (multiple streams framework), modelo descreve o processo político como uma composição entre três correntes (ou fluxos) de atores e de processos: a corrente dos problemas (problem stream), a corrente das soluções (policy stream) e a corrente da política (politics stream) (Kingdon, 1995).

O modelo de análise das múltiplas correntes permite identificar quem são os atores e os grupos de interesse que atuam no estabelecimento da agenda decisória governamental e nas especificações das alternativas de soluções para os problemas, que funcionam como incentivo para trazer o tema para o topo da agenda ou como obstáculo, reduzindo as chances de que determinado tema, ou alternativa, seja levado em consideração (Ruiz; Bucci, 2019, p. 1.153).

Feitas essas breves considerações sobre os pressupostos teóricos e metodológicos que serviram de embasamento para a formulação do quadro de problemas de políticas públicas, é importante avançar para o desenvolvimento e à descrição detalhada da ferramenta.

2.2 Quadro de referência e Quadro de Problemas de políticas públicas

Dentro da abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP), constitui em grande desafio encontrar um método que propicie ao pesquisador a identificação do objeto de estudo, viabilizando, assim, sua comparabilidade. Conforme demonstra Bucci (2023, p. 106):

Na Análise de Políticas Públicas há grande número de quadros conceituais, teorias ou modelos que se tornaram bastante conhecidos para a descrição de políticas públicas. Cada um deles é parcialmente explicativo, na medida em que valoriza um aspecto distinto de análise, enfatizando elementos específicos. São representações que contribuem para a progressiva estruturação do conhecimento, relacionando teoria e empiria (SABATIER, 2007, p. 9), compondo quadros conceituais (*conceptual frameworks*) baseados em um conjunto de variáveis definidas e as relações entre elas, presumivelmente responsáveis por um conjunto de fenômenos (Ostrom, 2007).

A abordagem DPP vem produzindo alguns quadros analíticos, visando à análise mais objetiva de aspectos selecionados. A condição de análise comparativa entre programas, considerando aspectos jurídicos selecionados, bem como seu cotejo com variáveis políticas ou de gestão, tanto no espaço como no tempo, é algo que pode se desenvolver com apoio nos quadros analíticos.

Muitos pesquisadores têm recorrido ao método dos quadros analíticos, já bastante consolidado no universo da análise de políticas públicas. Um deles é o denominado Quadro de Referência de uma Política Pública (Bucci, 2015), o qual permite o isolamento do objeto de análise de seu emaranhado normativo, viabilizando o desmembramento da política e a identificação de seus elementos mais importantes, possibilitando uma visão mais racional e organizada sobre o objeto de estudos.

O Quadro de Referência pressupõe que a política já possua um desenho regulamentado e que já tenha sido implementada, de modo que o pesquisador possa confrontar o projeto idealizado pelos formuladores com seu funcionamento efetivo, a fim de detectar elementos jurídicos que sejam capazes de explicar aspectos problemáticos da execução. Mas no caso de situações-problema relacionadas a políticas pouco estruturadas, esse elemento do Quadro não facilita o trabalho do analista, resultando prejudicada a visualização de seu objeto de estudos.

O Quadro de Referência não se presta como suporte cognitivo para problemas cujas soluções ainda não estejam estruturadas, carecendo de institucionalização mínima. Para estes, foi concebido o Quadro de Problemas de Políticas Públicas visando organizar a “identificação dos grupos de interesse, processos decisórios e instituições implicadas no objeto de análise, com o fim de identificar e delimitar os aspectos mais

relevantes e característicos para o estudo jurídico de um problema público, visando à ação prospectiva" (Bucci, 2023, s.p).

Portanto, quando o pesquisador se depara com um problema público, ou seja, uma circunstância complexa, que exige uma ação governamental em escala (que tenha implicações para uma quantidade relativamente grande de indivíduos de determinada população) e identifica que o programa de ação governamental para a solução desse problema ainda não se encontra totalmente estruturado, em virtude da ausência de normas que regulem a atuação do Poder Público no tratamento da situação, revela-se uma grande dificuldade metodológica para a análise jurídico-institucional desse problema de política pública.

É para essas circunstâncias que Bucci e Ruiz (2019) desenvolveram o Quadro de Problemas de Políticas Públicas, com o propósito de descrever uma ferramenta complementar de sistematização de informações, um *framework* que visa identificar um conjunto de variáveis capazes de viabilizar uma análise jurídica institucional de situações-problema que deveriam ensejar programas de ação governamental, os quais, todavia, ainda não estão estruturados ou o estão de maneira insuficiente.

Esse recurso metodológico procura dar destaque ao Direito, evidenciando o lugar do elemento jurídico na análise de soluções hipotéticas, no campo das políticas públicas, para o problema descrito.

2.3 Elementos do Quadro de Problemas

O quadro de problemas de políticas públicas é uma ferramenta metodológica, que, partindo de uma abordagem Direitos e Políticas Públicas, procura sistematizar informações para subsidiar análises jurídico-institucionais de situações-problema relativas aos programas de ação governamental não estruturados ou em processo de estruturação. Conforme Ruiz e Bucci (2019, p. 1.144):

O Quadro de Problemas de Políticas Públicas, foi desenvolvido com base em modelos já consagrados de análise de políticas públicas, como o ciclo de formação de políticas públicas (que simplifica o processo de criação e implementação de uma política, com grande foco no momento de tomada de decisão governamental), o modelo das múltiplas correntes, de Kingdon (1995) (que identifica variáveis importantes no fluxo do processo que antecede o momento de tomada de decisão acerca da política) e a perspectiva teórica que problematiza a não-tomada de decisão (Bachrach; Baratz, 1963; 2011).

O denominado Quadro de Problemas de uma Política Pública (Bucci; Ruiz, 2015, p. 1.146) permite o isolamento do objeto de análise de seu emaranhado normativo. A ferramenta viabiliza o desmembramento da política e a identificação de seus elementos mais importantes, possibilitando uma visão mais racional e organizada sobre o objeto de estudos.

O método oferece uma abordagem estruturada e multidimensional para analisar a problemática do ingresso domiciliar em casos de flagrante delito, permitindo identificar, diagnosticar e propor soluções para os desafios enfrentados no equilíbrio entre a proteção constitucional da inviolabilidade domiciliar e a eficácia das ações de segurança pública.

O quadro de problemas é composto por onze elementos que, juntos, permitem uma análise completa e estruturada de uma problemática no âmbito das políticas públicas. Cada elemento desempenha uma função específica na compreensão e na proposição de soluções. A seguir, vejamos cada um dos elementos do quadro de problemas:

1 - *Situação-Problema*: Situação fática considerada como problema público a demandar um programa de ação governamental; identificação clara do problema central, considerando seus impactos e implicações.

2 - *Diagnóstico Situacional*: Caracterização do contexto político, econômico, social, cultural no qual a solução hipotética para o problema será proposta; examina as causas e efeitos do problema, evidenciando suas origens estruturais e institucionais.

3 - *Solução Hipotética*: Idealização inicial de medida ou programa, estruturado juridicamente, que presumivelmente seja capaz de solucionar o problema; propõe caminhos viáveis para mitigar ou resolver a questão identificada.

O contexto normativo engloba a série de disposições constitucionais, legais e infracionais que formam a política pública na qual a situação-problema está inserida. Nesse contexto, destacam-se as regras que não só definem direitos e deveres, mas também mostram quem pode fazer o quê e como devem agir para que essas regras se apliquem de verdade. Este mapeamento engloba a identificação das bases legais diretamente ligadas à solução sugerida, além da avaliação de precedentes normativos e jurisprudenciais que impactam e direcionam a interpretação do assunto, proporcionando a base institucional necessária para a elaboração de respostas apropriadas.

De outro modo, o processo decisório é o conjunto de processos juridicamente estabelecidos que estruturam a ação do Estado na procura de soluções. Ele se manifesta em diferentes esferas, como nos processos eleitorais, legislativo, administrativo,

orçamentário e judicial, todos estruturados em etapas que vão da formulação à implementação e à avaliação das políticas públicas.

Entender em que momento o processo de decisão está é muito importante. Isso ajuda a ver onde a questão está no ciclo da política pública. Pode ser na escolha das prioridades, na criação de opções, na tomada de decisão, na realização das ações ou na análise dos resultados. Saber isso ajuda a entender os desafios e as oportunidades de agir. Assim, fica mais claro como a situação muda e melhora as políticas públicas.

Outros aspectos do quadro de problemas que se destacam são:

7 - *Arena Institucional*: Espaço institucional no qual a controvérsia relativa à situação-problema e sua solução hipotética serão discutidas naquela etapa do processo decisório; desenho jurídico-institucional do ambiente de tomada de decisão (regras do jogo, que digam respeito às regras de articulação e coordenação dos diferentes agentes, distribuição de competências e responsabilidades); espaços onde decisões e implementações ocorrem, bem como os conflitos existentes.

8 – *Protagonistas*: Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse favoráveis a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade; indivíduos ou grupos de interesse favoráveis a determinada decisão sobre o problema.

9 - *Antagonistas*: Agentes governamentais ou não-governamentais, indivíduos ou grupos de interesse contrários a determinada decisão sobre o problema, suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade; indivíduos ou grupos de interesse contrários a determinada decisão sobre o problema.

Os tomadores de decisão são os responsáveis diretos por implementar ou descartar uma decisão relacionada à situação-problema examinada. O que as pessoas fazem está ligado às suas habilidades, responsabilidades no trabalho e ao quanto elas podem decidir em cada situação. Nas eleições, os candidatos e os líderes dos partidos fazem esse trabalho.

No processo de fazer as leis, os deputados, membros de comissões e líderes de grupos são os responsáveis. No âmbito administrativo, quem se encarrega disso são os responsáveis pelo controle de despesas, os gestores, os especialistas, os colaboradores do dia a dia e os gestores de contratos ou parcerias. No contexto jurídico, os

juízes desempenham o papel de tomar decisões, respaldados pelo sistema legal e pela autonomia que lhes é conferida.

Em paralelo, os recursos de barganha são as táticas e as ferramentas utilizadas por agentes sociais, políticos ou institucionais, para influenciar os tomadores de decisão. Esses recursos podem envolver desde o uso de capital financeiro até a capacidade de mobilizar a opinião pública, articular apoios e formar coalizões estratégicas. Dessa maneira, a investigação desses recursos possibilita entender não apenas a força relativa dos protagonistas e antagonistas na contenda por uma decisão específica, mas também como tais instrumentos são utilizados no decorrer do processo de negociação e persuasão.

2.4 Teste de aplicabilidade da ferramenta na problemática da inviolabilidade domiciliar

Apresentadas as bases teóricas e justificada a escolha do recurso metodológico do quadro de problemas na abordagem em Direito e Políticas Públicas, realizada uma breve explicação sobre os seus elementos essenciais, a seguir faremos um teste de aplicação da ferramenta metodológica na análise da problemática do ingresso domiciliar no caso de flagrante delito nos crimes de tráfico de drogas.

A situação-problema analisada centra-se na violação de domicílio, configurada pelo ingresso de policiais em residências sem mandado judicial e em desacordo com os limites constitucionais e legais. Esse cenário se manifesta de maneira mais grave em comunidades vulneráveis, como favelas e periferias, em que práticas abusivas se entrelaçam à seletividade penal e ao racismo estrutural.

A ausência ou a ineficiência de órgãos de controle e a falta de consenso jurisprudencial em torno do conceito de “fundadas razões” reforçam a insegurança jurídica e comprometem a confiança social na polícia. As causas desse quadro estão relacionadas a paradigmas autoritários de segurança pública, que reforçam a lógica de guerra contra o inimigo, à subjetividade judicial na interpretação do conceito de “fundadas razões” e à ausência de regulamentação clara no Código de Processo Penal, resultando em violações de direitos fundamentais e no agravamento das desigualdades socioeconômicas.

Como alternativas para enfrentar o problema, propõe-se uma resposta articulada entre as instituições, capaz de compatibilizar a atuação policial com os princípios constitucionais. Entre as medidas sugeridas destacam-se: o fortalecimento da inviolabilidade domiciliar como regra de conduta, a criação de protocolos normativos que delimitem objetivamente o conceito de “fundadas razões”, a revisão dos procedimentos operacionais padrão e a capacitação de agentes públicos quanto aos limites constitucionais da investigação criminal. Ademais, mecanismos como o uso de registros audiovisuais

em operações e o fortalecimento da fiscalização em regiões periféricas mostram-se fundamentais.

Do ponto de vista normativo, esse debate está sustentado no art. 5º, XI, da Constituição Federal, no art. 240 do Código de Processo Penal e em precedentes do STF e do STJ. Todavia, o processo decisório permanece fragmentado, já que o STF oscila entre decisões que reforçam ou flexibilizam a inviolabilidade do domicílio, enquanto o STJ busca critérios mais objetivos, mas relativiza igualmente a proteção constitucional em alguns casos, revelando a necessidade urgente de mais uniformidade jurisprudencial e de mecanismos eficazes de controle (Brasil, 1940).

Atualmente, o problema encontra-se em estágio intermediário, com debates avançados nos Tribunais Superiores e algumas iniciativas legislativas e operacionais em andamento. No entanto, ainda há uma lacuna significativa entre a formulação das decisões judiciais e sua implementação prática. Essa lacuna reflete um cenário de insegurança jurídica, exigindo mais uniformização normativa e jurisprudencial, bem como a necessidade de integração mais efetiva entre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

A arena institucional relacionada à questão do ingresso policial em residências sem autorização judicial abrange diversos espaços decisórios, cada um desempenhando funções particulares. O Judiciário, com os Tribunais Superiores, principalmente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), é o lugar onde se criam decisões importantes. Esses tribunais ajudam a entender como as leis e as regras devem ser seguidas.

No nível estadual, os Tribunais de Justiça também têm um papel crucial na uniformização da aplicação da lei. Dentro do contexto operacional, as forças policiais têm a responsabilidade direta de aplicar as práticas de segurança pública, enquanto o Ministério Público atua como órgão de supervisão externa da atividade policial, conforme a atribuição constitucional que lhe foi concedida.

Em relação aos atores principais e secundários deste processo, destacam-se como protagonistas o Superior Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública e a Advocacia privada, que defendem interpretações que fortalecem os limites constitucionais da ação policial e a defesa de direitos fundamentais. Em contrapartida, em certas circunstâncias, o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público e as próprias forças policiais se posicionam como adversários, pois, sob a justificativa de eficiência ou combate ao crime, podem adotar atitudes que relativizam a inviolabilidade domiciliar.

Os principais tomadores de decisão estão centralizados no Judiciário, com ênfase no STF e no STJ, assim como nos Tribunais de Justiça estaduais; no Legislativo, que tem a atribuição de regulamentar de maneira clara os procedimentos referentes ao ingresso domiciliar em flagrante delito; e no Executivo, encarregado tanto da elaboração de políticas públicas de segurança quanto do controle da atividade. Em relação aos

instrumentos de negociação, observa-se que cada grupo possui ferramentas específicas que influenciam a decisão a ser tomada.

O Poder Judiciário dispõe de precedentes e de súmulas obrigatórias, protocolos de decisão e a própria autoridade normativa da Constituição, instrumentos que lhe conferem autoridade interpretativa. De outro modo, as forças policiais empregam seus procedimentos operacionais padrão, juntamente com programas de formação, como ferramentas que validam e estruturam suas estratégias de ação. Dessa forma, a harmonia entre esses recursos, frequentemente empregada em contendas jurídicas e institucionais, é crucial para a maneira como se firmam as decisões a respeito da temática.

CONCLUSÃO

A inviolabilidade domiciliar é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental no artigo 5º, inciso XI. O problema da inviolabilidade do domicílio, analisado ao longo deste artigo, não é apenas uma questão jurídica ou constitucional, mas um desafio eminentemente de política pública. A tensão entre a proteção do direito fundamental ao asilo domiciliar e a necessidade de eficiência das práticas de segurança pública refletem um cenário em que as escolhas institucionais e normativas determinam os limites entre autoridade estatal e direitos individuais.

A aplicação do Quadro de Problemas de Políticas Públicas de Bucci e Ruiz permitiu organizar e aprofundar a análise sobre as raízes desse problema, suas implicações e possíveis soluções, evidenciando a importância de abordagens interdisciplinares na formulação e na avaliação de políticas públicas.

O estudo demonstrou que a ausência de regulamentação clara sobre o conceito de “fundadas razões” para o ingresso da polícia nas residências agrava a situação de insegurança jurídica e permite práticas policiais abusivas, especialmente contra populações vulneráveis.

A análise também evidenciou que o problema vai além da esfera operacional, revelando falhas estruturais que comprometem a implementação de políticas públicas que respeitem os direitos fundamentais. A pesquisa apontou caminhos para enfrentar essa questão, incluindo a criação de protocolos normativos claros, o uso de registros audiovisuais e a capacitação de agentes públicos, medidas que alinham eficiência operacional com respeito aos preceitos constitucionais.

Nesse cenário, observou-se que o quadro de problemas proposto por Bucci e Ruiz se revela uma ferramenta útil para organizar e fundamentar a análise jurídico-institucional da problemática da violação domiciliar no Brasil no caso de flagrante de fato, reforçando a necessidade de definição de uma agenda que estabeleça reformas

normativas e institucionais para garantir o equilíbrio entre segurança pública e o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio.

Reconhece-se que a análise da dimensão jurídico-institucional é fundamental; contudo, as divergências doutrinárias e as jurisprudências sobre a segurança pública acabam por dificultar uma atuação mais efetiva para a resolução do problema da violação de domicílio, muitas vezes referendada pela necessidade de combater o crime. Futuros estudos podem adotar abordagens empíricas para avaliar a eficácia das políticas existentes e identificar estratégias de mitigação que promovam justiça social e redução de desigualdades.

A partir dessa perspectiva, torna-se claro que o problema da inviolabilidade de domicílio não é meramente uma questão de interpretação constitucional, mas um reflexo de escolhas políticas que perpetuam desigualdades estruturais. A seletividade penal e as práticas autoritárias de segurança pública são evidências de que o direito à inviolabilidade domiciliar é frequentemente negligenciado em contextos de vulnerabilidade social e racial.

Enfrentar esse problema como uma questão de política pública exige mais integração entre os Poderes, com esforços coordenados para regulamentar, implementar e monitorar práticas que respeitem os direitos fundamentais.

Portanto, a inviolabilidade do domicílio deve ser compreendida como uma prioridade nas agendas políticas do Estado em matéria de segurança pública, sendo certo que o fortalecimento do Estado Democrático de Direito passa pela construção de políticas públicas no campo criminal que garantam a proteção de direitos fundamentais e promova um modelo que reconheça e respeite os valores constitucionais.

Esse desafio requer comprometimento institucional e engajamento social, elementos fundamentais para transformar o atual cenário de crise em uma oportunidade de avanços concretos na proteção de direitos fundamentais e na promoção da justiça.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Muller. RECK, Janrie. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas.** Curitiba: Ithala, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.447.939/SP**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360262279&ext=.pdf>. Acesso em: 5/12/2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RE 603.616/RO**. Tribunal Pleno. Relator Gilmar Mendes. Publicado em 10/05/2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10924027>. Acesso em: 6/12/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.558.004/RS**. Rel: Ministro Rogerio Schietti Cruz. DJ 30 de maio de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339132102&ext=.pdf>. Acesso em: 28/12/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6/12/2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Constituição, política e políticas públicas. In: 30 anos da Constituição de 1988. Uma jornada democrática inacabada. Carlos Bolonha e Fabio Corrêa Souza de Oliveira (orgs.). Rio de Janeiro, 2018, p. 119-132.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, v.1, n.1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas, In: FEFERBAUM, Marina; MAFEI, Rafael (org.). **Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023a. p. 357-374.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública:** primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 122, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CARVALHO, Osvaldo; COELHO, Saulo Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*; n. 124, 2022.

COELHO, Saulo Pinto; ASSIS, Alline N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 115, p. 541-584, 2017.

COUTINHO, D. R. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, M. A. P. (Org.). **A Política Pública Como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Editora Fiocruz, 2013. p. 181-198.

DYE, Thomas R.; **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 99-132.

GARCIA, Rafael de Deus; MARTINEZ, Victor Dantas de Maio; MACIEL, Natalia Cardoso Amorim; MACÊDO, Andréia de Oliveira; MACEDO, Hugo Homem; ARMSTRONG, Karolina Chacon; SOARES, Milena Karla. **Entrada em domicílio em caso de crimes de drogas : geolocalização e análise quantitativa de dados a partir de processos dos Tribunais da Justiça estadual brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. 36 p. : il. (Texto para Discussão, 2946). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2946-port>.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica**. São Paulo: Almedina, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil do processado e produção de provas em ações criminais por tráfico de drogas: relatório analítico nacional dos tribunais estaduais de justiça comum**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023a.

LOPES Jr, Aury. **Direito Processual Penal**. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2023.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. São Paulo: n. l. Edições, 2018.

MIRANDA, Bartira Macedo de; CARDOSO, Franciele Silva. O conceito de defesa social e segurança pública na ordem democrática brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 43, 2020. DOI: 10.5216/rfd.v43.61544. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/61544>. Acesso em: 11 jan. 2025.

MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2022.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na Modernidade Periférica: Uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro.** São Paulo: Martins Fontes, 2018.

PRADO, D. N. do. Prisão em flagrante em domicílio: um olhar empírico. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, p. 1-28, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/hbnKmn6qFXG5sSfSsZ7YqMx/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 5 maio 2023.

ROSA, Alexandre Morais da. **Mantra do crime permanente entoadado para legitimar ilegalidades nos flagrantes.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-01/limite-penal-mantra-crime-permanente-entoadado-legitimar-ilegalidades-flagrantes>. Acesso em: 5/1/2024.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista de Estudos Institucionais**, 2019.

SANTOS, Jonathas Pereira dos; MIRANDA, Bartira Macedo. **A inviolabilidade do domicílio: o que se entende por fundadas razões para a busca domiciliar? Dissensões entre STJ e STF.** In: VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2024, Vitória. Anais eletrônicos. Vitória: CONPEDI, 2024. p. 7–24. Disponível em: <<https://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/hp0xmjjy/06Plb7ho2534j1Q4.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SANTOS JÚNIOR, R. T. dos. A “guerra contra o crime” e os crimes da guerra: flagrante e busca e apreensão nas periferias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 117, p. 287-309, nov./dez. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/22314384/A_GUERRA_CONTRA_O_CRIME_E_OS_CRIMES_DA_GUERRA_FLAGRANTE_E_BUSCA_E_APREENS%C3%83O_NAS_PERIFERIAS_Revista_Brasileira_de_Ci%C3%A3ncias_Criminais_RBCCRIM_ri_id=2390112. Acesso em: 10/12/2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Posição do Supremo sobre violação de domicílio é prudencial. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/direitos-fundamentais-posicao-supremo-violacao-domicilio-prudencial>. Acesso em: 15/12/2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEINGARTNER NETO, Jayme. A inviolabilidade do domicílio e seus limites: o caso do flagrante delito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba. Disponível em: [http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/470/358](http://revistaeletronica.rdfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/470/358). Acesso em: 13/12/2024.

SCHIETTI CRUZ, R. Entrada da polícia em residências sem mandado judicial e o julgamento do HC N. 59801 pelo Superior Tribunal de Justiça. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. 17, n. 1, p. 20–52, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/38799>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SCHIMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista Do Direito**, (56), 119-149, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 40^a ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA FILHO, Ademar Borges de. **O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil: graus de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão, 2019**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/17280>. Acesso em: 20/12/2024.

VIARO, Rafaela Volpato; CASTRO, Matheus Felipe de. **Direito fundamental à inviolabilidade domiciliar e os standards probatório na entrada forçada em domicílio em situação de flagrância delitiva**. In: Anais do VI Encontro Virtual do CONPEDI. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/l2297nq6/x0RbepSWlgP5gL7Y.pdf>>

Acesso em: 11 out. 2024.

VITAL, Danilo. STJ anulou provas por invasão ilegal de domicílio 959 vezes em 2023. **Consultor Jurídico – Conjur**, São Paulo, 4 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jan-04/stj-anulou-provas-por-invasao-ilegal-de-domicilio-959-vezes-em-2023/?print=1>> . Acesso em: 24 jun. 2025.

Recebido em: 06/09/25
Aprovado em: 05/11/25