



UNODC

Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime



**UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS**
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER



MANUAL SOBRE O USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO POR AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA

SÉRIE MANUAIS SOBRE JUSTIÇA CRIMINAL

ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS
ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME

Manual sobre o uso da força e armas de fogo por agentes da Segurança Pública



NAÇÕES UNIDAS
NOVA YORK, 2021

© 2017 Nações Unidas

© 2021 UNODC - Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, Secretaria de Segurança Pública - Estado do Rio Grande do Sul

Este trabalho está disponível em livre acesso por estar em conformidade com a Licença Creative Commons - Atribuição 3.0 OIG, criada para organizações inter-governamentais, disponível em <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>

O presente trabalho é uma tradução não-oficial produzida pelo UNODC no Brasil para uso dentro do território nacional.

Fotocópias e reproduções de trechos são permitidas desde que tragam os devidos créditos.

Publicação das Nações Unidas editada pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC) e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

HR/PUB/17/6 (OHCHR)

Fotografia de capa: © Ricardo Arce / Unsplash License

Produção de publicação original: English, Publishing and Library Section, United Nations Office at Vienna.

Esta publicação não foi editada formalmente.

A descrição e classificação de países e territórios nesta publicação e a forma como esses materiais estão distribuídos não estão relacionados a nenhuma opinião do Secretariado das Nações Unidas em relação ao status legal de nenhum país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou em relação à delimitação de suas fronteiras ou limites, ou em relação ao seu sistema econômico ou grau de desenvolvimento.

UNODC - Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, Secretaria de Segurança Pública - Estado do Rio Grande do Sul

Manual sobre o uso da força e armas de fogo por agentes da Segurança Pública, Tradução para o português: Carolina Paz e Paolla Wanglon, Porto Alegre, Rio Grande do Sul 2021, 260 p. : il : PDF

Projeto gráfico: Arthur Teixeira

Gestão de projeto: Eduardo Pazinato, Marcelo Prado e Leonardo Baldessarelli

1. Segurança Pública. 2. Polícia. 3. Segurança. 4. Armas de Fogo. I. UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, Nações Unidas; II. Secretaria de Segurança Pública - Estado do Rio Grande do Sul. III. Título.

Agradecimentos

Este manual de referência é resultado de um esforço conjunto por parte do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH em português e espanhol e OHCHR em inglês), com apoio financeiro e material do Ministério de Relações Exteriores Suíço e apoio financeiro do Ministério de Relações Exteriores da Noruega. A publicação se beneficiou de informações coletadas em uma reunião de especialistas em Viena, ocorrida em maio de 2015, assim como por meio de duas reuniões de especialistas regionais organizadas pela Academia de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos de Genebra e pelo UNODC, ocorridas respectivamente: em Buenos Aires, de 8 a 9 de maio de 2014 e em Tunes, de 26 a 28 de janeiro de 2015.

As contribuições dos seguintes especialistas são reconhecidas aqui com nossos agradecimentos: Otto Adang, Academia de Polícia dos Países Baixos; Stuart Casey-Maslen, Consultor do Professor Christof Heyn, Universidade de Pretória e ex-Relator Especial das Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias; Neil Corney, Omega Research Foundation; Milena Costas Trascasas, Consultora; Omer Fisher, Escritório de Direitos Humanos e Instituições Democráticas (ODHIR) da OSCE; Chris Graveson, Consultor; Robert Grinstead, Consultor, Robert Grinstead, Consultor; Hilarius (Lars) Huybrechts, Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); Neil Jarman, Instituto pelo Estudo de Transformação de Conflitos e Justiça Social, Queen's University Belfast; Presidente do Painel de Especialistas em Liberdade de Reunião Pacífica da OSCE; Tim Mairs, Serviço de Polícia da Irlanda do Norte (SPIN); Simon Martin, Consultor, ex-policial (Reino Unido); Miriam Minder, Governo Suíço; Ruth Montgomery, Consultora; Jacob Punnoose, Polícia Nacional da Índia; David Rosset, Escritório do Comissário de Polícia, Missão das Nações Unidas Sudão do Sul; Matthew Sands, Conselheiro Jurídico, Associação para a Prevenção de Tortura; Olafimihan Adeoye, Vice-Comissário de Polícia, Força Policial da Nigéria, QG Estadual de Awka-Anambra; Ignacio Cano, Coordenador do Laboratório de Análise da Violência, Universidade Estadual do Rio de Janeiro; Maja Daruwala, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth (IDHC), Nova Delhi; Uladzimir Dzenisevich, Iniciativa de Direitos Humanos da Commonwealth (CHRI), Nova Delhi; Hugo Frühling, Universidade do Chile; Roger Gaspar, Consultor, ex-policial (Reino Unido); Rachel Neild, Iniciativa de Justiça da Open Society (OSJI); Vivienne O'Connor, Instituto da Paz dos Estados Unidos (USIP); Ralph Price, Departamento de Polícia de Chicago; Darius Rejali, Universidade de Reeds; Colin Roberts, Instituto Universitário de Ciência Policial, ex-policial (Reino Unido); Ralph Roche, Conselheiro de Direitos Humanos, Serviço de Polícia da Irlanda do Norte (PSNI); Josiane Somdata Tapsoba, Assessora Jurídica, Secretaria da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR), Comissão da União Africana (AUC), e a Rede Internacional para Promover o Estado de Direito (INPROL).

Nosso especial agradecimento e reconhecimento a Christof Heyns, ex-Relator Especial das Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias; Maina Kiai, ex-Relator Especial sobre Liberdade de reunião e associação pacífica; Manfred Nowak, ex-Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, e Eleanor Jenkins e Kathleen Hardy, consultoras para os Relatores Especiais.

O UNODC gostaria de reconhecer a contribuição substancial de Anneke Osse, como consultora. Ao longo do desenvolvimento deste manual, contribuíram os membros da equipe do UNODC Anna Giudice, Claudia Baroni, Johannes (Joop) de Haan, Mohamed Hassani, Philip Meissner, Piera Barzano, Simon Charters, Simone Heri, Ulrich Garms e Valerie Lebaux, com o apoio dos estagiários do UNODC Viviane Damoiseaux, Rouzbeh Mouradi e Rohan Sinha. Outras contribuições foram feitas por Julien Chable, Hilarius (Lars) Huybrechts, Neil Davison (CICV) e Mehdi Benchelah (UNESCO). Por parte do ACNUDH, colegas da Seção de Estado de Direito e Democracia foram os principais contribuidores.*

O UNODC no Brasil é liderado pela diretora Elena Abbati e a agenda do uso da força está vinculada à Unidade Estado de Direito, sob a coordenação de Nivio Nascimento. A tradução para a versão em português foi realizada por Carolina Paz e Paolla Wanglon e revisada pela equipe do UNODC Brasil - Eduardo Pazinato (revisão técnica final), Emilia Ferreira, Rafael Sales, Rodrigo de Araújo e Tarsila Schorr (revisão técnica e ortográfica). A equipe informa que os termos e nomenclaturas foram adaptados para a língua portuguesa com base no conhecimento técnico sobre o assunto e também com referência a outras normas e regulamentações já traduzidas anteriormente com o objetivo de uniformização. Além disso, a versão em português indica, quando pertinente, as referências dos documentos citados em inglês, espanhol e português.

O UNODC mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas as suas atividades e ações. Devido à especificidade da Língua Portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam escritos no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero Feminino.

* Por política institucional, ACNUDH não atribui a autoria de suas publicações a indivíduos.

CONTEÚDOS

Agradecimentos

Lista de normas citadas e siglas utilizadas

Introdução

Principais conceitos e atores

PARTE I. ESTABELECENDO LIMITES PARA O USO DA FORÇA POR AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA

1. Quadro jurídico internacional para o uso da força por agentes da Segurança Pública

- 1.1. Tratados Internacionais de Direitos Humanos, Normas e Padrões das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime, Justiça Criminal e Uso da Força
- 1.2. Da lei internacional às instruções do dia-a-dia
- 1.3. Diretrizes de direitos humanos relacionados ao uso da força
- 1.4. Direitos e obrigações: respeitar, proteger, cumprir
- 1.5. Obrigações na prática: princípios orientadores para o uso da força por agentes da Segurança Pública
- 1.6. Uso de armas de fogo

2. Abordagem baseada nos direitos humanos para aplicação da lei: legitimidade, não-discriminação e responsabilização

- 2.1. Legitimidade: aplicação da lei por meio de consentimento e não pelo uso da força
- 2.2. Não-discriminação: proporcionando a aplicação justa da lei para todos
- 2.3. Escrutínio

PARTE II. A RESPONSABILIDADE DAS AUTORIDADES DA SEGURANÇA PÚBLICA

3. Comando e controle

- 3.1. O papel dos governos e das agências da Segurança Pública na criação das condições necessárias para uma força de Segurança Pública profissional
- 3.2. Uma linha de comando eficaz
- 3.3. Ordens e obediência
- 3.4. Planejando operações
- 3.5. Criando uma cultura de profissionalismo e respeito pelos direitos humanos

4. Gestão de recursos humanos

- 4.1. Recrutamento, seleção e promoção
- 4.2. Formação
- 4.3. Gestão de desempenho
- 4.4. Sistemas de intervenção precoce

PARTE III. INSTRUMENTOS PARA EL USO DE LA FUERZA

5. Uma “variedade de meios” para permitir uma resposta diferenciada

- 5.1. Introdução: aplicar os meios não-violentos em primeiro lugar
- 5.2. Uma variedade de meios
- 5.3. Instrumentos de letalidade reduzida
- 5.4. Como decidir quando usar que tipo de força?
- 5.5. Matrizes e modelos de uso da força
- 5.6. Equipamentos de proteção, comunicação e autodefesa
- 5.7. Obtendo instrumentos de força

6. Orientações para os instrumentos de força mais usados pelos agentes da Segurança Pública

- 6.1. Princípios gerais para todos os instrumentos
- 6.2. Instrumentos de força
- 6.3. Controle, armazenamento, registro e outorga de instrumentos de força

PARTE IV. SITUAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

7. Reuniões públicas e protestos

- 7.1. Introdução
- 7.2. Tomando precauções: prevenindo o uso da força
- 7.3. Uso da força durante reuniões
- 7.4. Permitindo observadores e jornalistas
- 7.5. Responsabilização após o evento

8. Investigação Criminal

- 8.1. Introdução
- 8.2. Métodos de investigação criminal
- 8.3. Oitiva do suspeito
- 8.4. Medidas para prevenir coerção, maus-tratos e tortura durante a oitiva de um suspeito

9. Abordagem e revista pessoal, captura e detenção

- 9.1. Abordagem e revista pessoal
- 9.2. Captura
- 9.3. Uso da força na privação de liberdade

PARTE V. RESPONSABILIZAÇÃO PELO USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO NA APLICAÇÃO DA LEI

10. Relatórios, monitoramento e avaliação

- 10.1. Introdução
- 10.2. Coletando informações: relatórios posteriores e registro em “tempo real”
- 10.3. Coleta e análise de dados

11. Denúncias e investigações

- 11.1. Introdução
- 11.2. Recebimento e tratamento de denúncias
- 11.3. Investigações de (supostos) usos arbitrários ou excessivos da força
- 11.4. Reparação

12. Entidades independentes de fiscalização

- 12.1. Introdução
- 12.2. Estabelecimento de uma entidade independente externa
- 12.3. Fiscalização de centros de detenção
- 12.4. Reportar conclusões

Referências

Lista de normas citadas e siglas utilizadas

ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACPO	Associação dos Chefes de Polícia (sigla em inglês)
AEP	Projéteis de Energia Atenuada – balas de borracha (sigla em inglês)
AICP	Associação Internacional de Chefes de Polícia
APP	Prática Profissional Autorizada (sigla em inglês)
ASP	Agência(s) de Segurança Pública
BPUFF	Princípios Básicos para o Uso da Força e de Armas de Fogo por agentes da Segurança Pública (sigla em inglês)
CAT	Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (sigla em inglês)
CDH	Comitê de Direitos Humanos
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIPTPDF	Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado
Código de Conduta da ONU	Código de Conduta das Nações Unidas para os agentes responsáveis pela aplicação da lei
Conjunto de Princípios	Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz (sigla em inglês)
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EJE	Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais (sigla em inglês)
FSP	Funcionário(s) da Segurança Pública
INP	Polícia Nacional da Indonésia (sigla em inglês)
IPID	Diretoria Independente de Investigadores de Polícia (África do Sul) (sigla em inglês)
LGBTI	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais
LRAP	Liberdade de Reunião e Associação Pacíficas
MNP	Mecanismo Nacional de Prevenção
ONG	Organização Não Governamental
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
PFCCT	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PLRN	Proporcionalidade, Legalidade, Responsabilidade e Necessidade
POP	Procedimento Operacional Padrão
PSNI	Serviço Policial da Irlanda do Norte (sigla em inglês)
RCMP	Real Polícia Montada do Canadá (sigla em inglês)
RE	Relator Especial
Regras de Havana	Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade
Regras de Nelson Mandela	Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (RMP Atualizadas)
RMP	Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros
SAPS	Serviço de Polícia Sul-Africano (sigla em inglês)
SWAT	Armas e Táticas Especiais (sigla em inglês)
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Introdução

Este manual refere-se ao uso da força e armas de fogo por agentes da Segurança Pública. O poder dos agentes da ordem pública de usar a força deriva do dever do Estado de manter a ordem pública, proteger as pessoas sob sua jurisdição e garantir os direitos humanos e o Estado de Direito. Embora o uso da força possa ser legítimo e necessário em certos casos, pode resultar em danos à propriedade, ferimentos, perda de vidas, bem como interferir ou violar os direitos humanos. Os agentes da Segurança pública têm autoridade para usar a força em situações em que seja necessária para atingir um objetivo legítimo de cumprimento da lei. A força pode, por exemplo, ser usada para garantir o cumprimento de ordens policiais legítimas, para capturar suspeitos não cooperantes ou perigosos, proteger o público em geral ou dispersar uma multidão violenta. No entanto, esse uso da força deve sempre respeitar as obrigações do Estado perante o direito internacional, que incluem as condições impostas pelo direito internacional dos direitos humanos, incluídas em tratados ou reconhecidas como direito internacional consuetudinário. Os padrões e normas das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal, desenvolvidos e adotados por consenso pelos órgãos dirigentes do UNODC (o Congresso sobre o Crime, a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e a Assembleia Geral) por meio de um processo intergovernamental, fornecem uma referência importante para medir o funcionamento do sistema de justiça criminal, incluindo as forças de segurança pública.

A fim de prevenir o uso abusivo da força e a violação dos direitos humanos na manutenção da ordem pública, os Estados devem estabelecer um marco legal e político cuidadosamente elaborado, juntamente com a orientação e treinamento adequados que reflitam as obrigações legais do Estado, tanto nacionais quanto internacionais. Qualquer uso da força por parte dos agentes da segurança pública deve estar estritamente em conformidade com esse marco.

Este manual explora fontes do direito internacional relevantes para o uso da força e a responsabilidade geral das autoridades da Segurança Pública para o uso da força. Aborda uma série de instrumentos de força, incluindo armas de fogo, e as condições em que tais instrumentos deveriam ser utilizados. Além disso, examina o possível uso da força em uma série de situações específicas de manutenção da ordem pública. Por fim, também descreve boas práticas de responsabilização no uso da força e de armas de fogo por parte dos agentes da segurança pública.

Principais conceitos e atores

Uso da força

Neste manual, o “uso da força” refere-se ao uso de meios físicos que podem ferir uma pessoa ou causar danos à propriedade.¹ Tais meios físicos incluem o uso das mãos e do corpo dos agentes da segurança pública; o uso de quaisquer instrumentos, armas ou equipamentos, como cassetetes; substâncias químicas irritantes como spray de pimenta; restrições como algemas; cães; e armas de fogo. O uso real da força tem o potencial de infligir danos, causar lesões (graves) e pode ser letal em alguns casos.

De acordo com o direito internacional, a força só deve ser usada na medida em que for necessária² para atingir um objetivo legítimo da manutenção da ordem pública e ser aplicada de acordo com a legislação nacional, regulamentos e treinamento que, por sua vez, estejam em conformidade

¹ Em um estudo de 2001, a Associação Internacional de Chefes de Polícia (AICP) definiu o “uso da força” como “a quantidade de esforço exigido pela polícia para coagir obediência de um sujeito relutante.” Para mais informações sobre a definição do “uso da força”, Acessado em IACP Police Use of Force in America (Estados Unidos da América, 2001): <http://www.theiacp.org/Portals/0/pdfs/Publications/2001useofforce.pdf>.

² Para mais informações sobre o conceito de necessidade bem como outros padrões, veja o capítulo 1, 1.5.

com as obrigações internacionais pertinentes. Quando não for esse o caso e a força aplicada for excessiva ou arbitrária, é por definição, também ilegal. No caso de alegações do uso ilegal ou arbitrário da força, deve haver mecanismos de responsabilização estabelecidos.

Armas de Fogo

Não existe uma definição internacionalmente acordada para o termo “arma de fogo” e os Princípios Básicos para o Uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei não fornecem uma definição. No Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas peças, componentes e munições, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 2001, entende-se por armas de fogo “qualquer arma portátil com cano que dispare, seja projetada para disparar ou possa ser prontamente transformada para disparar bala ou projétil por meio da ação de um explosivo, excluindo-se armas de fogo antigas ou suas réplicas”³ e esse manual usa esta definição como referência. Os diferentes tipos de armas de fogo relevantes para esse manual são explorados posteriormente no capítulo 6.

Uso ilegítimo, excessivo ou arbitrário da força

O uso ilegítimo da força significa a força que viola o princípio da legalidade, ou seja, força que não tem base legal suficiente ou que é usada para alcançar um objetivo que não pode ser qualificado como um objetivo legítimo de aplicação da lei. Essa legitimidade é determinada pela legislação nacional, que deve estar de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos. O uso excessivo da força aplica-se a situações em que o uso da força seja legal e legítimo, porém o tipo e o nível de força tenham sido desnecessários e/ou desproporcionais. O uso da força é arbitrário quando recorrer à força (ou a um tipo e nível específico de força), não for legítimo à luz das circunstâncias específicas e apresenta um elemento de injustiça, discriminação, irracionalidade, abuso de poder ou exercício de discricionariedade injustificada. O uso arbitrário da força pode ser ilegítimo e/ou excessivo.

Agente da Segurança Pública

O Código de Conduta das Nações Unidas para os agentes responsáveis pela aplicação da lei⁴ define o termo “funcionário responsável pela aplicação da lei” como: “todos os oficiais da lei, sejam indicados sejam eleitos, que exerçam poderes de polícia, especialmente os poderes de prisão ou detenção. Em países onde os poderes de polícia são exercidos por autoridades militares, uniformizadas ou não, ou por forças de segurança do Estado, a definição de agentes responsáveis pela aplicação da lei será resguardada aos oficiais de tais serviços”.⁵

As Diretrizes para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os agentes responsáveis pela aplicação da lei afirmam que “a definição de agentes responsáveis pela aplicação da lei deve receber a mais ampla interpretação possível”.⁶ Esse manual adota a definição estabelecida nos instrumentos mencionados acima. No entanto, para fins de legibilidade, também usa-se o termo “polícia” como sinônimo de “agentes da segurança pública”, “agentes responsáveis pela aplicação da lei”, “agentes da ordem pública”, “entidades policiais”, “forças policiais”, “autoridades policiais” e “forças de segurança”. Tais termos pretendem abranger todos os funcionários envolvidos na Segurança Pública, desde polícias de fronteira a oficiais de imigração, se esses funcionários tiverem poderes para fazer cumprir as leis. Sempre que membros das forças militares executam

³ O Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de fogo, suas peças, componentes e munições, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, foi adotado pela Resolução da Assembleia Geral 55/255 de 31 de maio de 2001.

⁴ O Código de Conduta para os agentes responsáveis pela aplicação da lei, adotado pela Resolução da Assembleia Geral 34/169 de 17 de dezembro de 1979, está disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx> (em inglês); https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf (em português).

⁵ Ver comentário ao artigo 1 do Código de Conduta das Nações Unidas para os agentes responsáveis pela aplicação da lei (GA/RES/34/169).

⁶ Ver E/RES/1989/61 em: [https://www.unodc.org/pdf/compedium/compedium_2006_part_04_01.pdf](https://www.unodc.org/pdf/compendium/compedium_2006_part_04_01.pdf) (em inglês); https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf (em português).

⁷ Ver UNODC Introductory Handbook on State Regulation concerning Civilian Private Security Services and Their Contribution to Crime Prevention and Community Safety, 2014, p. 44.

funções de aplicação da lei, eles devem cumprir os mesmos preceitos internacionais de direitos humanos que as agências de Segurança Pública, além de suas responsabilidades sob o Direito Internacional Humanitário, quando aplicável. Os Estados também deveriam garantir que suas leis abordem o uso da força por provedores de segurança privada, que são contratados pelas autoridades para realizar funções de ordem pública, e responsabilizá-los igualmente.⁷

Objetivos deste manual

Nas últimas décadas, foram desenvolvidos vários padrões internacionais sobre o uso da força por agentes de segurança pública. Os dois instrumentos mais comumente citados são o Código de Conduta das Nações Unidas para os agentes responsáveis pela aplicação da lei de 1979 (Código de Conduta das Nações Unidas) e os Princípios Básicos para o Uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF).⁸ Tanto o Código de Conduta das Nações Unidas quanto os Princípios Básicos fornecem orientação aos Estados sobre o uso da força por qualquer funcionário responsável pela aplicação da lei, incluindo, mas não se limitando, à polícia. Este manual visa fornecer orientações adicionais aos Estados sobre como implementar essas normas e adequar esses instrumentos a suas leis, políticas e práticas, levando em conta também os padrões estabelecidos pelo direito internacional sobre os direitos humanos.⁹

Esse manual enfoca quatro aspectos do uso da força:

- Como usar a força em conformidade com os padrões e normas aplicáveis das Nações Unidas e o direito internacional sobre os direitos humanos
- O que pode ser feito para reduzir a necessidade de uso da força
- Como evitar o abuso da força
- Que medidas devem ser tomadas quando ocorre o uso ilegítimo, excessivo ou arbitrário da força

Este manual se restringe a examinar questões relacionadas ao uso da força e armas de fogo no contexto das operações de aplicação da lei e não aborda o uso da força que ocorre na condução das hostilidades.¹⁰

Este manual oferece orientações técnicas para a elaboração de leis nacionais e políticas sobre o uso da força e armas de fogo por agentes de segurança pública, bem como exemplos de regulamentos e procedimentos operacionais padrão (doravante denominados “POPs”), que podem então ser convertidos em treinamento e usados na elaboração de planos táticos para operações específicas e instruções diárias. Baseia-se nos Padrões e Normas das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal amplamente aplicados e reconhecidos e em exemplos de leis nacionais, regulamentos e práticas ao redor do mundo.

Deve-se notar, entretanto, que os exemplos de países mencionados neste manual são ilustrativos e seu uso neste manual não implica que essas leis, regulamentos ou práticas sejam endossados pelas Nações Unidas ou consideradas melhores práticas. Esse manual tampouco sugere a adoção desses exemplos em outros países sem qualquer reflexão adicional, já que leis e políticas eficientes precisam ser adaptadas ao contexto em que devem operar, levando em consideração o clima político, social e econômico do país, a situação de segurança do mesmo, as tradições jurídicas, etc. Além disso, por melhor que seja o marco legal ou político, seu impacto depende da

⁸ Os Princípios Básicos foram adotados pelo oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção ao Crime e Tratamento dos Infratores, de 1990; e reafirmados pela Resolução da Assembleia Geral (A/RES/45/166) durante a sexagésima nona plenária em 18 de dezembro de 1990.

⁹ Ver Diretrizes para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os agentes responsáveis pela aplicação da lei, Diretriz IB(1): “Os governos devem também promover treinamento e instrução por meio de uma troca proveitosa de ideias nos níveis regional e inter-regional”.

¹⁰ Para mais informações, consulte, por exemplo, ICRC, Expert Meeting – The use of force in armed conflicts, Interplay between the conduct of hostilities and law enforcement paradigm, 2013, disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-4171.pdf> (em inglês), <https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/2589> (em espanhol)

vontade e dos recursos disponíveis para sua implementação, com o devido respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito.

Destinatários deste manual

Esta publicação é oferecida como uma ferramenta para apoiar os Estados em seus esforços para desenvolver uma aplicação da lei mais eficaz, baseada nos direitos humanos. Os destinatários deste manual são formuladores de políticas, legisladores e funcionários de ministérios governamentais pertinentes, forças de segurança, assim como centros de formação responsáveis pela elaboração de políticas, regulamentos, POPs e manuais de treinamento sobre o uso da força e armas de fogo. Também dirige-se às partes interessadas em exercer controle e funções de fiscalização das forças de segurança pública. É uma ferramenta útil para gestores em diferentes níveis de comando. Além disso, é uma ferramenta para agências bilaterais e multilaterais e organizações não governamentais que fornecem apoio a reformas policiais e iniciativas de capacitação.

PARTE I

ESTABELECENDO LIMITES PARA O USO DA FORÇA POR AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA

Capítulo I. Quadro jurídico internacional para o uso da força por agentes da segurança pública

Os Princípios Básicos para o Uso da Força e de Armas de Fogo (PBUFAF) refletem o padrão básico de que os agentes da segurança pública devem, ao cumprir suas obrigações, na medida do possível, aplicar meios não violentos antes de recorrer ao uso da força e de armas de fogo. Eles definem um conjunto de parâmetros dentro dos quais os agentes da segurança pública podem usar a força e armas de fogo no desempenho de suas funções e proíbem o uso da força que não atenda a esses parâmetros e que, portanto, seja ilegítimo, arbitrário ou excessivo.¹¹

Este capítulo identifica as principais obrigações e compromissos de direitos humanos aplicáveis ao uso da força por agentes da segurança pública e como estes são traduzidos em princípios orientadores para a prática de aplicação da lei. Todos os seres humanos têm direito ao respeito pelos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o direito à vida e à segurança pessoal, e a não serem sujeitos à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.¹² Esses direitos e liberdades precisam ser garantidos pelas leis nacionais, políticas e práticas. Garantir o respeito e a proteção dos direitos humanos requer que os Estados estabeleçam regras e procedimentos adequados que regem se, quando e de que maneira o Estado tem o direito de usar a força para fins de fazer cumprir a lei.

I.1.Tratados Internacionais de Direitos Humanos, Normas e Padrões das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime, Justiça Criminal e Uso da Força

O direito internacional dos direitos humanos é um corpo normativo elaborado para regular a relação entre Estados e indivíduos dentro de sua jurisdição, estabelecendo os direitos aos quais os indivíduos têm direito e as correspondentes obrigações do Estado e de outros atores. Ao fazerem parte de tratados internacionais, os Estados assumem obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos.¹³ Além das obrigações decorrentes dos tratados internacionais, os Estados também estão vinculados às normas internacionais de direitos humanos que têm o status de direito consuetudinário internacional.

Outros instrumentos internacionais também fornecem orientações importantes sobre o uso da força e armas de fogo. Os dois mais importantes são o Código de Conduta das Nações Unidas para os agentes responsáveis pela aplicação da lei (Código de Conduta das Nações Unidas) e os Princípios Básicos para o Uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Princípios Básicos/PBUFAF).¹⁴ Essas declarações, diretrizes e princípios internacionais, embora não sejam juridicamente vinculantes, podem contribuir para a compreensão,

¹¹ Ver os PBUFAF e o Relatório do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias (E/CN.4/2006/53), de 8 de março de 2006, § 48: "A lei de direitos humanos proíbe incondicionalmente o assassinato desnecessário de suspeitos de crimes, mas reconhece plenamente que a força letal é às vezes estritamente necessária para salvar vidas de pessoas inocentes da violência ilegítima."

¹² Principais instrumentos internacionais incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Os instrumentos regionais incluem: Convenção Europeia dos Direitos Humanos; Convenção Americana de Direitos Humanos; Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; Carta Árabe dos Direitos Humanos; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes.

¹³ Ver, por exemplo, a Observação Geral Nº 31 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas [80], A Natureza da Obrigação Legal Geral Imposta aos Estados Partes do Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13.

¹⁴ Outras normas relevantes incluem o Conjunto de princípios para a proteção de todos os indivíduos em qualquer forma de detenção ou encarceramento; Declaração de princípios básicos de justiça para vítimas de crime e abuso de poder; Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado; Princípios da prevenção efetiva e investigação de execuções sumárias, arbitrárias e extralegais; Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude ("Regras de Pequim"); Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade ("Regras de Havana"); Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência Contra as Mulheres na Área de Combate aos Crimes e Justiça Criminal; Protocolo de Istambul; Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas; Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal; Regras Mínimas Padrão Atualizadas das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros (RMP atualizadas ou Regras de Nelson Mandela); Princípios e Diretrizes das Nações Unidas sobre o Acesso à Assistência Jurídica nos Sistemas de Justiça Criminal. Para mais informações, visite: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/English_book.pdf (versão em inglês do ano de 2016), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf (versão em português do ano de 2009).

implementação e desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos.

O Código de Conduta das Nações Unidas, adotado pela Assembleia Geral em 1979, declara no artigo 3 que os agentes responsáveis pela aplicação da lei podem usar a força apenas quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento de suas obrigações. Os Princípios Básicos foram adotados no oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção ao Crime e Tratamento dos Infratores em 1990 e, em 18 de dezembro de 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a resolução 45/166, acolhendo os Princípios Básicos e convidando os Estados a “respeitá-los e levá-los em consideração no âmbito de sua legislação e prática nacional”. Os Princípios Básicos estabelecem os parâmetros centrais para determinar a legalidade do uso da força por funcionários em cumprimento da lei e estabelecer padrões para responsabilidade e revisão.

Esses instrumentos e, em particular, suas disposições sobre o uso da força no que se refere ao direito à vida e à integridade física em particular – artigo 3º do Código de Conduta e princípio 9º dos Princípios Básicos – são considerados como oficiais por tribunais regionais e nacionais.^{15, 16}

Além dos instrumentos internacionais desenvolvidos sob a égide das Nações Unidas, uma série de instrumentos foi desenvolvida em nível regional, incluindo instrumentos vinculantes e não vinculantes.

1.2. Da lei internacional às instruções do dia-a-dia

Estabelecer um sistema que reforce o cumprimento das obrigações internacionais de direitos humanos e promova padrões e normas de prevenção ao crime e justiça criminal, bem como boas práticas internacionais, requer não apenas um quadro legal e operacional adequado, mas também vontade política, recursos e instituições para implementar e atuar em conformidade. Embora muitos dos detalhes relativos ao uso da força por entidades policiais sejam encontrados no quadro operacional, certas questões precisam ser regulamentadas por leis. Essas questões incluem:

- Os princípios gerais que regem qualquer uso da força (princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e não discriminação)
- Os limites para o uso de força letal (tanto força potencialmente letal como letal intencional)
- Regras sobre responsabilização (criminal e outras formas) e os direitos das vítimas do uso ilegítimo, excessivo ou arbitrário da força
- Mecanismos de controle e supervisão

Na maioria das jurisdições, os fundamentos são estabelecidos na forma de uma lei que regule a agência policial correspondente, acompanhada por vários textos normativos, que fornecem orientações para situações de policiamento de escopo mais restrito. Alguns Estados podem ter delegado autoridade para certas aplicações da lei a governos subnacionais, como governos estaduais ou locais, que podem ter suas próprias leis regendo o uso da força. Em todos os casos, essas leis podem estar sujeitas a interpretação e elaboração pelos tribunais. Além dessas leis, os Estados podem desenvolver políticas que desenvolvam ainda mais a estrutura geral para o uso da força prevista nas leis, tanto para situações gerais como para situações particulares de manutenção da segurança pública.

¹⁵ Ver, por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Montero-Aranguren et al. (Centro de Detenção de Catia) v. Venezuela*, 5 de julho de 2005, IACTHR Ser. C No. 150, §§ 68-69; *Zambrano Vélez et al. v. Equador*, 4 de julho de 2007, IACTHR Ser. C. No. 166, § 84; Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, *Kazingachire et al. v. Zimbábue*, Comm. 295/04, 12 de outubro de 2013, § 110.

¹⁶ O Relator Especial das Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias e outros especialistas observaram que as disposições do Código de Conduta e dos Princípios Básicos são “aplicações rigorosas de regras legais que os Estados teriam assumido em virtude do direito internacional consuetudinário ou convencional. Entre elas estão as disposições fundamentais das normativas sobre o uso da força. Sendo assim, o conteúdo do artigo 3º do Código de Conduta e o princípio 9º dos Princípios Básicos refletem o direito internacional vinculante”. Ver, por exemplo, o Relatório Interino sobre a situação mundial das execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, de 5 de setembro de 2006, (A/61/311), § 35; Jelena Pejic, “Conflict classification and the law applicable to detention and the use of force”, capítulo 4 em E. Wilmschurst (ed.), *International Law and the Classification of Conflicts*, Oxford University Press, 2012, p. 110; ACNUDH, *Direitos Humanos e Aplicação da Lei*, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, página 87 da versão em inglês.

Com base no acima exposto, seguem pontos importantes para serem levados em consideração ao redigir leis nacionais:

- Definir claramente quando os agentes da segurança pública podem usar a força e para que propósito, e garantir que tais leis sejam suficientemente acessíveis ao público.
- Esclarecer claramente que o uso da força só pode ser permitido para atingir um objetivo legal de aplicação da lei.
- A força só pode ser usada quando absolutamente necessária para atingir o objetivo legal; o tipo e nível de força usado deve ser capaz de atingir tal objetivo. Agentes da segurança pública deverão, na medida do possível, aplicar meios não violentos antes de recorrer ao uso da força e de armas de fogo.
- O princípio da proporcionalidade deve ser devidamente refletido na lei e deve ser garantido que agentes da segurança pública não sofram consequências negativas ao abortar operações se forem consideradas desproporcionais.
- Controle e supervisão adequados para verificar o cumprimento de leis, normas e padrões nacionais e internacionais por parte dos agentes da segurança pública; mecanismos devem ser criados para responsabilizar aqueles que cometam violações.
- Os Estados também devem assegurar que as vítimas de violações tenham acesso a um recurso eficaz, incluindo acesso à justiça e reparação.
- As etapas necessárias antes de recorrer ao uso da força e suas consequências devem ser claramente especificadas e conhecidas pelos policiais.
- Orientações sobre o uso de armas de fogo devem ser fornecidas. Elas só devem ser usadas em legítima defesa ou na defesa de terceiros contra uma ameaça iminente de morte ou lesão grave, para evitar a perpetração de um crime particularmente grave envolvendo séria ameaça à vida ou para capturar uma pessoa que apresente tal perigo e resista à autoridade, ou para impedir sua fuga. Mesmo nesses casos, o uso de armas de fogo só é justificado se medidas menos extremas não estiverem disponíveis.
- O uso arbitrário ou abusivo da força e armas de fogo deve ser punido como uma infração criminal.

É considerada boa prática que as forças de segurança desenvolvam uma política nacional sobre o uso da força por entidades policiais, aplicável a todas as forças de segurança que desempenham funções de aplicação da lei. Tal política sobre o uso da força serve como base para o desenvolvimento de orientações adicionais (como procedimentos operacionais padrão) sobre o uso da força em situações específicas de aplicação da lei, como policiamento em reuniões e protestos, mas também para fornecer uma abordagem coerente em áreas de relatoria, supervisão e treinamento.

POLÍTICA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA DURANTE PROTESTOS

Um exemplo desse tipo de política para a manutenção da ordem pública durante protestos, manifestações e grandes eventos públicos pode ser encontrado na África do Sul.^a A política começa com uma declaração normativa, seguida por um resumo do quadro legislativo e político relevantes, incluindo a Constituição, leis aplicáveis, ordens e regulamentos permanentes. A política também faz referência às obrigações internacionais da África do Sul. Um quadro é então fornecido para o que precisa ser feito a fim de cumprir as obrigações de acordo com o direito internacional e nacional, como a criação de uma unidade especializada, treinamento de seus membros, comando e controle, planejamento operacional, etc.

^a Ver South Africa, Ministry of Police: Policy and Guidelines: Policing of Public Protests, Gatherings and Major Events, 2011 em: http://www.policesecretariat.gov.za/downloads/policies/policing_public_protests_2013.pdf

É uma boa prática que os Estados conduzam consultas públicas, inclusive com organizações da sociedade civil, ao desenvolver ou revisar tais leis e políticas, a fim de obter a aceitação e o apoio do público na implementação desses instrumentos. As Nações Unidas também podem fornecer assistência legislativa ao processo, mediante solicitação.

A legislação e a política podem então ser “traduzidas” em diretrizes operacionais por meio de regulamentos, incluindo procedimentos operacionais padrão/permanentes (POPs), ordens ou outras ferramentas regulatórias operacionais internas, fornecendo orientações práticas ou instruções detalhando etapas, procedimentos e precauções específicas que devem ser tomadas em uma série de cenários. Por exemplo, os POPs podem regular como usar um equipamento ou responder a um incidente. Além disso, em alguns países, o código de conduta define comportamentos aceitáveis e inaceitáveis, com base nos valores e na ética organizacionais.

As diretrizes operacionais relacionadas ao uso da força podem incluir:

- Referências a obrigações e compromissos internacionais pertinentes e legislação nacional relevante
- Uma seção que defina os principais conceitos
- Uma seção que estabeleça os princípios gerais que regem o uso da força
- Instruções para o uso de determinados instrumentos de força
- Instruções relacionadas aos cuidados a serem prestados em caso de lesão
- Registro, Monitoramento e Relatórios de Informes
- Uma seção que especifique a cadeia de comando, tomadas de decisões operacionais no local da operação, bem como os procedimentos de controle e supervisão
- Uma seção sobre os requisitos de treinamento e formação
- Armazenamento de/ acesso a instrumentos limitados ao uso da polícia e responsabilidades relacionadas
- Um mecanismo de feedback e lições aprendidas para melhorar os POPs

É uma boa prática compartilhar regulamentos e POPs com o público, por exemplo, publicando-os em sites institucionais relevantes. Isso aumenta a conscientização do público sobre as políticas das organizações e permite que os agentes da segurança pública demonstrem conformidade com sua própria estrutura operacional.¹⁷

O não cumprimento dos regulamentos, dos POPs e do código de conduta pode representar uma “negligência do dever” e ter repercussões disciplinares. Portanto, esses instrumentos devem ser escritos em linguagem simples, de fácil compreensão e sem ambiguidades. Os agentes da segurança pública precisam conhecer e compreender as normas que devem cumprir, que geralmente são transmitidas por meio de treinamento.¹⁸ É uma boa prática que tais treinamentos sejam realizados regularmente tanto para novos recrutas como para todos os agentes da segurança pública ativos para garantir que seus conhecimentos e práticas estejam atualizados. Recomenda-se que todos os funcionários tenham acesso pessoal aos regulamentos, POPs e códigos de conduta e que recebam uma cópia.

Todos os itens acima citados fornecem orientações aos agentes da segurança pública para o desempenho de suas funções. No dia a dia, eles recebem instruções e informações de seus supervisores, com base nos planos de operação elaborados sobre como abordar um determinado evento, se preparar para uma operação específica ou para suas patrulhas diárias. Durante operações específicas, é provável também que haja comando e controle em tempo real.

¹⁷ Ou outros canais de publicação disponíveis no país. É importante observar que nem todos os POPs podem ser apropriados para publicação devido às informações confidenciais que podem incluir.

¹⁸ Consulte as Diretrizes para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os agentes responsáveis pela aplicação da lei. Veja também o ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017.

¹⁹ Samuel Walker and Carol Ann Archbold, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, United States, 2014.

É importante que as diferentes leis, políticas e regulamentos sejam consistentes entre si,¹⁹ e que as instruções diárias dadas a um agente da ordem pública, com base nas quais ele opera, estejam de acordo com os regulamentos, que por sua vez estejam de acordo com o marco normativo nacional e, este por sua vez, em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos.

A responsabilidade pela redação e revisão dos regulamentos, desenvolvimento de treinamento e estabelecimento de processos e instruções de planejamento é normalmente atribuída ao Ministério do Interior ou seu equivalente e, às vezes, diretamente às forças de segurança. Em alguns Estados federais, como por exemplo Argentina, México e Estados Unidos, a competência para redigir regulamentos para muitas funções e poderes de aplicação da lei, como o poder de usar a força, é atribuída ao nível estadual. Seja qual for o caso, as obrigações do Estado sob os direitos humanos internacionais devem ser observadas. Todas essas etapas também devem ser analisadas por entidades nacionais independentes de fiscalização, que podem incluir o Parlamento e as instituições nacionais de direitos humanos.

1.3. Diretrizes de direitos humanos relacionados ao uso da força

Os direitos discutidos nesta seção são particularmente relevantes para o uso da força por agentes da segurança pública. O significado e o escopo desses direitos, bem como a forma como devem ser protegidos, devem ser bem compreendidos pelos agentes da segurança pública.

Direito à vida

O uso da força e armas de fogo tem o potencial de infringir o direito à vida, que muitas vezes é descrito como um direito sem o qual todos os outros direitos não teriam sentido. O direito à vida é protegido pelo artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo artigo 6(1) do PIDCP, que estabelece que: “O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”.²⁰ O direito de não ser arbitrariamente privado da vida implica que o direito à vida não é absoluto, visto que, de fato, algumas privações de vida podem ser não arbitrárias. No entanto, mesmo aquelas medidas excepcionais que conduzem a privações de vida que não são arbitrárias per se devem ser aplicadas de uma maneira que não sejam arbitrárias de fato. Tais medidas excepcionais devem ser estabelecidas por lei e acompanhadas de salvaguardas institucionais eficazes destinadas a prevenir privações arbitrárias da vida. No direito internacional, o direito à vida inclui a proteção contra a privação arbitrária da vida pelas forças de segurança do Estado.²¹

A proibição da privação arbitrária da vida é absoluta e inderrogável e é uma regra do direito internacional consuetudinário. A proibição deve ser respeitada em todos os momentos: nenhuma circunstância excepcional, seja um estado de guerra ou uma ameaça de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, pode ser invocada como justificativa para a privação arbitrária do direito à vida.²²

O direito à vida também se reflete nos PBUFAF, afirmando que “agentes da segurança pública têm um papel vital na proteção do direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. O Princípio 9 dispõe ainda que o uso de força letal não pode ser aplicado em qualquer situação onde não seja estritamente necessário para salvar vidas. O uso da força que resulte na morte de um sujeito pode, portanto, dependendo das circunstâncias, constituir uma grave violação dos direitos humanos.

²⁰ Ver PIDCP, artigo 6º(1) PIDCP; DUDH, artigo 3º. No entanto, em um contexto de conduta de hostilidades, a privação arbitrária de vida é avaliada também por referência ao Direito Internacional Humanitário.

²¹ Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No. 6, artigo 6º (Direito à vida), 1982, § 3.

²² Ver PIDCP, artigo 4º(3); CAT, artigo 2º(2).

²³ Este direito está refletido na DUDH, artigo 5º; PIDCP, artigo 7º; CAT, artigo 2º; Convenção Europeia dos Direitos Humanos, artigo 3º; Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, artigo 5º; Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 5.2, bem como em muitos outros instrumentos internacionais e regionais. Ver também o Código de Conduta das Nações Unidas para os agentes responsáveis pela aplicação da lei, artigo 5º.

Direito de não ser submetido à tortura e outras formas de maus tratos

O direito de não ser submetido à tortura e quaisquer outras formas de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (doravante “tortura e outras formas de maus tratos”) também é absoluto, o que significa que não pode ser restringido em nenhuma circunstância, seja por meio de limitações ou através de exceções.²³ A ordem de um superior hierárquico ou de autoridade pública não pode ser invocada como justificativa para tais atos.²⁴ Além disso, o Estado deve “adotar métodos e práticas de interrogatório, sinteticamente revisados, bem como providências para custódia e tratamento de prisioneiros privados de liberdade em seu território, a fim de evitar qualquer caso de tortura ou outra forma de punição ou tratamento cruel, desumano ou degradante”.²⁵

O Comitê de Direitos Humanos declarou que o objetivo desta proibição absoluta é proteger tanto a inerente dignidade da pessoa humana quanto sua integridade física e mental.²⁶ A proibição da tortura e outras formas de maus tratos é amplamente aceita como parte do direito consuetudinário internacional, obrigatório para todos os Estados.²⁷

Conforme declarado pelo Comitê de Direitos Humanos, os Estados devem tomar todas as medidas necessárias e razoáveis para proteger as pessoas sob sua jurisdição contra atos de tortura e maus-tratos, infligidos por pessoas agindo em sua competência oficial, fora de sua competência oficial ou de forma privada.²⁸ Eles também devem informar ativamente sua população e, em particular, os encarregados da aplicação da lei sobre a proibição da tortura e dos maus-tratos.²⁹

O uso de força e armas de fogo em cumprimento legal pode, dependendo das circunstâncias, constituir tortura ou outras formas de maus-tratos. O artigo 1º da Convenção contra a Tortura esclarece que a dor e o sofrimento decorrentes apenas de, ou inerentes a, ou incidentais a, sanções legais e legítimas não constituem tortura. O uso da força que resulte em dor e sofrimento severos que, nas circunstâncias particulares do caso, seja considerado excessivo, injustificável ou desproporcional, equivaleria a uma forma de maus-tratos.³⁰ Assim, o uso da força por agentes da segurança pública, tanto nos casos em que o sujeito está sob seu controle direto (captura, detenção) como em casos de controle de incidentes (durante o controle de tumultos), podem equivaler a tortura (se o uso da força for ilegal e se enquadrar na definição de tortura) ou tratamento cruel, desumano e degradante (se o uso legal da força for excessivo, desproporcional e injustificável).³¹

Direito à liberdade e segurança pessoal

Outro direito humano fundamental é o direito à liberdade e segurança pessoal.³² Enquanto a liberdade das pessoas diz respeito à ausência de confinamento físico do corpo (não à liberdade geral de ação), a segurança pessoal diz respeito à proteção contra lesões físicas ou psicológicas, ou integridade física e mental.³³ O Comitê de Direitos Humanos explicou que “o direito à segurança

²⁴ Ver CAT, artigo 2º(3).

²⁵ Ver CAT, artigo 1º.

²⁶ Ver Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No. 20, artigo 7º, § 2.

²⁷ Ver Perguntas Relacionadas à Obrigação de Processar ou Extraditar (Bélgica v. Senegal), Julgamento de 20 de julho de 2012, ICJ Reports 2012, § 99.

²⁸ Ver Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No. 20, artigo 7º, § 2.

²⁹ Ver CAT, artigo 16º; Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No. 20, artigo 7º, § 10. O Comitê de Direitos Humanos enfatizou particularmente a importância de disseminar essas informações para “funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, equipes médicas, policiais e quaisquer outras pessoas envolvidas na custódia ou tratamento de qualquer indivíduo sujeito a qualquer forma de captura, detenção ou prisão” e que tais pessoas devem receber instrução e treinamento adequados para garantir que não violem a proibição da tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes no exercício de suas funções.

³⁰ Relatórios do Comitê Contra a Tortura, ver: A/52/44(1997), A/54/44 (1999), A/56/44 (2001), todos disponíveis em: <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx>. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos também declarou em vários casos, incluindo Rehbock v. Eslovênia e Ivan Vasilev vs. Bulgária que o uso “injustificado” e “excessivo” da força por policiais durante a apreensão, captura ou detenção de um suspeito é considerado uma violação do artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Ver também M. Novak, “What Practices Constitute Torture? US and UN Standards”, Human Rights Quarterly 28 (2006), pp. 809-841.

³¹ Para mais detalhes, ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 5. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/colecões/dh/mundo/dh04_dh_forcaspoliciais.pdf

³² Ver DUDH, artigos 3º, 9º-11º; PIDCP, artigo 9º.

³³ Ver Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No 35, artigo 9º, § 3.

pessoal protege os indivíduos contra a infligência intencional de lesões corporais ou psicológicas, independentemente de a vítima estar privada de liberdade ou não”, o que inclui a obrigação de prevenir e reparar o uso injustificável da força por entidades policiais.³⁴ Como tal, este direito deve ser lido em conjunto com o artigo 7º (proibição da tortura e outras formas de maus-tratos) e o artigo 10º (1) do PIDCP, que afirma que “Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana”. O direito à liberdade e à segurança pessoal são importantes no contexto deste manual, pois a força pode ser aplicada (e mal utilizada) em operações de captura e detenção e, como tal, pode levar a uma violação deste direito quando o uso da força for ilegal, excessivo ou desproporcional.

Direito a um julgamento justo

O direito a um julgamento justo inclui o princípio da igualdade perante a lei, o princípio da presunção de inocência e o direito de todos a uma audiência justa perante um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, no julgamento de uma acusação criminal.³⁵ Embora seja um direito que possa ser revogado, essas revogações não devem pôr em risco os princípios fundamentais de um julgamento justo.³⁶

O uso impróprio da força por parte dos agentes da segurança pública pode ser um elemento a ser considerado no decorrer de um julgamento. Por exemplo, o uso em processos criminais de declarações obtidas como resultado de uma violação da proibição da tortura ou outras formas de maus-tratos (por exemplo, confissões como consequência de tortura) pode tornar o julgamento automaticamente nulo em sua totalidade.³⁷

Direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e liberdade de expressão

Os direitos à liberdade de reunião, associação e expressão pacíficas são considerados direitos fundamentais para sociedades justas e para a boa governança.³⁸ Entretanto, esses direitos não são absolutos e seu gozo pode ser limitado sob certas condições. As limitações a estes direitos devem, contudo, ser previstas em lei, ser necessárias para atingir um fim legítimo e serem proporcionais a esse fim.

Tanto o direito à liberdade de reunião pacífica quanto o direito à liberdade de associação podem ser restringidos, se tais restrições estiverem em conformidade com a lei e sejam necessárias em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública (*ordre public*), da proteção da saúde ou da moral pública ou da proteção dos direitos e liberdades de terceiros.³⁹

O direito à liberdade de expressão pode estar igualmente sujeito a certas restrições, desde que “previstas por lei e necessárias: (a) Para respeitar os direitos ou a reputação de terceiros; (b) Para a proteção da segurança nacional, da ordem pública (*ordre public*), ou da saúde ou moral públicas”.⁴⁰ Além disso, deve ser proibida manifestações que constituam propaganda de guerra, apologia ao preconceito nacional, racial ou religioso que constitua incitação ao ódio, hostilidade ou violência.⁴¹

É particularmente importante que os agentes da segurança pública compreendam integralmente

³⁴ Ver Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No 35, artigo 9º, § 9.

³⁵ Ver PIDCP, artigo 14º.

³⁶ Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No. 29: “Estados de emergência (artigo 4º)”, Doc. das Nações Unidas. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), § 16; Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral 31, Natureza da Obrigação Legal Geral dos Estados Partes do Pacto, Doc. das Nações Unidas. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), § 11.

³⁷ Ver a Convenção contra a Tortura, artigo 15º (proibição do uso de provas obtidas por meio de tortura), bem como - por exemplo - Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No. 32, artigo 14º, § 6 e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

³⁸ Ver DUDH, artigos 20º e 19º; PIDCP, artigos 21º, 22º e 19º. Para uma visão geral do direito de reunião pacífica e associação em muitos tratados internacionais e regionais, visite: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/InternationalStandards.aspx>

³⁹ Ver PIDCP, artigos 21º e 22º(2).

⁴⁰ Ver PIDCP, artigo 19º(3).

⁴¹ Ver PIDCP, artigo 20º(2).

esses direitos e as condições (estritas) sob as quais eles podem ser circunscritos, especialmente porque os agentes da segurança pública são frequentemente chamados para viabilizar reuniões e protestos. Uma avaliação da adequação do uso da força em tais contextos deve levar em consideração os direitos dos participantes de tais eventos.

Direito a um recurso efetivo

Como parte de suas obrigações em matéria de direitos humanos, os Estados também devem proporcionar uma solução eficaz no caso de os direitos humanos terem sido violados.⁴² O direito de resposta requer que os Estados criem mecanismos relevantes onde as pessoas cujos direitos foram violados possam buscar e obter reparação. Os Princípios e Diretrizes Básicos das Nações Unidas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais dos Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário⁴³ fornecem orientação adicional a esse respeito.

CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS

De acordo com o direito internacional dos direitos humanos, é possível aos Estados suprimir excepcionalmente certas obrigações de direitos humanos, bem como impor limitações ao exercício de certos direitos. Essas restrições de direitos, sejam na forma de limitações ou exceções, nunca podem ser arbitrárias ou discriminatórias.

Limitações

O PIDCP e outros instrumentos de direitos humanos permitem que os Estados limitem certos direitos e liberdades, contudo, exclusivamente em conformidade com a lei e quando necessário em uma sociedade democrática. As limitações são permitidas apenas no cumprimento de um objetivo legítimo, como no interesse da segurança nacional ou pública, ordem pública (*ordre public*), proteção da saúde ou da moral pública ou proteção dos direitos e liberdades de terceiros.^a Quaisquer medidas tomadas para limitar o gozo dos direitos devem ser necessárias às circunstâncias e proporcionais ao objetivo legítimo almejado e à ameaça enfrentada. Além disso, devem estar disponíveis salvaguardas contra a aplicação arbitrária ou abusiva da lei e de ações concretas. Os direitos e liberdades que podem ser limitados incluem:

- Liberdade de movimento
- O direito de manifestar sua religião ou crença
- Liberdade de expressão
- Liberdade de reunião pacífica
- Liberdade de associação

Exceções

O PIDCP também prevê a possibilidade dos Estados ajustarem temporariamente certas obrigações sob o tratado em momentos de “emergência pública que ameacem a vida da nação”, desde que uma série de condições sejam atendidas.^b As medidas que suprimem as obrigações de direitos humanos estão vinculadas ao princípio da proporcionalidade, visto que só são permitidas “na medida estritamente limitada às exigências da situação”, devem ser limitadas no tempo e não podem ser discriminatórias. Certos direitos humanos, como o direito à vida e não sofrer tortura e outras formas de maus-tratos, são irrevogáveis em todas as situações, incluindo estados de emergência ou conflito armado. No que diz respeito ao uso da força, os PBUFAF prevêem que circunstâncias excepcionais, como instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, não podem ser invocadas para justificar qualquer desvio dos PBUFAF.^c

a PIDCP, artigos 6º, 12º, 18º, 19º, 21º e 22º.

b PIDCP, artigo 4º. Ver também o artigo 15º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o artigo 27º da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos não contém uma cláusula de exceção. No entanto, a legislação nacional ainda deve estar de acordo com as obrigações internacionais.

c PBUFAF, princípio 8º.

⁴² Ver PIDCP, artigo 2(3).

⁴³ Adotado e proclamado pela resolução 60/147 da Assembleia Geral de 16 de dezembro de 2005, ver texto completo em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> (em inglês), <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx> (em espanhol), <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/diretrizes-recursoreparacao.pdf> (em português).

1.4. Direitos e obrigações: respeitar, proteger, cumprir

As obrigações dos direitos humanos são vinculantes para todos os Estados e, portanto, para todos os órgãos e agentes do Estado – incluindo as forças de segurança. Essas obrigações têm implicações nos níveis estratégico, operacional e tático para as forças de segurança, antes, durante e depois do uso da força. A escassez de recursos não é uma justificativa aceitável para o não cumprimento dessas obrigações.

Os Estados e, portanto, os órgãos e agentes do Estado, têm as seguintes obrigações:⁴⁴

- Têm o dever de respeitar os direitos humanos, ou seja, devem abster-se de interferir indevidamente ou restringir o gozo dos direitos humanos.
- São obrigados a tomar medidas razoáveis e eficazes para proteger as pessoas sob sua jurisdição contra ações de terceiros, incluindo atores não estatais que ameacem seus direitos humanos, incluindo sua vida, integridade física ou propriedade.
- Devem cumprir os direitos humanos, isto é, devem intervir para facilitar o exercício dos direitos humanos básicos, por meio da adoção de medidas adequadas, sejam legislativas, administrativas, orçamentárias, judiciais, promocionais, entre outras. Devem certificar-se de que as pessoas conheçam seus direitos e possam realmente desfrutá-los e buscar reparação quando seus direitos forem violados.

RESPEITO PELOS DIREITOS DOS AGENTES DE ORDEM PÚBLICA

Embora os agentes da segurança pública tenham o dever de proteger os direitos humanos dos outros, eles também são detentores de direitos e os Estados têm a responsabilidade de respeitar e proteger seus direitos também. Isso significa, por exemplo, que os Estados têm a responsabilidade de garantir que seus agentes da segurança pública trabalhem em condições adequadas (inclusive em termos de salários, descanso e férias, proteção à família); sejam bem treinados e equipados, inclusive com equipamentos de autoproteção; que as operações sejam bem planejadas; e que recebam instruções adequadas, a fim de evitar colocar esses agentes em perigo desnecessário. Além disso, é necessário ter uma cadeia de comando eficaz que permita que responsabilidades sejam claramente definidas e delimitadas e que haja mecanismos adequados de controle e supervisão. Criar um ambiente no qual os agentes da lei estejam cientes de seus direitos e vejam seus direitos e preocupações respeitados é um fator importante para garantir que realizem seu trabalho com confiança e com o compromisso de proteger os direitos dos outros.^a

a Para uma visão geral mais detalhada dos direitos dos agentes da ordem pública, ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 20 (Direitos das Forças Policiais).

1.5. Obrigações na prática: princípios orientadores para o uso da força por agentes da segurança pública

Com base nos padrões internacionais acima, qualquer uso da força por agentes de segurança pública deve estar de acordo com os seguintes princípios: legalidade, necessidade, proporcionalidade, não discriminação, precaução e responsabilidade.⁴⁵

Legalidade

O Princípio 1 dos Princípios Básicos exige que governos e forças de segurança “adotem e implementem regras e regulamentos sobre o uso da força e armas de fogo contra pessoas por agentes da segurança pública”.⁴⁶ Para evitar abusos, a legislação nacional precisa definir quando os agentes da segurança pública podem usar a força e com que propósito. Para impedir interpretações arbitrárias e abusos, as disposições devem ser claras e inequívocas, de modo que sejam previsíveis tanto para aqueles que as aplicam quanto para aqueles que serão afetados por sua aplicação, ou seja, tanto para os agentes da segurança pública quanto para o público.

⁴⁴ Ver, por exemplo, o Comitê dos Direitos Humanos, Observação Geral 31, Natureza da Obrigação Legal Geral dos Estados Partes do Pacto, Doc. das Nações Unidas. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

⁴⁵ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (A/CDH/26/36), 1 de abril de 2014.

⁴⁶ Ver Princípios Básicos, princípio 1º das Diretrizes para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei, artigo I.A.1.; Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No. 6, artigo 6º, § 3.

O objetivo do uso da força está contemplado dentro do princípio da legalidade. Somente quando for usada com o objetivo de alcançar um objetivo legal de aplicação da lei, o uso da força pode ser justificado. Portanto, qualquer uso da força que ocorra para outra finalidade, como ganho pessoal ou como punição, não estaria em conformidade com o princípio da legalidade. Para proteção contra abusos, a lei nacional deve definir os objetivos legais de aplicação da lei de uma maneira suficientemente clara.

O Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias emitiu um relatório em abril de 2014 sobre a legislação nacional e o uso da força. A legislação de 146 países foi considerada e exemplos de boas práticas para regulamentar o uso da força foram discutidos neste relatório, que está disponível em: www.use-of-force.info.⁴⁷

Necessidade

O segundo princípio é o da necessidade, conforme expresso no artigo 3º do Código de Conduta das Nações Unidas: “Os Agentes responsáveis pela aplicação da lei podem utilizar a força apenas quando estritamente necessário, e na extensão exigida para o desempenho de seu dever”. Isso é reiterado no princípio 4º dos Princípios Básicos: “ Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão, no exercício das suas funções, recorrer tanto quanto possível a meios não violentos antes da utilização da força ou de armas de fogo. Só poderão utilizar a força ou armas de fogo se os outros meios se revelarem ineficazes ou não pareçam, de forma alguma, capazes de permitir alcançar o resultado pretendido”.

Em outras palavras, os agentes responsáveis pela aplicação da lei só devem usar a força quando for absolutamente necessário para atingir um objetivo legal e legítimo de policiamento. Além disso, o tipo e o nível de força usados também devem ser capazes de atingir o objetivo de aplicação da lei pretendido. Assim, antes de recorrer à força, os agentes da segurança pública devem sempre se perguntar: é possível atingir o mesmo objetivo sem usar a força? Por exemplo, é possível pedir a alguém que coopere, em vez de coagir? É possível negociar ou mediar? Se possível, tais alternativas não violentas devem ser tentadas e esauridas antes de se recorrer à força. Além disso, os agentes da segurança pública só devem recorrer a uma determinada medida de uso da força se esta puder diminuir a ameaça representada.

Ao recorrer à força, os agentes da segurança pública devem usar a força mínima necessária para cumprir o objetivo da aplicação da lei. O uso de força além do mínimo necessário seria considerado uso desnecessário da força e, portanto, uma violação das obrigações de um Estado nos termos do direito internacional. Além disso, o princípio da necessidade também inclui um componente temporal, o que significa que a força só pode ser legalmente usada até que o objetivo de aplicação da lei seja alcançado ou possa ser alcançado. Uma vez que o objetivo tenha sido alcançado ou fique claro que não possa mais ser alcançado, o uso da força torna-se desnecessário e deve cessar.

Os agentes da segurança pública nunca devem usar a força para intimidar ou extrair informações, nem devem usar a força contra um suposto infrator que já esteja sob controle ou sob custódia policial – a menos que em autodefesa ou defesa de terceiros contra uma ameaça iminente. O uso adicional da força seria desnecessário e, portanto, ilegal quando uma pessoa submetida à força foi contida ou for incapaz de resistir. Esse uso da força pode resultar em agressão e espancamento, ou mesmo tortura ou maus-tratos

⁴⁷ Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/CDH/26/36, 1 de abril de 2014.

EXEMPLOS DE LEGALIDADE, NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE NO DIREITO NACIONAL

Em seu relatório que analisa a legislação nacional sobre o uso da força por forças policiais,⁴⁸ o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias observou que a ênfase nas leis se encontrava frequentemente nos objetivos da aplicação da lei, mas não em saber se a pessoa em questão representava uma ameaça, que obviamente deve constituir o elemento-chave para decidir sobre o tipo de força apropriado e, portanto, proporcional. Ele também fornece exemplos de legislações nacionais referentes aos princípios da necessidade e da proporcionalidade.

Um exemplo de uma referência clara ao princípio da necessidade seria: “[um] policial deve sempre tentar usar meios não violentos primeiro e a força só pode ser empregada quando os meios não violentos forem ineficazes ou sem qualquer garantia de alcançar o resultado pretendido”.

Observa-se que as referências na lei de que a força seja “não maior do que o necessário” ou que se use “tão pouca força quanto seja necessário” precisam ser acompanhadas de disposições sobre proporcionalidade, caso contrário, isso permitiria que um ladrão em fuga, sem representar perigo imediato, fosse baleado com evidente impunidade, o que contradiz os padrões internacionais.

Um exemplo de uma referência clara ao princípio da proporcionalidade é “[a] força utilizada deve ser proporcional ao objetivo a ser alcançado, à gravidade da infração e à resistência da pessoa contra a qual é necessária, e apenas na medida necessária no cumprimento das disposições da lei e das Ordens Permanentes”. Disposições como “usar todos os meios razoáveis necessários” e “usar os meios necessários para efetuar a captura”, se não forem limitadas pelos requisitos de proporcionalidade e necessidade que as acompanham, permitem discricão não controlada (e ilegal) por parte dos agentes da ordem pública.

a Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (A/CDH/26/36), 1

Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade serve para avaliar o equilíbrio entre os danos causados pelo uso da força e os benefícios alcançados dessa forma. O Princípio 5 dos Princípios Básicos estabelece: “Sempre que o uso legal de força e de armas de fogo for inevitável, os agentes responsáveis pela aplicação da lei devem ser moderados no uso e agir proporcionalmente à gravidade da ofensa dos crimes e do objetivo legítimo a ser atingido”.

Qualquer agente da lei que esteja considerando o uso da força deve considerar o equilíbrio entre o tipo e o nível de força usada e o dano que pode causar ao sujeito com a ameaça representada por ele. O objetivo de aplicação da lei almejado está relacionado ao nível de ameaça representado pelo sujeito da ação de aplicação da lei. Sendo assim, uma consideração importante ao estabelecer a resposta proporcional é o nível de ameaça à vida e à propriedade que está se experimentando.⁴⁸ Uma vez que o dano causado pelo uso da força supera as vantagens de seu uso (a realização do objetivo de aplicação da lei), o uso da força torna-se desproporcional. Isso pode exigir que o agente da ordem pública aborte a operação. Por exemplo, se pegar um ladrão cometendo um pequeno delito exigiria o uso de armas de fogo (ou seja, força potencialmente letal), os agentes da segurança pública devem abster-se de usar tal força, mesmo que isso signifique que o ladrão possa escapar. A legislação nacional deve garantir que o princípio da proporcionalidade seja devidamente considerado na aplicação da lei e que os policiais não sofram consequências negativas ao abortar as operações em tais casos.

A fim de dar sentido aos princípios da necessidade e proporcionalidade, os agentes da segurança pública devem ser capazes de escolher entre uma variedade de instrumentos e técnicas para usar a força, a fim de optar pelo menos intrusivo e mais proporcional às circunstâncias para alcançar o objetivo legítimo do policiamento.

Não discriminação

A não discriminação é um aspecto fundamental da obrigação de todos os Estados de respeitar, proteger e cumprir suas respectivas obrigações de direitos humanos e é essencial para o

⁴⁸ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (A/CDH/26/36), 1 de abril de 2014, § 65.

policimento ético, legal e democrático.⁴⁹ Conforme previsto no artigo 2 do Código de Conduta para os agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei e seus comentários, no desempenho de seu dever, os agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e defender os direitos humanos de todas as pessoas. Isso significa que eles têm o dever de respeitar e proteger os direitos humanos de todas as pessoas, sem discriminação com base em sua raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou qualquer outro status.⁵⁰

Isso requer que a estrutura legal e operacional desenvolvida proteja contra a discriminação direta e indireta.⁵¹ A discriminação direta ocorre quando a lei trata uma pessoa de forma menos favorável por causa de uma característica protegida como religião ou orientação sexual, inclusive quando essa dita característica é percebida, independentemente de sua realidade. A discriminação indireta ocorre quando uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloca uma pessoa com uma determinada característica em maior desvantagem do que outras e não pode ser objetivamente justificada.

O princípio da não discriminação também deve ser construído na avaliação da necessidade e proporcionalidade do uso da força para evitar que a força excessiva ou arbitrária seja usada contra uma pessoa por preconceito ou com intenção discriminatória.

Precaução

É importante sublinhar que os agentes da lei em todos os níveis devem tomar precauções para evitar ou minimizar o uso da força, ou seja, fazer um esforço consciente - antes da escalada dos eventos - para minimizar ao máximo a probabilidade de uso da força. Isso requer, acima de tudo, um planejamento eficaz antes das operações de aplicação da lei. Conforme observou o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias:

“Uma vez que surge uma situação em que o uso da força é considerado, geralmente é tarde demais para resgatar a situação. Em vez disso, a fim de salvar vidas, todas as medidas preventivas possíveis devem ser tomadas para evitar situações em que a decisão de puxar o gatilho surja, ou para garantir que todas as medidas possíveis tenham sido tomadas para que, se isso acontecer, o dano seja o menor possível.”⁵²

Responsabilidade

De acordo com o princípio da responsabilidade, os Estados, as forças de segurança e seus agentes devem assumir a responsabilidade pelo uso inadequado da força e responder às suas vítimas. Os Estados devem estabelecer “um sistema de controles e equilíbrios internos e externos com o objetivo de garantir que [as forças de segurança] realizem suas funções adequadamente e sejam responsabilizadas se não o fizerem”.⁵³ As forças de segurança devem ser submetidas ao controle apropriado e fiscalizar o cumprimento do enquadramento legal e operacional que rege o seu funcionamento e responder pelo cumprimento das suas funções, incluindo no que diz respeito ao uso da força.

⁴⁹ O princípio da não discriminação é considerado direito consuetudinário e também está consagrado na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em todos os instrumentos fundamentais dos direitos humanos. Vários tratados de direitos humanos obrigam os Estados Partes a respeitar e garantir a todos, sem discriminação, os direitos consagrados nos tratados como juridicamente vinculantes. Este padrão legal é encontrado no artigo 2(1) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no artigo 2(2) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ver também o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigo 26.

⁵⁰ Ver PIDCP, artigo 26.

⁵¹ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Observação Geral No. 20, § 10(a); Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, Recomendação Geral No. 32, § 8.

⁵² Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (A/CDH/26/36), 1 de abril de 2014, § 63. Também § 64: “Não tomar as devidas precauções em tal contexto constitui uma violação do direito à vida. Em McCann e Outros vs. Reino Unido, por exemplo, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (requerimento n.º 18984/91, de 27 de setembro de 1995) considerou que o uso de força letal por soldados que erroneamente, mas de boa-fé, acreditaram que um grupo de terroristas estava prestes a desencadear uma explosão não violou o direito à vida, mas que a falta de controle e organização da operação como um todo violou o direito.”

⁵³ Ver UNODC Manual sobre Responsabilidade, Supervisão e Integridade da Polícia, 2011 at: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf (em espanhol).

A Parte V deste manual irá aprofundar o significado jurídico e prático da responsabilidade.⁵⁴

Para fins de responsabilização, o objetivo legal de usar a força e as etapas a serem tomadas em consequência do uso da força devem ser incluídos nos regulamentos aplicáveis. Os Princípios 5, 6, 10, 11 dos PBUFAF estabelecem as medidas que devem ser adotadas para minimizar as consequências adversas que daí possam advir:

- Exercer moderação em tal uso e agir em proporção à gravidade do delito e ao objetivo legítimo a ser alcançado.
- Minimizar os danos e ferimentos, bem como respeitar e preservar a vida humana.
- Assegurar que apoio e assistência médica sejam prestadas a quaisquer pessoas feridas ou afetadas o mais cedo possível.
- Certificar que parentes ou amigos próximos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais rápido possível.
- Relatar imediatamente aos superiores sobre qualquer ferimento ou morte causado pelo uso da força ou armas de fogo por agentes da segurança pública.
- Estabelecer relatórios e procedimentos de revisão eficazes para todos os incidentes de lesões graves ou uso de armas de fogo.
- Em casos de morte e lesões severas ou outras consequências graves, um relatório detalhado deve ser enviado prontamente às autoridades competentes responsáveis pela análise administrativa e controle judicial.
- Antes de usar armas de fogo, os agentes da segurança pública devem identificar-se como tal e dar um aviso claro de sua intenção de usar armas de fogo, com tempo suficiente para que o aviso seja observado, a menos que isso coloque indevidamente os agentes da lei em risco ou crie um risco de morte ou dano grave a outras pessoas, ou seja claramente inapropriado ou inútil nas circunstâncias do incidente.

1.6. Uso de armas de fogo

O uso de armas de fogo é sempre potencialmente letal e os agentes da segurança pública devem seguir os mais altos padrões de cuidado ao recorrer a seu uso. Além disso, o uso de armas de fogo pode prejudicar terceiros presentes no local da operação. De fato, a fim de proteger o direito à vida, as forças policiais devem fazer todos os esforços razoáveis para excluir o uso de armas de fogo. O Código de Conduta enfatiza que este é o caso especialmente em situações contra menores de idade e isso também se reconfirma nas Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (Estratégias Modelo das Nações Unidas).⁵⁵

Como acontece com qualquer uso da força, os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, precaução, não discriminação e responsabilidade se aplicam. O Comitê de Direitos Humanos observou que os Estados devem fornecer orientação jurídica sobre o uso de armas de fogo e prevenir mortes arbitrárias e execuções extrajudiciais ou sumárias por suas forças de segurança.⁵⁶ Em caso de qualquer incidente envolvendo morte ou lesão (grave) causada pelo uso de armas de fogo pelas forças de segurança pública, as autoridades devem conduzir investigações eficazes, imediatas, independentes e imparciais. Essas investigações devem

⁵⁴ Quando os tribunais são chamados para uma análise a posteriori se o uso da força por entidades policiais em uma situação específica era consistente com os princípios orientadores para o uso da força, pode ser necessário levar em consideração a natureza emergencial das decisões nas quais os policiais são chamados a tomar em situações perigosas, sem tirar proveito da oportunidade de refletir com calma e do conhecimento retrospectivo que o Tribunal terá ao avaliar se a decisão tomada foi certa ou errada. (Veja a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos em *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989): “O cálculo da razoabilidade deve incorporar o fato de que os policiais são frequentemente forçados a fazer julgamentos em frações de segundo – em circunstâncias que são tensas, incertas e que evoluem rapidamente – sobre a quantidade de força necessária em uma situação particular.”)

⁵⁵ Ver Código de Conduta das Nações Unidas, Comentário ao artigo 3. Ver também Estratégias Modelo das Nações Unidas (A/RES/69/194, 18 de dezembro de 2014), que incitam os Estados Membros a “proibir o uso de armas de fogo, armas de choque elétrico e métodos violentos para apreender e capturar crianças, e a adotar medidas e procedimentos que limitem e orientem cuidadosamente o uso da força e dos instrumentos de contenção pela polícia enquanto apreendem ou capturam crianças”.

⁵⁶ Ver Comitê de Direitos Humanos, 1982 Observação Geral No. 6 sobre o Direito à Vida, § 3.

procurar avaliar a responsabilidade por comportamentos ilegais, mas também estudar padrões, identificar suas causas e tomar medidas para erradicá-las.⁵⁷ O Princípio 7 dos PBUFAF estabelece que os Governos devem assegurar que o uso arbitrário ou abusivo da força e de armas de fogo pelos agentes da segurança pública seja punido como crime nos termos da sua lei.

Para evitar o uso ilegal ou arbitrário de armas de fogo, a legislação deve fornecer orientação adequada para o uso de armas de fogo, inclusive estabelecendo condições estritas para seu uso. Autoridades relevantes também devem garantir que funcionários sejam devidamente treinados, equipados e preparados para realizar seu trabalho profissionalmente e de acordo com as normas e padrões internacionais de direitos humanos.

Os relatórios nacionais e temáticos do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias destacam situações específicas onde preocupações, bem como desenvolvimentos positivos em relação ao uso de armas de fogo foram observados e recomendações foram feitas.⁵⁸

O Princípio 9 dos PBUFAF afirma que um oficial de segurança não deve usar armas de fogo contra pessoas, exceto:

- Em legítima defesa ou em defesa de outros em caso de ameaça iminente de morte ou ferimentos graves⁵⁹
- Para evitar a perpetração de um crime particularmente grave envolvendo grave ameaça à vida
- Para prender uma pessoa que apresente tal perigo e resista à sua autoridade, ou para impedir sua fuga, e
- Somente quando medidas menos extremas sejam insuficientes para atingir esses objetivos

O comentário oficial ao artigo 3 do Código de Conduta das Nações Unidas afirma que “Em geral, armas de fogo não devem ser usadas a não ser quando um suspeito infrator oferecer resistência armada ou de algum modo colocar em perigo a vida de outros e, quando medidas menos drásticas não forem suficientes para conter ou apreender o suspeito infrator”. Portanto, armas de fogo não devem ser usadas para efetuar uma prisão ou prevenir uma fuga, ou para dispersar ou controlar uma multidão, a menos que os indivíduos visados por tal uso de força representem uma ameaça iminente ou contínua de morte ou ferimentos graves. Consequentemente, assim que não houver mais essa ameaça à vida ou à integridade física, as armas de fogo não podem ser usadas legalmente.

⁵⁷ Ver Principios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, 24 de maio de 1989.

⁵⁸ Em um país, o Relator Especial levantou a preocupação de que o limite para o uso da força era excessivamente baixo na legislação interna (“quando razoavelmente justificável para a defesa da propriedade”, “para prevenir crimes”) e apontou que o Manual de Policiamento sobre o uso da força não inclui diretrizes definindo as circunstâncias, condições, grau e maneira em que a força pudesse ser usada. A imunidade outorgada aos policiais para a privação de vida ao usar a força em casos de rebeliões, insurreições ou motins foi levantada como uma problemática (A/CDH/29/37/Add.2). Em outro país, foram levantadas preocupações quanto ao elevado número de mortes resultantes do uso excessivo da força no contexto de manifestações e capturas. O Relator Especial concluiu que a estrutura legal era insuficientemente precisa, permitindo interpretações excessivamente amplas das condições em que a força letal era permitida. Uma das recomendações foi garantir que os conceitos de “necessidade” e “proporcionalidade” na legislação nacional fossem alterados para alinhá-los com os padrões internacionais (A/CDH/23/47/Add.2). Em outro lugar, o Relator Especial atribuiu o alto número de mortes pelo uso excessivo da força (por exemplo, durante manifestações e capturas) à legislação que era muito permissiva ao uso letal da força e que dificultava a responsabilização. Ele também abordou especificamente a questão dos chamados “fake encounters”, onde policiais supostamente haviam enenado cenas de tiroteio para esconder o fato de terem matado suspeitos ilegalmente. O Relator Especial estava particularmente preocupado com a falta de investigações significativas em tais alegações. Ele elogiou o país por adotar diretrizes que exigem, entre outras coisas, que os policiais registrem informações sobre um conflito, que tais casos fossem investigados por uma agência independente, que um inquérito magistral desse ser realizado nos casos em que ocorreram mortes, e que uma ação disciplinar desse ser tomada contra policiais delinquentes (A/CDH/23/47/Add.1). Em outro país, o Relator Especial observou desenvolvimentos positivos na realização de reformas estruturais e operacionais para aumentar a capacidade da força policial de atender às chamadas com eficácia. Ele destacou particularmente a elaboração de diretrizes obrigatórias sobre o uso da força, armas de fogo e procedimentos de detenção para a polícia, e recomendou que estes deveriam ser implementados por meio de treinamento oficial, equipamentos e um sistema de monitoramento (A/CDH/23/47/Add.3). Por fim, em um país onde prevaleciam as mortes por policiais em consequência do uso excessivo da força, o Relator Especial identificou os seguintes seis fatores contribuintes:

(1) sanção oficial de assassinatos seletivos de suspeitos, (2) sistema de justiça criminal disfuncional, (3) inexistência de mecanismos de responsabilização internos e externos, (4) leis de uso da força contraditórias e excessivamente permissivas, (5) intimidação de testemunhas e (6) falta de treinamento, disciplina e profissionalismo dentro da polícia (A/CDH/23/47/Add.4).

⁵⁹ Com relação a execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, o Relator Especial sugeriu que “Qualquer força desse tipo também só pode ser usada em resposta a uma ameaça iminente ou imediata (uma questão de segundos, não horas)”. A/CDH/26/36, 1 de abril de 2014, § 59.

Como armas de fogo devem ser usadas apenas para proteger a vida humana ou contra ferimentos graves, uma ameaça meramente contra a propriedade não pode justificar o uso de armas de fogo contra uma pessoa. Armas de fogo não devem ser usadas para evitar um roubo ou para salvaguardar outros interesses, como a propriedade (incluindo propriedade pública, como edifícios do governo), a menos que qualquer um desses incidentes seja acompanhado por uma ameaça iminente de morte ou ferimentos graves.⁶⁰ Um ladrão em fuga que não representa perigo imediato nunca deve ser alvejado, mesmo que isso signifique que o mesmo irá escapar.⁶¹ Da mesma forma, alguém que dirige através de um bloqueio na estrada, mas de outra forma não representa perigo imediato aparente, não deve ser morto ou alvejado.

Uso letal intencional de armas de fogo

O Princípio 9 dos PBUFAF restringe o uso de armas de fogo em situações em que haja risco de vida ou lesões graves. A força aplicada deve ter como objetivo deter a ameaça. Porém, em raras ocasiões, a única maneira de atingir esse objetivo é matando a pessoa que representa a dita ameaça. Nessas situações, os PBUFAF afirmam que os agentes da segurança pública podem recorrer ao “uso letal intencional de armas de fogo”. O princípio 9 dos PBUFAF prevê esta situação, afirmando que “o uso letal intencional de arma de fogo só pode ser feito quando estritamente inevitável para a proteção da vida”. Este limite é mais alto do que aquele para o uso de força potencialmente letal, que também é permitido para proteger contra ferimentos graves.

É importante distinguir entre ordens de atirar para matar durante operações concretas e políticas de atirar para matar. O uso letal intencional de armas de fogo só pode ser legal quando for estritamente inevitável para proteger a vida em uma situação particular; qualquer outra razão para um assassinato intencional equivaleria ao uso arbitrário da força e, possivelmente, a uma execução extrajudicial, sumária ou arbitrária, o que é uma grave violação dos direitos humanos. Qualquer política, ou qualquer ordem que permita o uso letal intencional de uma arma de fogo com qualquer outro propósito que não seja para proteger a vida, é sempre uma violação do princípio 9 dos PBUFAF.

Ainda assim, durante uma determinada operação, com um alvo identificado representando uma ameaça imediata à vida e somente quando não houver outros meios disponíveis para reduzir a ameaça, uma ordem de “atirar para matar” pode ser dada, como por exemplo no caso de um homem-bomba suicida que está prestes a detonar seu dispositivo explosivo ou em um cenário de “franco-atirador ativo”, onde o(s) suspeito(s) já usaram força letal ou potencialmente letal e demonstraram intenção de continuar a usar tal força e, portanto, representando uma ameaça para mais pessoas. Devido aos perigos inerentes envolvidos em tal operação, a autorização deve vir de um nível superior e o tiro deve ser realizado por especialistas altamente treinados.⁶²

É extremamente rara uma situação em que se acredita que uma única pessoa identificada esteja prestes a causar a perda massiva de vidas – muitas vezes, haverá uma alternativa, provavelmente capturar o suspeito e colocá-lo sob custódia ou considerar um tipo diferente de força, ou usar a força em um momento mais conveniente.

Quando a única opção restante para salvar vidas é atirar no suspeito (e continuar atirando) até que ele ou ela esteja morto, tal decisão “deve ser tomada o mais próximo possível do momento do tiro, a fim de permitir que o suspeito em questão mude de ideia e desista de uma conduta que represente uma ameaça à vida de outrem.”⁶³

⁶⁰ Ameaças contra uma instalação nuclear, barragem ou avião podem constituir exemplos em que a força letal se faz necessária.

⁶¹ Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/CDH/26/36, 1 de abril de 2014, § 72.

⁶² Com relação a situações que exigem decisões em frações de segundo sobre o nível de força necessária para mitigar uma ameaça, consulte o capítulo 3.4.

⁶³ *Ibid.*, § 73.

Isso indica que tal decisão deve ser baseada em uma análise caso a caso da ameaça representada naquela situação particular. Além disso, para fins de prestação de contas, tais decisões precisam ser registradas e relatadas juntamente com justificativas claras, para avaliação e escrutínio futuro. É uma boa prática relatar qualquer caso de uso de armas de fogo.

Responsabilidade administrativa

Usar força potencialmente letal é uma das decisões mais sérias que os agentes da segurança pública podem tomar. Por extensão, a decisão de equipar esses agentes com instrumentos de força que podem ser letais ou que podem causar ferimentos (graves), ou de destacar uma unidade com armas de fogo para uma operação específica, é igualmente séria.

A decisão de equipar e mobilizar os agentes da segurança pública com armas de fogo requer políticas adequadas e uma administração que seja responsável e responsabilizada por quaisquer déficits institucionais quando estes ocorrerem. Na verdade, seria injusto apenas responsabilizar a pessoa que usou a arma de fogo quando o uso arbitrário da força também pode ser resultado de falha institucional.⁶⁴ Mais detalhes sobre esse tópico podem ser encontrados no capítulo 3.

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- O direito internacional dos direitos humanos estabelece condições estritas para o uso da força por agentes da segurança pública. Se essas condições não forem respeitadas, o uso da força pode ser ilegal, arbitrário ou excessivo e constituir uma violação dos direitos humanos.
- Uma ampla variedade de instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos contém disposições relevantes para o uso da força por agentes da segurança pública. Os agentes da segurança pública devem estar familiarizados com o conteúdo e o escopo desses direitos.
- Os princípios orientadores gerais para o uso da força por agentes da lei são: legalidade, necessidade, proporcionalidade, não discriminação, precaução e responsabilidade.
- O direito internacional precisa ser incorporado a uma estrutura legal e operacional adequada, ou seja, à legislação, políticas e práticas nacionais. Os princípios gerais que regem o uso da força, os limites para o uso da força letal, as regras relativas à responsabilização e aos mecanismos de controle e fiscalização devem ser estabelecidos por lei.
- O uso de armas de fogo é sempre potencialmente letal, exigindo que os agentes da segurança pública cumpram os mais elevados padrões de cuidado ao recorrer ao seu uso. Todo esforço deve ser feito para evitar o uso de armas de fogo.
- O uso letal intencional de armas de fogo só pode ser feito quando estritamente inevitável para proteger a vida.
- A decisão de equipar e mobilizar os agentes da segurança pública com armas de fogo e outros instrumentos de força requer políticas e gestão adequadas que sejam responsáveis e responsabilizadas por quaisquer déficits institucionais.

⁶⁴ Isso foi coletado na decisão do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso McCann. Também é discutido em Samuel Walker e Carol Ann Archbold, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014.

Capítulo 2. Abordagem baseada nos direitos humanos para aplicação da lei: legitimidade, não-discriminação e responsabilização

Uma abordagem baseada nos direitos humanos para aplicação da lei é uma abordagem abrangente, sistemática e institucional para a aplicação da lei que é consistente com os padrões e práticas internacionais de direitos humanos.⁶⁵ Promove uma análise de políticas e ações por meio das obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos e encoraja os agentes da segurança pública a considerarem seu trabalho como portadores de deveres para com os detentores de direitos (a comunidade).

Os princípios de uma abordagem baseada nos direitos humanos para aplicação da lei incluem: participação, responsabilidade, não discriminação e atenção à vulnerabilidade, vínculos com os padrões de direitos humanos, acesso a funcionários públicos, igualdade e perspectiva de gênero. Este capítulo explora ainda três elementos transversais relacionados à legitimidade, não discriminação e transparência, incluindo a abertura ao escrutínio público. Para mais detalhes, ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais (2017).

2.1. Legitimidade: aplicação da lei por meio de consentimento e não pelo uso da força

Necessidade de uma doutrina abrangente

Para que entidades policiais atuem de maneira consistente com os padrões e princípios internacionais, conforme discutido no capítulo anterior, os agentes da segurança pública devem compreender seu papel na proteção, respeito e cumprimento dos direitos humanos. A maioria das forças de segurança formulou uma doutrina que define a missão para a aplicação da lei e os valores e objetivos subjacentes. Essa doutrina serve a um propósito importante em termos de transparência e responsabilidade para com a comunidade, ao mesmo tempo que fornece uma estrutura para conduta e supervisão.

LEGISLAÇÃO NACIONAL DA GUATEMALA

O artigo 9 da Lei da Polícia Nacional Civil da Guatemala afirma que a Polícia Nacional Civil é responsável por (1) proteger a vida, a integridade física, a segurança de pessoas e bens e o livre exercício de seus direitos e liberdades, e (2) prevenir, investigar e combater o crime para preservar a ordem e a segurança pública.

⁶⁵ Para mais detalhes sobre uma abordagem de direitos humanos para a aplicação da lei, ver também ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 1 (Introdução aos Direitos Humanos e Aplicação da Lei). Na literatura, o conceito de "policimento democrático" também é usado. Em um estudo que revisou 500 documentos sobre reforma policial e "democratização da polícia", quatro normas para o policiamento democrático foram definidas: 1. A polícia deve dar prioridade operacional ao atendimento das necessidades dos cidadãos individuais e grupos privados; 2. A polícia deve ser responsável perante a lei, não perante ao governo; 3. A polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles que são necessários para a atividade política irrestrita, que é a marca registrada da democracia; e 4. A polícia deve ser transparente em suas atividades; David Bayley (2001): Democratizing the police abroad: What to do and how to do it, p. 13-14.

A serviço do interesse público

Essa doutrina deve ser baseada no princípio de que a aplicação da lei deve ser conduzida de forma imparcial e no interesse público, ao invés de servir a interesses partidários, políticos ou pessoais. Lideranças políticas devem se abster de tentar influenciar indevidamente as operações, ações e decisões de aplicação da lei – incluindo quando, onde e contra quem usar a força. Em vez disso, devem respeitar e garantir a independência operacional das forças de segurança.

Essa independência operacional também significa que as forças de segurança são responsáveis por sua conduta, bem como a de seus membros, e devem ser responsabilizadas por ações ilegais ou arbitrárias.⁶⁶ De fato, a independência operacional, quando combinada com responsabilidade, ajudará a construir a confiança pública.⁶⁷

Baseada em consentimento

Uma abordagem baseada nos direitos humanos para aplicação da lei funciona com base no consentimento, e não na força. Quando os cidadãos concordam amplamente com as leis que devem ser defendidas e confiam naqueles que são indicados para fazê-lo, eles serão menos propensos a se opor às intervenções desses agentes e geralmente serão mais cooperativos, o que invariavelmente levará a uma aplicação da lei mais eficaz.⁶⁸ De fato, onde as forças de segurança têm de recorrer à força com frequência, é provável que tenham um déficit de legitimidade, que só se agravará ainda mais a cada vez que recorrerem à força.

Responsividade

Existem várias ações que se reforçam mutuamente para adquirir e fortalecer a legitimidade: desempenhar funções de aplicação da lei de forma justa, eficaz e não discriminatória e em conformidade com os direitos humanos; estabelecer bons contatos com as comunidades; ser sensíveis às necessidades das pessoas e comunidades e envolvê-las na definição de políticas e prioridades; adotar uma abordagem orientada para o problema; e agir com integridade, sendo responsável. A adoção de um modelo de policiamento comunitário para a aplicação da lei é uma das abordagens que as agências policiais descobriram ser útil nesse sentido.⁶⁹

O policiamento comunitário baseia-se no pressuposto de que a polícia não pode prevenir e controlar o crime e a desordem sozinha, mas requer o apoio da comunidade para garantir segurança e proteção. Pode ser definido como “um esforço colaborativo entre a polícia e a comunidade que identifica os problemas referentes ao crime e a desordem e envolve todos os elementos da comunidade na busca de solução para esses problemas”.⁷⁰

MUDANÇA DE MODELO POLICIAL NO EQUADOR

Em resposta aos níveis extremos de violência e crime organizado, alguns Estados empregaram as chamadas abordagens tolerância zero, aplicando penas severas e uso excessivo da força. Um exemplo de Estado que rompeu com a “tolerância zero” do passado é o Equador. Em 2011, o Equador era um dos países mais violentos do mundo, mas agora conseguiu fazer com que o número de homicídios caísse em quase dois terços.^a Isso foi alcançado por meio da implementação de uma estratégia integrada de “segurança cidadã” e, acima de tudo, de uma nova filosofia de melhoria das relações policiais-cidadãos. Várias iniciativas foram implementadas com o objetivo de profissionalizar a polícia e transformá-la de polícia militar em polícia civil e comunitária:

⁶⁶ Osse, Anneke, *Understanding Policing: a Resource for Human Rights Activists*. Amnesty International, the Netherlands, 2006.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Ver o UNODC Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity, 2011, p. 6.

⁶⁹ Para obter mais detalhes sobre policiamento comunitário, consulte o Handbook on Policing Urban Space do UNODC e as Direitos Humanos e Aplicação da Lei: Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais do ACNUDH, No. 5/Add.3 (2004), pp. 58-59. Embora reconheça o potencial do policiamento orientado para a comunidade, também é importante estar ciente dos riscos de tal abordagem, incluindo, por exemplo, uma dependência excessiva do conceito, o risco de reforçar as desigualdades entre as comunidades e o risco de reforçar as estruturas de poder existentes na comunidade que, porém, não são representativas. Para mais detalhes, ver ACNUDH, *Direitos Humanos e Aplicação da Lei*, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 4 (Aplicação da Lei em Democracias).

⁷⁰ Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2004, p. 3.

- Em primeiro lugar, o Governo mais do que duplicou o orçamento para a segurança (para 2,3% do seu orçamento fiscal), do qual uma grande parte foi investida em Unidades de Polícia Comunitária (UPC); botões de emergência em espaços públicos e empresas, que estão conectados à estação da UPC mais próxima; e veículos policiais, muitos dos quais agora equipados com GPS, câmeras de vídeo e modernos sistemas de comunicação. Além disso, as autoridades também recuperaram espaços públicos e trabalharam com milhares de líderes comunitários para melhorar a segurança dos cidadãos.
- Em segundo lugar, o Equador embarcou em uma reforma massiva de suas forças policiais, envolvendo treinamento aprimorado, mais patrulhas a pé e de bicicleta e policiamento dentro e com as comunidades. Além disso, os salários da polícia aumentaram, atraindo mais interessados a se candidatarem a empregos na polícia, ao passo que quase 400 policiais renunciaram em 2014 devido aos padrões mais rígidos de profissionalismo policial.

a Bachelet, Pablo e Mauricio García Mejía, "How Ecuador is Lowering its Murder Rate," InsightCrime, 15 de fevereiro de 2015 em: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/how-ecuador-is-lowering-its-murder-rate>

PROFISSIONALISMO E MANEJO ADEQUADO DE CONFLITO

A legitimidade também é obtida pela maneira como as situações de conflito são tratadas. Os agentes da ordem pública que permanecem calmos e mantêm uma atitude profissional, usando habilidades eficazes de comunicação e negociação, têm mais probabilidade de ganhar o respeito do público do que aqueles que estabelecem sua autoridade usando (ou ameaçando usar) a força. Em alguns países, a aplicação da lei é muito baseada em uma demonstração de autoridade. Isso geralmente anda de mãos dadas com o foco na segurança do Estado ou na segurança da classe política vigente, ao invés da segurança do cidadão.

Segurança Cidadã

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos introduziu o conceito de "segurança cidadã", que seria "uma situação em que as pessoas podem viver livres das ameaças da violência e do crime, e o Estado dispõe dos meios necessários para garantir e proteger os direitos humanos diretamente ameaçados pela violência e pelo crime. Com uma abordagem de direitos humanos, a segurança cidadã é, em termos práticos, uma condição na qual os indivíduos vivem livres da violência praticada por atores estatais e não estatais".^a

^a Ver Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, dezembro de 2009, §221.

O conceito de segurança cidadã sublinha que o objetivo central das políticas estabelecidas deve ser o de garantir a segurança da pessoa humana e não a do Estado ou apenas de um determinado sistema político. Além disso, fornecer essa segurança é responsabilidade do Estado como um todo, não apenas dos responsáveis pela aplicação da lei. Fornecer segurança adequada inclui esforços sociais, comunitários e de prevenção de crimes situacionais, os quais também desempenham um papel em evitar o uso da força.

NÃO CUMPRIMENTO DE UMA ORDEM DE UM AGENTE DA ORDEM PÚBLICA?

O abuso da força costuma acontecer quando os agentes da segurança pública agravam um encontro, alegando que um membro do público os obstruiu ou não obedeceu a uma ordem (conduta que em algumas jurisdições equivale a uma infração criminal) e, portanto, precisava ser detido. Se as pessoas considerarem que agentes da segurança pública provavelmente exercerão seus poderes de maneira arbitrária, poderão evitar o contato com os mesmos, o que terá um impacto negativo nas relações entre a polícia e as comunidades que atendem e dificultará uma abordagem de policiamento orientado para a comunidade. Isso também reduz o fluxo de informações entre a comunidade e a polícia. É importante que os poderes dos agentes da segurança pública de acusar alguém de obstrução ou desobediência sejam exercidos de maneira comedida, transparente e não discriminatória, e apenas de acordo com a lei. Isso significa que só devem ser usados quando:

- (a) O ato realizado pelo policial for legal, necessário e proporcional no cumprimento do dever;
- (b) O agente da segurança pública tiver o poder de emitir a ordem e a ordem for legítima;
- (c) A pessoa possivelmente obstruir o ato legal, ou seja, deve haver uma causa razoável para acreditar que ele ou ela realmente tenha obstruído um funcionário no curso de suas obrigações e um processo criminal pode ser iniciado contra ele;
- (d) A captura for necessária e não há outra opção disponível diante das circunstâncias. De fato, não é suficiente que um policial tenha o poder de captura, mas ele ou ela terá que justificar porque foi necessário usar esse poder em uma situação particular;
- (e) A pessoa deverá ser levada prontamente perante uma autoridade judicial que possa decidir sobre a adequação da prisão. Além disso, a pessoa afetada deve poder registrar uma queixa nos órgãos judiciais, legislativos, administrativos ou outros órgãos apropriados de supervisão de policiamento.
- (f) Caso seja determinado que um agente abusou de seus poderes, ele ou ela deve ser devidamente responsabilizado.

Os agentes da segurança pública que fizerem uso ilegal, desnecessário ou desproporcional de seu poder de usar a força e também de deter ou capturar alguém por obstrução ou não obediência a uma ordem, podem revelar uma atitude que prioriza a demonstração de autoridade em vez de servir ao interesse público. Algumas forças de segurança criaram sistemas de alerta precoce que rastreiam o número de tais acusações por agente e avaliações imediatas que examinam se acusações múltiplas ou incomuns de um policial são devido a habilidades inadequadas de resolução de conflitos ou comportamento abusivo.⁷¹

2.2. Não-discriminação: proporcionando a aplicação justa da lei para todos

Um indicador importante para uma abordagem baseada nos direitos humanos para a aplicação da lei é se os agentes da segurança pública fornecem uma resposta eficaz e equitativa a diversas populações. Conforme abordado no capítulo 1, o princípio da não-discriminação está no cerne dos direitos humanos. O Estado tem a obrigação positiva de garantir que todas as pessoas possam desfrutar de seus direitos humanos ao máximo. Em consonância com a resolução que adota o Código de Conduta das Nações Unidas, a polícia deve ser “representativa, responsiva e responsável perante” a comunidade que atende.⁷²

Os principais elementos de uma estratégia para garantir que os direitos humanos e as liberdades das pessoas mais vulneráveis sejam respeitadas e protegidas incluem:

- Proximidade. As forças de segurança devem aproximar-se ativamente dos representantes dos grupos que são mais vulneráveis ao abuso, a fim de envolvê-los em questões relativas à segurança, identificar áreas problemáticas e formular soluções em consulta com esses grupos, ao invés de unilateralmente.
- Treinamento e conscientização. É crucial que durante o treinamento seja dada atenção suficiente ao princípio da não discriminação e, mais especificamente, às obrigações que os agentes da segurança pública têm para com certos grupos da sociedade. O treinamento também deve abordar o risco de estereótipos e perfis étnicos.
- Monitoramento. As forças de segurança devem garantir que mantenham estatísticas confiáveis para que possam monitorar o uso da força e se esta afeta desproporcionalmente certos grupos e possíveis padrões detectados, a fim de tomar as medidas adequadas quando necessário.⁷³

⁷¹ Samuel Walker, Geoffrey P. Alpert and Dennis J. Kenney, "Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officers", United States National Institute of Justice, julho de 2001, disponível em: <https://www.ncjrs.gov/app/publications/abstract.aspx?ID=188565>

⁷² Ver, por exemplo, as recomendações da OSCE sobre Policiamento em Sociedades Multiculturais: <http://www.osce.org/hcnm/32227> (link para a versão em várias línguas) e as recomendações da Reunião de Especialistas do ACNUDH sobre Integração com a diversidade no policiamento, Viena, 2008.

⁷³ Em Pittsburgh, nos Estados Unidos, a polícia desenvolveu um ciclo de auditoria para revisar o preconceito racial potencial, incluindo o uso de designações raciais, por oficiais, atribuindo aos supervisores a responsabilidade de agir sobre os dados com o objetivo de eliminar ações que reflitam preconceito racial por parte dos oficiais; Decreto de Consentimento de Pittsburgh, capítulo 13, disponível em: <http://www.justice.gov/crt/about/spl/documents/pittssa.php>.

COLÔMBIA: MEDIDAS PARA PROTEGER GRUPOS VULNERÁVEIS E ASSEGURAR A DIVERSIDADE NO POLICIAMENTO

A polícia colombiana está implementando uma estratégia para respeitar e proteger grupos em risco.^a Eles identificaram seis grupos prioritários que enfrentam vulnerabilidade desproporcional devido a fatores como pobreza e violência. Os grupos incluem defensores de direitos humanos e sindicalistas, povos indígenas, afro-colombianos, vítimas de deslocamento, mulheres e a população LGBT. Esses grupos foram então mapeados geograficamente a fim de identificar os locais de maior violência. Posteriormente, a polícia definiu sete modalidades de intervenção institucional, que incluem treinamento especializado, diálogo, serviços policiais especializados, investigação de crimes contra membros dessas populações, capacitação, coordenação interinstitucional e integridade policial.

A fim de cumprir suas obrigações em uma sociedade multiétnica, multicultural e multilíngue, a Polícia Nacional da Colômbia fundou, nos últimos anos, escolas de treinamento policial para diferentes grupos étnicos na Colômbia e treinou outros membros da instituição sobre compreensão e policiamento dessas comunidades. O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos na Colômbia documentou como ex-alunos dessas escolas administraram conflitos para evitar o uso da força ao se relacionar com essas comunidades e melhoraram a comunicação e cooperação entre elas.^b

a Polícia Nacional da Colômbia, livro 5: 16 Estratégias Operacionais da Polícia Nacional, Plan Green Heart, 2012, § 152-160; Polícia Nacional da Colômbia, Diretriz Operacional Permanente 003, 11 de julho de 2013.

b OHCHR, Colombia and National Police of Colombia, Final Report: Joint Monitoring Report on the Implementation of Five Selected Human Rights Prevention and Response Mechanisms in the National Police of Colombia.

Grupos especialmente em risco de uso ilegítimo, excessivo ou arbitrário da força

Alguns grupos da sociedade correm mais risco de violações ou abusos dos direitos humanos do que outros, incluindo o uso ilegal ou desnecessário da força por parte dos agentes da segurança pública. As forças de segurança tendem a espelhar a sociedade na qual operam. Vindo dessa mesma sociedade, os agentes da segurança pública provavelmente têm os mesmos valores, compartilham as mesmas atitudes e estereótipos.⁷⁴ Se manter atitudes hostis em relação a certos segmentos da sociedade for comumente aceitável, isso provavelmente se refletirá na maneira como agentes da segurança pública operam quando confrontados com membros desses grupos. Isso pode manifestar-se de diferentes maneiras, por exemplo, na prontidão para usar a força contra membros desses grupos (desrespeitando seus direitos) ou em uma atitude mais laissez-faire quando seus direitos forem abusados ou violados, como, por exemplo, não dar seguimento a uma denúncia (não resguardando seus direitos).

Os grupos que podem ser mais vulneráveis ao abuso da força e maus-tratos do que outros incluem membros de grupos étnicos, religiosos, linguísticos ou outros grupos ou minorias; lésbicas, gays, bissexuais e pessoas trans (LGBTI); migrantes, incluindo migrantes irregulares; apátridas; refugiados; usuários de drogas; crianças e jovens; profissionais do sexo; pobres; pessoas sem-teto; pessoas idosas; pessoas com deficiências; membros da oposição política; vítimas de violações anteriores dos direitos humanos ou violência sexual e de gênero; defensores dos direitos humanos, entre outros.⁷⁵ A mesma pessoa pode ser vulnerável por vários motivos, por exemplo, uma trabalhadora do sexo viciada em drogas.

Também podem surgir problemas quando os agentes da segurança pública encontram alguém que não conseguem se comunicar, devido à barreira do idioma ou a uma deficiência cognitiva, mental ou qualquer outra.⁷⁶ Tais situações podem levar a níveis elevados de estresse, aumentando a probabilidade do uso da força e riscos associados.

Os governos e as forças de segurança precisam identificar e abordar os principais fatores que criam e perpetuam a vulnerabilidade de tais grupos e sua exposição ao exercício ilegal e arbitrário de poderes policiais, incluindo a existência de discriminação estrutural contra tais grupos.

⁷⁴ Osse, Anneke, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists*, Anistia Internacional, Países Baixos, 2006: https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf.

⁷⁵ Relatório do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, (A/CDH/13/39/Add.5), 5 de fevereiro de 2010, § 193.

⁷⁶ Para mais informações sobre direitos humanos e deficiência, veja ACNUDH, *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – Guia de Treinamento*, 2014.

LIMITANDO O USO DA FORÇA CONTRA GRUPOS VULNERÁVEIS

Em Portugal, as Normas sobre os Limites ao Uso de Meios Coercivos pela Polícia Nacional (2004) dispõe que: “O uso de meios coercivos que afetem a vida ou a integridade física de menores, mulheres grávidas, idosos e deficientes são de caráter excepcional, sendo admissível apenas em caso de ameaça à vida ou à integridade do policial ou de terceiros”. (capítulo 1, seção 5.3, d)

Mulheres e Meninas

A Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres exige que os Estados adotem uma política para eliminar a violência contra as mulheres, incluindo “violência física, sexual e psicológica perpetrada ou tolerada pelo Estado” (artigos 2 e 4). Quando as mulheres entram em contato com o sistema de justiça criminal,⁷⁷ como vítimas, suspeitas e detidas, muitas vezes ficam vulneráveis a abusos sexuais e de outra natureza. Muitas dessas mulheres já sofreram violência sexual ou de gênero e correm risco particular de vitimização secundária por agentes da lei e da justiça criminal. Além disso, mulheres sob custódia policial e em centros de detenção são vulneráveis ao abuso sexual e outras formas de violência, que podem ser usados para forçá-las a confessar crimes que podem ou não ter cometido.⁷⁸ Mulheres e meninas que enfrentam múltiplas formas de discriminação e muitas vezes são particularmente vulneráveis à violência incluem indígenas, refugiadas, migrantes, mulheres que vivem em comunidades rurais ou remotas, mulheres em situação de pobreza, mulheres com deficiência, idosas e mulheres em situação de conflito armado. A violência contra as mulheres, em todas as suas formas, viola ou prejudica o gozo dos direitos humanos por mulheres e meninas. As entidades policiais devem tomar medidas para prevenir tais atos de violência e conduzir investigações imediatas, independentes, imparciais e eficientes sobre as alegações de violência contra mulheres e meninas, perpetrada por funcionários públicos ou particulares, em casa, na comunidade ou em instituições oficiais.

Em situações em que a polícia usa legalmente a força contra as mulheres, deve ser dada atenção especial a uma série de fatores. Por exemplo, o uso da força deve ser evitado tanto quanto possível contra mulheres grávidas, e posteriormente, assistência médica deve ser disponibilizada o mais rápido possível.⁷⁹ Além de fatores relacionados à pessoa contra quem a força é usada, a polícia também precisa considerar as possíveis consequências físicas e psicológicas, que podem ser diferentes para as mulheres do que para os homens.

Recomenda-se que todos os funcionários encarregados pela aplicação da lei, independentemente de seu gênero, sejam devidamente treinados sobre os direitos das mulheres e a igualdade de gênero e sobre como respeitar e proteger esses direitos no exercício de seus deveres. Em muitos países, as mulheres policiais são designadas para lidar com vítimas e suspeitas do sexo feminino ou essas vítimas e suspeitas têm a opção de serem atendidas por policiais do sexo feminino, às vezes operando em uma Secretaria de Mulheres ou mesmo em uma delegacia ou unidade policial inteiramente feminina. Geralmente, é uma boa prática designar oficiais do sexo feminino para realizar todas as revistas e supervisão de mulheres, incluindo mulheres detidas.⁸⁰

⁷⁷ Para obter mais informações sobre os princípios fundamentais relevantes para a aplicação da lei e direitos humanos das mulheres, consulte ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, p. 311-320.

⁷⁸ Ver UNODC, Resource book on Women and Imprisonment, 2014, p. 8.

⁷⁹ Veja, por exemplo, o relatório final da “The President’s Task Force on 21st Century Policing” nos Estados Unidos, que foi publicado em maio de 2015, que incluiu o seguinte item de ação: “Uso de equipamentos e técnicas de controle físico contra populações vulneráveis – incluindo crianças, idosos, mulheres grávidas, pessoas com deficiências físicas e mentais, proficiência limitada em inglês, entre outros – pode prejudicar a confiança pública e deve ser usado como último recurso. As forças de segurança devem considerar e revisar cuidadosamente suas políticas para essas populações e adotar políticas caso nenhuma esteja em vigor”. (p. 15-16).

⁸⁰ Ver p. 53 do Resource book on Effective Police Responses to Violence against Women do UNODC.

MULHERES NAS FORÇAS DE SEGURANÇA

As forças de segurança devem recrutar um número suficiente de mulheres para garantir uma representação justa da comunidade e facilitar a proteção dos direitos das mulheres suspeitas, detidas e presas. Não devem discriminar as mulheres no recrutamento, contratação, treinamento, atribuição, promoção, salários ou outras questões administrativas e de carreira e podem estabelecer medidas especiais temporárias que permitem a participação igualitária e consideram as necessidades e condições das mulheres. Deve haver uma revisão regular das políticas de recrutamento, contratação, treinamento e promoção para lidar com qualquer preconceito de gênero existente.

As mulheres policiais também devem ser protegidas contra a violência sexual e de gênero, o que não é uma ocorrência rara.^a Os mecanismos internos de disciplina, supervisão e responsabilização devem ser preparados para lidar com esses casos.

a Ver CHRI, *Rough Roads to Equality: Women Police in South Asia*, 2015, em: http://humanrightsinitiative.org/tenders/CHRI_women%20Police%20in%20South%20Asia_2015.pdf. Ver também o Relatório do Relator Especial sobre violência contra as mulheres, suas causas e consequências (A/CDH/26/38/Add.1), 1 de abril de 2014.

Pessoas Lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBTI)

As Nações Unidas e outros mecanismos de direitos humanos documentaram como as pessoas LGBTI estão, em muitos contextos, particularmente sob risco de detenção arbitrária, violência, tortura e maus-tratos, inclusive por parte de agentes da segurança pública.⁸¹ Em muitos países, membros de comunidades LGBTI também são assediados por policiais, às vezes para extorquir dinheiro, sexo ou para chantagá-los. Quando detidas, as pessoas LGBTI correm o risco de se tornarem vítimas de violência sexual, tortura e outras formas de maus-tratos por outros detentos e por, ou com a cumplicidade, de agentes da lei. O direito à não discriminação de funcionários LGBTI responsáveis pela aplicação da lei também deve ser garantido dentro das forças de segurança.

Os mecanismos das Nações Unidas condenaram a persistência da impunidade para tais violações e abusos e destacaram as deficiências, incluindo ações policiais ineficazes, falha no registro de casos, falta de investigação, perda de documentos, classificação inadequada de atos e investigações guiadas por estereótipos e preconceitos e abuso policial de vítimas LGBTI de crimes quando tentam denunciar atos de violência. Para que os agentes da segurança pública respeitem e protejam efetivamente os direitos humanos dos membros das comunidades LGBTI, suas agências precisam adotar políticas antidiscriminação e antiassédio, garantir que as alegações de violações contra pessoas LGBTI sejam pronta e completamente investigadas e que os perpetradores sejam responsabilizados, bem como fornecer treinamento obrigatório aos funcionários para aumentar sua conscientização e combater vieses e preconceitos.⁸²

ATENÇÃO ESPECIAL PARA AS NECESSIDADES DE PESSOAS COM TRANSTORNOS DE SAÚDE MENTAL

Brasil, Honduras e México estabeleceram equipes específicas para investigar e processar crimes de ódio homofóbicos e transfóbicos em toda a extensão da lei, e agentes da ordem pública foram treinados nesse sentido. Na Irlanda, agentes de ligação treinados foram designados para lidar com crimes ou reclamações relacionadas à homofobia e transfobia. Na África do Sul, o governo estabeleceu uma equipe de trabalho com várias partes interessadas que inclui autoridades policiais e organizações da sociedade civil para monitorar a investigação e o processo de crimes de ódio com base na orientação sexual e identidade de gênero. Na Sérvia, a polícia tomou medidas para proteger os participantes LGBTI de reuniões pacíficas contra ataques.^a

A Força Policial da Jamaica desenvolveu uma política interna sobre diversidade declarando: “é política da Força Policial da Jamaica que todos os relatórios de qualquer indivíduo ou grupo sejam tratados de uma maneira que reflita o mais alto nível de profissionalismo e respeito pelos direitos humanos e dignidade”.^b Este foi, em particular, o resultado de um diálogo com atores da sociedade civil que defendem os direitos humanos das pessoas LGBTI.

a Ver OHCHR, *Living Free and Equal – Ending violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender, and intersex persons: practices, gaps and challenges*, 2016 (em particular capítulo 6.4 sobre o treinamento de agentes da ordem pública e o capítulo 10).

b Política da Diversidade da Força Policial da Jamaica (JCF), Ordens de Força No. 3351 Parte I Sub. No. 1 com data 2011-08-25 (p. 6) <http://library.jcsc.edu.jm/xmliu/bitstream/handle/1/340/Force%20Orders%203379A%20dated%202012-03-08.pdf?sequence=1>

⁸¹ Ver, por exemplo, OHCHR, *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity* (A/CDH/29/23), seções IV-V.

⁸² Ver OHCHR, *Living Free and Equal – Ending violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender, and intersex persons: practices, gaps and challenges*, 2016 (em particular capítulo 6.4 sobre a formação de forças policiais e o capítulo 10); bem como ACNUDH, *Direitos Humanos e Aplicação da Lei*, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 13 (Aplicação da Lei, Direitos Humanos e Gênero).

Crianças

As crianças são definidas na Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) como “todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.” De acordo com a CDC, “todas as ações relativas à criança, [...] devem considerar primordialmente o melhor interesse da criança”.⁸³ Essa consideração é, portanto, central para o papel dos agentes da segurança pública quando entram em contato com crianças. As crianças têm o direito de ser protegidas contra violência física ou mental, lesão ou abuso, negligência ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, incluindo abuso sexual,⁸⁴ e, se entrarem em contato com o sistema de justiça como vítimas ou supostos infratores, qualquer tratamento deve ter como objetivo promover a reinserção da criança na sociedade.⁸⁵

Devido ao seu desenvolvimento físico e mental em evolução, as crianças são particularmente vulneráveis à violência, abuso, extorsão e a serem forçadas a atuar como informantes. Essas vulnerabilidades devem ser levadas em consideração quando as crianças estão em contato direto com as autoridades policiais ou quando seus familiares são o alvo.

Ao lidar com crianças, os agentes da segurança pública devem levar em consideração que as percepções, raciocínios e reações não serão as mesmas que quando lidam com adultos. As crianças são mais facilmente intimidadas, assustadas e têm mais dificuldade em avaliar as consequências de suas ações a longo prazo. Considerar as crianças menos importantes ou confiáveis do que os adultos pode facilmente levar a problemas de comunicação, abordagens inadequadas e, em última instância, recurso desproporcional ao uso da força, com consequências potencialmente devastadoras para a vida da criança.

As “Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência Contra a Criança no Campo da Prevenção do Crime e Justiça Criminal (Estratégias Modelo das Nações Unidas) recentemente adotadas⁸⁶ reconhecem que situações como captura e investigação podem apresentar riscos particulares para as crianças e, portanto, detalham uma série de medidas práticas para reduzir a possibilidade de ação indevida. Em particular, recomenda-se que a apreensão, captura e detenção de crianças sejam usadas apenas como medidas de último recurso; que “é proibido o uso de armas de fogo, armas de choque elétrico e métodos violentos para apreender e capturar crianças”, e que “deve-se adotar medidas e procedimentos que limitem e orientem cuidadosamente o uso da força e instrumentos de contenção pela polícia durante a apreensão ou captura de crianças”.⁸⁷

Ao reconhecer também as vulnerabilidades específicas das crianças privadas de liberdade, as Estratégias Modelo das Nações Unidas convidam os Estados a “adotar e implementar políticas rígidas que orientem o uso da força e restrições físicas às crianças durante sua detenção; adotar políticas que proíbam o porte e uso de armas por funcionários em qualquer estabelecimento onde crianças sejam detidas; proibir e prevenir eficazmente o uso de castigos corporais como medida disciplinar; adotar políticas e procedimentos disciplinares claros e transparentes que incentivem o uso de formas disciplinares positivas e educacionais”.⁸⁸

As Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana) já haviam especificado condições estritas para o recurso excepcional de instrumentos de restrição e força no caso de crianças privadas de liberdade. A fim de promover uma abordagem

⁸³ Artigo 3, Convenção sobre os Direitos da Criança.

⁸⁴ Artigo 19, Convenção sobre os Direitos da Criança.

⁸⁵ Artigos 39 e 40, Convenção sobre os Direitos da Criança.

⁸⁶ A/RES/69/194, 18 de dezembro de 2014.

⁸⁷ Ver United Nations Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Children in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice, Estratégia XII, 34 (c).

abrangente e sensível às crianças dentro do sistema de justiça, e em particular entre os agentes da lei, a polícia é encorajada a adquirir treinamento especializado para lidar com crianças e, quando for apropriado, que unidades especializadas sejam estabelecidas para lidar com as complexidades e sensibilidades relacionadas ao tratamento de crianças.⁸⁹

Minorias e grupos marginalizados

Em muitos países, membros de minorias,⁹⁰ sejam minorias étnicas, religiosas, raciais, culturais, linguísticas ou nacionais, estão desproporcionalmente sujeitos ao uso arbitrário da força por agentes da segurança pública.⁹¹ Isso também acontece frequentemente com membros de grupos marginalizados que são economicamente carentes, muitas vezes morando em assentamentos informais, às vezes sem emprego fixo. Jovens do sexo masculino, especialmente aqueles vindos de minorias e grupos marginalizados, estão sobrerrepresentados entre as vítimas do uso excessivo da força em todo o mundo.

As autoridades precisam identificar e lidar com as condições que levam as entidades policiais a suspeitar desproporcionalmente de pessoas pertencentes a certos grupos minoritários e tomar medidas proativas para evitar que policiais se envolvam em métodos de criação de perfil, incluindo interrogatório, capturas e buscas, com base exclusivamente na aparência física ou nas características de uma pessoa ou na participação em um determinado grupo minoritário. Além disso, as forças de segurança devem tomar as medidas necessárias para garantir que todas as minorias estejam devidamente representadas nas forças de segurança, em todos os níveis e que os policiais sejam treinados para lidar com a diversidade, tanto em seus relacionamentos com colegas pertencentes a grupos diferentes, quanto quando em contato com comunidades diferentes.

MINORIAS COMO ALVO EM SITUAÇÕES DE DETENÇÃO E REVISTA^a

A prática da polícia de ter indivíduos como alvo, para verificações de identidade ou operações de detenção e revista, puramente com base nas características do grupo minoritário, em vez de qualquer suspeita razoável de que o indivíduo em questão esteja envolvido em qualquer atividade ilegal ou outra justificativa legítima de aplicação da lei é uma preocupação comum. Esses métodos têm sido fortemente criticados quando se baseiam exclusivamente no perfil racial ou étnico, ou seja: com base em critérios discriminatórios de raça ou etnia, ao invés de quaisquer fundamentos legais objetivos e transparentes.^b Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem, portanto, ser capazes de explicar as razões pelas quais realizaram o procedimento. Dada a necessidade da polícia ter poderes de detenção e revista, podendo aplicá-los de acordo com as normas e padrões internacionais de direitos humanos, e devido ao risco de abuso ou discriminação, é uma boa prática manter registros de todas as detenções e revistas realizadas, reclamações recebidas e sujeitar os procedimentos de detenção e revista a uma revisão periódica (independente).^c O monitoramento regular das atividades de detenção e revista para avaliar se elas impactam os grupos minoritários de forma justa e proporcional, com o devido respeito pela confidencialidade e proteção de dados, também constitui uma boa prática.

a Força-Tarefa de Implementação de Contra-Terrorismo (CTITF), "basic Human Rights Reference Guide: Stopping and Searching of Persons," Grupo de Trabalho para a Proteção dos Direitos Humanos no Combate ao Terrorismo, março de 2014, §4 em: http://www.ohchr.org/EN/newyork/documents/StoppingAndSearching_en.pdf

b Ver Open Society Justice Initiative, Abordando o perfil étnico pela polícia, maio de 2009, em: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/addressing-ethnic-profiling-police>

c Consulte o Conselho de Polícia da Irlanda do Norte, Revisão Temática de Direitos sobre o uso dos poderes da polícia para deter e revistar, deter e questionar sob a Lei de Terrorismo e a Lei de Justiça e Segurança (NI), 2013: http://www.nipolicingboard.org.uk/stop_and_search_thematic_review_final_draft_15_october_2013.pdf

⁸⁸ Ver United Nations Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Children in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice, Estratégia XV, 39 (c), (d), (e).

⁸⁹ Ver Regra de Pequim 12.

⁹⁰ Para mais informações sobre a aplicação da lei e direitos humanos das minorias, ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, p. 329-342.

⁹¹ Ver Relatório do Relator Especial sobre questões das minorias, Rita Izsák, 30 de julho de 2015, A/70/212.

Pessoas com distúrbios psicológicos

Pessoas com distúrbios psicológicos correm um risco maior de serem confrontadas com o uso da força por agentes da segurança pública.⁹² Muitos agentes não têm treinamento apropriado sobre como lidar com pessoas com distúrbios psicológicos e sobre as normas de direitos humanos aplicáveis a essa população.⁹³ Algumas pessoas com deficiência psicossocial são percebidas como tendo problemas de comportamento que divergem dos padrões de normalidade socialmente desenvolvidos sob representações preconceituosas e mal interpretadas. Os sistemas criminais e administrativos, geralmente de acordo com as leis de saúde mental, muitas vezes fornecem erroneamente a permissão aos agentes da segurança pública para abordar as pessoas com deficiências psicossociais em momentos de crise pessoal, em vez de fornecer medidas menos repressivas. Isso aumenta o risco de que essas pessoas sejam detidas, possivelmente levando a mais violência e lesões, e à privação arbitrária de sua liberdade. Além disso, certas armas, como tasers, podem ter um impacto desproporcional na saúde das pessoas em um estado emocional alterado.

Para garantir uma resposta eficaz da aplicação da lei às pessoas com deficiências psicossociais, o treinamento adequado é um pré-requisito. Além disso, as forças de segurança devem desenvolver um mecanismo de encaminhamento para recursos baseados na comunidade, de preferência da escolha da pessoa em questão, que pode fornecer apoio e aconselhamento tanto para entidades policiais quanto para a pessoa. Pessoas com deficiência psicossocial devem ter acesso à justiça para contestar o uso abusivo e arbitrário da força por parte dos agentes da segurança pública. Estes devem arcar com o ônus da prova de que o uso da força foi o último recurso e que todos os outros esforços foram esgotados, como ligar para alguém da rede de apoio de preferência da pessoa, que pode incluir amigos, familiares ou profissionais de saúde. Nesses casos, os agentes da segurança pública também devem provar que houve uma ameaça real, não apenas ameaça potencial percebida, para outras pessoas ou uma situação de risco de vida para a pessoa em questão.⁹⁴

ATENÇÃO ESPECIAL PARA AS NECESSIDADES DE PESSOAS COM TRANSTORNOS DE SAÚDE MENTAL

No Reino Unido, as equipes armadas são treinadas especificamente para lidar com pessoas com deficiências emocionais ou mentais. O treinamento se concentra em dar-lhes espaço, evitando o confronto direto e priorizando o estabelecimento de contato verbal enquanto protegem os outros. Na Jamaica, a Comissão Independente de Investigações, INDECOM, recomendou que a polícia estabeleça equipes de resposta médica formadas por policiais com treinamento especializado para lidar com doentes mentais e com auxiliares psiquiátricos, que devem estar de plantão 24 horas por dia.⁸

a Ver INDECOM Jamaica, *Safeguarding the Right to Life: Issues from Investigations of Jamaica's Security Forces in 2012, 2013*, p. 32.

Medidas para prevenir o abuso da força contra grupos em risco

Uma abordagem baseada nos direitos humanos para a aplicação da lei significa que as forças de segurança preparem e implementem uma estratégia sobre como garantir que os direitos humanos e as liberdades daqueles que correm maior risco de abuso sejam respeitados e protegidos.

[illegible]

⁹³ Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. "Report on mental health and human rights". A/HRC/34/32. 31 de janeiro de 2017.

94 Ver também Políce Executive Research Forum (PERF), *An Integrated Approach to De-Escalation and Minimizing Use of Force*, 2012: http://www.policeforum.org/assets/docs/Critical_Issues_Series/an%20integrated%20approach%20to%20de-escalation%20and%20minimizing%20use%20of%20force%202012.pdf

COLÔMBIA: “ESTRATÉGIA DE PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO VULNERÁVEL”

A polícia colombiana está implementando uma estratégia para respeitar e proteger grupos em risco.⁹⁵ Eles identificaram seis grupos prioritários que enfrentam vulnerabilidade desproporcional devido a fatores como pobreza e violência. Os grupos incluem defensores de direitos humanos e sindicalistas, povos indígenas, afro-colombianos, vítimas de deslocamento, mulheres e a população LGBT. Esses grupos foram então mapeados geograficamente para identificar o local de maior violência. Posteriormente, a polícia definiu sete modalidades de intervenção institucional, que incluem treinamento especializado, diálogo, serviços policiais especializados, investigação de crimes contra membros dessas populações, capacitação, coordenação interinstitucional e integridade policial.

a Polícia Nacional da Colômbia, livro 5: 16 Estratégias Operacionais da Polícia Nacional, Plano Coração Verde, 2012, pp 152-160; Polícia Nacional da Colômbia, Diretiva Operacional Permanente 003,11 julho de 2013.

Além dessas medidas, e de acordo com a resolução que adota o Código de Conduta das Nações Unidas, os legisladores e as forças de segurança devem certificar-se de que a polícia é “representativa, responsiva e responsável” pelas comunidades que atende, garantindo a composição da equipe como realmente um reflexo da comunidade, em termos de etnia, religião, raça, gênero e outros fatores relevantes, se necessário por meio de medidas de “ações afirmativas”. A fim de obter representatividade, as forças de segurança devem recrutar ativamente membros de grupos sub-representados, a fim de avançar no sentido de se tornar uma organização que reflita mais de perto a composição da sociedade (ver mais detalhes no capítulo 5). As forças de segurança também devem garantir a integração de gênero por meio de suas políticas, procedimentos e práticas para proteger contra efeitos negativos sobre as mulheres dentro da organização ou nas comunidades que servem.

ESCOLAS DE FORMAÇÃO POLICIAL PARA DIFERENTES GRUPOS ÉTNICOS NA COLÔMBIA

A fim de cumprir suas obrigações em uma sociedade multiétnica, multicultural e multilíngue, a Polícia Nacional da Colômbia fundou nos últimos anos escolas de treinamento policial para diferentes grupos étnicos na Colômbia e treinou outros membros da instituição local na compreensão e policiamento dessas comunidades. O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos na Colômbia documentou como ex-alunos dessas escolas lidaram com conflitos para evitar o uso da força ao se relacionar com essas comunidades, e como a comunicação e a cooperação entre elas melhorou.⁹⁶

a ACNUDH, Colômbia e Polícia Nacional da Colômbia, Relatório Final: Relatório Conjunto de Monitoramento sobre a Implementação de Cinco Mecanismos Selecionados de Prevenção e Resposta aos Direitos Humanos na Polícia Nacional da Colômbia.

2.3. Escrutínio

As forças de segurança devem estar abertas ao escrutínio público e ser receptivas ao público, mesmo quando os cidadãos possam ser críticos sobre ações ou decisões dos agentes da segurança pública. Os resultados das avaliações públicas podem contribuir para as agendas de reforma. Essas questões são abordadas em detalhes no capítulo 11 sobre Denúncias e investigações.

Defensores dos direitos humanos

O direito de formar e participar de ONGs e outros grupos (de defesa) é protegido pelo direito internacional dos direitos humanos⁹⁵ A Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (doravante “Declaração dos Defensores dos Direitos Humanos”), foi adotada em 1998 para fortalecer a proteção dos defensores dos direitos humanos no desempenho de seu trabalho no âmbito dos direitos humanos. Os defensores dos direitos humanos e a sociedade civil desempenham um papel importante em

⁹⁵ Ver PIDCP, artigo 22. Ver também as Diretrizes da OSCE sobre a Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos, 2014:<http://www.osce.org/odihr/119633>

uma sociedade democrática, atuando como monitores e vigilantes e trazendo à tona questões referentes aos direitos humanos. Os Estados (e, portanto, os agentes da segurança pública) não têm apenas o dever de se abster de ameaças, assédio, perseguição ou represálias contra os defensores dos direitos humanos, mas também têm a obrigação positiva de protegê-los.

De acordo com o Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, os defensores dos direitos humanos às vezes são descritos como “terroristas”, “inimigos do Estado” ou “opponentes políticos” por políticos, autoridades estatais e meios de comunicação estatais.⁹⁶ Mulheres defensoras e defensores de direitos humanos que trabalham com temas relacionados a comunidade LGBTI muitas vezes se encontram particularmente em risco, devido ao seu trabalho em questões que desafiam os costumes e normas estabelecidas, que são cultural e politicamente sensíveis.⁹⁷ Mesmo quando os defensores dos direitos humanos expressam críticas às leis, políticas e práticas do Estado, o gozo de seus direitos humanos deve ser garantido. Os agentes da segurança pública devem se esforçar para ter um bom relacionamento com os defensores dos direitos humanos, pois isso pode lhes fornecer informações úteis e canais de comunicação com as comunidades que atendem. Também lhes proporcionará sugestões sobre como melhorar seus esforços para a aplicação da lei em conformidade com os direitos humanos, particularmente em relação ao uso da força.⁹⁸

Jornalistas e outros profissionais da mídia

O direito à liberdade de expressão e o direito de buscar, receber e transmitir informações estão contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no PIDCP.⁹⁹ Jornalistas e outros profissionais da mídia, incluindo jornalistas cidadãos, blogueiros e profissionais da mídia comunitária, desempenham um papel importante na responsabilização das forças de segurança, e o Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos argumentou que muitos jornalistas e outros profissionais da mídia são, de fato, defensores dos direitos humanos.¹⁰⁰

Em seu relatório sobre “a segurança dos jornalistas e a questão da impunidade”,¹⁰¹ o Secretário-Geral das Nações Unidas enfatizou o importante papel dos jornalistas e trabalhadores da mídia da seguinte forma:

“O jornalismo independente e crítico é vital em qualquer sociedade democrática. Impulsiona o direito de ter e expressar opiniões e o direito de buscar, transmitir e receber informações e ideias, conforme definido no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Contribui para garantir a transparência e a responsabilidade na conduta de assuntos públicos e outros assuntos de interesse público, e permite que os indivíduos participem plena, ativa e significativamente em todos os aspectos da sociedade.”

O jornalismo foi definido como “uma função compartilhada por uma ampla variedade de atores, incluindo repórteres e analistas profissionais em tempo integral, bem como blogueiros e outros que se envolvem em formas de autopublicação na mídia impressa, na Internet ou em outro lugar”.¹⁰² Um amplo entendimento de quem constitui um jornalista ou trabalhador da mídia é importante para garantir a proteção adequada daqueles que estão investigando e relatando sobre questões de direitos humanos e, portanto, deve incluir aqueles formalmente reconhecidos como

⁹⁶ Ver o Relatório do Relator Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos. A/CDH/13/22, 30 de dezembro de 2009, § 27.

⁹⁷ *Ibid.*, § 47-49.

⁹⁸ Para uma lista de boas práticas de engajamento e proteção de defensores dos direitos humanos, ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, p. 210.

⁹⁹ Ver DUDH, artigo 19; PIDCP, artigo 19.

¹⁰⁰ Ver o Relatório do Relator Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos. A/CDH/19/55, 21 de dezembro de 2011.

¹⁰¹ Ver A/69/268, § 3.

¹⁰² Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral No 34, doc. das Nações Unidas. CCPR/C/GC/34, § 44. Ver também A/CDH/20/17, § 4-5, e A/CDH/20/22, § 26.

jornalistas, bem como, por exemplo, trabalhadores da mídia comunitária, blogueiros, jornalistas cidadãos e aqueles que monitoram reuniões e protestos.¹⁰³ A esse respeito, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos assinalou que todos os indivíduos têm direito à plena proteção de seus direitos humanos, quer o Estado os reconheça como “jornalistas” ou não; sejam repórteres profissionais ou “jornalistas cidadãos”; sejam formados ou não em jornalismo; reportando-se online ou offline.¹⁰⁴

Alguns jornalistas e profissionais da mídia relatam crimes, incluindo questões que ainda estão sob investigação e questões sensíveis relacionadas à segurança, bem como operações policiais e o desempenho geral das forças de segurança, em particular seu uso da força – no contexto de manifestações, por exemplo. Portanto, eles desempenham um papel importante na formação das percepções das forças de segurança, sua responsabilidade e na promoção de mudanças em relação às operações de aplicação da lei em conformidade com os direitos humanos.¹⁰⁵

BENEFÍCIO PARA AMBAS AS PARTES: MELHORANDO OS CONTATOS COM A MÍDIA

Como declarou a UNESCO: “Os jornalistas fornecem um elo entre as forças de segurança e os cidadãos, que leem, assistem ou ouvem a mídia”.^a Quando as forças de segurança melhoram suas relações com a mídia e com jornalistas e estão abertas ao escrutínio, isso pode ajudá-las a melhorar suas relações com os cidadãos. Certamente, é uma boa prática que as forças de segurança tenham disposições em seu código de conduta para orientar sobre como se relacionar com a mídia.^b

a UNESCO (2015). Liberdade de Expressão e Ordem Pública. Manual de treinamento, p. 119, em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002313/231305e.pdf>

b Ver UNESCO, exemplos, incluindo Bélgica, África do Sul e Finlândia (2015).

Conforme destacado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, os Estados devem promover um ambiente seguro e propício para que jornalistas realizem seu trabalho de forma independente e sem interferência indevida, inclusive por meio de ações de conscientização entre policiais e militares em relação às obrigações internacionais de direitos humanos.¹⁰⁶ É uma boa prática fornecer treinamento aos agentes da segurança pública, a fim de assegurar seu conhecimento sobre os padrões internacionais de direitos humanos e sobre o papel e trabalho de jornalistas e outros profissionais da mídia, a legitimidade de sua presença durante protestos e reuniões, bem como medidas que possam ser tomadas para aumentar a proteção de seus direitos.¹⁰⁷

Um exemplo de boa prática é destacado em Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais do ACNUDH, que sugere que: “Para garantir o andamento tranquilo de um protesto, é importante que os policiais desenvolvam uma estratégia abrangente de ligação com a mídia. Essa estratégia deve incluir esforços para desenvolver canais de comunicação de longo prazo com editores e jornalistas, a fim de que as entidades policiais possam divulgar mensagens de segurança pública, mensagens destinadas a tranquilizar a comunidade e apelos para todos aqueles que planejam se envolver em manifestações ou protestos públicos, para fazê-lo pacificamente. Onde houver previsão de ocorrência de violência coletiva, os oficiais de comando devem comunicar ao público através da mídia, a fim de explicar como sua propriedade e segurança pessoal serão protegidas”.¹⁰⁸

¹⁰³ Ver o Relatório do Relator Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos. A/CDH/19/55, 21 de dezembro de 2011, § 33-34; Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/CDH/20/22, 10 de abril de 2012, § 36 e 122; Relatório do Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, A/CDH/20/17, § 54.

¹⁰⁴ Ver A/CDH/27/35, § 9; o Comitê de Direitos Humanos, em sua Observação Geral No. 34, também definiu jornalismo como “uma função compartilhada por uma ampla variedade de atores, incluindo repórteres e analistas profissionais em tempo integral, bem como blogueiros e outros que se envolvam em formas de autopublicação impressa, na Internet ou em outro lugar” (veja CCPR/C/GC/34, § 44; consulte também A/CDH/20/17, § 4 e 5; A/CDH/20/22, § 26; e A/CDH/24/23, § 9).

¹⁰⁵ Veja, por exemplo, o relatório do Secretário-Geral sobre a Segurança de Jornalistas e a Questão da Impunidade, A/70/290.

¹⁰⁶ A/RES/68/163.

¹⁰⁷ Ver UNESCO (2015), parágrafos 113-118. Veja também ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 9 (Direitos Humanos e Policiamento de Reuniões Públicas e Protestos), em particular, uma lista de boas práticas para forças policiais na proteção de jornalistas durante o policiamento de protestos.

¹⁰⁸ ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, um Manual sobre Treinamento em Direitos Humanos para Agentes da Ordem Pública, 2017, capítulo 9.

MATERIAL DE TREINAMENTO DA UNESCO^a

O manual de treinamento Liberdade de Expressão e Ordem Pública visa fornecer às forças de segurança ferramentas teóricas e práticas no que diz respeito aos seus deveres e obrigações em relação à manutenção da ordem, no respeito pelos direitos humanos, liberdade de expressão e segurança dos jornalistas. O manual consiste em sete módulos, alguns dos quais voltados especificamente para membros das forças de segurança, enquanto outros preveem sessões de treinamento conjuntas para membros das forças de segurança e jornalistas. Essas sessões conjuntas têm como objetivo promover uma maior compreensão mútua da realidade e necessidades, respectivamente, dos membros das forças de segurança e jornalistas em uma democracia.

^a UNESCO (2015).

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Os elementos-chave de uma abordagem eficaz baseada nos direitos humanos para a aplicação da lei incluem legitimidade, não discriminação e escrutínio público.
- Uma abordagem baseada nos direitos humanos para aplicação da lei funciona tendo como base o consentimento.
- A melhor forma de preservar a vida e proteger e respeitar a integridade física e mental, que são direitos inerentes a qualquer ser humano, é prevenir o uso da força.
- Sempre que possível, as situações de conflito devem ser gerenciadas usando habilidades alternativas de resolução de conflitos, como a mediação e a negociação. Dessa forma, as entidades policiais podem adquirir legitimidade e confiança pública – duas condições essenciais para a eficácia da aplicação da lei.
- A legitimidade é fortalecida pelo desempenho das funções de aplicação da lei de maneira justa, eficaz e não discriminatória, de acordo com a lei, incluindo a lei de direitos humanos, e levando em consideração os padrões e normas relevantes e aplicáveis sobre prevenção ao crime e justiça criminal; estabelecimento de contatos com a comunidade; responsividade às necessidades individuais e da comunidade; envolvimento da comunidade na definição de políticas e prioridades; e ação com integridade e responsabilidade.
- Indicadores importantes de uma abordagem baseada nos direitos humanos para a aplicação da lei são como os agentes da segurança pública lidam com grupos que estão particularmente sob risco de violações e abusos dos direitos humanos.
- As forças de segurança tendem a espelhar a sociedade na qual operam. Os policiais devem ser treinados para interagir efetiva e equitativamente com uma população diversa.
- Os grupos que são normalmente mais vulneráveis ao abuso da força por parte dos agentes da segurança pública incluem membros de grupos étnicos, religiosos, linguísticos ou outros grupos ou minorias; mulheres; crianças; pessoas LGBTI; pessoas com deficiência mental. Os governos e as forças de segurança precisam identificar e abordar os principais fatores que criam e perpetuam a vulnerabilidade de tais grupos e sua exposição ao abuso da força.
- Os elementos-chave de uma estratégia eficaz para prevenir o abuso da força contra grupos em risco incluem proximidade, treinamento e conscientização, bem como monitoramento e supervisão eficazes.
- Policiais devem se abster de traçar perfis com base em raça, religião e outros motivos discriminatórios em todos os momentos, e devem ser capazes de justificar suas decisões de detenção e revista, quando, e se necessárias. Orientações detalhadas devem ser desenvolvidas para práticas de detenção e revista com padrões e orientações claras e precisas, a fim de combater o perfil baseado em algum viés ou preconceito.
- As forças de segurança devem ser abertas ao escrutínio público e devem responder ao público.
- Defensores dos direitos humanos, bem como jornalistas e outros profissionais da mídia, desempenham papéis vitais em responsabilização das forças de segurança. Promover um bom relacionamento com defensores dos direitos humanos e jornalistas ajuda a alcançar as metas de aplicação da lei de maneira eficaz.

PARTE II

A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES OU PROFISSIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

Capítulo 3. Comando e controle

Nesta parte, o manual enfoca o papel das autoridades policiais e a responsabilidade que têm de projetar e liderar a organização de tal maneira que todos os agentes saibam o que fazer, quando fazer e como fazer, em particular no que diz respeito ao possível uso da força. O Capítulo 3 discute a importância de ter uma estrutura de comando e controle eficaz e examina o planejamento eficaz das operações para minimizar a probabilidade de que a força, em particular a força letal, precise ser usada.

3.1.0 papel dos governos e das agências de segurança pública na criação das condições necessárias para uma força de segurança pública profissional

O governo e as forças de segurança têm a responsabilidade de criar condições sob as quais os agentes da segurança pública possam operar profissionalmente. Isso inclui a criação de mecanismos eficazes de comando e controle e o desenvolvimento de POPs e instruções adequados. Eles devem ser responsabilizados onde tais condições não existam.¹⁰⁹ Onde há incidentes regulares de uso desnecessário, desproporcional ou irresponsável da força, isso geralmente é uma indicação de uma falha da organização em ter os mecanismos de controle eficazes necessários em funcionamento, o que poderia levar a uma cultura institucional de violações dos direitos humanos e à impunidade.

As autoridades governamentais responsáveis pela aplicação da lei são encarregadas por desenvolver políticas e regulamentos, decidir sobre a alocação do orçamento e, em muitos países, nomear o Comandante da Polícia. Na maioria dos países, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, incluindo o Ministro, o Secretário de Segurança Pública e o Comandante da Polícia, têm a responsabilidade conjunta de instalar uma linha de comando eficaz, criar estruturas que sejam capazes de fornecer treinamento adequado, instalar procedimentos justos para a aquisição de equipamentos e tomar ações corretivas quando necessário (no entanto, em alguns países essas funções são delegadas ao Comandante da Polícia).

As forças de segurança também são responsáveis pelas irregularidades cometidas por seus funcionários.¹¹⁰ Os PBUFAF fazem uma distinção entre “agentes da segurança pública” e “forças de segurança”. Normalmente, o Ministro do Interior, juntamente com a liderança das forças de segurança, o Chefe da Polícia e sua equipe de gerenciamento sênior, são as autoridades responsáveis em nível nacional.¹¹¹ Normalmente, o Ministro do Interior também tem responsabilidade política pelo funcionamento das forças de segurança perante o legislativo e outros órgãos de supervisão. Além disso, em muitos países, como por exemplo na América do Sul e Central, Europa continental, alguns países africanos, partes do Oriente Médio e Ásia, as autoridades locais, tais como prefeitos (ou seus equivalentes)¹¹² desempenham um papel fundamental na direção e, às vezes, na supervisão da aplicação da lei em seus municípios. Qualquer que seja o cenário institucional, é importante que as funções e responsabilidades sejam claramente definidas.

¹⁰⁹ Maurice Punch, *Shoot to Kill: Police Accountability, Firearms and Fatal Force*, United Kingdom, Bristol: The Policy Press, 2011, p. 14.

¹¹⁰ Ver *McCann et al v. the United Kingdom*, European Court on Human Rights; PERF, “Re-Engineering Training On Police Use of Force”, Critical Issues in Policing Series, 2015, p.9: <http://www.policeforum.org/assets/reengineering-training.pdf>; A investigação do IPCC sobre o assassinato de De Menezes; e também a investigação sobre o manuseio dos ataques terroristas em Mpekoni, Kenya, pela Independent Policing Oversight Authority (2014).

¹¹¹ Além disso, em alguns países existe um Conselho de Segurança ou Conselho de Polícia que define os parâmetros da política para a polícia, bem como uma Comissão de Polícia, responsável pelas questões de gestão de pessoal. Em sistemas descentralizados, e também em estados federais, às vezes há um equivalente descentralizado. [NT] No Brasil existe o Ministério da Justiça e da Segurança Pública e também o Ministério da Defesa, que inclui as forças militares.

¹¹² Em alguns Estados, o prefeito (muitas vezes referido como “Chefe (da Aldeia)” em países africanos e asiáticos) é um funcionário eleito localmente a serviço do seu eleitorado; em outros, é nomeado pelo Governo (nacional) a seu serviço. Às vezes, o prefeito faz parte da arquitetura de aplicação da lei, às vezes ele desempenha um papel de supervisão ou é independente.

HOMICÍDIO CORPORATIVO

Certas jurisdições (principalmente de direito consuetudinário) introduziram legislação sobre “homicídio corporativo”, o que significa que uma organização (como entidade corporativa) pode ser considerada responsável perante a lei criminal quando sua equipe viola leis e procedimentos. É uma responsabilidade institucional estabelecer estruturas, implementar e fazer cumprir regras e procedimentos que reduzam a possibilidade de ocorrência de violações e garantir a responsabilização adequada caso ocorram. Por exemplo, no Reino Unido, uma organização é “culpada de um crime se a forma como suas atividades são gerenciadas ou organizadas causar a morte de uma pessoa e resultar em violação grave de um dever relevante de cuidado devido pela organização ao falecido. Uma organização é culpada de um crime apenas se a forma como suas atividades são gerenciadas ou organizadas por sua alta administração for um elemento substancial no [homicídio culposo]”.^a

^a Ver Reino Unido, Lei de Homicídio Culposo Corporativo e Homicídio Corporativo de 2007 (CMCHA), seção 1.

3.2. Uma linha de comando eficaz

A responsabilidade efetiva requer a instalação de uma linha de comando clara, pois a disciplina diária depende dela.¹¹³ Uma linha de comando eficaz facilita a comunicação tanto para cima quanto para baixo e facilita a coordenação de operações que requerem o envolvimento de várias unidades (ou vários órgãos de aplicação da lei). Deve estar claro para cada membro da equipe a quem ele ou ela se reporta; e quem se reporta a ele ou ela.

Qualquer pessoa em uma função de supervisão é responsável pela conduta de sua equipe e deve responsabilizar aqueles que se reportam a eles por suas ações e decisões. Isso é identificado no princípio 24 dos PBUFAF:

“Os Governos e órgãos de polícia devem garantir que oficiais superiores sejam responsáveis, caso saibam ou devam saber, que agentes responsáveis pela aplicação da lei sob o seu comando estão recorrendo, ou recorreram, ao uso ilegal de força ou de armas de fogo, e não tomaram todas as medidas cabíveis para prevenir, suprimir ou relatar tal uso”.

Supervisores só podem excepcionalmente alegar desconhecimento da conduta ilegal de seus funcionários, já que o pressuposto seria de que um chefe imediato deveria estar ciente da conduta daqueles que estão sob seu comando, como parte de suas funções de supervisão. O superior, portanto, assume a responsabilidade por tal conduta ilegal, sempre e quando tenham tido oportunidade razoável de prevenir o ato.¹¹⁴ Além disso, o superior também é responsável por relatar as irregularidades cometidas por aqueles sob seu comando e por tomar todas as medidas necessárias e adequadas para punir aqueles que cometem violação de regras e procedimentos.

ATENÇÃO ESPECIAL PARA AS NECESSIDADES DE PESSOAS COM TRANSTORNOS DE SAÚDE MENTAL

A Comissão Independente de Investigações (INDECOM) da Jamaica enfatizou:

“Central para a observância do direito à vida por parte do Estado deve ser a conduta dos supervisores dos agentes estatais, que muitas vezes são chamados a decidir se devem tirar uma vida. Cabe aos que estão no comando liderar de maneira a promover a observância e o respeito pelos direitos humanos. Isso deve incluir treinamento e equipamentos, bem como a revisão de condutas e a viabilização de investigação independente. Uma boa medida da eficácia dos oficiais de comando é a condução das operações planejadas”.^a

A Comissão recomenda que, em casos apropriados, os comandantes e supervisores sejam responsabilizados e, em alguns casos, “sejam suspensos de suas funções enquanto se aguarda a conclusão das investigações que exigiriam que os comandantes divisionais desistissem de participar da condução das revisões de suas próprias ações”.^b

^a Ver INDECOM Jamaica, “Command Responsibility for the Use of Force”, INDECOM’s Special Investigations 2014 and Annual Financial Reports, 2014, p. 13: <http://indec.com.gov.jm/reports.htm>

^b Ibid., p. 7.

¹¹³ Princípios para a Prevenção e Investigação Efetiva de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 2; Conjunto de Princípios, princípio 24; PBUFAF, princípio 24; Diretrizes para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os agentes responsáveis pela aplicação da lei, IB (3).

¹¹⁴ Ver Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 19.

É uma boa prática distinguir entre posições de comando estratégico, tático e operacional, já que cada uma delas vem com suas próprias responsabilidades e autoridades particulares (também referidas como alto, médio e baixo comando ou gerência).¹¹⁵

GESTÃO SÊNIOR

Deve fornecer orientação estratégica e planejamento à organização para que ela possa desempenhar suas funções de forma justa e eficaz.



GESTÃO INTERMEDIÁRIA

Tem responsabilidade direta pelo gerenciamento das operações concretas (embora provavelmente não esteja presente no local); é responsável pela precisão, confiabilidade e qualidade dos informes, ordens e instruções. Eles certamente devem operar com as informações e dentro dos procedimentos estabelecidos ou aprovados pelos níveis de gestão sênior, mas cabe a eles “repassar” para o nível de implementação, e vice-versa, levar informações sobre o andamento das operações e corroborar com a hierarquia.



GESTÃO INFERIOR

Os supervisores diretos estão mais próximos das operações reais e provavelmente estarão presentes no local onde as operações ocorrem. Quando oficiais de base são inesperadamente chamados para lidar com situações de alto risco, como aquela em que há informações de que haverá armas de fogo ou outras armas envolvidas, ou quando alguém estiver sob a influência de drogas, o supervisor pode decidir entrar em cena, o mais rápido possível, e supervisionar como responder e, possivelmente, dissipar a tensão. a

a Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2012, § 37-38.

Os órgãos de gestão também são responsáveis por manter a disciplina. A gestão sênior tem o dever de estabelecer procedimentos disciplinares justos e transparentes e de zelar para que sejam aplicados de maneira responsável e consistente. A obrigação de instalar uma cadeia de comando eficaz não depende do fato das entidades policiais estarem organizadas de forma centralizada ou descentralizada, pois qualquer estrutura requer comando e controle eficazes.

Um aspecto importante da responsabilidade gerencial é alocar recursos, incluindo recursos humanos, para as operações e deve-se tomar cuidado para garantir a atribuição de funções para uma equipe devidamente treinada, equipada e preparada para essa atividade específica. Por meio da linha de comando, os agentes da segurança pública são informados antes de partir para uma determinada operação, quando recebem as instruções baseadas no plano tático.

3.3. Ordens e obediência

Quando um supervisor dá uma ordem, o subordinado é pessoalmente responsável por como executar essa ordem. No entanto, a responsabilidade pela substância e legalidade de uma ordem recai sobre a pessoa que dá as ordens.¹¹⁶ O princípio 26 dos PBUFAF afirma que “A obediência a ordens superiores não é cabível de defesa se os agentes da segurança pública souberem que uma ordem de uso de força e armas de fogo, resultando em morte ou lesão grave a uma pessoa, era manifestamente ilícita e tiveram oportunidade razoável de negar-se a cumpri-la. Em qualquer caso, a responsabilidade recai também sobre os superiores que deram as ordens ilícitas”. O sistema jurídico interno deve permitir que os agentes da segurança pública resistam a ordens

¹¹⁵ No Reino Unido, para qualquer operação, é utilizado um sistema composto por comandantes Ouro (nível estratégico), Prata (comando operacional) e Bronze (implementação). O papel dos comandantes Ouro, dos quais há apenas um por operação, não é apenas definir os parâmetros estratégicos, mas também monitorar as decisões tomadas pelos comandantes Prata e “manter uma auditoria operacional das principais decisões relativas à comunicação com as partes interessadas e a mobilização de recursos”. (Punch, 2011). Ver College of Policing (2013): Command structures: <https://www.apaginascollege.police.uk/app-content/operations/command-and-control/command-structures/>

¹¹⁶ Ver PBUFAF, princípio 26; CIPTPDF.

ilícitas e as leis e regulamentos não devem estabelecer um dever absoluto de obediência. A lei deve esclarecer que os agentes da segurança pública têm o direito e, em certas circunstâncias, até mesmo a obrigação de se recusar a cumprir ordens manifestamente ilegais, e a recusa em seguir tais ordens não deve resultar em repercussões disciplinares ou criminais.¹¹⁷ Essas medidas devem ser complementadas por garantias constitucionais ou legais para permitir que os agentes da segurança pública resistam a uma ordem ilegal. Mecanismos apropriados de denúncias e supervisão (e um sistema de justiça em funcionamento) também são necessários para garantir a responsabilização por superiores e outros (por exemplo, políticos) que dão ordens ilegais.¹¹⁸

De acordo com a Convenção contra a Tortura, “uma ordem de um oficial superior ou de uma autoridade pública não pode ser invocada como justificativa para a tortura”. O princípio de que obedecer a uma ordem legal não isenta um agente da lei de responsabilidade criminal e outras formas de responsabilidade também se reflete em outros instrumentos internacionais.¹¹⁹

EXEMPLOS DE LEGISLAÇÃO NACIONAL

No Regulamento do Chefe da Polícia Nacional da Indonésia, o artigo 57 proíbe todos os oficiais da polícia “de explorar seus subordinados ou ordenar-lhes que pratiquem atos por interesse pessoal e fora da sua autoridade”. Além disso, o oficial de polícia é “responsável por todas as consequências de suas ordens”, que podem incluir “responsabilidades criminais e administrativas”.^a

Na Guatemala, a Constituição prevê em seu artigo 156 que ordens manifestamente ilegais ou que impliquem na prática de um crime não são obrigatórias de serem seguidas por nenhum funcionário ou servidor público, seja ele militar ou civil.

a Ver Regulamento da Chefia da Polícia Nacional da Indonésia (INP), artigos 57(6) e (7).

É uma boa prática estabelecer orientações claras para os agentes da segurança pública no caso de serem confrontados com ordens que suspeitem serem ilegais,¹²⁰ e treinar os recrutas para lidar com tais situações durante seu treinamento básico.¹²¹ Recrutas devem discutir exemplos de ordens ilegais em situações comuns do dia-a-dia, incluindo ordens de tortura, espancamento de alguém que se submeteu à autoridade ou de cobrança de subornos, que podem prepará-los para situações operacionais reais.

3. 4. Planejando operações

O planejamento eficaz minimiza a probabilidade de que a força, em particular a força letal, precise ser usada e maximiza o potencial para proteger a vida e os direitos de todos os envolvidos; se a força precisar ser usada, é mais provável que seja estritamente necessária nas circunstâncias e proporcional à ameaça representada.¹²²

O requisito de planejamento deve estar no centro de qualquer ação ou operação de aplicação da lei. A principal questão a ser respondida neste contexto é a seguinte: “qual é o objetivo da operação e quais as opções disponíveis para atingir esse objetivo?” É uma boa prática ter um conjunto de perguntas para orientar qualquer planejamento.¹²³ Esse conjunto de perguntas deve incluir:

- Qual é a problemática de aplicação da lei em questão?
- Qual é a situação no terreno?
- Qual é o objetivo legítimo de aplicação da lei?

¹¹⁷ Ver PBUFAF, princípios 25-26; Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípios 3 e 19.

¹¹⁸ Ver parte V sobre Responsabilidade pelo uso da força e armas de fogo no cumprimento da lei.

¹¹⁹ Ver CAT (2)(3); Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 19.

¹²⁰ Ver, por exemplo, a Lei da Albânia sobre a Polícia do Estado (No. 108/2014), artigo 86.

¹²¹ Ver Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 3.

¹²² Ver INDECOM Jamaica (2014), p. 13: “com o objetivo de prevenir a perda de vidas ou de causar ferimentos graves, sempre que possível, as operações devem ser cuidadosamente planejadas, e deve-se registrar quem está participando e com quais equipamentos, quais poderes serão desdobrados, quais devem ser devidamente autorizados e os comandantes precisam garantir que as políticas de uso da força sejam cumpridas”.

¹²³ Adang, O.M.J., Learning to Deal with Potentially Dangerous Situations: a Situation-Oriented Approach, 2012;

M.R. Haberfeld, C.A. Clarke and D.L. Sheehan (eds.), Police Organization and Training: Innovations in Research and Practice, Springer, New York, 2012.

- Quais são os riscos envolvidos nesta situação?
- Tenho autoridade para agir e o que essa autoridade implica?
- Tenho todas as habilidades/possibilidades para agir/equipamentos necessários?
- Como abordo a situação/qual é o meu plano?
- Que abordagens alternativas estão disponíveis?

Uma abordagem baseada em direitos humanos para a aplicação da lei deve incorporar considerações de direitos humanos no estágio de planejamento de qualquer operação, incluindo medidas de mitigação onde quaisquer riscos aos direitos humanos são identificados. Ordens e instruções devem incluir questões de direitos humanos e diretrizes claras devem ser emitidas sobre como os direitos humanos devem ser protegidos na situação específica.¹²⁴

ASSESSORES DE DIREITOS HUMANOS

Alguns Estados empregam assessores de direitos humanos para ajudar os comandantes, bem como oficiais de base, a cumprir as leis de direitos humanos. Por exemplo, na Irlanda do Norte, as entidades policiais são auxiliadas por consultores que são advogados com experiência em direitos humanos e que trabalham em todos os aspectos do policiamento, desde o processamento de informações, investigações preexistentes até contraterrorismo e manutenção da ordem pública. O assessor de direitos humanos está disponível para auxiliar todos os oficiais, participar de reuniões de planejamento e pode estar presente no centro de comando para operações importantes. O papel do advogado é apenas consultivo e a responsabilidade pelas decisões permanece com o oficial de polícia pertinente. Da mesma forma, no Chile, os Carabineros firmaram um acordo com a Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) para permitir que delegados da INDH supervisionassem e estivessem presentes em delegacias e ônibus quando a polícia prendesse estudantes em manifestação em Santiago. Na Polônia, a polícia emprega assessores de direitos humanos desde 2008; há um em cada região (17 no total) e um assessor a nível central.^a

a Ver OSCE, Escritório da Unidade de Assuntos Estratégicos de Polícia do Secretário-Geral. Workshop regional sobre policiamento democrático: relatório do workshop, Minsk, Bielorrússia, 16-17 de setembro de 2009: <http://polis-cp.osce.org/library/t/3662/2854/OSCE-AUS-RPT-3662-EN-2854.pdf>

Observe que essas perguntas e considerações sempre devem ser levadas em conta antes de entrar em ação. Pode haver meses de pré-planejamento no caso de uma conferência internacional onde protestos são previstos; apenas horas quando um incidente se apresenta inesperadamente; ou mesmo meros minutos como ao atender chamadas de ajuda durante patrulhas. Mesmo quando há muito pouco tempo, os agentes da segurança pública devem ser treinados para analisar automaticamente as informações sobre o incidente e considerar vários cenários de resposta. A ideia subjacente é que sempre há momentos de escolha, onde o(s) agente(s) da ordem pública envolvidos podem escolher se e como responder, e devem certificar-se de fazer uso efetivo desses momentos, a fim de responder de forma adequada e minimizar o risco para si próprios, o objeto da operação de aplicação da lei e outros, incluindo quaisquer terceiros presentes no local.

PLANEJAMENTO ADEQUADO PARA EVITAR A “SÍNDROME DA FRAÇÃO DE SEGUNDO”

Os encontros entre policiais e cidadãos são eventos transacionais, em que cada participante toma decisões e responde às decisões do outro. Como resultado, o uso da força por um policial é o resultado de uma série de ações e reações anteriores. No entanto, as revisões de incidentes envolvendo o uso da força frequentemente ignoram os estágios iniciais de um encontro e se concentram inteiramente na decisão do quadro final, chamada de “síndrome da fração de segundo”. Argumenta-se que esse foco tão limitado desculpa a violência desnecessária resultante de más decisões tomadas por policiais em estágios anteriores do encontro.^a

Nesse sentido, veja também o Police Executive Research Forum (PERF), “Re-Engineering Training on Police Use of Force” (2015).^b

a J.J. Fyfe, “Split-second Syndrome and Other determinants of Police Violence, Critical Issues in Policing: Contemporary Readings, páginas 465-479, 1989; Roger G. dunham and Geoffrey P. Alpert, eds: <https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?id=114687>

b Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2015, p. 9.

¹²⁴ Ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 19 (Aplicação da Lei e Direitos Humanos no Comando, Gestão e Organização), p. 443.

Em situações de operações planejadas, onde um número considerável de funcionários deve ser considerado sob uma estrutura de comando, o nível de comando tático é responsável por preparar um plano tático para abordar essa situação particular. É uma boa prática para a agência estabelecer uma política que especifique os elementos necessários para um plano tático; essa informação também deve estar prontamente acessível aos comandantes operacionais, que podem ser solicitados a elaborar um plano de resposta a um incidente imprevisto.

Um sistema de planejamento eficaz permite que a gestão coordene recursos e emita instruções e comandos para eles.

- Permite a preparação de ordens e instruções a partir das quais o plano operacional possa ser desenvolvido e executado.
- Implica ordens que são usadas para disseminar informações e delinear responsabilidades durante o planejamento e as diferentes fases da operação real.
- O plano deve ser baseado no quadro jurídico que rege o funcionamento da agência, suas políticas, código de ética, lições aprendidas (revisão de incidentes anteriores em que a força foi usada) e outras orientações, a fim de garantir que não seja desenvolvido isoladamente.

Ao desenvolver o plano tático, devem ser abordadas questões sobre como prevenir a probabilidade de recurso ao uso da força e, se necessário, minimizar a força. É necessário ter o devido cuidado para garantir que a operação seja conduzida de maneira que não implique em risco indevido para a vida ou segurança de terceiros. Calcular a perda acidental de vidas ou ferimentos causados a pessoas não envolvidas no planejamento de uma operação nunca é aceitável em um contexto de aplicação da lei.¹²⁵

É uma boa prática convidar um assessor de direitos humanos para participar de reuniões de planejamento e aconselhar sobre quais opções táticas devem ou não ser implementadas para operar em total conformidade com as obrigações de direitos humanos.

Este processo de planejamento em tais casos é muito semelhante ao descrito acima e deve responder às perguntas listadas anteriormente. A este respeito, o planejamento deve:

- Começar com a coleta e análise de informações relevantes sobre o incidente, bem como os desdobramentos esperados, a fim de fazer uma avaliação de risco.
- Identificar as partes interessadas relevantes, e desenvolver mecanismos de comunicação e coordenação com elas, e desenvolver cenários (tanto o pior cenário quanto o realista) sobre o que poderia acontecer (também chamado de “planejamento de contingência”).
- Formular objetivo(s) de aplicação da lei e como alcançá-los de maneira realista, enquanto se prepara para diferentes cenários possíveis e as etapas que precisam ser tomadas em cada caso.
- Responder a perguntas como: quais são as ameaças e opções táticas, a quantidade de pessoal a ser destacado, com que equipamentos e com que uniforme?
- Concentrar-se em como diminuir a escalada para evitar o uso da força e, se a força tiver de ser usada, certificar-se de que seja o mínimo necessário e sempre proporcional à ameaça.
- Ser flexível, para que possa ser adaptado quando necessário durante o curso dos eventos, o que requer coleta e monitoramento contínuo de dados, antes e durante a operação.

O uso da força durante as operações planejadas estará sujeito a um nível mais rigoroso de escrutínio do que seria o caso com eventos não planejados. Todos os planos devem ser registrados, incluindo as considerações das opções rejeitadas ou progredidas juntamente com as

¹²⁵ A noção de dano incidental legal é particular ao paradigma de conduta de hostilidades e inaplicável às operações de aplicação da lei.

razões pelas quais tais conclusões foram tiradas e por quem.¹²⁶

Antes da operação, e de acordo com o plano tático, os envolvidos precisarão ser informados sobre os objetivos, cenários possíveis e o que devem e não devem fazer. O briefing deve ser realista e usar linguagem neutra, pois quando os agentes da segurança pública são instruídos a esperar violência, existe o risco de que eles abordem a situação preparados para usar a força (em vez de evitá-la), o que pode levar a resultados indesejados.

Deve haver uma estrutura de comando operacional clara, definindo quem está autorizado a tomar decisões sobre aspectos operacionais específicos e, portanto, também identificar aqueles responsáveis. Em cada operação, é necessário haver um líder, responsável pela manutenção de registros precisos, coleta de informações, investigação, entrevistas, apreensões, prisões/processamento de detenções, processamento judicial, revisão de casos e interrogatórios.

ÍNDIA: ESQUEMA DE ARRANJOS POLICIAIS

Para grandes eventos que exigem que a polícia desempenhe um papel facilitador ou controlador, como eleições, festivais, manifestações, eventos esportivos e marchas de protesto pré-anunciadas que atraem um grande número de pessoas, o número de policiais destacados pode ser de algumas centenas até milhares. Na Índia, para tais eventos, um “esquema de providências policiais” por escrito é preparado com antecedência, após discussão entre os policiais seniores. O esquema indicará como a força policial é desenhada e implantada, os deveres são detalhados para cada indivíduo, atribuindo responsabilidades, explicando como os mecanismos de comando e controle irão operar, etc. Também especificará os sistemas de comunicação, arranjos de trânsito, posicionamento de rifles, gás lacrimogêneo e assistência médica, arranjos administrativos para comida e água, coleta de informações, ligação com organizadores, planejamento de contingência etc. Esses documentos são distribuídos ou encaminhados (por exemplo, por e-mail) para todos os agentes da ordem pública envolvidos, incluindo as bases. Também é costume emitir comunicados de imprensa com informações relevantes ao público.

3. 5. Criando uma cultura de profissionalismo e respeito pelos direitos humanos

O papel da cadeia de comando em estabelecer um ambiente que facilite o cumprimento dos direitos humanos nunca pode ser suficientemente enfatizado. Talvez o aspecto mais importante disso seja também o menos tangível: o da cultura profissional. É a liderança que tem a responsabilidade de estabelecer uma cultura profissional que valorize a dignidade humana inerente a todas as pessoas, incluindo os agentes da segurança pública, e que envie a mensagem de que as forças de segurança não toleram abusos.

Todos dentro das forças de segurança desempenham um papel na formação da cultura profissional, das normas e valores, mas o comportamento exemplar daqueles na linha de comando nunca devem ser subestimado. Para estabelecer um ethos que respeite os direitos humanos, eles devem certificar-se de que dão o exemplo certo, por exemplo:

- Devem responder prontamente, de forma transparente e eficaz aos incidentes de abuso, sempre que ocorrerem, para evitar que se transformem em costumes e padrões que serão difíceis de mudar.
- Devem usar uma linguagem apropriada ao falar sobre o uso da força, sobre vidas perdidas, mas também sobre gênero e grupos minoritários.
- Devem tratar as vítimas de crime e violência policial com respeito.

¹²⁶ Ver, por exemplo, PSNI Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management, capítulo 9: Police use of firearms, § 9. 107.

O estabelecimento de uma ética de trabalho que respeite os direitos humanos e se baseie no respeito pela dignidade humana também é visível nas condições de trabalho sob as quais os funcionários devem operar:

- Instalações limpas
- Condições sanitárias adequadas
- Áreas de convivência adequadas
- Uniformes
- Salários e benefícios

Tudo isso é um indicativo de como os agentes da segurança pública são tratados por sua própria organização. Quando as condições de trabalho são precárias, é provável que isso tenha um impacto negativo no ethos de trabalho e, conseqüentemente, na forma como os cidadãos, em particular os grupos menos privilegiados, são tratados. Isso é reconhecido no preâmbulo dos Princípios Básicos, que afirma que “há (...) a necessidade de manter e, quando necessário, melhorar as condições de trabalho e o status desses funcionários”. As Diretrizes para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei, Diretriz IB (2) declara: “Todos os agentes responsáveis pela aplicação da lei devem ser adequadamente remunerados e ter condições de trabalho adequadas”. Isso também foi reconhecido pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, confirmando a importância de se ter um ambiente propício, quando adotou a “resolução sobre a Polícia e Direitos Humanos na África”:

“Preocupados que o policiamento eficaz na África seja impedido por vários fatores, incluindo recursos financeiros limitados, treinamento inadequado, más condições de trabalho e corrupção; preocupados ainda, que esta situação tenha levado ao não cumprimento pela polícia das normas básicas de direitos humanos na execução de seus deveres, incluindo o uso de força excessiva e desproporcional, execuções extrajudiciais e sumárias, prisão arbitrária e ilegal, tortura e maus-tratos (...)”.¹²⁷

¹²⁷ Resolução ACHPR/RES.259 (LIV) 2013 sobre Polícia e Direitos Humanos, adotada durante a 54a Sessão Ordinária realizada de 22 de outubro a 5 de novembro de 2013 em Banjul.

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Os governos e as forças de segurança têm a responsabilidade de criar condições sob as quais os agentes da segurança pública possam operar profissionalmente, incluindo o estabelecimento de mecanismos eficazes de comando e controle e o desenvolvimento de POPs e instruções adequados.
- A gestão eficaz dentro das forças de segurança contará com uma linha de comando que facilite a comunicação ascendente e descendente e a coordenação de operações entre múltiplas unidades.
- A gestão sênior deve fornecer orientação estratégica.
- A gestão intermediária é responsável pelo gerenciamento das operações concretas e pela precisão, confiabilidade e qualidade dos briefings, ordens e instruções.
- A gestão inferior supervisiona diretamente os oficiais, decidindo como responder e dissipar a tensão.
- Qualquer pessoa em uma função de supervisão é responsável pela conduta de sua equipe e deve responsabilizar aqueles que se reportam a eles por suas ações e decisões.
- As ordens e instruções passadas pela linha de comando devem ser legais e os mecanismos e procedimentos devem estar em vigor para contrapor às ordens e instruções manifestamente ilegais. Seguir ordens manifestamente ilegais não isenta um agente da lei de responsabilidade criminal e outras formas de responsabilidade por ações ilegais.
- Quando um supervisor dá uma ordem, o subordinado é pessoalmente responsável por como executar essa ordem. No entanto, a responsabilidade pelo conteúdo e legalidade de uma ordem recai sobre a pessoa que dá a ordem.
- As leis e regulamentos não devem prever um dever absoluto de obediência. A lei também deve especificar que os agentes da segurança pública têm o direito e, em certas circunstâncias, até mesmo a obrigação, de se recusar a cumprir ordens manifestamente ilegais e que a recusa em seguir essas ordens não deve resultar em repercussões disciplinares ou criminais.
- O emprego ou envolvimento de conselheiros de direitos humanos em uma agência pode ajudar a auxiliar os comandantes e oficiais de base a cumprir as normas e padrões de direitos humanos.
- O planejamento apropriado deve estar no centro de qualquer ação ou operação de aplicação da lei. Uma abordagem baseada nos direitos humanos para a aplicação da lei deve incorporar considerações de direitos humanos na fase de planejamento. Todos os possíveis problemas de direitos humanos devem ser identificados e a mitigação de quaisquer riscos associados deve ser considerada. Ordens e instruções devem incluir essas questões de direitos humanos e diretrizes claras devem ser emitidas sobre como os direitos humanos devem ser protegidos na situação específica.
- A gestão deve incutir uma cultura de respeito pelos direitos humanos e pela dignidade de cada pessoa, enviando uma mensagem clara de que abusos não serão tolerados, incluindo condições de trabalho adequadas para os policiais.

Capítulo 4. Gestão de Recursos Humanos

Além da boa gestão, a conformidade com os princípios estabelecidos neste manual exige que os agentes da segurança pública tenham a atitude, habilidades e conhecimentos corretos, o que, por sua vez, exige uma gestão adequada de recursos humanos, incluindo procedimentos de recrutamento e seleção, formação e treinamento adequado e gestão de desempenho. O Capítulo 4 aborda questões referentes aos recursos humanos: como recrutar e selecionar pessoas com habilidades, competências e atitude certas e treiná-las para que saibam como usar meios alternativos à força para resolver conflitos e, caso devam usar a força, como podem analisar uma situação, com a ajuda de uma formação baseada em cenários, para identificar a resposta mais adequada.

4.1. Recrutamento, seleção e promoção

O primeiro passo na construção de uma força de trabalho profissional é garantir que as pessoas certas façam o trabalho e treiná-las adequadamente.¹²⁸ A esse respeito, o princípio 18 dos PBUFAF afirma:

“Os governos e as forças de segurança devem garantir que todos os agentes da segurança pública sejam selecionados por meio de procedimentos de triagem adequados, tenham qualidades morais, psicológicas e físicas adequadas para o exercício eficaz de suas funções e recebam treinamento profissional contínuo e completo. Sua aptidão continuada para desempenhar estas funções deve ser sujeita a revisão periódica”.¹²⁹

Os processos de recrutamento devem focar nas habilidades e competências, na atitude certa e nos valores morais, junto com aspectos de aptidão física, educação exigida e referências. Aqueles que não atenderem aos critérios predefinidos não devem ser autorizados a entrar nas forças de segurança.

Os processos de recrutamento devem ser públicos e amplamente divulgados, bem elaborados e implementados de forma que resultem em uma força de trabalho representativa das comunidades atendidas. As políticas e processos de recrutamento devem garantir que os candidatos com atitudes sociais e habilidades interpessoais necessárias sejam selecionados. Além disso, quando a força de trabalho está desequilibrada e há uma representação excessiva de uma comunidade, por exemplo, por motivos étnicos ou religiosos, isso pode levar a deficiências de legitimidade que podem se manifestar sempre que os agentes da segurança pública operarem dentro de uma área habitada por membros da comunidade sub-representada ou onde seus interesses estão em jogo. Além disso, conforme discutido no capítulo 2, o uso arbitrário ou excessivo da força é frequentemente dirigido a comunidades que estão sub-representadas dentro das forças de segurança.

Devem ser feitos esforços para determinar a causa da falta de representação equitativa, quando aplicável, de forma que ações corretivas possam ser tomadas. Medidas de ação afirmativa podem ser úteis, mantendo altos padrões de profissionalismo da força. Em consonância com o princípio fundamental da não discriminação, sempre que determinados canais de recrutamento ou critérios de seleção revelem ter um efeito discriminatório direto ou indireto,¹³⁰ estes devem ser cuidadosamente revistos e reformulados para resolver deficiências. Isso poderia levar a medidas como a ampliação dos canais através dos quais os processos de recrutamento são anunciados, por

¹²⁸ Em alguns países, a polícia é responsável pelo recrutamento e treinamento, em outros isso é responsabilidade do Ministério do Interior.

¹²⁹ Ver Diretrizes para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei, Diretriz IB (1).

¹³⁰ Discriminação direta ocorre quando alguém foi tratado de forma menos favorável por causa de uma característica protegida como religião ou orientação sexual, inclusive quando essa característica é apenas percebida, independentemente de sua realidade. Discriminação indireta ocorre quando uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloca uma pessoa com uma determinada característica em maior desvantagem do que outras e não pode ser objetivamente justificada.

exemplo, incluindo meios de comunicação que visem o grupo sub-representado ou estabelecendo contato ativo com as comunidades que estão sub-representadas. É considerada uma boa prática para as forças de segurança examinar opções para fornecer a candidatos com bom potencial, mas que não atendem a um padrão determinado, um treinamento adicional para aumentar suas chances.

4. 2. Formação

Princípios gerais para a formação

Sempre que os recrutas entram no mundo das entidades policiais, eles devem primeiro passar por formação. A duração do treinamento varia, ficando geralmente na faixa de 6 a 18 meses. Na maioria dos países, a formação é realizada em instalações de educação policial, seguido por um período de treinamento “no local de trabalho”, geralmente sob a orientação de um oficial experiente, o chamado mentor. Para ser eficaz, o treinamento deve ser baseado em políticas organizacionais, procedimentos e POPs adequados, que devem ser reforçados na prática para garantir que sejam aplicados de forma eficaz.¹³¹

Para que a formação seja relevante para a prática da aplicação da lei, ela deve ser baseada em experiências do “mundo real”, fazendo uso de cenários da vida real. Isso é particularmente importante para o treinamento em direitos humanos, que deve ser integrado e transversalizado em todos os módulos e materiais de treinamento, em vez de tratado como um módulo separado. Essa integração e transversalização ajudam a garantir que os direitos humanos sejam incorporados à realidade da prática de aplicação da lei.

Às vezes, os direitos humanos são tratados como um assunto isolado, pelo qual todos devem passar, mas ninguém sabe ao certo por quê. Esta abordagem não consegue demonstrar adequadamente como os direitos humanos se relacionam com o trabalho diário dos agentes da segurança pública. Por exemplo, um instrutor pode discutir a proteção do direito à vida sob diferentes instrumentos internacionais, mas é muito mais eficaz vincular essa questão ao treinamento sobre o uso da força e como esse uso da força pode ser minimizado a fim de evitar perdas de vidas.

Os novos recrutas precisam ser treinados nas funções de policiamento, no papel e nas responsabilidades da aplicação da lei na sociedade e em como realizar suas respectivas tarefas, de acordo com as leis e políticas relevantes. Eles devem aprender quando e como usar seus poderes policiais, incluindo o poder de usar a força, como exercer poderes que exigem algum grau de discricão e as responsabilidades associadas a isso. Além disso, os agentes da segurança pública que têm responsabilidades relacionadas à prisão, detenção e tratamento de detentos devem receber treinamento apropriado para essas tarefas específicas.¹³²

Os responsáveis por orientar novos recrutas durante sua formação “no trabalho” devem receber treinamento semelhante que os capacite a saber o que seus recrutas aprenderam. Mais importante, os mentores devem compreender que seu papel é ajudar a incutir uma atitude de trabalho baseada no profissionalismo, respeito pelos direitos humanos e dignidade, vontade de aprender e lidar com a supervisão e o escrutínio de forma positiva e construtiva, e devem servir de exemplo para tais características. Especialmente no caso de reformas que afetam as regras e práticas das entidades policiais, deve-se tomar cuidado para que os instrutores e mentores não reforcem o “antigo” código operacional, frustrando assim essas reformas.¹³³ Isso significa que eles devem ser cuidadosamente selecionados e orientados para garantir que cumpram a agenda de reformas. Em princípio, aqueles que estiveram implicados em violações ou abusos de direitos

¹³¹ Ver Osse, A. (2006), Police Executive Research Forum (PERF), 2012, página 35: “Os participantes também enfatizaram a importância de garantir que política e treinamento estejam em sincronia entre si.”

¹³² Ver CAT, artigo 11; Comitê Contra a Tortura, Observação Geral 20, parágrafo 10.

¹³³ Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2012, Resistance from a training unit can thwart policy reforms, páginas 37-38.

humanos no passado não devem ser autorizados a orientar novos recrutas.

Aqueles em posições de comando devem ser devidamente treinados e preparados para as responsabilidades específicas que carregam, no fornecimento de supervisão eficaz (ou seja, comando direto durante as operações), preparação para as operações, incluindo o desenvolvimento de planos táticos e avaliação de operações e ações, a fim de aprender e tomar medidas adequadas para evitar erros recorrentes. Isso também implica que, quando um agente da ordem pública é promovido, deve ser fornecido treinamento adicional de acordo com as novas responsabilidades, inclusive sobre o uso da força. Na maioria dos países, existem institutos de treinamento de gestão especializados para cargos de liderança, independentemente do seu grau de entrada.

É crucial que o treinamento esteja em conexão clara com o lado operacional das entidades policiais, então as lições aprendidas com a prática das entidades policiais podem ser traduzidas em treinamento, de acordo com o princípio 20 dos PBUFAF, que afirma que “as forças de segurança devem revisar seus programas de treinamento e procedimentos operacionais à luz de incidentes específicos”. Recomenda-se uma troca regular de instrutores que voltem à prática operacional e vice-versa. Isso também é importante em vista de novos instrumentos, tecnologias e táticas que podem ter sido desenvolvidos, seja na prática ou na teoria. As informações sobre o responsável pelo conteúdo do treinamento e registro das atualizações devem ser precisas e transparentes.

Treinamento de uso da força: prático, realista e baseado em cenários

O treinamento do uso da força deve ser baseado em cenários, com ênfase naqueles que o novo recruta provavelmente encontrará na prática. Ao trabalhar nesses cenários baseados na vida real, o recruta aprende a avaliar uma situação a fim de identificar opções de como resolvê-la.

O Princípio 20 dos PBUFAF atribui aos governos e forças de segurança “atenção especial às questões de ética policial e direitos humanos, (...) e às alternativas ao uso da força e de armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, o entendimento do comportamento de multidões, e os métodos de persuasão, negociação e mediação, bem como os meios técnicos, com vista a limitar o uso da força e armas de fogo”.

Na verdade, os recrutas devem aprender como podem lidar com situações de conflito de outras maneiras que não através do uso da força. Eles devem aprender como diminuir a tensão, fazer uso de habilidades de comunicação, como mediação e negociação, e compreender as diferentes táticas que podem implantar.

Os tópicos que devem ser abordados no treinamento relacionado ao uso da força, em sala de aula e, em seguida, reforçados durante o treinamento “no trabalho” incluem:¹³⁴

- Estrutura legal e ética relevante para o policiamento em geral e o uso da força em particular
- Proibição absoluta de tortura e penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes¹³⁵
- Resolução pacífica de conflitos ou habilidades de resolução de conflitos
- Habilidades de comunicação, incluindo métodos de persuasão, negociação e mediação
- Consciência cultural e sensibilidade à diversidade
- Conscientização de gênero, inclusive no contexto de violência sexual e de gênero
- Questões relacionadas à criança, inclusive no contexto de violência contra crianças

¹³⁴ Ver BPUFF, princípio 5(c), 19, 20, 22; CAT, artigo 10; Declaração sobre a Violência contra a Mulher, artigo 4 (i); Estratégias Modelo e Medidas Práticas para a Eliminação da Violência contra Crianças no campo da Prevenção ao Crime e da Justiça Criminal, Capítulo X. Fortalecimento da capacidade e treinamento de profissionais da justiça criminal, artigo 28 (g) e (h); Convenção contra o Racismo; Declaração de Princípios Básicos de Justiça para Vítimas de Crime e Abuso de Poder; Código de Conduta das Nações Unidas para agentes responsáveis pela aplicação da Lei; Diretrizes para a implementação efetiva do Código de Conduta para agentes responsáveis pela aplicação da Lei.

¹³⁵ Ver CAT, artigo 10; Observação Geral No. 20, artigo 7 (Proibição de tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes) adotado em 1992 pelo CDH, § 10.

- Conscientização dos direitos e necessidades das vítimas de crime
- Facilitação de manifestações
- Compreensão sobre o comportamento de multidões
- Investigações criminais profissionais
- Uso de diferentes tipos de equipamentos e armas
- Segurança pessoal e gerenciamento de estresse
- Treinamento em primeiros socorros

Além disso, os agentes da segurança pública devem aprender que nem toda situação exige ação. Este é o curso de ação recomendado caso um oficial possa sair de uma situação sem nenhum resultado negativo, ou caso a situação possa ser melhor tratada por outras agências com respostas mais eficazes.¹³⁶ Se a situação precisar de ação, os agentes devem aprender a considerar meios não violentos primeiro, e somente considerar o uso da força quando os meios não violentos permanecerem ineficazes ou não tiverem probabilidade de sucesso. Mesmo nesses casos, qualquer uso da força deve obedecer estritamente aos princípios da necessidade e da proporcionalidade.

Considerações de segurança pessoal devem ser incluídas no treinamento, pois isso pode ajudar a reduzir a sensação de ameaça em uma determinada situação e, portanto, a probabilidade de um oficial recorrer ao uso da força. Um exemplo pode ser encontrado na Somalilândia, onde o Programa de Educação Integral, que foi desenvolvido com a assistência do UNODC e será oferecido a todos os oficiais de polícia, inclui um módulo de autodefesa, que envolve gestão de conflitos, comunicação, controle não letal e contenção e transporte de prisioneiros.

PERF: REENGENHARIA NO TREINAMENTO SOBRE O USO DA FORÇA POLICIAL (2015)

Em sua última publicação sobre o treinamento do uso da força, o Fórum de Pesquisa Executiva da Polícia (PERF) escreveu:

“Ficou claro que essa questão da redução da escalada era uma das muitas maneiras pelas quais o treinamento de policiais pode ser melhorado. Nosso objetivo é dar aos policiais melhores ferramentas para evitar o uso desnecessário da força, especialmente a força letal”.^a

A pesquisa descobriu que o treinamento de entidades policiais geralmente tinha grande ênfase na abordagem “atire, não atire”, que “[não] fornecia toda a variedade de questões que os policiais precisam considerar”.

a Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2015.

Durante o treinamento real do uso da força (treinamento no campo de tiro, aprender a usar o cassete, colocar algemas), recrutas devem aprender a refletir sobre os princípios que devem ser aplicados sempre que recorrerem ao uso da força, e suas responsabilidades gerais de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos, de modo que eles ou elas, em um estágio posterior, também possam aplicá-los a cenários mais complexos e na prática real, ao agir sob pressão.

Treinar os agentes da segurança pública no uso correto de armas de fogo é essencial, mas em muitos países esse treinamento se limita a limpar a arma, desmontá-la e montá-la de novo e atirar na “mosca”. Isso é claramente insuficiente, de fato, o treinamento com armas de fogo deve incluir um mínimo necessário de prática de tiro e também ser baseado em cenários, onde os alunos devem fazer avaliações de uma situação e decidir se e como responder.

¹³⁶ Ver, por exemplo, PSNI Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management, capítulo 9: Police use of firearms, § 9.107.

Mais especificamente, durante o treinamento real de uso da força, os recrutas devem aprender:

- Obrigações gerais do direito internacional dos direitos humanos e suas implicações
- Princípios de proporcionalidade e necessidade e como aplicá-los em exemplos práticos
- Leis e regulamentos nacionais
- Como usar a força sem armas de forma eficaz
- Como usar vários instrumentos de força e técnicas profissionalmente
- Como usar armas de fogo profissionalmente
- Quando e como interromper o uso da força que começou legalmente, mas não é mais necessária, por exemplo: como evitar ficar emocionalmente carregado, com raiva ou vingativo durante as operações (independentemente de qualquer provocação)
- Que medidas tomar depois de usar força ou armas de fogo
- Questões em torno da cadeia de comando, obrigações com relatórios e por que tais estruturas e obrigações são importantes

Qualquer treinamento fornecido, bem como a escolha dos instrumentos a serem usados, devem ser independentes de qualquer empresa ou interesses comerciais envolvidos na fabricação e comercialização de instrumentos de força.¹³⁷

Teste e certificação

O Princípio 19 dos PBUFAF afirma que os governos e as forças de segurança “devem garantir que todos os agentes da segurança pública sejam (...) testados de acordo com os padrões de proficiência apropriados no uso da força”. Os recrutas devem mostrar que podem aplicar o que lhes foi ensinado na prática, de preferência no contexto de cenários realistas.

Um elemento importante do teste deve ser avaliar se os agentes da segurança pública sabem como empregar a comunicação e outras habilidades táticas para evitar o uso da força, e também se eles sabem como determinar o nível mínimo necessário de força a ser usado e como avaliar a proporcionalidade da força usada para a ameaça encontrada.

O Princípio 19 também afirma que “os agentes da segurança pública que são obrigados a portar armas de fogo devem ser autorizados a fazê-lo somente após a conclusão de um treinamento especial para seu uso”.

Para ser autorizado a usar uma arma de fogo, o recruta deve ter uma certificação para aquele instrumento específico, o que significa que ele deve ser regularmente testado novamente e perder sua licença ou certificação ou tê-la suspensa quando for reprovado em um teste. Nesses casos, os agentes da segurança pública devem ser obrigados a entregar o respectivo instrumento. Isso também pode ser estendido a outros instrumentos de força.

Treinamento de acompanhamento e de atualização

O treinamento não termina depois que os policiais recém-recrutados terminam sua formação básica. As normas e padrões que regem o trabalho das entidades policiais devem ser reforçados em todos os treinamentos e cursos de atualização subsequentes. Essa necessidade também é enfatizada no princípio 18 dos PBUFAF, que destacam a obrigação das forças de segurança de fornecer “treinamento profissional contínuo e completo”.

Em muitos países, é comum que os agentes da segurança pública recebam treinamento regular de atualização sobre o uso de armas de fogo, mas isso não é suficiente. Em vez disso, o treinamento de atualização deve reforçar a consciência constante da necessidade de evitar o uso da força

¹³⁷ Ver Omega Research Foundation, Briefing for the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the use of lethal force during arrest, 2011: <http://www.omegaresearchfoundation.org/assets/downloads/publications/Briefing%20for%20SR%202.pdf>

sempre que possível e das ferramentas que facilitam a aplicação da lei que não dependem da força. Como a essa altura os participantes já têm experiência prática, é importante permitir uma reflexão sobre como lidaram com certas situações, como poderiam ter feito determinadas coisas de forma diferente e evitar o uso da força e como podem usar sua experiência para melhorar suas habilidades e competências na aplicação da lei.

As academias ou faculdades de polícia devem ter registro de treinamento de cada policial que recebeu a formação inicial e chamá-los de volta para cursos de acompanhamento e atualização com base na programação institucional.

4.3. Gestão de desempenho

O Princípio 18 dos PBUFAF afirma que “a contínua aptidão [dos agentes da segurança pública] para desempenhar [suas] funções deve ser objeto de revisão periódica”.

Garantir uma abordagem baseada nos direitos humanos para aplicação da lei requer um processo de gestão de desempenho eficaz, que envolve avaliações regulares de cada membro da equipe com base em indicadores previamente estabelecidos e (em conjunto) desenvolvendo um plano sobre como melhorar o desempenho, onde necessário.

Além disso, uma boa gestão ocorre quando os superiores também verificam a situação pessoal dos agentes da segurança pública sob seu comando. Sem ser intrusivo, um comandante deve perceber e observar quando certas circunstâncias ou operações parecem afetar o julgamento de alguém. Nestes casos, o comandante deve tomar as medidas cabíveis e atribuir outras funções temporariamente. Isso é, por exemplo, reconhecido nos regulamentos da Polícia Nacional da Indonésia, onde o artigo 57 exige que os superiores “estejam cientes das condições de saúde de seus subordinados” e “considerem a capacidade de seus subordinados com a tarefa que lhes foi confiada”.¹³⁸

SUICÍDIO POLICIAL E VIOLÊNCIA FAMILIAR

Existem muitos relatórios sobre policiais que usam suas armas contra si próprios ou contra seus familiares. De fato, os níveis de suicídio entre agentes da ordem pública tendem a ser altos e um dos facilitadores dessa tendência lamentável é o acesso a instrumentos de força, em particular armas de fogo. Além disso, os agentes da ordem pública têm usado seus instrumentos oficiais de força (em particular, armas de fogo) contra seus cônjuges, filhos e outras pessoas em casos de violência doméstica. Quando os instrumentos de força fornecidos em uma qualidade oficial foram usados em incidentes privados, incluindo casos de violência doméstica, isso deve ter consequências disciplinares e, sempre que necessário, criminais. Em muitos países, os agentes da ordem pública são obrigados a deixar suas armas de fogo nos locais de trabalho designados. Também é importante ter programas de prevenção ao suicídio e apoio psicológico para policiais. Na Argélia, por exemplo, as forças de segurança possuem uma série de psicólogos disponíveis para apoiar os membros das agências.

Um aspecto importante do ciclo de gestão de desempenho é supervisionar e avaliar a conduta dos membros da equipe no desempenho de suas funções, incluindo capturas feitas, incidentes de força,¹³⁹ uso de armas de fogo, bem como quaisquer vítimas resultantes de suas ações, à luz de sua localização geográfica e sua estrutura de comando.

¹³⁸ Ver Regulation of the Chief of the Indonesian National Police (INP), No. 8, 2009: www.use-of-force.info.

¹³⁹ Osse, Anneke, Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists, Amnesty International, the Netherlands, 2006.

ELOGIAR OU PUNIR?

No Rio de Janeiro, Brasil, em vez de punir policiais por suas irregularidades, o estado premiou financeiramente 11.749 policiais e outros servidores públicos em abril de 2013 por cumprirem as metas de redução de crimes e atos de violência, incluindo homicídios policiais.¹⁴⁰ Isso ajudou a reduzir os assassinatos policiais, uma vez que as unidades que tiveram um alto número de mortes tiveram menos chance de receber o bônus. Deve-se notar, no entanto, que tal política acarreta grandes riscos quando não inclui uma referência transparente de como o desempenho dos policiais se relaciona com a diminuição dos índices de criminalidade. Sendo assim, os policiais só devem ser recompensados quando reduzem a criminalidade de acordo com a lei. De fato, a definição de indicadores precisos se coloca como um grande desafio na medição de esforços.

a Ver Human Rights Watch, Relatório Mundial, Brasil, 2014: <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/brazil> (em inglês), <https://www.hrw.org/pt/world-report/2014/country-chapters/259992> (em português).

4.4. Sistemas de intervenção precoce

Em alguns países, as forças de segurança fazem uso do chamado “sistema de intervenção precoce” (também conhecido como o “sistema de alerta precoce”) para identificar policiais em risco de má conduta, incluindo o uso de força excessiva, e para fornecer a esses policiais aconselhamento ou treinamento apropriado para corrigir seu desempenho antes que se desenvolva uma situação que justifique uma ação disciplinar formal.¹⁴⁰

Para que tal sistema seja eficaz, relatórios de incidentes que envolveram o uso de força e denúncias de cidadãos precisam ser preenchidos e incluídos no sistema, a fim de permitir uma análise da existência de padrão negativo na conduta de um oficial e para determinar se ele tem um número maior do que a média de incidentes envolvendo o uso de força ou denúncias. Quando tal padrão pode ser estabelecido, os supervisores devem conduzir uma revisão do desempenho da pessoa a fim de detectar as causas subjacentes e decidir se a intervenção é necessária e, em caso afirmativo, que tipo de intervenção poderia efetivamente resolver o problema.

Embora não haja um critério padrão para sistemas de intervenção precoce, um estudo realizado em 2001 concluiu que havia um acordo geral sobre os fatores que ajudam a identificar “policiais problemáticos”, incluindo denúncias de cidadãos, relatórios de descarga de armas de fogo, litígios civis, incidentes de resistência à prisão e perseguições e acidentes veiculares.¹⁴¹ A inclusão em um sistema de intervenção precoce pareceu reduzir significativamente os comportamentos problemáticos e mudar o comportamento tanto dos supervisores quanto dos oficiais identificados. O verdadeiro impacto desses sistemas, no entanto, foi difícil de avaliar, já que normalmente se correlaciona com a cultura geral de responsabilização da agência. O estudo concluiu que “os sistemas de alerta precoce podem ser ferramentas de gestão eficazes, mas são apenas uma das muitas ferramentas necessárias para elevar os padrões e melhorar a qualidade dos serviços policiais”.¹⁴²

BRASIL: ÍNDICE DE APTIDÃO PARA O USO DA FORÇA

No Rio de Janeiro, Brasil, a polícia, com a ajuda da Universidade do Rio de Janeiro, desenvolveu um Índice de Aptidão para o Uso da Força para cada policial, com base em informações de fontes médicas, inclusive de profissionais de saúde mental, e o histórico do oficial sobre o uso da força. No âmbito deste programa, os oficiais que excederem um determinado limite de consumo de munição nos seis meses anteriores e também aqueles que se envolverem em incidentes armados com consequências fatais e não fatais devem ser submetidos a um programa de avaliação e treinamento mensal, onde o uso da força é treinado novamente e a contenção é enfatizada. Para o retorno às funções, os oficiais deverão ser declarados aptos nas avaliações médicas, psicológicas e técnicas. Oficiais que, após participarem do curso, excederem o limite de munição podem receber tarefas administrativas que não envolvem a possibilidade de uso da força.

¹⁴⁰ Samuel Walker and Carol Ann Archbold, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014.

¹⁴¹ Samuel Walker, Geoffrey P. Alpert and Dennis J. Kenny, Walker, *Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officer*, Instituto de Justiça dos Estados Unidos, julho de 2001.

¹⁴² Ibid.

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- A conformidade com os princípios estabelecidos neste manual exige que os agentes da segurança pública tenham a atitude, as habilidades e os conhecimentos corretos, o que, por sua vez, exige uma gestão adequada de recursos humanos, incluindo procedimentos de recrutamento e seleção, formação e treinamento adequado e gestão de desempenho.
- Os processos de recrutamento devem ser justos e eficazes, a fim de selecionar pessoas com o ethos de trabalho certo e estabelecer uma força de trabalho cuja composição seja um reflexo da sociedade em que atua.
- Os novos recrutas devem receber treinamento adequado para facilitar a familiaridade com as regras e procedimentos relevantes para seu trabalho, bem como sua aplicação apropriada.
- Deve ser fornecido treinamento extensivo sobre o uso da força. Para que o treinamento seja relevante para a prática das entidades policiais, ele deve ser baseado em experiências do “mundo real”, fazendo uso de cenários da vida real e incluindo lições aprendidas com práticas anteriores. Aqueles em posições de comando devem ser treinados e preparados para suas responsabilidades específicas.
- É importante que os policiais aprendam que nem todas as situações exigem ação. Se a situação exigir ação, os oficiais devem aprender a considerar meios não violentos primeiro, e somente considerar o uso da força quando os meios não violentos permanecerem ineficazes ou sem probabilidade de sucesso.
- O treinamento com armas de fogo deve incluir um mínimo necessário de prática de tiro e também ser baseado em cenários, onde os oficiais devem fazer avaliações de uma situação e decidir se e como responder.
- O acompanhamento regular e o treinamento de atualização são boas práticas.
- Um processo de gestão de desempenho eficaz envolve avaliações regulares de cada membro da equipe com base em indicadores previamente estabelecidos e um plano desenvolvido em conjunto sobre como melhorar o desempenho. Uma boa gestão de desempenho exige que supervisores também verifiquem a situação pessoal dos agentes da segurança pública sob seu comando.
- Oficiais em risco de usar força excessiva ou arbitrária devem ser identificados o mais cedo possível e medidas necessárias e apropriadas devem ser tomadas para resolver esse problema. O chamado “sistema de intervenção precoce”, para identificar policiais em risco de má conduta e oferecer aconselhamento a eles ou treinamento para corrigir seu desempenho antes que a situação se agrave, é uma forma de conseguir isso.

PARTE III

INSTRUMENTOS DE FORÇA

Capítulo 5. Uma “variedade de meios” para permitir uma resposta diferenciada

Em situações em que o uso da força seja absolutamente necessário, os agentes da segurança pública devem usar a quantidade mínima necessária para atingir o objetivo de aplicação da lei e de uma maneira que seja proporcional à ameaça encontrada. Isso exige que eles sejam capazes de escolher entre diferentes instrumentos, incluindo os chamados instrumentos de letalidade reduzida.

5. 1.Introdução: aplicar meios não-violentos em primeiro lugar

O Princípio 4 dos PBUFAF enfatiza que os agentes da segurança pública devem considerar o uso de meios não violentos primeiro e apenas usar a força quando os meios não violentos “permanecerem ineficazes ou sem qualquer promessa de alcançar o resultado pretendido”.

Isso significa que antes de recorrer à força, os agentes da segurança pública devem sempre esgotar as medidas não violentas, como o uso de barreiras para separar as multidões e a remoção ou proteção de um alvo potencial. Além disso, os agentes devem sempre considerar se podem resolver o conflito por meio do diálogo: existem recursos para comunicação com o(s) sujeito(s)? É possível entrar em contato com alguém que tenha um bom relacionamento com a pessoa e possa conversar com ela (seja pai/mãe, advogado, assistente social ou líder comunitário)? Esperar para agir aumentará as chances de evitar o uso da força?

Todas as opções acima mencionadas evitam ou reduzem a probabilidade do uso da força, ao mesmo tempo em que ajudam os agentes da segurança pública a alcançar seus objetivos.

5. 2.Uma variedade de meios

Quando os agentes da segurança pública precisam recorrer à força, a fim de agir de maneira consistente com os princípios de necessidade e proporcionalidade, o princípio 2 dos PBUFAF convoca os governos e as forças de segurança a “desenvolver uma variedade de meios tão ampla quanto possível e equipar os agentes da segurança pública com vários tipos de armas e munições que permitam um uso diferenciado da força e armas de fogo. Isso deve incluir o desenvolvimento de armas incapacitantes não letais para uso em situações apropriadas, com vistas a restringir cada vez mais a aplicação de meios capazes de causar a morte ou ferimentos a pessoas. Para o mesmo fim, também deve ser possível que os agentes da segurança pública estejam equipados com equipamentos de autodefesa, como escudos, capacetes, coletes à prova de bala e meios de transporte blindados, a fim de diminuir a necessidade de uso de armas de qualquer tipo”.

Os agentes da segurança pública devem ser treinados para resolver conflitos sem ter que recorrer ao uso da força e, quando tiverem de fazê-lo, devem ser capazes de escolher entre uma variedade de tipos de força, a fim de optar pela força mínima necessária para atingir o objetivo exigido, de assegurar que tal uso da força seja proporcional à ameaça enfrentada, e de aumentar quando necessário ou diminuir sempre que a situação permitir; isso às vezes é referido como a “escala de força”, que é um guia útil para a formação de oficiais.

ESCALA DO USO DA FORÇA OU “CONTINUUM” DO USO DA FORÇA

Não se deve entender que a escala do uso da força, ou o continuum do uso da força, implica que agentes da ordem pública devem aumentá-la e reduzi-la passando por todas as escalas, dependendo da resistência encontrada. Na verdade, os agentes da ordem pública não irão (e não devem) tentar todos os meios à sua disposição, um por um, mas irão, com base em sua avaliação, de acordo com o enquadramento jurídico e as políticas em uso, escolher o que acreditam ser a resposta mais apropriada para uma determinada situação.¹⁴³

Em vez disso, o conceito de “escala” implica que os agentes da ordem pública devam ser capazes de escolher entre diferentes instrumentos e tipos de força, permitindo que aumentem e diminuam a força dependendo da situação. Isso requer que sejam equipados e treinados no uso de vários instrumentos e técnicas de força diferentes, de modo que estejam cientes do impacto potencial dos diferentes instrumentos e possam tomar uma decisão informada sobre quando escolher qual instrumento.

a Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2015, página 9: “também precisamos revisar as políticas de uso da força, muitas das quais dependem de conceitos desatualizados de um ‘continuum’ do uso da força, em que os níveis de resistência de um suspeito são combinados com armas e táticas policiais específicas.”

Infelizmente, é comum acreditar que as armas de fogo são os únicos instrumentos de força de que dispõem os agentes da segurança pública. Isso pode levar a uma dependência excessiva dessas armas, resultando em ferimentos desnecessários e perda de vidas.

Uma visão geral dos tipos e instrumentos de força mais comumente usados na aplicação da lei inclui:

Sem uso de instrumentos:

- Técnicas de mão aberta, como levantar a mão aberta ou empurrar alguém para trás com a palma da mão
- Técnicas de ponto de pressão
- Impacto corporal (empurrar)
- Técnicas duras de mãos vazias, como segurar o braço de alguém atrás das costas
- Técnicas de mão fechada (punhos)

Com uso de instrumentos:

- Varas, cassetetes, bastões
- Uso de escudos para empurrar as pessoas para trás
- Algemas e outras contenções
- Irritantes químicos, como spray de “pimenta” ou spray OC e gás lacrimogêneo
- Canhão de água
- Cães e outros animais
- Armas de eletrochoque, incluindo pistolas de choque, cassetetes e “tasers”
- Armas de impacto cinético, como balas de plástico ou borracha, cartuchos “bean bag”
- Armas de Fogo

Esta lista não é abrangente, visto que existem muitos outros instrumentos de força, e novos estão sendo desenvolvidos regularmente. Na prática, a maioria das aplicações de força por entidades policiais não envolve o uso de instrumentos, mas, em vez disso, o uso das mãos, braços e corpo de um oficial para empurrar ou puxar o sujeito para obter o controle.¹⁴³

Apenas os instrumentos que foram devidamente testados e autorizados por lei para uso, que tenham regras e regulamentos robustos que regem seu uso e que sejam usados de acordo com estas regras devem ser empregados.¹⁴⁴ Quando os instrumentos de força são novos, pode haver

¹⁴³ Ver Police Executive Research Forum, 2015; Michael R. Smith, J.D., Robert J. Kaminski, Geoffrey P. Alpert, Ph.D. e.a. A Multi-Method Evaluation of Police Use of Force Outcomes: Final Report to the National Institute of Justice, NCJRS, julho de 2010: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/231176.pdf>

¹⁴⁴ Em uma situação de emergência, os agentes da segurança pública podem usar qualquer coisa para defender a si próprios ou a outros, desde que justificado. Entretanto, eles devem receber instrumentos eficazes, para que não tenham que depender de ferramentas improvisadas.

regulamentos provisórios que normatizam seu uso durante a fase piloto. Nunca devem ser usados instrumentos que não estejam de acordo com as diretrizes ou para outros fins diferentes daqueles para os quais foram projetados. Deve-se evitar uma situação em que os agentes da segurança pública portem seus próprios instrumentos de força pelos quais a agência se recusa a assumir a responsabilidade.

5.3. Instrumentos de letalidade reduzida

Os princípios 2, 4 e 5 estabelecem que, onde a força for necessária, a força graduada deve ser usada, tanto quanto possível. A disponibilidade de equipamentos de letalidade reduzida permite que os policiais evitem o uso de armas de fogo ou permitam um uso gradual da força mais eficaz. Conforme observado na seção anterior, a fim de diminuir “a aplicação de meios capazes de causar morte ou ferimentos a pessoas”, os PBUFAF incumbem governos e forças de segurança a desenvolver instrumentos de letalidade reduzida.¹⁴⁵

Desde a adoção dos Princípios Básicos em 1990, houve uma evolução significativa no desenvolvimento de armas de letalidade reduzida. Embora algumas dessas armas façam parte dos instrumentos mais tradicionais fornecidos aos agentes da segurança pública, incluindo o cassetete, há uma variedade crescente de instrumentos recém-desenvolvidos, incluindo armas químicas, de trauma contuso, armas de choque elétrico, armas acústicas¹⁴⁶ e armas de energia direcionada,¹⁴⁷ que devem ser distribuídas apenas para pequenas unidades especializadas dentro da polícia.

UM ADICIONAL INSTRUMENTO DE FORÇA, EM VEZ DE UM SUBSTITUTO

A emissão de armas de letalidade reduzida pode, de fato, levar a uma menor dependência do uso de instrumentos que podem causar morte ou ferimentos graves (neste sentido, ver princípio 2 dos PBUFAF), mas isso depende das características específicas do respectivo instrumento, sua eficácia, as quantidades de dor que inflige e seu lugar na escala de força. Pesquisas mostram que, na prática, os policiais usam seus instrumentos de força de letalidade reduzida não como substitutos das armas de fogo, mas como uma arma adicional ao arsenal que já possuem. Como resultado, armas de letalidade reduzida não levam a um menor uso de armas de fogo.⁸ Além disso, instrumentos de letalidade reduzida às vezes são usados como ferramenta de punição, o que pode resultar em maus-tratos e não pode ser qualificado como uso legítimo da força.

A Outros exemplos incluem armas de ondas milimétricas que usam feixes focalizados de radiação eletromagnética para aquecer o alvo; substâncias odoríferas que afetam uma pessoa ou grupo de pessoas; e armas ópticas, como lasers, desorientadores de LED ou luz brilhante, que usam feixes de luz para afetar a visão do alvo; Dymond and Corney, “The use of ‘less-lethal’ weapons in law enforcement,” capítulo 2, em Casey-Maslen (ed.), *Weapons Under International Human Rights*

O Princípio 3 dos PBUFAF atribui aos Estados a tarefa de “avaliar cuidadosamente” o desenvolvimento e implantação de armas de letalidade reduzida e o uso de tais armas deve ser “cuidadosamente controlado”.

Frequentemente, a escala de força é compreendida como indo de não letal a menos letal e a letal, mas na prática os diferentes instrumentos de força não podem ser categorizados tão facilmente. Ao longo dos anos, numerosos estudos têm mostrado que alguns dos instrumentos menos letais realmente correm o risco de ser letais ou causar lesões graves, dependendo do tipo de instrumento, mas também do contexto em que for usado e das suas características, bem como da condição de saúde da vítima.¹⁴⁸

É importante que existam leis nacionais claras e acessíveis e regulamentos internos de aplicação da lei que estejam de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos, estipulando

¹⁴⁵ PBUFAF refere-se a “armas incapacitantes não letais”. No entanto, tornou-se uma boa prática usar o termo “menos letal” para enfatizar que esses instrumentos podem ser letais. Isso indica que, no curso normal de seu uso pretendido, armas menos letais têm um risco menor de causar morte ou ferimentos graves do que armas de fogo. No entanto, não existe uma definição internacionalmente acordada de armas menos letais.

¹⁴⁶ Armas acústicas, embora não sejam letais nem capazes de infligir ferimentos visíveis, podem causar dor significativa e podem até causar surdez. Além disso, são incapazes de atingir uma pessoa específica e, portanto, invariavelmente impactam negativamente os espectadores.

¹⁴⁷ Outros exemplos incluem armas de ondas milimétricas que usam feixes focalizados de radiação eletromagnética para aquecer o alvo; substâncias odoríferas que afetam uma pessoa ou grupo de pessoas; e armas ópticas, como lasers, desorientadores de LED ou luz brilhante, que usam feixes de luz para afetar a visão do alvo; Dymond and Corney, “The use of ‘less-lethal’ weapons in law enforcement,” capítulo 2, em Casey-Maslen (ed.), *Weapons Under International Human Rights Law*, op. cit.

¹⁴⁸ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, 1 de abril de 2014, parágrafos 101-107.

quais tipos, como e quando diferentes equipamentos ou armas podem ser usados. Os Estados também devem trabalhar juntos para implementar protocolos internacionais para o treinamento e uso de armas de letalidade reduzida.¹⁴⁹ O treinamento deve permitir que os usuários abordem o uso desses instrumentos menos letais de maneira semelhante às armas de fogo, ou seja, tratand-os como potencialmente letais.¹⁵⁰

O desenvolvimento de meios de força de letalidade reduzida se expandiu rapidamente em todo o mundo, principalmente por iniciativa do setor corporativo que viu grande potencial comercial em seu desenvolvimento e varejo. A desvantagem de sua proliferação é a dificuldade de rastrear todas as armas disponíveis e realizar pesquisas aprofundadas. Além disso, o desenvolvimento e o uso de novas ferramentas são cada vez mais ditados pelos interesses da indústria do que pelas necessidades das entidades policiais, o que é uma tendência indesejável que tem levado à militarização das unidades policiais em vários países.¹⁵¹ O Estado deveria estar no controle dos tipos de equipamentos que seus agentes utilizam e com que finalidade. O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas recomendou que os Estados realizem testes completos, independentes e científicos de armas de letalidade reduzida para controle de multidões, por exemplo, e que os resultados de tais testes devem informar os regulamentos nacionais e internos.¹⁵² Em última análise, as necessidades do Estado devem orientar, em vez de seguir, o que a indústria deve desenvolver.

USO DE SISTEMAS AUTÔNOMOS NA APLICAÇÃO DA LEI

O Relator Especial das Nações Unidas sobre assassinatos extrajudiciais, sumários ou arbitrários^a examinou o uso de armas cada vez mais autônomas na aplicação da lei e as possibilidades de que a despersonalização crescente do uso da força — por meio de tecnologias de entrega de força não tripulada — possa infringir os padrões de direitos humanos. Seu relatório destaca possíveis áreas em que armas não tripuladas podem ser potencialmente usadas no contexto de aplicação da lei, incluindo controle de multidões; ação contra classes específicas de criminosos, como fugitivos da prisão ou caçadores ilegais; e fornecimento de proteção perimetral em torno de edifícios específicos.

O Relator Especial observa que os agentes da ordem pública têm um dever muito mais forte de considerar as circunstâncias específicas de cada caso individual antes de usar a força, incluindo a intenção subjetiva daqueles contra os quais a força é usada, do que durante o conflito armado. Além disso, os sistemas não tripulados geralmente não permitem a captura.

O Relator Especial, portanto, sugeriu que é necessário considerar seriamente se os sistemas não tripulados, em particular os sistemas de armas autônomas usados no contexto da aplicação da lei, seja com força letal ou menos letal, podem ser considerados armas legais per se.

a Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumários ou Arbitrárias, A/69/265, 6 de agosto de 2014, parágrafos 65-87.

5.4. Como decidir quando usar que tipo de força?

Com os vários instrumentos de força à disposição de agentes policiais, como eles podem decidir qual instrumento constitui a força apropriada em uma determinada situação? É impossível regular em detalhes que tipo de força deve ser utilizada precisamente em quais circunstâncias, e quando e como escalar para o próximo nível de força, pois obviamente isso depende das circunstâncias, incluindo o tipo de resistência colocada pelo suposto suspeito. A discricção outorgada aos agentes da segurança pública na decisão sobre qual instrumento escolher é uma característica fundamental do policiamento profissional.¹⁵³

¹⁴⁹ Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e/ou associação pacífica e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumários ou arbitrárias sobre a gestão adequada de reuniões, 2016, § 55.

¹⁵⁰ Ver Omega Research Foundation, Briefing for the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, on the Use of Lethal Force during Arrest, 2011.

¹⁵¹ Small Arms Survey (2011): States of Security, capítulo 3, p. 94. Download: <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html> Além disso, o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumários ou arbitrárias enfatiza que há uma necessidade urgente de diretrizes claras tanto para o desenvolvimento como para o emprego dos novos instrumentos de força. Além disso, "pode ser necessário restringir o comércio internacional e a proliferação dessas armas". Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumários ou Arbitrárias, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, parágrafo 106.

¹⁵² Conselho de Direitos Humanos, "Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan, Report of the Secretary General", A/HRC/25/38, § 15, disponível em: https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/regularsessions/session28/documents/a_hrc_28_44_en.doc

¹⁵³ Osse, Anneke, Understanding Policing: a Resource for Human Rights Activists, Amnesty International, the Netherlands, 2006.

Na prática, discricção significa que, dentro das restrições da lei e da política, o(s) agente(s) da ordem pública, ou seus comandantes, quando estiverem presentes, estão autorizados a decidir sobre a necessidade de usar a força em uma determinada situação e também sobre que nível de força pode ser considerado proporcional. Às vezes, tais decisões precisam ser tomadas em uma fração de segundo, o que coloca grande responsabilidade sobre o agente envolvido, o que significa que ele ou ela precisa ser bem treinado para avaliar as situações conforme se apresentam e decidir sobre uma resposta adequada. A discricção deve ser contrabalançada pela responsabilidade: os agentes da segurança pública devem registrar as decisões e ações tomadas e, posteriormente, relatar os motivos e as circunstâncias em que foram tomadas, de modo que sua conduta possa ser submetida ao controle e supervisão adequados.

O tipo e o nível de força usados devem ser consistentes com os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Essa consistência depende dos seguintes fatores:

- O objetivo do policiamento a ser alcançado
- A ameaça ao(s) agente(s) da ordem pública ou terceiros
- O tipo de resistência (esperada)
- A conduta do sujeito que está sendo confrontado
- O tempo disponível para tomar uma decisão
- O nível de autoproteção
- A disponibilidade de outros recursos, incluindo a possibilidade de solicitar reforços
- A área e a presença de transeuntes não envolvidos
- As instruções ou informações recebidas pelo agentes de segurança pública
- As habilidades dos agentes
- A gravidade da infração que foi ou pode ser cometida

CONSIDERAÇÕES TÁTICAS

Agentes da ordem pública devem considerar questões táticas ao decidir como lidar com situações de conflito. Tais considerações incluem:

A área é geograficamente ou funcionalmente adequada para empregar a força pretendida?

Qual será o impacto no grau de cooperação do suposto suspeito se ele for confrontado com uso da força agora?

Qual será o impacto no grau de cooperação da comunidade se confrontada com uso da força agora?

A presença de mais - ou menos - ou tipos diferentes de agentes (como por exemplo equipe com boas habilidades de negociação, de um grupo étnico específico, que falem a língua local, que conhecem a comunidade, de cargos mais altos, etc) poderá ajudar a minimizar ou evitar o uso da força?

Que instrumentos devem ou não ser expostos a fim de acalmar a situação?

A polícia não deve sempre fazer uso de todos os recursos de força, mesmo quando tem o direito legal de fazê-lo. Às vezes a situação é amenizada naturalmente, já que, na verdade, a intervenção das entidades policiais acaba por vezes alimentando uma tensão em progresso.

Agentes da ordem pública devem sempre lembrar que existe a opção de desengajar-se (ou seja, realizar uma retirada tática),¹⁵⁴ mesmo que temporariamente, quando a situação se intensifica de forma perigosa, ou quando continuar a intervenção pode levar ao perigo.

Uma retirada tática pode permitir que outras opções sejam consideradas, tais como buscar cobertura alternativa, esperar por reforços, unidades especializadas que possam conter a situação.¹⁵⁵ Tal ação, no entanto, deve ser tomada tendo em vista a obrigação de exercer a devida diligência na proteção de pessoas sob a jurisdição do Estado. Portanto, a retirada não é uma

¹⁵⁴ Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2012-2015.

¹⁵⁵ Ver Royal Canadian Mounted Police, Incident Management/Intervention Model: Tactical Repositioning: <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/incident-management-intervention-model-imim>

opção adequada, por exemplo, quando tiver o efeito de facilitar um ataque a uma minoria ou a um grupo desprivilegiado pela maioria ou grupo dominante, já que isso seria invariavelmente uma omissão na proteção de direitos desse grupo.

PREVENIR REAÇÕES EXAGERADAS: A NECESSIDADE DE DESACELERAR*

Interações tensas frequentemente se desenvolvem em razão da simples recusa de uma pessoa a cumprir as ordens de um policial. Policiais reportam que tiroteios frequentemente resultam do que são chamados de problemas de “percepção”, nos quais um suspeito, frequentemente durante uma perseguição a pé, faz um movimento brusco que é percebido como a tentativa de sacar uma arma. É apenas mais tarde que se toma conhecimento de que a pessoa estava pegando um telefone celular ou outro objeto. Pode ser extremamente difícil para policiais avaliarem tais situações e garantirem sua própria segurança, especialmente quando dispõem de meros segundos para fazer uma avaliação. Por essa razão, durante uma conferência organizada pelo Fórum de Pesquisa Executiva da Polícia (FPEP) sobre essa questão, chefes de polícia fizeram referência às vantagens de “desacelerar” interações difíceis e de refletir sobre a tática para evitar ficar encurralado em um incidente de alta tensão.

a Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2012, página 36.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DE SEATTLE, ESTADOS UNIDOS*

Um policial não deve usar a força física:

- Para punir ou retaliar
- Contra indivíduos que os confrontam apenas verbalmente, a menos que a vocalização impeça a legítima aplicação da lei ou contenha ameaças específicas de ferir os policiais ou outros
- Em pessoas algemadas ou imobilizadas de alguma outra forma, exceto em circunstâncias excepcionais em que as ações do indivíduo devam ser impedidas imediatamente para impedir ferimentos, fugas, ou a destruição de propriedade. O uso da força em indivíduos imobilizados será examinado de perto e de forma crítica. Policiais devem articular ambos:
 - As circunstâncias excepcionais, e
 - Porque nenhuma alternativa razoavelmente eficaz ao uso da força pareceu ser viável.
- Para impedir um indivíduo de engolir uma substância, como um saco plástico contendo substâncias controladas ou outras evidências.
- Para extrair uma substância ou item de dentro do corpo de um suspeito sem mandado.

Quando não usar a força

É boa prática especificar nos regulamentos de uso da força as circunstâncias ou casos em que o uso da força não é legal e, portanto, proibido.

Além disso, agentes da segurança pública nunca devem usar a força para obter informações ou confissão de fato ou culpa (ver capítulo 8).

Em alguns países as POPs listam explicitamente o tipo de força proibida de ser exercida pela polícia, fornecendo exemplos detalhados como a proibição de golpear a cabeça de alguém contra uma parede. Isso pode ser uma boa prática, em particular como ferramenta para tratar de padrões de uso da força ilegais, arbitrários ou excessivos dentro de uma força de segurança.

5.5. Matrizes e modelos de uso da força

Alguns Estados desenvolveram políticas voltadas a fornecer orientação em relação ao tipo de força mais apropriada para lidar com variados tipos de resistência.

DIFERENTES MODELOS DE ORIENTAÇÃO

Matriz de uso da força, Nigéria

A “situação ou tipo de ameaça representada pelo infrator/suspeito”, que vai desde cooperativa, resistente (passiva, semi-ativa ou ativa), a combativa (possível dano físico, dano físico, dano físico grave ou morte), é colocada na primeira coluna. A segunda coluna identifica o tipo de resposta que o policial pode executar (presença física, mão suave, mão forte, cassetete, letal). O modelo também indica a linguagem e posturas defensivas que devem acompanhar a resposta.

Modelo de uso da força^a, usado por muitas agências

O modelo é uma representação gráfica das diretrizes para o uso apropriado da força em relação às ações de um indivíduo.

Modelo de gerenciamento/intervenção de incidente, Canadá^b

Este modelo é mais dinâmico, pois vê incidentes como “eventos em constante evolução”, o que requer análise e avaliação de risco contínua por parte dos policiais envolvidos. O processo de constante análise de risco também ajuda a explicar como o comportamento (e opções de intervenção) pode ir de cooperativo a combativo (da comunicação à força letal) em frações de segundo sem passar por outras fases de comportamento ou opções de intervenção. A decisão de qual tipo de força usar depende de fatores situacionais, do ambiente, número de envolvidos, possíveis habilidades do indivíduo em questão, conhecimento do indivíduo, tempo e distância, sinais de ameaça e comportamento do indivíduo, percepção e considerações táticas.

^a John C. desmedt, The Use of Force Model, 1982: <http://www.pss.cc/uofm.htm>

^b Ver Royal Canadian Mounted Police, Incident Management/Intervention Model: <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/incident-management-intervention-model-imim>

AUMENTANDO E REDUZINDO A FORÇA

Agentes da ordem pública devem manter em mente que situações mudam e que o uso da força pode ser justificado em certo ponto, mas que isso pode mudar enquanto o incidente ocorre. Como mencionado por um chefe de polícia em uma conferência organizada pelo Fórum de Pesquisa Executiva da Polícia (FPEP) sobre essa questão:

“Uma das coisas que descobri em meu tempo como policial é que é fácil para nós subirmos no contínuo de uso da força, mas que a parte difícil é voltar a descer e efetivamente apaziguar as situações. São eventos dinâmicos acontecendo. Um policial pode usar um certo nível de força de forma legítima em determinado ponto, mas isso não quer dizer necessariamente que a mesma janela estará aberta três, quatro, cinco segundos depois em um evento que se desenrola.”^a

^a Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2012, p. 1; Terrill, w. E. A. Paoline III and J. Ingram, Final Technical Report draft: Assessing Police Use of Force Policy and Outcomes. NCJRS, fevereiro de 2012: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/237794.pdf>

Embora modelos como esse possam ser úteis, eles também são criticados por um número de razões. Argumenta-se que prejudicam a tomada de decisões por aumentar o medo de problemas relativos à responsabilização e podem não levar em consideração as qualidades e habilidades particulares que indivíduos ou grupos policiais trazem a cada situação.

Um problema de muitos modelos de uso da força é que são baseados em um princípio de “uso da violência encontrada + 1”, o que significa que o agente de ordem pública deve sempre estar um passo à frente da violência que encontra. Consequentemente, seu uso pode levar à intensificação da violência no lugar de permitir uma oportunidade de apaziguamento, possivelmente levando a um uso da força que falha em cumprir os requisitos de necessidade e proporcionalidade.

O MODELO DE DECISÃO NACIONAL, REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE^a

O Reino Unido afastou-se dos modelos de uso da força que seguem uma escala de força, adotando em seu lugar o Modelo de Decisão Nacional. O modelo é genérico e pode ser aplicado tanto a incidentes espontâneos quanto a operações planejadas; se executado por um indivíduo ou por um time de pessoas; e a situações operacionais e não-operacionais. Ele tem seis elementos chave. No núcleo está o código de ética, que contém os princípios e normas de comportamento profissional que devem guiar as decisões e ações da polícia. O modelo começa com a coleta de informações e inteligência; análise de ameaças e risco e desenvolvimento de uma estratégia operacional; consideração de poderes e políticas; identificação de opções e contingências; então, tomada de ação; e revisão do que aconteceu. O modelo é cíclico, em que a ação oferece nova informação, que por sua vez precisa ser analisada. Decisões tomadas devem ser registradas e sujeitas a revisão.

^a Ver College of Policing, National decision Model, 2014.

O tipo de política que é mais adequada a um contexto em particular depende do contexto ao qual será aplicada: em países onde o poder individual de tomar decisões parece levar a muitos incidentes de abuso da força, uma política pode ajudar a reduzi-los. No entanto, adotar uma política não será suficiente se não for acompanhada de medidas para sua implementação e para garantir seu cumprimento, em especial treinamento, planejamento, instruções adequadas e responsabilização.

5.6. Equipamentos de proteção, comunicação e autodefesa

Governos e forças de segurança não têm obrigações somente para com cidadãos, mas também para com sua própria equipe. Uma noção inerente aos Princípios como um todo é a de que agentes da segurança pública têm direito de serem treinados adequadamente para analisar uma situação e prevenir sua intensificação, usar técnicas de comunicação efetivamente e apaziguar uma situação, e se o uso da força for necessário, eles devem ser treinados em como fazê-lo adequadamente e de forma alinhada às normas e diretrizes internacionais. Além disso, saber proteger-se e a seus colegas não ajuda apenas a salvar a vida de outros, mas também as de outros agentes afetados. O mesmo se aplica a ter um bom equipamento. Como o CICV afirmou: “equipamentos, em particular equipamentos de proteção e dispositivos de comunicação, são fundamentais para manter o controle de uma situação e prevenir violência”¹⁵⁶

Equipamentos de proteção

A partir do reconhecimento de que agentes da segurança pública às vezes têm que operar em situações potencialmente perigosas e, por vezes, fatais, entende-se que eles devem estar adequadamente protegidos e providos de equipamentos de autodefesa. O Princípio 2 dos PBUFAF solicita que Estados forneçam equipamentos como “escudos, capacetes, coletes à prova de balas e meios de transporte blindados.” Isso garante a proteção dos agentes da segurança pública ao mesmo tempo em que reduz a necessidade de uso da força (letal), levando à proteção da vida de todos os envolvidos. O Relator Especial em execuções arbitrárias, sumárias ou extrajudiciais faz referência à experiência da Irlanda do Norte, onde depois que os policiais foram equipados com escudos táticos e macacões à prova de fogo houve drástica redução de uso da força¹⁵⁷

Equipamentos de comunicação

Em alguns países, agentes da segurança pública são enviados a zonas perigosas, onde há alto índice de confrontos violentos, sem a possibilidade de comunicarem-se entre si. Em tal situação, quando um agente se vê confrontado com perigo em potencial, ele ou ela está mais propenso a usar sua arma ou outros tipos de força simplesmente para proteger-se porque não tem a possibilidade de chamar reforços.

De fato, além de equipamentos de proteção, é importante fornecer dispositivos de comunicação relevantes e funcionais aos agentes de ordem pública para que eles possam pedir reforços quando necessário, informar seus superiores de desenvolvimentos durante a operação e compartilhar informações com os colegas. Comunicação efetiva em situações dinâmicas é também essencial para assegurar que todos os agentes envolvidos na operação estejam cientes de informações atualizadas e para que confusões que possam levar a exageros ou maus usos da força sejam minimizadas ou eliminadas.

Além de garantir comunicação eficaz entre agentes da segurança pública da mesma unidade ou agência, diferentes agências envolvidas em uma operação, bem como serviços médicos e de emergência, devem poder comunicar-se facilmente entre si.

¹⁵⁶ Ver ICRC, 2011, p. 18.

¹⁵⁷ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011, § 104.

É boa prática equipar agentes da segurança pública e seus veículos, quando em patrulhamento ou durante operações, com rádios operando em frequências reservadas apenas para comunicações policiais. Comunicações policiais via rádio são normalmente vedadas ao público e devem ser gravadas para permitir revisões e análise após o evento.

5.7. Obtendo instrumentos de força

A emissão de armas em uma situação específica deve ser baseada em uma análise das ameaças locais ou domésticas, necessidades e objetivos de policiamento.

Antes de começar o processo de aquisição, os requisitos do equipamento necessário devem ser detalhados e especificados: o que o equipamento deve fazer, em qual circunstância (curto ou longo alcance, contra um indivíduo ou uma multidão), e para qual objetivo policial? Quando essas questões não são bem formuladas com antecedência, há o risco de que as recomendações do fabricante sejam mais relevantes do que as verdadeiras necessidades da agência ou unidade policial.¹⁵⁸ De fato, a seleção de instrumentos deve ser independente de interesses corporativos.

Qualquer instrumento de força novo deve ser minuciosamente testado antes de ser designado para uso em campo; dados e informações sobre capacidades e funções fornecidas pelos fabricantes não devem ser aceitas sem serem testadas independentemente antes da apresentação do instrumento à agência policial. Estados devem estabelecer um processo formal de avaliação e análise de novas armas, que deve incluir:¹⁵⁹

- Uma análise de necessidades
- Determinação de requisitos operacionais
- Avaliação técnica (o que pode ou não fazer, facilidade de manuseio, riscos de manuseio, confiabilidade, precisão, eficácia)
- Avaliação médica dos riscos de saúde associados com cada tipo de “arma menos letal” em específico
- Impacto nos direitos humanos¹⁶⁰
- Testes de performance operacional¹⁶¹

É boa prática, durante a fase de testes, consultar especialistas médicos, cientistas, defensores dos direitos humanos e outras partes relevantes.

A avaliação deve informar diretamente as políticas de restrição às situações em que a arma pode ser usada e o treino oferecido a seus usuários. É importante observar que cada tipo de arma deve ser avaliado individualmente já que os efeitos podem variar imensamente mesmo entre diferentes armas de uma mesma categoria geral. O risco de abuso oferecido especificamente pela arma em questão deve ser levado em consideração.

Quando for o caso, o dispositivo deve ser adaptado para prevenir tal abuso ou, quando não for possível, diretrizes devem ser desenvolvidas para prevenir que o abuso aconteça. Funções extra que as armas podem ter devem ser analisadas com cuidado para avaliar se são necessárias e os

¹⁵⁸ Ver Small Arms Survey, 2011, p. 88: “A proliferação de produtos menos letais genéricos às vezes encoraja agências policiais a adquirir armas sem considerar se o equipamento é destinado a alvos individuais ou ao controle de multidões. Enquanto granadas de gás lacrimogêneo são implicitamente aceitas pela polícia como uma forma de dispersar multidões desordeiras, não há diretriz internacional oficial sobre como outros sistemas mais recentes de armamentos, como lançadores cinéticos, devem ser usados. Em muitos casos as recomendações dos fabricantes substituem aquisições orientadas pela doutrina.”

¹⁵⁹ Ver College of Policing, Use of force, firearms and less lethal weapons, 2013.

¹⁶⁰ Ver Omega Research Foundation (2011): “Sem isso é difícil assegurar que tais armas sejam compatíveis com o artigo 3 dos Princípios Básicos de uso da força e armas de fogo, o qual afirma que “armas não-letais incapacitantes ... devem cada vez mais restringir a aplicação de meios capazes de causar morte ou ferimento a pessoas”; ou seja, que qualquer arma adotada deve ser menos danosa do que alternativas já existentes.”

¹⁶¹ A arma deve ser testada na prática, por uma amostra da comunidade policial, e diretrizes claras devem ser expedidas para seu uso. Dispositivos devem ser adequados para uso na maioria das pessoas de uma população, incluindo homens e mulheres, pessoas com deficiência, pessoas potencialmente embriagadas e outros que possam ser particularmente vulneráveis.

riscos que oferecem. Armas de fogo com “função automática” devem permitir a desativação da função. Equipamentos para gravar digitalmente e em áudio o uso do instrumento de força devem ser habilitados para facilitar qualquer investigação subsequente e também para proteger o policial de acusações indevidas.¹⁶²

A decisão de qual equipamento adquirir deve ser tomada em conjunto com o usuário final, incluindo os agentes policiais. Em países onde agentes da segurança pública podem unir-se a um sindicato, representantes do sindicato podem desempenhar um papel importante de consultoria nessa questão. Finalizados os processos de avaliação e análise, e baseando-se nos resultados dos testes de performance, programas de treinamento podem ser desenvolvidos para auxiliar no processo de implementação do instrumento.

Instrumentos podem ser adquiridos para uma unidade especial altamente especializada, como por exemplo um time da SWAT ou uma Unidade Antiterrorismo, mas isso não deve levar à proliferação de tais armas por todas as unidades policiais, incluindo aquelas com funções mais gerais.

É recomendada a elaboração de uma lista central de equipamento aprovado, sendo ela nacional ou particular a cada agência policial. A responsabilidade pela aquisição de instrumentos de força, escolha de munição e desenvolvimento de diretrizes pode ser atribuída à própria agência policial ou ao Ministério relevante. De qualquer forma, para fins de responsabilização, deve ser definido claramente, preferencialmente por lei, quem pode autorizar a escolha de armamentos e ficar responsável por adquiri-los. Por exemplo, na Argentina, a Diretoria Nacional de Logística, que atua sob o Ministério Nacional de Segurança, coordena planos logísticos da polícia e forças de segurança e oferece supervisão e implementação.

INSTRUMENTOS QUE NÃO INCLUEM UMA ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS HUMANOS PARA A MANUTENÇÃO DE ORDEM PÚBLICA:

- Armas projetadas para causar sofrimento desnecessário, como cassetetes com espinhos ou algemas de dedos
- Munição incendiária, ou seja, munição que produz fogo
- Fumaça de fósforo branco
- Baionetas afixadas à arma de fogo
- Artilharia bem como armas lançadas por meio de aeronave
- Qualquer arma que seja ilegal sob convenções internacionais, como minas terrestres

O processo de aquisição em sua totalidade deve ser conduzido sob grupo de supervisão eficaz ou controle democrático independente de interferências políticas, policiais ou comerciais e constituído de uma variedade de especialidades incluindo direitos humanos, direito, bem como representantes da classe médica e civil. Quando for aplicável, é recomendado convidar organizações da sociedade civil que trabalham com segurança ou direitos humanos para participar do processo de revisão. Além disso, é boa prática publicar e submeter à revisão de pares todo o processo de aquisição e suas diretrizes. A tática de como usar o instrumento pode ser mantida em sigilo, mas o tipo de equipamento, diretrizes de uso, testagem e seleção devem ser públicas.

Idealmente, deveria haver ciência geral por parte da população em relação à natureza da arma proposta e seus efeitos, etc. O público não deve ser mantido no escuro sobre novas armas usadas pelas entidades policiais.

¹⁶²Ao mesmo tempo, deve-se levar em conta que tais gravações podem ter sérias implicações no que diz respeito a direitos humanos, particularmente em relação ao direito à privacidade. Ao mesmo tempo, essa funcionalidade pode também desencorajar o abuso por parte de agentes da segurança pública. Cada vez que uma agência decide usar essa função, deve pesar cuidadosamente todas as considerações conforme for relevante no contexto específico.

Instrumentos militares de força para fins de policiamento (civil)

Em certos países há uma tendência de adquirir equipamentos desenvolvidos para fins militares para uso policial, como por exemplo no contexto da luta contra o terrorismo, mas também na luta contra crimes violentos, especialmente cartéis de drogas e gangues. Às vezes essas transferências acontecem simplesmente porque há um excedente de instrumentos militares. A tendência de entidades policiais em alguns países de adquirirem ainda mais equipamento militar é preocupante, já que organizações com diferentes objetivos e culturas operacionais passaram a usar o mesmo tipo de arsenal.¹⁶³

O uso de armas militares pode ser inapropriado para entidades policiais, e dada sua natureza, pode tornar mais difícil o cumprimento da obrigação de aplicar a força mínima necessária para alcançar os objetivos legítimos de aplicação da lei. Uma desvantagem adicional é o impacto que pode ter na imagem das entidades policiais frente ao público, já que pode ter um efeito adverso nas relações entre comunidade e entidade policial.

Em geral, instrumentos militares de ofensiva não devem ser usados por entidades policiais. Caso sejam necessárias para uma situação em específico, devem ser usadas apenas por unidades especiais treinadas para usá-las, sob supervisão especial e somente com autorização dos níveis mais altos da hierarquia.

ESTADOS UNIDOS: INTERVENÇÕES PROPOSTAS PARA EQUILIBRAR A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO MILITAR

Nos Estados Unidos, um programa para transferir equipamento militar para agências de polícia locais^a tornou-se recentemente alvo de rigorosa investigação.^b Uma avaliação solicitada pelo Escritório do Presidente concluiu que supervisão mais adequada é necessária e também que a aquisição de novos armamentos deve ser acompanhada de treinamento adequado - incluindo treinamento em direitos humanos. Além disso, concluiu que devem existir mecanismos de responsabilização das agências de força policial pelo mau uso ou má aplicação do equipamento, já que tais ações podem corroer “a parceria e a colaboração com os cidadãos para a prevenção de crimes e resolução de problemas que está no cerne de uma atividade policial eficaz”.

a Ver Executive Office of the President, Estados Unidos. Review: Federal Support for Local Law Enforcement Equipment Acquisition, dezembro 2014: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/federal_support_for_local_law_enforcement_equipment_acquisition.pdf

b Ver “Obama’s Cautious First Step Toward demilitarizing the Police”, The Atlantic, 1 de Dezembro de 2014: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/12/obamas-cautious-first-step-toward-demilitarizing-the-police/383305/>; “Obama Offers New Standards on Police Gear in wake of Ferguson Protests”, New York Times, 1 Dezembro de 2014: http://www.nytimes.com/2014/12/02/us/politics/obama-to-toughen-standards-on-police-use-of-military-gear.html?_r=0

¹⁶³ Ver Small Arms Survey, 2011, p. 93: “Observar o desenvolvimento de armas militares pequenas é a maneira mais confiável de prever o que os policiais serão apresentados em um futuro próximo.”

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Os Estados devem equipar seus agentes policiais com uma variedade de instrumentos por meio da disponibilização de equipamento e do desenvolvimento de habilidades, para que assim eles possam escolher respostas diferenciadas para as situações que encontram, mantendo-se alinhados com normas e diretrizes internacionais, incluindo os PBUFAF.
- Desenvolver políticas de uso da força para oferecer orientação em termos de quando escolher qual tipo de força pode ajudar agentes da segurança pública em suas decisões.
- Instrumentos de força menos letais que apresentam grande risco à vida devem estar sujeitos às mesmas normas das armas de fogo, mas com o entendimento de que, quando possível, o uso de tais armas deve ser exaurido antes que se recorra ao uso de força letal.
- O treinamento deve permitir aos usuários que abordem o uso dessas armas menos letais de forma similar ao de armas de fogo, ou seja, tratando-as como potencialmente letais.
- Agentes da ordem pública devem sempre lembrar que existe a opção de desengajar-se (ou seja, realizar uma retirada tática), mesmo que temporariamente, quando a situação se intensifica de forma perigosa, ou quando continuar a intervenção pode levar a perigo.
- O poder de tomada de decisões conferidos a agentes policiais no que diz respeito a qual instrumento usar é uma característica fundamental do policiamento profissional. O poder de decisão deve ser contrabalanceado pela responsabilização: agentes devem gravar decisões e ações e reportá-las posteriormente para que supervisão e controle eficazes possam ser feitos. É boa prática equipar agentes da segurança pública e seus veículos, quando em patrulhamento ou durante operações, com rádios operando em frequências reservadas apenas para comunicações policiais que sejam gravadas para serem avaliadas após o evento.
- Qualquer instrumento de força novo deve ser minuciosamente testado e avaliado antes de ser expedido para uso em campo, com atenção especial a riscos e medidas de resposta apropriadas para mitigação.
- Em geral, instrumentos militares de ofensiva não devem ser usados por entidades policiais. Caso sejam necessárias para uma situação em específico, devem ser usadas apenas por unidades especiais treinadas para usá-las, sob supervisão especial e somente com autorização dos níveis mais altos da hierarquia.

Capítulo 6. Orientações para os instrumentos de força mais usados pelos agentes da segurança pública

Este capítulo analisa diferentes instrumentos de força que são comumente empregados ao redor do mundo, incluindo cassetetes, algemas e outros instrumentos de contenção, cães e cavalos, substâncias químicas que provocam irritação e ardência, canhões de água, armas de eletrochoque, projéteis cinéticos de impacto usados com lançadores e armas de fogo. Ele discute as táticas que devem guiar o uso dos instrumentos baseadas nas normas e diretrizes internacionais de direitos humanos, assim como nas boas práticas reconhecidas pela profissão. Estas orientações devem ser incluídas nas políticas e regulamentações domésticas.

6.1. Princípios gerais para todos os instrumentos

Em concordância com o princípio da legalidade, antes de sua distribuição, os instrumentos de força discutidos neste capítulo devem ser testados e autorizados adequadamente e autoridades policiais devem desenvolver regulamentações ou outras orientações oficiais para seu uso.

As regulamentações devem abordar o instrumento e, quando aplicável, sua munição, como é usado e em quais circunstâncias.¹⁶⁴ Elas devem proibir expressamente a modificação de um instrumento de força para torná-lo mais potente, como por exemplo, a instalação de uma peça de metal em uma das extremidades do cassetete para aumentar o peso do bastão, etc. Em países onde é prática comum expedir um instrumento de força específico a longo prazo a um agente, ele deve ser regularmente checado para verificar se houve modificação e se ainda está adequado ao uso.

O uso de qualquer instrumento discutido neste capítulo só deve ser justificado através da determinação de autoridade legal para a aplicação da força e de embasamentos objetivos e fundamentados para fazê-lo. É importante observar que cada aplicação individual do instrumento precisa ser justificada, e não apenas seu primeiro uso.

Portanto, agentes da segurança pública devem sempre:

- Avaliar a situação.
- Decidir se é necessário o uso de força ou se existem outros meios de alcançar o objetivo em questão.
- Decidir qual força máxima é admissível.
- Decidir qual força mínima poderia atingir o objetivo em questão.
- Aplicar a força se nenhuma outra opção viável está disponível.
- Reavaliar a situação e decidir por aplicar a força novamente ou por aumentar ou reduzir sua intensidade.

Este é um processo cíclico e contínuo de análise que perdura até que o objetivo tenha sido alcançado ou que as circunstâncias tenham mudado de forma que o uso da força não seja mais necessário.

Cada instrumento de força traz vantagens e riscos. Os riscos devem ser reduzidos tanto quanto possível. Além disso, nenhum dos instrumentos aqui discutidos trazem a garantia de serem sempre eficazes.

Dessa forma, o uso de qualquer instrumento de força discutido neste capítulo deve estar condicionado ao treino adequado para seu uso, reforçado com revisões regulares. O treinamento deve ser baseado em situações hipotéticas, práticas e o mais próximo possível da realidade, e deve permitir ao usuário articular verbalmente os fatos que levaram ao uso da força.

¹⁶⁴Observe que em situações de autodefesa agentes da segurança pública podem usar qualquer coisa que esteja a seu alcance, contanto que seja proporcional à situação e que respondam por seu uso posteriormente.

Sempre que possível, deve haver um alerta antes do uso de um instrumento de força, e o indivíduo alertado deve ter a oportunidade de cumprir as ordens dadas antes que a arma seja usada.

Agentes da ordem pública que aplicam o uso da força, independentemente do instrumento usado, são pessoalmente responsáveis por fazê-lo e, portanto, devem ser identificáveis. Eles devem registrar, em detalhes, qualquer caso de uso da força e reportá-lo a seus superiores. Devem ser chamados a responder por suas ações e demonstrar que agiram de forma responsável e dentro dos limites legais e operacionais relevantes. Estar seguindo ordens não é desculpa para o uso arbitrário ou excessivo da força.

Supervisores e comandantes são responsáveis pela legitimidade de suas ordens, pela adequação da supervisão que prestam, pela qualidade dos relatórios e instruções que fornecem antes de uma operação e pela averiguação e avaliação posterior dos fatos ocorridos. Também é sua responsabilidade intervir quando for de seu conhecimento que um dos agentes tem um histórico problemático de uso da força.

REGULAMENTAÇÕES DE FÁCIL ACESSO E POPs DISPONÍVEIS AO PÚBLICO

A maior parte dos materiais do Reino Unido são públicos, incluindo suas políticas de uso da força, regulamentações, manuais de orientação de como usar vários instrumentos de força, além de relatórios de avaliação sobre operações específicas e outras questões de interesse. Até recentemente, a Associação dos Chefes de Polícia (ACPO) era responsável por desenvolver as políticas e orientações sobre diversas questões de policiamento.^a Em 2013, no entanto, o Reino Unido estabeleceu o Instituto de Polícia, cujas responsabilidades incluem determinar diretrizes e desenvolver políticas e orientações para o policiamento. O Instituto incorporou a maior parte das orientações da ACPO para vários instrumentos de força a um conjunto de materiais agora chamado "Prática Profissional Autorizada". Alguns desses materiais de orientação foram atualizados para refletir as mais recentes jurisprudências nacionais e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.^b Dentro do Reino Unido, a Irlanda do Norte tem um histórico de violência entre comunidades que exige muito do trabalho dos policiais. O uso da força pela Polícia Real do Ulster (PRU), tanto em operações de contraterrorismo quanto em operações de estabelecimento da ordem pública, levou a críticas ao Estado; depois dos acordos de paz de 1997 (Acordo de Belfast), a PRU foi reformada e agora é conhecida como Serviço Policial da Irlanda do Norte (SPIN). O SPIN tem um Manual de Políticas, Procedimentos e Orientações para Gestão de Conflitos que cobre vários tópicos relacionados ao uso da força. O manual está disponível na íntegra na Internet.^c

a. Esses manuais não tinham força de lei, mas era esperado que as entidades policiais do Reino Unido aderissem às orientações estabelecidas para assegurar a conformidade entre as forças policiais. A orientação reflete todas as regulamentações legislativas e complementares relevantes, além das boas práticas atuais. Os materiais foram compilados por representantes e especialistas das áreas de conhecimento relevantes e levaram em consideração a contribuição de outras partes interessadas. Agências locais puderam então usar as orientações para escrever suas próprias POPs ou simplesmente usar o manual respectivo como referência.

b. Ver <https://www.apoginascollege.police.uk>

c. <https://www.psn.police.uk/advice-information/our-publications/corporate-policy/conflict-management-manual/>

6.2. Instrumentos de força

Cassetetes

Descrição e uso

Um cassetete é um bastão que às vezes inclui uma empunhadura posicionada em ângulo reto em relação à haste principal, usado para conter ou segurar uma pessoa, cutucar ou bater em alguém, normalmente nos grandes grupos de músculos dos membros. Existem vários tipos de cassetete. Alguns cassetetes têm o miolo macio, enquanto outros têm o miolo de metal, o qual obviamente representa um risco maior de ferir alguém. Alguns são extensíveis. Os mais longos representam um risco maior, já que podem infligir uma quantidade maior de força. Um cassetete não deve ser pesado demais, idealmente não mais do que meio quilo. É mais difícil de manusear algo mais pesado do que isso, podendo levar a ferimentos mais graves. Em alguns países, agentes da segurança pública usam modelos mais tradicionais. A polícia das Filipinas, por exemplo, está equipada com um bastão feito de rattan - uma fibra natural semelhante à palha¹⁶⁵. Já na Índia, a

¹⁶⁵ Ver Philippines National Police Manual, 2010, em: www.use-of-force.info

polícia usa um bastão de madeira chamado “lathi”.

Um cassetete possui várias funções principais como instrumento de força:

- É um sinal de autoridade que dá legitimidade à equipe policial e indica a capacidade de uso da força.
- Pode ser usado defensivamente para proteger a polícia ou outras pessoas de agressões físicas, dado seu potencial de bloqueio. Segurar o cassetete “na mão do cassetete” pode ter um efeito dissuasivo frente a novas possibilidades de violência “já que é uma clara demonstração da resposta pretendida pela polícia a agressores reais ou em potencial”.¹⁶⁶
- Pode ser usado para aplicar força com o objetivo de sujeitar, controlar, ou desarmar uma pessoa para fins de prisão. Por exemplo, sendo usado para imobilizar o braço de alguém.
- Pode ser usado para obrigar alguém a mover-se conforme a vontade dos agentes da segurança pública, através de técnicas de imobilização, por exemplo.
- Pode também ter outros usos não-relacionados ao uso da força.

Dada a variedade de funções que o cassetete pode ter, o treino no seu uso é uma parte essencial dos esforços de uma agência policial para desenvolver a capacidade de diferenciar o uso da força conforme o objetivo e a ameaça encontrada. Um cassetete não deve ser letal quando usado adequadamente.

Riscos e como reduzi-los

O uso de cassetetes e equipamentos similares pode causar lesões cerebrais e até a morte se os golpes forem dirigidos à cabeça ou outras partes sensíveis do corpo.¹⁶⁷ O Manual do SPIN indica que “qualquer uso de cassetete tem o claro potencial de causar ferimentos a uma pessoa e destruir ou danificar propriedade”. Em qualquer circunstância em que um cassetete tenha sido usado pela polícia, cada agente será solicitado, individualmente, a justificar a legalidade, necessidade e proporcionalidade de suas ações”.¹⁶⁸

Na Irlanda do Norte, qualquer uso de cassetete deve ser reportado e os policiais devem submeter seus cassetetes à inspeção. Em ocasiões em que um agente de maior patente dá orientações a outros policiais para empunhar seus cassetetes, a pessoa que dá as ordens deve também preencher um relatório, especificando o número de policiais envolvidos, o tamanho estimado da multidão, etc. A Corregedoria de Polícia da Irlanda do Norte conduziu uma avaliação sobre o uso do cassetete em 2013, e fez recomendações específicas para a melhoria dos treinamentos iniciais e de revisão, e para aumentar a consistência dos registros de uso da força feitos pela equipe policial.¹⁶⁹

Cuidados especiais

- Os policiais devem sempre exercer a moderação e avaliar se levantar o cassetete vai causar o efeito desejado, sem a necessidade de atingir ninguém.
- Deve-se tomar cuidado para não atingir ninguém na cabeça ou em partes do corpo onde ficam órgãos vitais, incluindo os rins, ou na região da virilha.¹⁷⁰ Outras áreas de risco são as articulações, as quais podem ser facilmente lesionadas ou até mesmo quebradas, canelas, calcanhares, as costas, devido ao risco de lesão na espinha, o pescoço e o esterno.
- Quando um policial atinge alguém repetidamente ou quando a pessoa já está no chão,

¹⁶⁶ Ver PSNI Manual of Policy Procedure and Guidance on Conflict Management, capítulo 5: Batons.

¹⁶⁷ Anistia Internacional e Omega Research Foundation, The human rights impact of less lethal weapons and other law enforcement equipment, 2015, p. 16, disponível em: https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/human_rights_impact_less_lethal_weapons_doha_paper.pdf.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ver Office of the Ombudsman for Northern Ireland, Relatório de Pesquisa 02/2003, Março 2003: <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/ombudsman/po03report2.pdf>.

¹⁷⁰ Ver, por exemplo: United States Institute of Peace, Draft Model Police Powers Act, 2008.

isso pode ser considerado uso excessivo da força e deve ser investigado como tal. A tentativa de controlar uma pessoa excessivamente violenta é um evento dinâmico em que os agentes da segurança pública precisam ajustar suas respostas à conduta que encontram.

REGULAMENTAÇÃO DO USO DO CASSETETE

A Regulamentação Portuguesa dos Limites do Uso de Meios Coercitivos pela Polícia Nacional (2004), em seu capítulo 2, seção 6.6, afirma: “golpes de cassetete em certas áreas do corpo (áreas vermelhas, como a cabeça, pescoço e espinha) são proibidas em função de suas consequências potencialmente letais, a menos que exista uma ameaça potencialmente letal em contrapartida.”

O Manual Peruano de Direitos Humanos para a Polícia (2006) instrui os policiais de forma semelhante a evitar golpes de cassetete na cabeça, pescoço e tórax.

Algemas e outras contenções

Descrição e uso

Algemas são instrumentos usados universalmente para a contenção e controle de pessoas que representem risco de violência ou de fuga. Elas não sofreram nenhuma alteração significativa desde sua introdução. Consistem em pequenos anéis conectados, feitos de metal, por exemplo, aço inoxidável ou niquelado, às vezes de plástico, e são usadas para unir e prender as mãos de alguém, tanto à frente do corpo como atrás, pelas costas, com as palmas das mãos voltadas para fora.

Alguns tipos de algemas ficam mais apertadas se não tiverem trava dupla, caso alguém tente removê-las à força. Outros tipos são fixos. Com as mãos presas corretamente por algemas, a maior parte das pessoas fica sob controle, já que elas dificultam a fuga. No entanto, alguns suspeitos podem manter o comportamento agressivo e medidas adicionais podem ser necessárias, incluindo a contenção de membros (ver abaixo).

Riscos e como reduzi-los

É considerado boa prática usar somente algemas de trava dupla para evitar que fiquem apertadas demais. Por questões de segurança, algemas não devem ser usadas para algemar uma pessoa a outra ou a um objeto.

Algemas ou outros meios de contenção nunca devem ser usados com o único intuito de punir alguém, ou mantidas no corpo além do tempo necessário ou uma vez que a pessoa não represente mais risco de violência ou fuga. Em alguns países, algemas são sempre usadas no ato da prisão ou para o transporte de detentos, independente do nível de ameaça que representam. No entanto, o uso das algemas não é sempre essencial e pode criar desconforto desnecessário. Algemas só devem ser usadas quando houver uma razão objetiva para crer que o infrator pode escapar ou usar violência contra os agentes da segurança pública ou outras pessoas.¹⁷¹

A idade, gênero, tamanho e força aparente e condição física de uma pessoa são fatores a serem levados em consideração na decisão de algemá-la ou mantê-la algemada. Por exemplo, se a pessoa tem uma condição de saúde que pode ser agravada com o uso das algemas, isso pode ser considerado injustificado e vir a ser uso excessivo da força. Alguns países proíbem explicitamente o uso de algemas ou outras contenções em mulheres que estejam visivelmente grávidas.¹⁷² Quando algemas estão em uso, a condição de saúde da pessoa deve ser monitorada para assegurar que não haja nenhum risco particular de ferimento ou de morte.¹⁷³

¹⁷¹ Ver PSNI Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management, capítulo 6: Handcuffs.

¹⁷² Ver, por exemplo, a Lei Policial da Armênia (2001), artigo 29.4: “A aplicação de medidas especiais (por exemplo, bastões de borracha, algemas, gás lacrimogêneo, etc.) contra mulheres com sinais observáveis de gravidez, pessoas com deficiência óbvia e menores (com exceção do caso de ataques armados, resistência armada e ataques de grupo que põem em risco a vida e a saúde da pessoa)[...] é proibida [...]”. (Conforme citado na Anistia Internacional, Uso da Força, Diretrizes para a Implementação dos Princípios Básicos para o Uso da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei das Nações Unidas, 2015, p.140).

¹⁷³ Ver ACPD Guidance on the Use Of Handcuffs, 2009: <http://www.npcc.police.uk/documents/FoI%20publication/ Disclosure%20Logs/Unifomed%20Operations%20FOI/2013/003%2013%20Att%2015%20of%2015%20Guid- ance%20on%20the%20Use%20of%20Handcuffs.pdf>

As algemas devem ser removidas assim que não forem mais necessárias. De qualquer modo elas normalmente são removidas assim que a pessoa é levada a uma área segura de contenção.

Quando agentes da segurança pública usam algemas, eles devem reportar seu uso posteriormente, e também delimitar o período de tempo de uso das algemas antes de sua remoção. O Manual do SPIN determina que todos os agentes devem “registrar todos os usos de algemas em seus cadernos oficiais e incluir as seguintes informações:¹⁷⁴

- Se as algemas foram checadas e ajustadas.
- Se as algemas estavam com a trava dupla.
- Se os agentes avisaram a pessoa detida que a resistência às algemas pode causar ferimentos.”

Algumas contenções são completamente proibidas. As Regras mínimas padrão para o tratamento de prisioneiros (daqui em diante “RNMs”, também conhecidas como “Regras de Nelson Mandela”), recentemente revisadas, afirmam que o uso de correntes, ferros ou outros instrumentos que sejam inerentemente degradantes ou dolorosos é proibido.¹⁷⁵ O Relator Especial sobre tortura declara que o uso de contenções físicas “inerentemente desumanas, degradantes ou dolorosas”, como cintos de eletrochoque, cadeiras de contenção, correntes ou ferros, não devem ser usadas como contenção em nenhum momento, assim como sedativos, neurolépticos ou outras drogas também não devem ser usadas com propósitos similares.¹⁷⁶

Contenção de membros

Contenções de membros são desenvolvidas e usadas por agentes da segurança pública para restringir a extensão dos movimentos dos braços e/ou pernas, quando os agentes encontram violência ou ameaça de violência ou quando alguém resiste ativamente enquanto algemado. Por exemplo, no Canadá, a Real Polícia Montada do Canadá (RPMC) implementou contenções de pernas que consistem em um pedaço de corda e cliques com os quais as pernas do suspeito são presas; sua aplicação é feita para impedir que a pessoa chute e/ou soque e permite o transporte seguro em um veículo até uma área de contenção segura.

Contenções de membros só devem ser usadas pelo tempo necessário, por agentes que receberam treinamento apropriado que tenha incluído uma visão compreensiva das consequências médicas associadas ao uso de tais dispositivos, tais como trombose venosa profunda, assim como riscos relacionados a condições conhecidas como asfixia posicional e transtorno comportamental agudo.¹⁷⁷ Em função dos riscos médicos para a pessoa contida dessa forma, contenções de membros só devem ser usadas em situações excepcionais e devem ser facilmente removidas. Além disso, a ACPO afirma que qualquer dispositivo adotado deve ser revisado por um médico para minimizar o potencial de lesionar alguém.¹⁷⁸

Contenções de membros feitas de metal, como algemas de pernas ou correntes que conectam os membros a algemas ou cintos, devem ser evitadas. Contenções leves devem sempre ter preferência, conforme as Regras de Nelson Mandela. Deve haver uma proibição absoluta de contenções com pesos e de contenções não-ajustáveis, tais como aros fixos, correntes ou grilhões.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Regras mínimas padrão para o tratamento de prisioneiros (Regras de Nelson Mandela), regra 47(1). As RNMs foram adotadas pela Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal em sua vigésima quarta sessão, ocorrida em Viena, de 18 a 22 de maio de 2015, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, unanimemente adotadas pela Assembleia Geral (UN-Doc A/Res/70/175) em 17 de dezembro de 2015.

¹⁷⁶ Ver relatório intercalar do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanas ou degradantes. A/68/295, 9 de agosto de 2013, parágrafo 58

¹⁷⁷ Ver PSNI Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management, capítulo 7: Limb restraints: http://www.psnipolice.uk/chapter_7_-_limb_restraints.pdf

¹⁷⁸ Ver ACPO Guidance on the Use of Limb Restraints, 2009: <http://www.acpo.police.uk/documents/uni-formed/2009/200905UNGLR01.pdf>

Amarrações de porco, ou seja, amarrar as mãos aos pés nas costas, não devem ser usadas devido ao desconforto desnecessário e ao sofrimento que causam, além do risco de asfixia que representam. O uso de amarrações de porco pode ser configurado como tratamento ou punição cruel, desumana e degradante.

Cães e cavalos

Descrição e uso

Na aplicação da lei, cães são usados para procurar pessoas ou bens (por exemplo, explosivos, drogas, etc.) ou como instrumento de força. Esta seção será sobre o uso de cães apenas como instrumento de força.

Cães são tipicamente usados como auxílio na busca, perseguição, apreensão e detenção de indivíduo que ativamente resiste à captura ou agride o policial; para desarmar um suspeito munido de arma de fogo ou outras armas; para guardar e escoltar suspeitos após a captura; para defender de ataques; e para proteger cidadãos e propriedade.¹⁷⁹ Em alguns países cães só podem ser usados contra infratores (presumidos) de crimes violentos graves.

Além disso, cães podem ser empregados como dissuasivos em situações de desordem geral. Eles também podem ser usados como apoio em cordões de segurança, escolta de marchas e grupos, auxílio na dispersão de multidões ou ajuda na captura ou detenção de alguém.¹⁸⁰

Cães não devem ser usados de forma ofensiva em situações de ordem pública. O emprego de cães em situações de ordem pública depende de um plano tático desenvolvido como preparação para o evento e que especifique claramente para que serão usados e sob quais condições.

Riscos e como reduzi-los

É essencial que as capacidades e limitações do uso de cães sejam completamente compreendidas antes de seu emprego. O cão e seu tutor devem ser bem treinados e a orientação do tutor deve ser ouvida antes do emprego do cão. A combinação “cão e tutor” deve ser autorizada. Quando empregados, cães podem estar usando focinheira ou não, presos à guia ou não. Cada opção tem, obviamente, impacto e níveis de risco diferentes. Cães devem ser treinados para “achar e latir” e não para “achar e morder”.

Em geral:

- Apenas cães treinados devem ser usados, em combinação com seu tutor.
- Cães só podem ser usados por um tutor de cães qualificado sobre o qual recai total responsabilidade.
- Usar um cão sem focinheira deve ser considerado um nível superior extremo da escala de força e só deve ser feito em situações específicas pré-recomendadas.¹⁸¹
- A decisão de empregar um cão e suas razões, bem como consequências, sempre devem ser registradas.

Cães não-treinados nunca devem ser usados, e cães nunca devem ser guiados por policiais que não foram habilitados para essa tarefa.

Uso de cavalos durante aglomerações¹⁸²

Cavalos são úteis para obter um panorama geral da situação, monitorar dinâmicas em multidões e fazer contato com pessoas no chão. Também são úteis para encerrar eventos. Como cavalos costumam ser bastante intimidantes, as pessoas tendem a obedecer às instruções dadas.

¹⁷⁹ Ver Anneke Osse, Understanding Policing: a Resource for Human Rights Activists, Amnesty International, the Netherlands, 2006; ACPO Police Dogs Manual of Guidance, 2011: http://www.dyfed-powys.police.uk/media/1817/pdce_dog_manual_of_guidance_2011_foi_version.pdf

¹⁸⁰ Ver College of Policing, Tactical options, 2014.

¹⁸¹ Ver United States Institute of Peace, Draft Model Police Powers Act, 2008.

¹⁸² Ver College of Policing, Tactical options, 2014.

É essencial que as capacidades e limitações dos cavalos como opção de força sejam completamente compreendidas antes de seu uso. Autorização específica deve ser obtida antes do emprego de cavalos e deve-se buscar o aconselhamento do comandante do regimento de polícia montada. Seu emprego deve ocorrer em concordância com o plano tático.

Cavalos podem ser usados para lançar-se sobre um grupo de pessoas violentas e dispersá-lo, portando o cavaleiro um cassetete. Também podem oferecer apoio para policiais a pé. O cavalo não deve ser usado para atropelar e pisotear pessoas, já que isso seria obviamente extremamente perigoso. Policiais a pé devem ser treinados para quando forem mobilizados pela polícia montada. Deve haver rotas de fuga para as multidões.

O uso de cavalos é útil dependendo da situação, do terreno e também do tipo de violência encontrada. O uso de cavalos nem sempre é apropriado, por questões de segurança. Assim como em todos os casos envolvendo o uso de animais, seu bem-estar e proteção devem ser assegurados.

PERSPECTIVAS DOS DIREITOS HUMANOS SOBRE O USO DE CÃES E CAVALOS

Em seu Manual sobre Direitos Humanos e Entidades Policiais^a, ACNUDH levanta várias preocupações de direitos humanos em relação ao uso de cães e cavalos, particularmente no contexto de controle de multidões.

Por exemplo, ele aponta vários estudos que indicam o alto número de lesões sérias e permanentes, frequentemente com complicações médicas graves, causadas por mordidas de cães. Ele também faz referência a um estudo que indica que o emprego de cães em situações de uso da força, em algumas agências, aumentou quase 40 vezes o risco de lesão em comparação a outros métodos menos letais. Outra preocupação expressada foi a necessidade de usar unidades caninas de forma culturalmente sensível. Em algumas culturas ou religiões, cães são considerados impuros. Isso deve ser considerado ao usá-los para viabilizar reuniões de tais comunidades.

A respeito do uso de cavalos, o Manual enfatiza que, apesar do uso de cavalos oferecer vantagens incomparáveis no monitoramento e controle de multidões, o cavaleiro não tem controle total do corpo inteiro do cavalo e nem sempre é capaz de corrigir a intensidade do uso da força exercida instantaneamente. É essencial usar cavalos nas situações apropriadas e avaliar a possível reação da multidão antes de fazê-lo. Por exemplo, por questões de segurança, cavalos não devem ser usados próximo a barreiras. Quando usados para dispersar multidões, rota de fuga devem ser identificadas e comunicadas ao público.

a ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 9 (Direitos Humanos e Policiamento de Reuniões Públicas e Protestos), páginas 220-221

Irritantes químicos: spray de pimenta e gás lacrimogêneo

Descrição e uso

Existe uma variedade de irritantes químicos usados pelas entidades policiais, normalmente para controle de tumultos. São conhecidos, portanto, como agentes de controle de multidões ou RCAs (na sigla em inglês).¹⁸³

Diferentes tipos de agentes químicos têm diferentes efeitos e, portanto, seus usos estão sujeitos a diferentes implicações legais. RCAs afetam os sentidos periféricos. No entanto, existem outros intoxicantes químicos (por exemplo, derivados de fentanil) que afetam o sistema nervoso como anestésicos e que nunca devem ser usados por entidades policiais devido ao risco de morte e invalidez permanente.¹⁸⁴ Os RCAs mais conhecidos são designados coloquialmente como spray de pimenta e gás lacrimogêneo.¹⁸⁵

¹⁸³ Ver Chemical Weapons Convention (CWC), artigo 2: "Agente de Controle de Tumulto" é definido como "qualquer substância química não listada nas tabelas de armas químicas, capaz de provocar irritação aos sentidos rapidamente ou provocar efeitos físicos debilitantes em humanos, os quais desaparecem dentro de um curto espaço de tempo após o fim da exposição."

¹⁸⁴ Ver a posição do CICV sobre o uso de agentes químicos tóxicos como armas policiais, disponível em: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/legal-fact-sheet/2013-02-06-toxic-chemicals-weapons-law-enforcement.htm>

¹⁸⁵ Os produtos químicos mais usados pelas entidades policiais incluem 2-Clorobenzilideno malononitrilo (CS), Cloroacetofenona (CN), e Diben-zoxazepina (CR), os quais são frequentemente chamados de "gás lacrimogêneo", e Oleoresina Capsicum (OC) e ácido pelargônico e vanililamina (PAVA), frequentemente chamados de "sprays de pimenta".

Quais são seus efeitos?

Todos os RCAs causam irritação intensa e dor nos olhos, trato respiratório e pele, resultando em choro, tosse, apertos no peito e dificuldades respiratórias. Esses efeitos costumam ser acompanhados de pânico e ansiedade. Efeitos mais graves, como vômito e surgimento de bolhas na pele também podem ocorrer, bem como dano permanente aos olhos, pele e pulmões, dependendo do grau de exposição.

A toxicidade dos diferentes RCAs varia, e a severidade das lesões causadas depende de uma combinação de fatores, incluindo o agente químico específico, sua concentração, a duração da exposição, o modo de aplicação (líquido, fumaça, aerossol, pó), o ambiente (interno/externo e condições climáticas), e as vulnerabilidades da vítima (idade, condições de saúde). As concentrações do ativo químico podem variar muito entre diferentes armas e não existem padrões internacionais para a regulamentação das armas comercializadas pelos fabricantes. Solventes misturados com agentes de controle de tumulto também podem ser tóxicos.

A exposição a altas concentrações de tais agentes químicos, ou a exposição por período prolongado, pode causar lesões graves e até mesmo a morte. Portanto, o uso de RCAs deve ser controlado cuidadosamente e não devem ser usados em espaços pequenos e fechados. Mesmo pequenas concentrações podem causar lesões sérias a grupos vulneráveis, como crianças, idosos ou pessoas com alta sensibilidade ou condições de saúde como a asma.

Agências policiais devem, portanto, certificar-se de usar somente RCAs cientificamente testados e que o impacto de seu uso seja revisado. Em casos de um agente de controle de multidões apresentar efeitos a longo prazo, uma análise deve ser conduzida para determinar se tais efeitos podem ser prevenidos por meio de melhor supervisão e treinamento ou se o uso do agente de controle deve ser descontinuado.¹⁸⁶

Irritantes químicos acionados por dispositivos portáteis são amplamente usados por entidades policiais em todo o mundo. Eles normalmente ficam no baixo extremo da escala de força e na maioria dos países os policiais têm ampla autonomia sobre seu uso.

Tais dispositivos são acionados a curta distância. O suspeito recebe o agente no rosto, para que fique temporariamente debilitado ou desorientado. Podem ser usados a uma distância de até 4 metros, mas a melhor taxa de precisão é obtida a uma distância de 1,25 a 2 metros. O Manual da SPIN, por exemplo, indica que o spray não deve ser usado nas seguintes circunstâncias:

- A uma distância de menos de um metro
- Em um espaço fechado (por exemplo, dentro de um carro)
- Em uma pessoa algemada ou imobilizada
- Como tática de dispersão de multidões (devido à possibilidade de afetar outros policiais e observadores inocentes)
- Em todos os casos já mencionados, “policiais devem estar preparados para justificar não apenas o uso do spray, mas também sua decisão de usá-lo nas circunstâncias em questão”. Pode se passar até um minuto antes que os efeitos possam ser notados e estes podem durar horas.

Riscos e como reduzi-los

O uso de irritantes químicos implica no risco de lesão a si mesmo ou a outros, incluindo outros agentes policiais.¹⁸⁷ Um irritante químico nem sempre é eficaz e pode levar a mais resistência e agressão por parte do indivíduo em questão. Não deve ser usado contra pessoas armadas, já que pode levar a tiros indiscriminados. Conforme o manual do SPIN, “se a arma de fogo estiver

¹⁸⁶ ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 5.

¹⁸⁷ Ver também ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 5 (Direitos Humanos e o Uso da Força).

apenas próxima, o spray pode ser útil para impedir que um indivíduo se arme. Devido aos perigos extremos, uso em tais circunstâncias devem ser considerados cuidadosamente”. Também não deve ser usado contra pessoas que estão dirigindo.

Tais sprays podem ser usados contra infratores violentos, com a exceção daquelas armados com armas de fogo ou armas similares de acionamento a longa distância, já que o fracasso em incapacitar o indivíduo “imediatamente” aumenta o risco para todos os presentes.

Na Irlanda do Norte, o SPIN reconhece que os sprays portáteis podem ser usados de forma abusiva e, portanto, seu manual começa com a afirmação de que qualquer abuso desses dispositivos pode ser caracterizado como agressão e levar a investigações internas e externas.

Cartuchos e granadas de gás lacrimogêneo são projetados para dispersar grupos que representam ameaça direta e imediata, e apenas quando métodos convencionais de policiamento tenham sido usados e tenham falhado, ou se não tiverem potencial para sucesso.

Em situações de ordem pública, o uso de gás lacrimogêneo fica claramente num nível superior extremo da escala de força, já que é difícil dirigi-lo a pessoas específicas e, portanto, provavelmente afetará e ferirá espectadores não envolvidos. Por sua natureza, não é capaz de discriminar e, como resultado, todos os observadores são afetados. De fato, foi apontado pelo Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas que “gás não discrimina entre manifestantes e não-manifestantes, pessoas saudáveis e pessoas com problemas de saúde.” Ele também alerta para a modificação da composição química do gás com o propósito de provocar dor intensa em protestantes e, indiretamente, observadores.¹⁸⁸ Por essa razão, algumas agências policiais não usam granadas de gás lacrimogêneo, já que não as consideram ferramentas apropriadas à aplicação da lei por sua incapacidade de discriminar, além do risco de intensificação de conflitos e outros males causados pela fuga abrupta da multidão.

EXEMPLOS NACIONAIS DO USO DE GÁS LACRIMOGÊNEO

O Manual Nacional de Polícia das Filipinas tem uma cláusula explícita determinando que gás lacrimogêneo e canhões de água podem ser usados “apenas [para marchas e manifestações] quando a aglomeração pública tem violência real ou sérias ameaças de violência, ou quando ocorrer a destruição deliberada de propriedade”.^a Na Tunísia existe uma exigência similar de que apenas o comandante encarregado (le commandant d'opération) pode tomar a decisão de usar gás lacrimogêneo. O commandant d'opération presente deve avaliar a situação para decidir se o uso de gás lacrimogêneo será necessário, proporcional e eficaz, e recomendar/ordenar o uso ao comandante operacional. Após o evento, o comandante encarregado deve certificar-se de que o gás foi corretamente e completamente eliminado do local

a Ver Philippines National Police Manual, 2010, Regra 23, Seções 3 e 10; Regra 24, Seção 2.

Diretrizes para o uso de granadas de gás lacrimogêneo

O Manual do ACNUDH de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais (2017) recomenda que, para diminuir os riscos de lesão àqueles que forem alvos, agentes da segurança pública devem considerar o que segue:¹⁸⁹

- Nunca use uma concentração de um agente de controle de tumulto maior do que o aprovado de acordo com diretrizes internacionais para mantê-lo não letal.
- Nunca use agentes de controle de tumulto em espaços pequenos ou exponha os mesmos alvos ao agente de controle de tumulto repetidas vezes dentro de um espaço curto de tempo.
- Nunca use agentes de controle de tumulto contra pessoas imobilizadas ou confinadas

¹⁸⁸ Ver Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas, A/HRC/20/27, 21 de Maio de 2012, parágrafo 35.

¹⁸⁹ ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 5. Ver também Amnesty International e Omega Research Foundation, The human rights impact of less lethal weapons and other law enforcement equipment, 2015.

em locais sem rotas de fuga para escapar do agente químico.

- Nunca lance agentes de controle de tumulto com lançadores portáteis diretamente em direção de alguém. Muitas pessoas já morreram ou sofreram lesões sérias pelo impacto do recipiente do agente de controle de tumulto.
- Nunca use granadas de agentes de controle de tumulto em áreas abertas contra grandes grupos, a menos que o nível de violência tenha chegado a um nível tão alto que os agentes da segurança pública não possam mais lidar com a ameaça dirigindo suas ações apenas a pessoas violentas.
- Sempre descontamine uma pessoa detida que tenha sido exposta a agentes de controle de tumulto.
- Sempre certifique-se de que apenas agentes da segurança pública treinados e com experiência lancem agentes de controle de tumulto.
- Sempre documente o uso de agentes de controle de tumulto, incluindo seu tipo, quantidade e razões para o uso da força.
- Sempre conduza investigações eficazes e aplique medidas de responsabilização pelo mau uso de agentes de controle de tumulto e analise a causa de qualquer falha nos procedimentos padrão de operação, treinamentos e ordens.

Outro uso de irritantes químicos é o gás lacrimogêneo ou spray de pimenta que é lançado ou jogado dentro de uma área limitada para realizar a captura de uma pessoa que se julga capaz de ter armas de fogo prontas para o uso, ou que representa alguma outra ameaça grave à vida ou à integridade física. Nessas situações, o uso do produto químico tem a função de impedir que o indivíduo use uma arma, detone uma bomba ou crie algum outro tipo de ameaça imediata de morte ou ferimento grave.

Taticamente, essa é uma opção arriscada, já que o gás pode ser relativamente lento a incapacitar um indivíduo, permitindo que o suspeito cause danos enquanto os efeitos não entram em ação. Também é difícil estimar a dose exata necessária, porque se for alta demais pode ser letal e se for muito baixa pode falhar em incapacitar o suspeito. Devido à imprevisibilidade, qualquer uso de químicos irritantes deve ser monitorado, por exemplo, pela Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH), incluindo o monitoramento de seus efeitos a longo prazo.¹⁹⁰

QUANDO USAR O GÁS LACRIMOGÊNEO? ^a

Nos Países Baixos, durante tumultos em um pequeno vilarejo que sobrecarregou a polícia completamente, o uso do gás lacrimogêneo foi designado porque não havia policiais de choque suficientes para “avançar”; porque havia lá muitos jovens menores de idade; e também porque os tumultos aconteceram em uma área com muitas residências e havia grande risco de causar danos aos residentes que não tinham nada a ver com a situação. De fato, gás lacrimogêneo não deve ser usado em todas as situações em que uma multidão deva ser dispersada, mesmo quando há confusão, e seu uso deve sempre ser baseado em uma análise cuidadosa da situação em questão.

a Otto M. J. Adang e Tom van Ham, “Contextual and Individual Factors determining Escalation of Collective Violence: Case Study of the Project X-Riot in Haren, the Netherlands”. *British Journal of Criminology*, 5 de abril de 2015.

Canhão de água

Descrição e uso

Um canhão de água é exatamente o que o nome diz: um canhão que “atira” um grande volume de água a dezenas de metros. É usado em alguns países para dispersar multidões violentas, para controlar o movimento de uma multidão ou para manter uma multidão à distância. De fato, “a mera presença de um canhão de água pode ter efeito dissuasivo e a experiência da Irlanda do Norte demonstra que canhões de água são frequentemente designados, mas não usados”.¹⁹¹

¹⁹⁰ Ver Omega Research Foundation, Briefing for the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the Use of Lethal Force during Arrest, 2011.

¹⁹¹ Ver ACPO e College of Policing, National Water Cannon Asset, 2014: <https://www.london.gov.uk/sites/>

Ele só deve ser usado em situações de grave desordem pública nas quais existe potencial para violência que possa causar perda de vidas, ferimentos graves ou destruição generalizada. Considerações para sua designação devem incluir impacto midiático e disponibilidade de agentes bem treinados.

É essencial que as capacidades do equipamento sejam totalmente compreendidas antes de seu emprego e um conselheiro tático treinado especificamente para o uso do equipamento deve estar disponível. O uso de um canhão de água deve ser acompanhado de agentes policiais a pé.¹⁹² Para estar de acordo com as exigências de necessidade e proporcionalidade, o emprego de canhões de água deve ser cuidadosamente planejado e gerido com comando e controle rigorosos por parte de agentes mais experientes.

Riscos e como reduzi-los

Um canhão de água não deve ser usado indiscriminadamente contra multidões.¹⁹³ Ao usar um canhão de água, é importante que agentes da segurança pública prestem atenção à pressão usada, já que pressão excessiva pode derrubar pessoas, atingi-las na cabeça, ou fazer com que objetos e destroços as atinjam, podendo resultar em ferimentos graves. Canhões de água não devem ser usados contra pessoas imobilizadas, como por exemplo manifestantes que se acorrentam a uma cerca, pessoas idosas, pessoas feridas ou pessoas com deficiências, crianças e indivíduos em alturas elevadas.

Também existem questões a serem levantadas sobre entidades policiais que modificam a água usada em um canhão de água.¹⁹⁴ Por exemplo, em alguns países, agentes da segurança pública usam canhões de água quente para impedir que a água congele, já que em climas frios a água congelada pode levar a ferimentos e exposição ao frio não intencionais. Entidades policiais em alguns países misturam a água com produtos químicos. Embora não seja expressamente proibido sob lei internacional, não é recomendado, já que água misturada com produtos químicos traz um risco muito maior de causar ferimentos, incluindo dor física, com efeitos que podem durar mais tempo do que os causados por gás lacrimogêneo. Em alguns países a água é tingida para que marque os atingidos. No entanto, não existe propósito policial para o qual tal marcação seria útil. Especialmente porque teria pouco (se algum) valor como evidência em um julgamento criminal.

Armas de eletrochoque

Descrição e uso

Armas de eletrochoque¹⁹⁵ existem em várias formas, e novos tipos estão em constante desenvolvimento, incluindo armas imobilizadoras (“tasers”), escudos, cintos e cassetetes. O uso de armas de eletrochoque tem crescido exponencialmente, e hoje mais de metade dos países do mundo usa algum tipo de arma de eletrochoque.¹⁹⁶

Para entidades policiais, a arma de eletrochoque mais usada é a Taser, “uma arma eletrônica de choque portátil que permite lançar dois dardos farpados a uma distância de até 7 metros, permanecendo ligados à arma por meio de fios. Os dardos parecidos com anzóis foram desenhados para penetrar as roupas ou pele do alvo até duas polegadas de profundidade e administrar um eletrochoque de alta voltagem e baixa amperagem por meio de fios de cobre”.¹⁹⁷ É um dispositivo de tiro único (novos modelos desenvolvidos recentemente são de dois tiros)

¹⁹² Ver College of Policing, *Tactical Options*, 2014.

¹⁹³ O Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos de liberdade de reunião e associação pacíficas reiterou que canhões de água nunca devem ser aplicados indiscriminadamente, nunca devem ser usados contra protestantes pacíficos e nunca de forma que seu uso cause a intensificação das tensões. OHCHR, “South Korea: United Nations rights expert calls for independent investigation into lethal use of water cannon,” 28 de setembro de 2016, disponível em <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20603&LangID=E>

¹⁹⁴ Em alguns países a água de rios próximos e poluídos é usada, com grande risco de espalhar doenças. Isso deve ser evitado.

¹⁹⁵ Outros termos podem ser usados, incluindo arma de energia conduzida (CEW na sigla em inglês), arma de descarga elétrica (EDW na sigla em inglês), dispositivo de controle eletrônico (ECD na sigla em inglês), e o nome comercial “Taser” (frequentemente usado como termo genérico).
¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Arneke Osse, *Understanding Policing: a Resource for Human Rights Activists*, Anistia Internacional, Países Baixos, 2006, página 133.

desenvolvido para incapacitar um indivíduo temporariamente através de uma corrente elétrica que interfere temporariamente no sistema neuromuscular do corpo; o dispositivo administra sua carga elétrica em um ciclo de 5 segundos que pode ser interrompido, estendido ou repetido.¹⁹⁸

Taser é o nome comercial usado para produtos produzidos pela Taser International, empresa que primeiro produziu a arma e que possui vários modelos. Outras empresas produzem armas similares, então a variedade está aumentando e existem outros nomes comerciais para o equipamento. Como o taser já se tornou um termo comum, este manual o tratará como referência genérica, sendo que os princípios gerais abordados nesta seção são igualmente aplicáveis a todos os dispositivos de eletrochoque. Algumas entidades policiais equipam todos seus agentes com tasers, mas na maioria dos países elas são usadas apenas por unidades especializadas.

Quais são seus efeitos?

Seu efeito é, em geral, a perda de uma parte dos movimentos voluntários dos músculos, o que pode resultar na “queda do indivíduo ao chão, causando vários ferimentos secundários, ou ‘congelamento’ imediato”.¹⁹⁹ Os efeitos tendem a ser instantâneos, mas o efeito incapacitante direto costuma durar apenas enquanto a carga elétrica está sendo administrada. De fato, o indivíduo pode recuperar-se imediatamente após a cessão das descargas e continuar com seu comportamento prévio. O manual do Reino Unido, portanto, adverte que “um indivíduo incapacitado deve ser controlado de forma rápida e eficaz”.

Riscos e como reduzi-los²⁰⁰

O efeito direto da taser inclui ferimentos pela penetração das farpas, especialmente em pessoas pequenas ou baixas e crianças, nas quais pode haver perfuração de órgãos internos.²⁰¹ Ferimentos de perfuração causados pelas farpas penetrando a pele também podem ocorrer e podem ser especialmente sérios se as farpas atingirem a cabeça, o pescoço, os olhos ou a virilha. Já houve casos de ferimentos na cabeça, penetração nos olhos e ferimento da pele na remoção das farpas, que deve ser executada por um profissional da saúde. Também existem casos em que a descarga da taser foi seguida de parada cardíaca, levando a vítima à morte.²⁰² Certos métodos de uso aumentam os riscos, especialmente choques na área do peito e choques múltiplos ou repetidos.

Os efeitos em mulheres grávidas, pacientes com transplante de coração e pessoas com problemas no coração, podem ser graves e imprevisíveis. Usar uma taser contra pessoas com um problema de saúde pré-existente, crianças e pessoas de baixa estatura apresenta risco adicional.

As principais dificuldades no uso de armas de eletrochoque são as de que equipes policiais em campo não podem prever o efeito total que a arma pode ter, já que normalmente não possuem conhecimento sobre o histórico da pessoa contra a qual usarão a arma. As pessoas sob maior risco de efeitos prejudiciais do dispositivo incluem aqueles sob o efeito de drogas, aquelas que resistiram violentamente e/ou apresentam outros fatores de risco. Isso não quer dizer que a taser nunca deva ser usada, apenas que cuidado extra é necessário e que assistência médica imediata deve ser proporcionada para avaliar o indivíduo, já que os efeitos podem causar danos graves e até mesmo irreversíveis.²⁰³

Uma das preocupações em relação às tasers é que elas tendem a ser usadas em substituição a

¹⁹⁸ Ver Faculdade de Policiamento, Dispositivos de Energia Conduzida, 2013.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ver, NIJ In-Custody Death Study: The Impact of Use of Conducted Energy Devices, National Institute of Justice, 2011; a gravidade dos riscos de saúde associados ao uso de armas elétricas como as tasers ainda é alvo de debate. É impressionante que o mecanismo de ação de uma arma tão amplamente usada como a taser ainda não seja completamente compreendido do ponto de vista médico e científico.

²⁰¹ DOMILL (Defence Scientific Advisory Council Sub-Committee on the Medical Implications of Less-Lethal Weapons) (2012) Statement on the Medical Implications of Use of the Taser X26 and M26 Less-Lethal Systems on Children and Vulnerable Adults <http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2012-0729/96605%20/Library%20Deposit.pdf>

²⁰² Douglas P. Zipes, “Sudden Cardiac Arrest and Death Following Application of Shocks from a TASER Electronic Control Device”, *Arrhythmia/ Electrophysiology*, American Heart Association Journals, 2012.

²⁰³ Ver College of Policing, Control, restraint and searches, 2013.

usos da força mais brandos, “com o resultado de que é aplicada força mais intensa do que se [as armas de eletrochoque] não estivessem disponíveis”.²⁰⁴ De fato, ao longo dos anos, relatos de que o dispositivo tem risco de letalidade têm aparecido,²⁰⁵ e de qualquer forma pode ser muito doloroso para a vítima. Dessa forma, seu uso deve ser considerado como pertencente ao nível superior extremo da escala de uso da força. O Comitê das Nações Unidas contra a Tortura afirma que seu uso deve ser restrito a servir de substituto para armas potencialmente letais, o que significa que deve ser submetido aos mesmos critérios que as armas de fogo.²⁰⁶ Isso não quer dizer que armas de eletrochoque podem sempre substituir armas de fogo em práticas operacionais, já que o uso operacional da taser é diferente – por exemplo, só pode ser usada a distâncias relativamente curtas e seu efeito incapacitante costuma ser temporário.

O COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA TORTURA E ARMAS DE ELETROCHOQUE

O Comitê das Nações Unidas contra a Tortura já expressou preocupação em várias ocasiões sobre o fato de que o uso de armas de eletrochoque pode, em algumas situações, configurar tortura.^a O Comitê recomendou, por exemplo, que os Estados:

- Abstenham-se da distribuição abrangente e do uso de armas de descarga elétrica por policiais.
- Adotem medidas de proteção contra o mau uso de armas de descarga elétrica, fornecendo treinamento adequado a suas equipes para impedir o uso excessivo, e a favor do uso de armas de descarga elétrica exclusivamente em situações extremamente limitadas em que existe uma ameaça real e imediata à vida ou risco de ferimento grave, em substituição a armas letais.
- Assegurem que todas as alegações de uso excessivo ou inadequado dessas armas sejam prontamente, imparcialmente e minuciosamente investigadas e que as vítimas obtenham reparação e compensação justa e adequada.

a Ver CAT/C/PRT/CO/4, parágrafo 14; CAT/C/NLd/CO/5-6, parágrafo 27; CAT/C/AUS/CO/4-5.

Ao longo dos anos um grande número de estudos avaliaram o uso da taser, enquanto tribunais também se ocuparam das questões relacionadas ao seu uso por meio de jurisprudências nacionais.²⁰⁷ Em alguns casos, foi concluído que a taser foi usada de forma irresponsável contra alguém que estava dirigindo ou em pé no alto de um prédio, pessoas com problemas de saúde mental ou de saúde física, combinada com outro instrumento de força, normalmente spray de pimenta. Há jurisprudência que também aborda situações onde a taser foi usada repetidamente contra um indivíduo, às vezes até seis ou sete vezes, bem além do tempo em que havia uma razão legítima de aplicação da lei e uso deste tipo de força.²⁰⁸

De fato, usar a taser contra alguém mais do que duas vezes pode ser uma indicação de que o dispositivo não está funcionando ou de que não é eficaz nesse indivíduo em específico, e de que outras opções de uso da força devem ser consideradas.²⁰⁹ Um agente da ordem pública que usa uma arma de eletrochoque deve ser capaz de justificar seu uso inicial, bem como cada aplicação subsequente, já que cada aplicação de choque deve estar de acordo com as diretrizes de necessidade e proporcionalidade.

Alguns países, incluindo o Reino Unido e os Países Baixos, requerem que um panfleto informativo descrevendo a taser, seu modo de operação e efeitos seja providenciado a todas as pessoas que sejam submetidas a choques de taser. Todas as pessoas que sofrerem choque de taser devem passar por exame médico e, depois disso, permanecer sob monitoramento para que qualquer risco de saúde que surja como consequência possa ser identificado o mais cedo possível.

²⁰⁴ Walker, Samuel and Carol Ann Archbold, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014, p.78.

²⁰⁵ Reconhecido pela empresa TASER: https://prismic-io.s3.amazonaws.com/axon%2F38b0dca1-458d-4bf8-9c7f-d58bd397174b_axon+fi-nal+warranty+terms+and+conditions+-+le+non-us.pdf

²⁰⁶ Ver Conclusões e Recomendações do Comitê contra a Tortura: Estados Unidos, 36ª Sessão, 1 a 19 de Maio de 2006, parágrafo 35; USA: *Stun Weapons in Law Enforcement*, Amnesty International, 16 de Dezembro de 2008; *Small Arms Survey*, 2011.

²⁰⁷ Para casos jurídicos relevantes e outras descobertas, ver a *Weapons Law Encyclopaedia* da Academia de Genebra de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos, 2013.

²⁰⁸ Ver Comitê das Nações Unidas Contra a Tortura (CAT), *Conclusões e Recomendações do Comitê contra a Tortura*: Portugal (CAT/C/PRT/CO/4), 19 de fevereiro de 2008, parágrafo 14.

²⁰⁹ Charlie Mesloh, Mark Henych and Ross Wolf, *Less Lethal Weapon Effectiveness, Use of Force, and Suspect and Officer Injuries: A Five-Year Analysis*, National Institute of Justice, setembro de 2008: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/224081.pdf>

Quando a necessidade de atenção médica for urgente, deve ser considerada prioridade sobre a transferência do indivíduo a um local de custódia.²¹⁰ Qualquer uso de taser em pessoas deve ser registrado no relatório de custódia, informando se um panfleto informativo sobre seus efeitos foi fornecido ou não.

Qualquer uso de armas de eletrochoque deve ser reportado. O dispositivo contém uma função computadorizada que mantém dados de todas as descargas.

REGISTRO DA EXPEDIÇÃO DE TASERS E SEUS COMPONENTES

Em Chicago, nos Estados Unidos, ao começo de “turno de trabalho” a unidade deve contabilizar todos os tasers em uso e preparar um documento para registrar a expedição e recebimento da taser e de suas partes componentes. O documento deve conter os números de série de cada taser e de todos os cartuchos distribuídos.^a

aVer Departamento de Polícia de Chicago, diretivas: Uniformes e Equipamento Pessoal - Tasers: <http://directives.chica-gopolice.org/directives/>

Assim como com os irritantes químicos, o uso de armas de eletrochoque deve ser monitorado, por exemplo, pela Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH), incluindo os efeitos clínicos. Além disso, a necessidade de “monitoramento a longo prazo do uso de tais dispositivos para alertar sobre riscos clínicos que não foram ainda identificados e para aumentar a compreensão dos efeitos da exposição repetida em indivíduos”²¹¹ deve ser enfatizada. Os dados devem ser usados proativamente para identificar questões como “falhas de treinamento, deficiências do equipamento ou problemas mais básicos no processo de uso da força”.²¹²

No que diz respeito a armas de eletrochoque, escudos, cintos e bastões, especialistas concordam que não há utilidade tática para nenhum deles que não possa ser alcançada com outro dispositivo. O risco de uso arbitrário da força e até mesmo tortura e outras formas de maus-tratos é muito grande. Dessa forma, seu uso não é aconselhado.

De uma perspectiva preventiva e para assegurar a responsabilização, investigações eficazes, independentes e mecanismos de supervisão devem ser implementados ou colocados em prática em todos os casos em que houver alegações de uso desproporcional de dispositivos de eletrochoque, de forma degradante ou humilhante, ou de forma que gere dor ou viole direitos.²¹³

Projéteis cinéticos de impacto (balas de borracha e plástico)

Descrição e uso

Ao longo dos anos, uma variedade de munições menos letais foi desenvolvida, tal como balas de borracha, balas de aço envolvidas em borracha e cartuchos de plástico e de madeira. Esses projéteis (“balas”) costumam ter uma superfície de contato maior do que os convencionais, reduzindo o risco de penetrar o corpo e proporcionando um impacto intenso. São disparados de uma variedade de armas, incluindo rifles, espingardas, lançadores de granadas e armas especiais como o lançador de ar comprimido FN303.

Riscos e como reduzi-los

Embora sejam menos letais do que munições convencionais, essas balas ainda podem ser mortais e certamente são capazes de causar ferimentos graves e dor. Independentemente da intenção de uso, eles às vezes penetram o corpo, particularmente a curtas distâncias (pelas órbitas oculares, mas também pela pele), e podem causar fraturas cranianas e ossos quebrados. Existem alguns riscos específicos relacionados ao uso de balas de metal envoltas em borracha, concebidas para serem menos letais, mas ainda assim potencialmente letais. Elas representam um alto risco de

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Omega Research Foundation (2011).

²¹² Ibid.

²¹³ Ver também ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 5 (Direitos Humanos e o Uso da Força), p. 104-105.

ferimentos graves, dependendo da parte do corpo que atingem. Estudos já mostraram que balas de metal envoltas em borracha podem levar à morte e deficiência.²¹⁴

Projéteis cinéticos de impacto não devem ser usados para dispersar uma reunião pacífica. Caso a reunião se torne violenta, esse tipo de munição só deve ser usado por atiradores treinados, capazes de isolar as pessoas que representam risco, e sempre de acordo com as exigências de necessidade e proporcionalidade.²¹⁵ Armas que disparam múltiplos projéteis ao mesmo tempo ou que não podem ser miradas em um único indivíduo nunca devem ser usadas pelo risco de atingir transeuntes.

A maior parte dos projéteis é relativamente imprecisa, particularmente a longa distância, e não podem ser direcionadas a um indivíduo com exatidão, existindo o risco de atingir áreas vulneráveis acima da cintura, especialmente cabeça, pescoço, peito e virilha. Projéteis múltiplos são inerentemente indiscriminados e arbitrários, e devem, portanto, ser evitados. A fim de aumentar o rigor, é necessário um padrão ou medida de precisão ao qual essas armas se submetam.

Embora projéteis possam ser usados para incapacitar indivíduos, devem ser usados apenas quando a situação se encaixa nas exigências para o uso potencial de força letal, ou seja, quando existe uma ameaça imediata à vida ou à integridade física. Quando usadas em contexto público, considerando o alto risco de letalidade das balas de metal envoltas em borracha, apenas balas de borracha devem ser usadas.

Em casos de grande tumulto, deve ser observado o seguinte:

- Projéteis de alto impacto não devem ser usados a distâncias curtas do alvo (apenas da distância mínima especificada para a arma e projétil ou de distância maior).
- Partes sensíveis do corpo nunca devem ser escolhidas como alvos, especialmente cabeça, pescoço, peito e virilha.
- Projéteis são frequentemente imprecisos, especialmente a longas distâncias,²¹⁶ o que aumenta o risco de atingir partes sensíveis do corpo não intencionalmente.
- Essas armas só devem ser usadas contra indivíduos específicos. Não devem ser usadas contra multidões devido ao risco de atingir transeuntes.

PROJÉTEIS DE ENERGIA ATENUADA

Seguindo os passos da Irlanda do Norte, o Reino Unido desenvolveu um sistema conhecido como "Projéteis de Energia Atenuada" (AEP na sigla em inglês), que é dito ser mais preciso do que balas de plástico ou borracha. Um AEP é um cartucho para controle de tumultos em que a parte frontal se desmonta/desfragmenta quando sofre impacto com uma pessoa e, assim, absorve uma parte da energia. A intenção é que isso reduza o efeito do impacto no corpo. Essas balas não incapacitam o indivíduo imediatamente e agentes da ordem pública, armados apenas com elas, devem manter em mente que estão menos protegidos e, portanto, não devem se expor a riscos desnecessários confrontando pessoas que possam estar munidas de arma de fogo.^a

O AEP "tem a intenção de ser usado como um projétil discriminador e preciso, desenvolvido para ser disparado contra agressores individuais. A expedição, distribuição e uso de AEP em situações de desordem pública devem estar submetidos a níveis de autoridade e medidas de comando da mais alta integridade". Por princípio, são empregados por equipes de duas pessoas, nos quais um policial opera o sistema, enquanto o outro auxilia no registro do uso e efeito dos cartuchos. "O número mínimo necessário de equipes munidas do Sistema AEP será acionado para atingir o objetivo legítimo. O Sistema só será exposto à visão do público quando seu uso for iminente. (...) quando o Sistema se fizer necessário, apenas o número mínimo de cartuchos deve ser disparado para atingir o objetivo legítimo".^b

²¹⁴ Ver, por exemplo: "Blunt and penetrating injuries caused by rubber bullets during the Israeli-Arab conflict in October, 2000: a retrospective study", *The Lancet*, Volume 359, No. 9320, 25 de Maio 2002, páginas 1795-1800.

²¹⁵ De acordo com a Anistia Internacional e a Omega Research Foundation "disparar munições de projéteis múltiplos é notoriamente incorreto, indiscriminado e arbitrário e deve ser proibido. A proibição deve incluir todos os projéteis múltiplos de qualquer tipo de munição ou armamentos", Anistia Internacional e Omega Research Foundation, *The human rights impact of less lethal weapons and other law enforcement equipment*, 2015, p. 17.

²¹⁶ A distância segura recomendada para muitas munições desse tipo é de 40 metros.

Cada cartucho disparado deve ser reportado e os comandantes responsáveis emitirão um relatório especificando as circunstâncias e razões para seu uso. As exigências para atiradores de AEP são altas e incluem treinamento compulsório, padrões mínimos de precisão e reciclagem regular. O AEP é claramente considerado um sistema de armamento especializado e não uma ferramenta de uso geral.

a College of Policing (2013): Use of force, firearms and less lethal weapons [Internet]. <https://www.apoginascollege.police.uk/app-content/armed-policing/use-of-force-firearms-and-less-lethal-weapons/> [Acessado em 19 de Fevereiro de 2015]

Cada uso de balas de borracha ou plástico, incluindo o AEP, deve ser submetido a fiscalização independente que deve avaliar as circunstâncias e o uso. Em nome de uma fiscalização eficaz, é importante que as balas usadas possam ser identificadas. No entanto, deve ser salientado que balas de borracha e outras balas não possuem as marcações de identificação comuns em munição convencional, tornando muito mais difícil a investigação de seu uso.²¹⁷

É boa prática registrar a munição expedida a cada agente. Todos os projéteis e invólucros devem ser marcados forensicamente para permitir a identificação de quem os disparou.

Armas de Fogo

Descrição e uso

Embora os PBUFAF não definam armas de fogo, de acordo com o Protocolo de Armas de Fogo de 2001 “arma de fogo” significa “qualquer arma portátil, com cano, que dispare, seja projetada para disparar, ou que possa ser modificada para disparar tiros, balas ou projéteis através da ação de uma carga explosiva, exceto antiguidades e réplicas”.²¹⁸ Observa-se que armas de fogo podem ser usadas para disparar cartuchos de letalidade reduzida e que alguns lançadores considerados de letalidade reduzida são armas de fogo. Legislações sobre armas de fogo devem refletir tais distinções.

Existem muitos tipos diferentes de armas de fogo, mas agentes da segurança pública são normalmente equipados com armas compactas, como pistolas e revólveres, mantidas em um coldre preso ao cinto ou embaixo do braço. Agentes também podem carregar armas longas, como rifles, que precisam ser apoiadas no ombro para serem disparadas. Embora sejam mais precisas, são mais difíceis de transportar do que as armas compactas.

Tanto as armas compactas quanto as longas podem ser de tiro único, semiautomáticas ou automáticas:

- Armas de fogo de tiro único devem ser engatilhadas manualmente após cada tiro para criar a pressão necessária para a ignição.
- Uma arma de fogo semiautomática dispara um tiro único a cada apertado do gatilho, mas não precisa ser engatilhada manualmente a cada vez, já que usa a energia de um tiro para engatilhar o próximo. Como resultado, sua velocidade de tiro é muito maior do que a de uma arma de tiro único.
- Uma arma de fogo automática continua disparando enquanto o gatilho estiver sendo pressionado até que se esvazie o carregador. No entanto, pode ser ajustada para modo de tiro único. Enquanto entidades policiais de alguns países são munidas de armas de grande porte, como AK-47 ou M16, a princípio, agentes da segurança pública não devem usar suas armas de fogo em modo automático. É difícil imaginar uma situação em que a polícia civil possa precisar de uma arma automática, a menos que seja uma equipe altamente especializada, já que essas armas representam um grande risco de morte ou ferimento grave a pessoas que não apresentam um risco eminente à vida. Dessa forma, equipar agentes com tais armamentos é incompatível com os Princípios Básicos.

²¹⁷ Osse, A. (2006).

²¹⁸ Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições, Suplemento à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, artigo 3(a).

BALAS EXPANSIVAS

Como as ações das entidades policiais não estão cobertas pela Declaração de Haia de 1899 a respeito de balas expansivas ou pela lei humanitária internacional consuetudinária, a proibição de seu uso não se aplica. Munição expansiva (conhecida coloquialmente no Brasil como “bala dum-dum”) é projetada para permitir que o maior nível possível de energia cinética seja aplicado ao alvo enquanto minimiza a penetração desnecessária. Uma bala que atravessa o corpo e ainda tem energia cinética suficiente para causar ferimentos letais, por exemplo, pode exigir que mais tiros sejam disparados para incapacitar o indivíduo, aumentando o risco a transeuntes. Ainda assim, é um tópico polêmico. O uso de munição expansiva pode levar a ferimentos de tamanho significativo com maior probabilidade de morte. Por essa razão, alguns especialistas defendem que nunca devem ser usadas.^a

a Ver, por exemplo: Robert Hårdh (2012): Swedish police should stop using expanding bullets. Download: <https://roberthard-henglish.wordpress.com/2012/04/23/swedish-police-should-stop-using-expanding-bullets/>

AGENTES DA ORDEM PÚBLICA PRECISAM ESTAR EQUIPADOS COM ARMAS DE FOGO?

Enquanto agentes policiais são rotineiramente equipados com armas de fogo, nem todos os países o fazem. Na Islândia, Nova Zelândia, Noruega e Reino Unido, assim como em doze das 16 nações das ilhas do Pacífico, policiais não carregam armas de fogo consigo enquanto patrulham. No Reino Unido apenas agentes especializados, os chamados “agentes autorizados a uso de armas de fogo” (AFOs, na sigla em inglês), recebem armas de fogo, apenas em circunstâncias específicas e para situações específicas. Na Inglaterra e no País de Gales, apenas 5 a 10 por cento da força policial é AFO.^a O papel de AFO é voluntário. Em todos esses países, no entanto, existem equipes de reforço, como os veículos de resposta armada do Reino Unido e da Nova Zelândia, que podem ser chamados sempre que uma situação exigir uso de força letal.

a Punch, M. (2011).

Riscos e como reduzi-los

Em concordância com os PBUFAF, princípio 11, regras e regulamentações sobre o uso de armas de fogo por agentes da segurança pública devem incluir diretrizes que:

- Especifiquem as circunstâncias sob as quais policiais estão autorizados a carregar armas de fogo e determinem os tipos de armas de fogo e munição permitidos.
- Assegurem que armas de fogo sejam usadas somente em circunstâncias pertinentes e de forma capaz de reduzir o risco de danos desnecessários.
- Proibam o uso de armas de fogo e munições que causem ferimentos desproporcionais ou representem riscos injustificados.
- Regulem o controle, armazenamento e expedição de armas de fogo, incluindo procedimentos que assegurem a responsabilização dos agentes policiais pelas armas e munição a eles designadas.
- Estipulem que advertências sejam feitas, se apropriado, antes de disparos de armas de fogo.
- Determinem a implementação de um sistema de registro e relatório sempre que um agente policial usar armas de fogo durante o desempenho de suas funções.

Qualquer força potencialmente letal, incluindo o uso de armas de fogo, deve ser usada apenas para proteger contra a ameaça imediata de morte ou ferimento grave. Portanto, ao usar uma arma de fogo, respeitando o direito à vida, a intenção deve ser a de impedir a ameaça, e não de matar (abordagem “atirar para viver”). Assim sendo, no momento em que a ameaça for detida, não existe mais razão para usar força (potencialmente) letal. Policiais devem ser capazes de ajustar sua avaliação da situação, intensificando ou reduzindo sua resposta conforme as circunstâncias se desenrolam. Devem ser capazes de justificar cada tiro disparado.

Fatores que devem ser levados em consideração ao avaliar a possibilidade de que uso da força leve à morte podem incluir, por exemplo: o tipo de arma usada; a probabilidade de que o agente policial consiga atingir partes não essenciais do corpo; a disponibilidade de equipe médica de emergência e serviços de saúde; e a presença de outras pessoas que possam ser afetadas (e até

mesmo mortas) pelo uso da força.²¹⁹

Em concordância com os PBUFAF, princípio 10, antes de atirar, agentes da segurança pública devem se identificar como tal e fazer uma advertência clara de sua intenção de usar uma arma de fogo, dando tempo suficiente para a consideração da advertência, a menos que fazê-lo coloque o policial em risco desnecessário, em risco de morte ou de ferimento grave, contra si e contra terceiros, ou seja, claramente inadequado ou inútil nas circunstâncias do incidente. Por exemplo, uma advertência é claramente sem sentido se o alvo já está atirando. Tiros de advertência devem ser evitados, já que têm o risco grave de causar dano ou ferimento. De fato, é boa prática proibir tiros de advertência completamente.²²⁰ Atirar em veículos em movimento deve ser evitado, a menos que represente risco imediato de morte ou ferimento grave ao policial ou outras pessoas, já que é uma ação extremamente perigosa.

Quando possível, em locais onde é rotina munir policiais de armas de fogo, é desejável que portem sua própria arma específica, emitida para eles pela força policial, e que treinem com essa mesma arma específica, para fins de responsabilização. Dessa forma, eles são responsáveis por cuidar da manutenção e limpeza da arma, e podem se familiarizar com suas sutilezas e nuances particulares, as quais podem ser ajustadas às necessidades do “dono” para atingir maior precisão. Isso também facilita o registro de ações e o rastreamento. Salienta-se que todas as armas devem ser devolvidas ao arsenal após o uso e devem ser registradas com cada uso.

Armas de fogo que não passam por manutenção adequada podem disparar ou travar acidentalmente, podendo levar a ferimentos graves e às vezes à perda de vidas. Armas devem ser mantidas em bom estado, o que normalmente é responsabilidade de um armeiro. Disparos acidentais quase sempre são causados por erro do operador: descuido ou falha em seguir os procedimentos, como quando um policial deixa a arma cair ou acidentalmente puxa o gatilho. Deve haver uma investigação sempre que um policial argumentar que uma morte ou ferimento ocorreu em função de defeito ou disparo acidental.

O princípio básico da responsabilização diz que deve ser possível rastrear o atirador. Assim, modificar ou desmontar armas não deve ser permitido, já que dificulta o rastreamento do atirador. O gatilho da arma de fogo, por sua vez, deve exigir determinada pressão para disparar, normalmente indicada em peso, e isso não deve ser modificado. Alterações não autorizadas também devem ser proibidas já que podem facilitar o manuseio imprudente do instrumento.

Qualquer uso de arma de fogo durante o cumprimento da função deve ser reportado. Pela intimidação gerada quando uma arma é meramente apontada, mesmo que nenhum tiro seja disparado, é boa prática definir como uma arma de fogo deve ser usada quando é:

- Apontada para outra pessoa
- Disparada em direção a outra pessoa em defesa própria ou de terceiro, causando ou não ferimentos ou morte
- Disparada em qualquer outra circunstância operacional, incluindo disparo não intencional

Sempre que o uso da força resultar em morte ou ferimento grave o incidente deve ser investigado por um órgão independente. A pessoa investigada deve entregar sua arma para investigação. Dependendo das circunstâncias do incidente, pode ser necessário dispensar o investigado de funções que exigem o uso de arma de fogo durante a investigação.

²¹⁹ Ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 5 (Direitos Humanos e o Uso da Força).

²²⁰ Quando um tiro é disparado para cima, a bala desce seguindo uma trajetória que não pode ser controlada. Quando um tiro é disparado em qualquer outra direção, há o risco de que a bala ricocheteie. Em ambos os casos, o risco de causar ferimentos ou algo pior a observadores aleatórios é alta. Além disso, um tiro de advertência pode ser percebido como uma intensificação da situação, e não como uma tentativa de mitigá-la.

Por seu status e sua força letal, armas de fogo são às vezes roubadas de policiais e usadas em atividades criminais. Deve ser tomado cuidado para que isso não aconteça; policiais devem ser equipados com coldres apropriados nos quais guardem suas armas e serem treinados em como salvaguardá-las.

Equipes de SWAT

A maior parte dos países tem uma ou mais unidades especializadas para lidar com situações de alto risco nas quais há grande chance de confronto violento, tais como esquadrões de captura, equipes de SWAT (armas especiais e táticas), unidade de atiradores, forças especiais e equipes de resgate de reféns. A cultura, métodos operacionais e estrutura de comando dessas equipes tendem a ter características militares, e eles tendem a ser sigilosos com suas táticas porque preferem que não sejam de conhecimento comum. São frequentemente bem equipados com uma variedade de armas de fogo e às vezes até explosivos, distratores e dispositivos de arrombamento. Seus métodos operacionais costumam ser caracterizados por atuação furtiva, velocidade e “agressão controlada”, tal como fazer barulho e gritar para desorientar os alvos da operação e assim evitar o uso da força. Pela forma como são treinados e pelo tipo de situação para as quais são chamados, esses esquadrões tendem a basear sua ação no uso letal da força e já foram criticados por sua falta de moderação.²²¹ De fato, o uso desse tipo de unidade deve estar sujeito a autorização de alto nível e, em algumas situações, supervisão judicial. Deve-se considerar cuidadosamente se uma abordagem apaziguadora pode ser também eficaz. Caso seja, deve ser priorizada. É importante ter em mente que é exigido dos Estados que evitem a perda de vidas tanto quanto possível. Isso inclui tomar as precauções necessárias no planejamento e controle da operação.²²² Certamente, os princípios discutidos no capítulo 2 se aplicam igualmente a equipes de SWAT. Todas as decisões ao redor do uso dessas equipes devem ser registradas, bem como as ações por elas tomadas, para assegurar responsabilização total e, quando necessário, permitir uma avaliação independente.²²³

Segurança privada e armas de fogo

Nos locais onde trabalhadores da segurança privada têm permissão para portar armas de fogo existem preocupações sobre treinamento, uso adequado, armazenamento seguro, vazamento de armas para o mercado ilegal e ações de grupos criminosos que visam funcionários de segurança privada para roubar suas armas de fogo. De fato, os Estados devem regulamentar o uso de armas de fogo por empresas civis de segurança privada (conforme definido no manual do UNODC) incluindo:²²⁴

- Regras para segurança e acondicionamento de armas de fogo
- Penalizações e/ou sanções administrativas adequadas por ofensas envolvendo o mal uso ou posse ilegal de armas de fogo
- Uma definição de armas de fogo perigosas ou indesejadas
- Um sistema de licenciamento, incluindo o licenciamento de atividades comerciais envolvendo armas de fogo, para assegurar que armas de fogo não sejam distribuídas a pessoas condenadas por crimes graves ou outras pessoas que estejam proibidas pela lei de possuir ou portar armas de fogo
- Um sistema de registro para armas de fogo, incluindo um sistema para a distribuição comercial e a exigência de inclusão de marcas de identificação quando da produção ou importação, a fim de auxiliar investigações criminais, desencorajar roubos e assegurar

²²¹ Ver, por exemplo Victor E. Kappeler e Peter B. Kraska, *Policing and Society* (2013): “Normalising police militarisation, living in denial.” <http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.864655> Por outro lado, por serem muito bem treinados, normalmente tomarem iniciativas em operações (em lugar de apenas reagirem) e serem capazes de se preparar para uma operação, eles tendem a usar muitos tiros a menos quando comparados com policiais comuns.

²²² Em *McCann contra Reino Unido*, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu que ao determinar se a força usada é compatível com o artigo 2, protegendo o direito à vida, pode ser relevante se a operação foi planejada e controlada a fim de minimizar os riscos à vida. § 150 e 194.

²²³ Osse, A. (2006).

²²⁴ UNODC (2014); veja também o Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, “Human Rights and the regulation of civilian acquisition, possession and use of firearms”, A/HRC/32/21, 2016.

que armas de fogo sejam distribuídas somente a pessoas que podem legalmente possuir ou portar armas de fogo segundo a legislação

Além disso, em locais onde o Estado contrata empresas de segurança privada para desempenhar funções policiais e permite que algumas empresas civis de segurança e trabalhadores civis da área de segurança sejam armados, o Estado deve:

- Regular o uso de armas tais como cassetetes, sprays de pimenta e gás, instrumentos de contenção e cães de guarda, incluindo diretrizes básicas para procedimentos operacionais.
- Emitir licenças para que as empresas possuam, portem, armazenem e transportem armas de fogo.
- Emitir licenças para que trabalhadores individuais possuam, portem, armazenem e transportem armas de fogo.
- Regulamentar o registro do uso de armas de fogo dentro das empresas.
- Regulamentar o armazenamento seguro de armas de fogo.
- Regulamentar o uso de armas de fogo e a comunicação de todos os eventos relacionados a uma autoridade estatal competente.
- Regulamentar os treinamentos de armazenamento, uso, manutenção e transporte de armas de fogo.

De forma similar aos agentes da segurança pública, funcionários de segurança privada devem manter registros e reportar incidentes às autoridades competentes sempre que usarem qualquer tipo de força contra alguém. Os registros e relatórios permitem a avaliação dos detalhes do incidente e sua contagem para fins estatísticos.

6.3. Controle, armazenamento, registro e outorga de instrumentos de força

O controle, armazenamento, registro e emissão de armas de fogo e munição, como também de tasers, balas de borracha e plástico, devem ser regulamentados conforme orientação na Regra 11 (c) dos PBUFAF:

“Regras e regulamentações do uso de armas de fogo por policiais devem incluir diretrizes que: (d) Regulamentem o controle, armazenamento e expedição de armas de fogo, incluindo procedimentos para assegurar que policiais sejam responsabilizados pelas armas de fogo e munições a eles designadas;”

Registros e cadastros

A expedição de arma de fogo deve ser condicionada ao sucesso no treinamento referente à classe e tipo específico de arma e baseada em um procedimento de certificação para assegurar que aqueles que têm permissão para seu uso sejam suficientemente proficientes e que sejam testados novamente a intervalos regulares. Aqueles que não participarem ou não obtiverem sucesso no treinamento inicial ou nas reciclagens devem devolver a arma de fogo e perder a certificação até que sejam aprovados com sucesso pelos exames exigidos.

Para fins de responsabilização, a data e hora em que alguém retira uma arma, o tipo de arma e seu número de registro, assim como o tipo e número de cartuchos de munição retirados, devem ser claramente registrados. Os registros devem ser checados quando a arma e munições forem devolvidos. Armas ou munição faltantes devem ser registradas e o policial responsável por elas deve fazer um relatório detalhado explicando a razão e circunstâncias dos disparos ou como perdeu a munição.

Em situações em que não há explicação plausível, uma investigação deve ser feita, podendo levar a ações disciplinares, incluindo a dispensa do policial envolvido, caso justificado, ou a processos criminais.

Armas que forem roubadas devem ser reportadas imediatamente, incluindo seu número de série, para que possam ser rastreadas caso usadas em algum incidente com disparos.

O tipo e número de armas e munições usadas em uma operação deve ser registrado no relatório apresentado posteriormente. A pessoa responsável pelo arsenal deve ser capaz de informar, a qualquer momento, quantas armas fazem parte dele, quais são seus tipos, quantos cartuchos de quais tipos comportam; onde estão; e para que podem ser usadas.

É boa prática manter um cadastro similar para todos os instrumentos de força, incluindo cassetes e algemas.

NIGÉRIA: SEMPRE CARREGUE SEU CARTÃO DE AUTORIZAÇÃO COM VOCÊ

Na Nigéria^a todos os agentes da ordem pública devem apresentar seu Cartão de Autorização/Proficiência antes da expedição de uma arma, e o cartão deve sempre ser carregado pelo agente em questão. O agente que emitir a autorização de porte de armas a um policial pode retirá-la se ele ou ela for dispensado de suas funções, se estiver sob investigação criminal ou administrativa, se estiver sofrendo ação disciplinar, se falhar em apresentar proficiência mínima em práticas de tiro, se for do julgamento do agente que emitiu a autorização, se o policial apresentar alguma deficiência, incluindo deficiência física ou mental que possa causar receio pelo bem-estar do policial, seus colegas ou membros do público.

a Essa informação é baseada em uma apresentação feita pelo Sr. Fimihi Adeoye em uma conferência sobre uso da força da Força Policial Nigeriana, 21 a 23 de Julho de 2015.

Arsenal

Armas de fogo devem ser devolvidas ao arsenal de que vieram, quando da conclusão da missão para a qual foram expedidas, e não devem ser transferidas para outro agente. O armeiro deve registrar o recebimento da arma e fazer sua manutenção.

Armas de fogo autorizadas que apresentarem defeito ou que necessitem de manutenção não devem ser expedidas até que sejam consertadas e inspecionadas, o que só deve ser feito por um armeiro certificado que deve ser o único autorizado a consertar ou modificar armas usadas pelas entidades policiais. Armas de fogo que não foram inspecionadas minuciosamente e certificadas não devem ser entregues.

Agentes de controle de tumulto, sprays de irritantes químicos, tais como sprays de pimenta, sprays CS, tasers e dispositivos de impacto cinético devem ser armazenados no arsenal. Cassetes não precisam ser armazenados no arsenal, mas devem ser mantidos em um local seguro. O arsenal deve ter segurança apropriada, incluindo segurança contra fogo e explosões. Já que o propósito de um arsenal é prevenir o uso abusivo das armas disponíveis, armas de fogo devem ser mantidas trancadas de forma segura e protegidas por procedimentos para acesso. Munição e armas devem ser armazenadas separadamente. Assim, se um dos depósitos é comprometido ainda existe uma certa segurança. O arsenal deve ter instalações separadas onde armas que são evidência em investigações criminais possam ser mantidas.²²⁵

Cada local onde armas são mantidas deve ter um armeiro dedicado àquele local para fazer a manutenção das armas. Para aumentar a segurança, é recomendado que o armeiro não seja a pessoa responsável pelas chaves e os registros.²²⁶ Ambos devem reportar-se ao encarregado, que deve verificar a precisão dos registros e a condição das armas regularmente. Gerenciamento de inventário é um componente fundamental de gerenciamento de estoque, já que ajuda a detectar perdas ou roubos de armas e facilita a identificação e o descarte de armas excedentes.²²⁷ Também

225 Ver The HALO Trust, Somaliland Police Armoury Rehabilitation Project, 2012: <https://www.halotrust.org/media-centre/news/somaliland-police-armoury-rehabilitation-project/>

226 Ver United Nations Coordinating Action on Small Arms (CASA), International ISACS Small Arms Control Standard, Stockpile Management: Weapons, 2012.

227 Ibid.

é recomendado que auditorias sejam feitas regularmente. Os agentes responsáveis devem ser treinados em gerenciamento de armas e procedimentos de controle de arsenal.²²⁸

Levando armas para casa

A princípio, policiais não devem levar suas armas de fogo ou outras armas para casa, mas deixá-las trancadas de forma segura no arsenal.²²⁹ Agências policiais devem tomar todas as medidas necessárias para impedir qualquer abuso do acesso a armas de fogo ou outras armas. De fato, algo que deve ser bem entendido é que expedir armas de fogo ou outras armas para os policiais traz consigo o “dever de diligência”, pelo qual a organização inteira é responsável.

Nos locais onde agentes da segurança pública têm permissão para portar suas armas em tempo integral para fins de autodefesa, mesmo quando não estão em serviço, a permissão para fazê-lo deve ser baseada em uma avaliação da ameaça, e apenas pelo mínimo de tempo necessário enquanto a ameaça existir. A arma deve ser trancada de forma segura na casa do agente e checada diariamente para impedir o abuso por parte do agente ou de terceiros.

Armas “pessoais”

Em alguns países, agentes da segurança pública adquirem suas próprias armas. A princípio, armas e dispositivos pessoais não devem ser permitidos para uso em serviço policial, a menos que tenham sido adequadamente autorizadas e registradas da mesma forma que as outras armas e recebido marcas para rastreamento.

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Qualquer instrumento de força deve, antes de seu uso, ser adequadamente testado e autorizado; autoridades policiais devem desenvolver regulamentações e diretrizes para seu uso.
- Um agente da ordem pública que faz uso da força deve ser capaz de justificar o uso inicial e cada aplicação de força subsequente, pois cada uso da força deve respeitar as diretrizes de necessidade e proporcionalidade.
- Para cada uso de um instrumento de força, uma avaliação deve ser feita pelo agente policial para decidir se o uso da força é necessário para atingir o objetivo, o nível máximo de força aceitável e o nível mínimo de força suficiente. Após cada instância de uso da força, a situação deve ser reavaliada.
- Todos os funcionários de entidades policiais que usam instrumentos de força, ou supervisionam aqueles que usam, devem ser treinados adequadamente para o uso de todos os instrumentos de força disponíveis para seu uso ou de seus subordinados. O treinamento deve ser baseado em situações hipotéticas o mais próximas possível da realidade, enfatizar os riscos envolvidos e ser repetido a cada seis meses. Deve permitir ao agente articular verbalmente a razão para o uso da força em uma situação específica.
- Qualquer uso da força feito por agentes da segurança pública deve ser registrado e reportado. Demonstrações de força, tais como sacar e apontar uma arma de fogo, também devem ser registradas e reportadas. Agentes da ordem pública são pessoalmente responsáveis pelo uso de instrumentos de força e deve ser possível identificá-los quando o fizerem.

²²⁸ Ver The HALO Trust, Somaliland Police Armoury Rehabilitation Project, 2012.

²²⁹ Observe que diferentes jurisdições podem fazer a implementação de forma diferente. Nos Estados Unidos, muitos departamentos de polícia incluem em suas políticas a determinação de que policiais são considerados em serviço em tempo integral, mesmo que não estejam uniformizados ou desempenham papel ativo no serviço. Além disso, baseados na Lei Federal do Policial Bom Samaritano e na Lei da Segurança Policial, muitos estados dos Estados Unidos e agências de polícia locais autorizam ou mesmo exigem que funcionários portem suas armas de fogo quando não estão em serviço; por exemplo, no caminho entre a agência policial e suas casas, pois existe a expectativa da necessidade de intervenção em atividades perigosas ou criminosas mesmo quando não estão em serviço.

- Cada instrumento de força possui riscos específicos que devem ser totalmente compreendidos pelo agente policial, o qual deve considerar qualquer medida de apaziguamento que possa reduzir tais riscos.
- Em concordância com o direito à vida, o uso de armas de fogo tem o intuito de deter uma ameaça, e não o de matar. Ou seja, deve ser usada uma abordagem de “atirar para viver”. Assim que a ameaça for detida, não existe mais necessidade de uso (potencialmente) letal da força. Agentes da ordem pública devem ser capazes de justificar cada tiro disparado.
- No que diz respeito ao uso de armas de fogo, deve ser possível rastrear quem realizou os disparos; qualquer uso de arma de fogo em cumprimento da função deve ser reportado, mesmo que nenhum tiro seja disparado; sempre que o uso da força resultar em morte ou ferimento grave a situação deve ser investigada por um comitê independente.
- Controle, armazenamento, registro e expedição de todos os instrumentos de força devem ser regulamentados rigorosamente, com registros que possibilitem o rastreamento dos instrumentos de força e componentes dos instrumentos, tais como balas, ao policial a quem foram designados.
- Todas as alegações de uso excessivo ou inadequado dessas armas devem ser prontamente, imparcialmente e minuciosamente investigadas, e as vítimas devem obter reparação e compensação justa e adequada.

PARTE IV

**SITUAÇÕES DE MANUTENÇÃO
DA ORDEM PÚBLICA**

Capítulo 7. Reuniões públicas e protestos

A Parte IV do manual aborda uma série de situações de policiamento específicas que são frequentemente caracterizadas pelo uso arbitrário ou excessivo da força. O Capítulo 7 trata do policiamento de reuniões públicas e protestos, mencionado especificamente nos Princípios Básicos de 12 a 14:

“12. Como a todos é permitida a participação em reuniões legais e pacíficas, de acordo com os princípios contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Governos e agências e agentes responsáveis pela aplicação da lei deverão reconhecer que a força e as armas de fogo somente poderão ser usadas de acordo com os princípios 13 e 14.

13. Na dispersão de reuniões ilegais, mas não violentas, os agentes responsáveis pela aplicação da lei devem evitar o uso de força ou, quando não for possível, devem restringir o uso de força ao mínimo necessário.

14. Na dispersão de reuniões violentas, os agentes responsáveis pela aplicação da lei podem usar armas de fogo apenas quando medidas menos perigosas não sejam praticáveis e somente na mínima extensão necessária. Os Agentes responsáveis pela aplicação da lei não deverão usar armas de fogo em tais casos, a não ser sob as condições estipuladas no princípio 9.”

O capítulo descreve em mais detalhes a abordagem internacional dos direitos humanos em relação a reuniões e protestos. Explora o que pode ser feito para evitar o uso da força no policiamento de tais eventos, quais medidas podem ser tomadas em preparação, quais princípios aplicar ao uso da força durante reuniões, e oferece recomendações práticas para seu gerenciamento adequado e medidas de responsabilização apropriadas.

7.1. Introdução

O direito à reunião pacífica, à liberdade de associação e à liberdade de expressão devem ser garantidos na legislação e a lei deve permitir reuniões planejadas e espontâneas explicitamente. Quando existirem procedimentos de notificação, a notificação deve ser de intenção e não uma solicitação de permissão.²³⁰ O Conselho de Direitos Humanos solicita aos Estados que “facilitem protestos pacíficos, proporcionando o acesso dos protestantes aos espaços públicos e protegendo-os, sem discriminação, quando necessário, de toda forma de ameaça e assédio, e enfatiza o papel das autoridades locais nessa questão.”²³¹

Agentes da ordem pública devem, portanto, entender e valorizar os direitos que se aplicam durante reuniões (direito à liberdade de reunião, associação e à liberdade de expressão), a obrigação dos Estados de fazer cumprir esses direitos e o que isso significa para sua própria função. Eles devem ter as habilidades necessárias para facilitar reuniões de forma profissional e justa, para contribuir para que se mantenham pacíficas, para abster-se de provocações e, na presença de indivíduos violentos, contê-los para que o restante da reunião possa continuar pacificamente. Isso exige que

²³⁰ Deve ser observado que o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas e também os Relatores Especiais sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas, e sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, salientaram que a razão por trás de um sistema de notificação deve ser a de permitir às autoridades do Estado que facilitem o exercício do direito à liberdade e à reunião pacífica e que tomem medidas adequadas para manter a segurança pública e a ordem, bem como os direitos e liberdades dos manifestantes e outros indivíduos afetados pelos protestos. Reuniões espontâneas e simultâneas devem ser regulamentadas pelos mesmos procedimentos e também devem ser protegidas. Ver, por exemplo, A/CDH/22/28, parágrafo 11; A/CDH/31/66, parágrafo 21.

²³¹ Ver A/CDH/25/38, 28 de março de 2014, parágrafo 4.

os agentes da segurança pública sejam bem treinados, incluindo treinamento sobre os direitos humanos relevantes e controle de multidões, bem instruídos e bem equipados com material de proteção e instrumentos de força de letalidade reduzida.²³²

ACEITANDO OPINIÕES DIFERENTES

Embora não exista explicitamente nenhum “direito de protestar”, já foi salientado por muitas fontes de autoridade, incluindo o Comitê de Direitos Humanos, o Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas e os Relatores Especiais sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas, que a participação em protestos pacíficos é uma importante forma de exercício dos direitos à reunião pacífica e liberdade de expressão.

Em seu relatório conjunto de 2016, os Relatores Especiais sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas descreveram a importância das reuniões pacíficas, conforme segue:

“A possibilidade de reunir-se e agir coletivamente é vital para o desenvolvimento pessoal, social, econômico e democrático, para a expressão de ideias e para fomentar a cidadania engajada. Reuniões podem fazer uma contribuição positiva para o desenvolvimento de sistemas democráticos e, junto às eleições, têm um papel fundamental na participação pública, responsabilizando governos e expressando a vontade do povo como parte dos processos democráticos”.^a

O teor da mensagem de uma reunião pacífica não é algo relevante a considerar ao decidir a resposta policial, contanto que não propague a guerra ou defenda ódio religioso, racial, ou de origem, ou constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência, ou atos que visem à destruição dos direitos e liberdades protegidos pela lei internacional dos direitos humanos.^b A lei internacional dos direitos humanos também protege expressões que alguns podem achar chocantes, ofensivas ou perturbadoras.

a Ver Relatório do Relator Especial sobre Direitos à Liberdade De Reunião Pacífica E de Associação. A/CDH/20/27, 21 de Maio de 2012.

b Ver Relatório do Relator Especial sobre Direitos à Liberdade De Reunião Pacífica E de Associação. A/CDH/20/27, 21 de Maio de 2012, parágrafo 18.

Ao policiar reuniões, agentes da segurança pública não devem ser influenciados por suas opiniões e pontos de vista pessoais, concordância ou discordância da mensagem transmitida.

Tipos de reuniões

Este manual adotará a definição de reunião conforme apresentada pelo Relator Especial sobre direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação:

“uma reunião é um encontro intencional e temporário, em espaço público ou privado, para fim específico. Portanto, inclui manifestações, reuniões internas, greves, procissões, comícios ou mesmo ocupações de espaços para fins de protesto. Reuniões têm uma função importante na mobilização da população e na formulação de incômodos e aspirações, facilitando a celebração de eventos e, principalmente, influenciando a política pública dos Estados”.²³³

Existem muitos tipos diferentes de reuniões. Reuniões planejadas, como por exemplo: gigantescas manifestações para protestar contra uma decisão política, às vezes com centenas de milhares de participantes; marchas e protestos contra cúpulas internacionais, que costumam ser relativamente bem organizadas, com uma estrutura definida do grupo organizador e seus líderes.

Do outro lado do espectro estão os protestos espontâneos, frequentemente causados por emoções imediatas contra uma decisão ou ação tomada pelas autoridades ou em resposta a um evento ou incidente. Protestos espontâneos, por sua própria natureza, costumam ser menos organizados e não ter uma estrutura organizacional, coordenadores ou líderes. São tipicamente caracterizados por emoções mais intensas e apresentam maior risco de violência.

²³² Ver A/CDH/22/28, 21 de janeiro de 2013, parágrafo 23, A/CDH/31/66, parágrafos 50 a 67.

²³³ Ibid., parágrafo 24

Às vezes, protestos atraem contraprotestos, nos quais as pessoas desejam expressar sua discordância da mensagem do grupo de protesto original. Contudo que as mensagens expressadas estejam dentro da lei, ambas têm os mesmos direitos à reunião pacífica e a expressar suas opiniões livremente. As autoridades devem fazer os esforços necessários para facilitar ambas as reuniões e fazê-lo de forma que ambos os grupos possam ver e ouvir o outro.

As autoridades também devem facilitar reuniões que não estejam relacionadas, mas que aconteçam ao mesmo tempo. Se reuniões forem planejadas para o mesmo local e horário, entidades policiais devem realizar uma avaliação de riscos e desenvolver estratégias para reduzi-los. Se for necessário impor restrições a uma ou mais reuniões simultâneas, tais restrições devem ser determinadas por meio de acordo mútuo ou, quando isso não for possível, por meio de um processo que não discrimine entre as reuniões propostas.²³⁴

DIRETRIZES SOBRE A LIBERDADE DE REUNIÃO PACÍFICA

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) publicou Diretrizes da Liberdade de Reunião Pacífica, as quais oferecem orientação detalhada sobre o assunto. As diretrizes são atualizadas regularmente; a última versão é de 2014. Estão disponíveis em inglês, francês, russo e árabe em: <http://www.osce.org/odihr/73405>

7.2. Tomando precauções: prevenindo o uso da força

A vasta maioria das reuniões pacíficas não é problemática e agentes da segurança pública devem levar isso em consideração ao se preparar para facilitá-las. Os Estados devem assegurar que as pessoas possam de fato usufruir de seu direito de reunir-se pacificamente e devem tomar medidas apropriadas para assegurar que a reunião se mantenha pacífica.

Para tanto, os Estados devem dar a devida importância ao princípio da precaução e tomar medidas antecipadas para prevenir o uso da força durante a reunião.²³⁵ Isso quer dizer que devem preparar um plano tático e envolver-se ativamente com os organizadores antes e durante a reunião.

Notificação e tomada de decisões subsequente

A maior parte dos Estados têm algum tipo de procedimento de notificação ou autorização, mas deve-se compreender que sob a lei internacional dos direitos humanos não há nenhuma exigência legal para notificação antecipada. Qualquer procedimento do tipo não deve impor restrições à reunião pacífica além daqueles permitidos pelo artigo 21 do PIDCP. Tais procedimentos costumam ser úteis porque permitem que as autoridades implementem medidas necessárias para facilitar a reunião e proteger a ordem e a segurança pública, tais como redirecionamento de trânsito, organização de transporte público, notificação antecipada das instituições de saúde, notificação dos negócios locais, e proteção dos direitos e liberdades dos protestantes e outros indivíduos afetados pelos protestos.²³⁶ A não notificação não torna uma reunião ilegal e não deve ser usada como justificativa para banir ou dispersar uma reunião pacífica ou para gerar repercussões criminais para os organizadores e participantes.

Deve haver uma dispensa de exigência de notificação para reuniões espontâneas. No entanto, quando os organizadores deliberadamente contornam exigências de notificação razoáveis, repercussões administrativas são possíveis, desde que proporcionais e embasadas juridicamente.

É boa prática que as autoridades que decidem sobre a proibição de uma reunião não sejam as mesmas responsáveis por seu policiamento.²³⁷ Isso permite que entidades policiais fiquem fora

²³⁴ Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas, A/CDH/31/66, parágrafo 28 (f).

²³⁵ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/CDH/26/36, 1 de abril de 2014, parágrafo 53.

²³⁶ Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests, A/CDH/22/28, 2013, parágrafo 11. Nas diretrizes da OSCE para Liberdade de Reunião Pacífica, Diretriz 4.1, isso é chamado de "aviso de intenção".

²³⁷ Ver Diretrizes Da OSCE Para Liberdade De Reunião Pacífica, Notas Explicativas, parágrafo 61.

das discussões sobre a reunião e foquem no policiamento profissional e imparcial da situação.²³⁸

Quando uma notificação é feita, dependendo das circunstâncias individuais e da avaliação de cada reunião, a decisão pode ser qualquer uma das que seguem:

- Instruir as entidades policiais a facilitar a reunião e assegurar que organizadores e participantes reunam-se pacificamente
- Estabelecer certas condições, consistentes com o artigo 21 do PIDCP, ou seja, restrições em relação à reunião (por exemplo, em relação à rota a ser tomada, ao horário da reunião), e instruir as entidades policiais a facilitar a reunião, assegurando que organizadores e participantes possam se reunir pacificamente, ao mesmo tempo fazendo cumprir as restrições
- Proibindo reuniões. Essa decisão deve ser excepcional e feita somente como último recurso, de acordo com as restrições permitidas sob a lei internacional, que reconhecem que a liberdade de reunião pacífica é um direito fundamental.

Em outras palavras, deve-se salientar que banir ou dispersar completamente uma reunião deve ser excepcional, pois é necessário que existam razões legítimas para fazê-lo. Ou seja, por exemplo, como quando tal medida for “necessária em uma sociedade democrática pela integridade da segurança nacional ou pública, da ordem pública (*ordre public*), pela proteção da saúde pública ou da moral pública ou pela proteção dos direitos e liberdades dos outros”.

Restrições não devem ferir a essência do direito à liberdade de reunião pacífica e devem ser proporcionais ao objetivo legítimo pretendido. Compreende-se que as justificativas para restrições conforme listadas no PIDCP não devem ser suplementadas por justificativas adicionais na legislação local.

FACILITANDO INTERESSES CONFLITANTES

Em Berna, um funcionário público de alto escalão declarou o seguinte como boa prática para reuniões públicas:

“não nos importamos com a razão pela qual se manifestam, ou pelo que defendem ou condenam, mas a Cidade é responsável por organizar o espaço público e pela segurança da área. Muitas pessoas têm interesse em usar o espaço, por várias razões diferentes. Exemplo: em Berna existe uma praça pública em frente ao prédio do parlamento nacional. Provavelmente é a praça mais importante do país. Todos os sábados uma feira acontece nessa praça. Dezenas de fazendeiros vêm a esse espaço público para vender seus produtos. Eles ganham a vida com isso. Mas sábados são populares para protestos e, em muitos sábados, vários grupos ou partidos querem usar essa mesma praça para fazer seus protestos. Deveríamos cancelar a feira, que é muito popular, em favor das manifestações? Ou deveríamos pedir aos protestantes que venham em outro dia? Nem um nem outro. Pela manhã, a feira acontece sem perturbações; à tarde, é hora das manifestações.”^a

a Décima Segunda Rodada do diálogo de Direitos Humanos entre Vietnã e Suíça, Berna, 27 de agosto de 2014.

Preparação: desenvolvendo um plano tático

Quando a reunião é anunciada antecipadamente, as autoridades policiais podem, e devem, preparar e desenvolver um plano tático para facilitar a reunião de forma eficaz e, quando relevante, fazer cumprir as restrições necessárias que forem determinadas.²³⁹ É boa prática ter um formato padrão para planejar o manejo de reuniões e facilitá-las. O plano tático deve seguir o formato discutido no capítulo 4 e o objetivo deve ser facilitar a reunião. A tarefa das entidades policiais não é decidir onde ou quando a reunião deve acontecer, mas acomodar os organizadores para que possam passar sua mensagem de forma a serem vistos e ouvidos pelo público alvo.

Uma importante decisão tática que deve ser tomada antes da reunião pacífica diz respeito ao nível de

²³⁸ Ver Relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafo 233; na Bulgária, a municipalidade (ou o prefeito) é responsável por receber notificações de reuniões e está autorizada a banir uma reunião ou impor restrições, bem como ordenar a dispersão de uma reunião, e a polícia é responsável por fazer cumprir as restrições impostas pela autoridade reguladora. Relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafo 233.

²³⁹ Ver HC sobre HR, FOA, 2013, parágrafos 14, 15 e 19; Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação. A/HRC/20/27, 21 de Maio de 2012, parágrafo 36; Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação. Adendo, Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. A/HRC/23/39/Adendo 1, 17 de junho de 2013, parágrafo 68.

tolerância a perturbações, tais como engarrafamentos e fechamento de lojas e pequenos negócios. Agências policiais devem tolerar um certo nível de perturbação e basear suas táticas nisso. No entanto, o plano deve incluir uma avaliação de quais conflitos podem surgir, por exemplo, por meio do desenvolvimento de um número de possíveis cenários, e a forma como eles devem ser gerenciados.

Baseado em uma sólida avaliação de risco, o plano tático deve explicar os objetivos de policiamento para o evento, como eles serão atingidos e com quais recursos, incluindo:

- Quais unidades serão convocadas, tais como cavalos, unidades de controle de tumulto, etc.
- Quantos policiais serão convocados, os uniformes que vestirão e os equipamentos que vão usar, incluindo os de proteção pessoal.
- Técnicas de comunicação, tais como negociação, persuasão, quando, como e quem deve usá-las (é necessário convocar uma unidade especializada?), e a certificação de que o agente que estiver no comando terá as ferramentas corretas, como alto-falantes.
- Uso de barreiras para bloquear certas vias para canalizar os protestantes a seu destino e de volta por caminhos abertos, manejadas preferencialmente por policiais que possam explicar as razões para a troca da rota dos protestantes. Posicionamento estratégico de veículos de polícia e policiais montados para que eles também possam ajudar a direcionar a multidão de certa forma.
- Em casos em que houver uma situação prevista em que a vida e a integridade física de uma pessoa possam estar sob ameaça iminente, e estabelecido que medidas tenham sido tomadas conforme os critérios no Princípio Básico 9, prever onde posicionar agentes de prontidão com armas de fogo apropriadas (caso venham a ser necessários).

O uso de uniformes convencionais passa uma mensagem muito diferente daquela passada pelo equipamento de choque e retornará uma resposta diferente dos protestantes, dependendo de seu histórico e suas experiências anteriores com a polícia em geral e especificamente durante reuniões. Em geral, as agências policiais devem relutar em convocar um grande número de policiais usando equipamento de choque. Isso só deve acontecer se for baseado em uma sólida avaliação de risco. Quando há expectativa de que serão necessários, eles devem estar de prontidão em local próximo, mas não visíveis para os participantes. Isso não quer dizer que eles devem ser colocados em serviço, pois às vezes situações potencialmente violentas podem ser resolvidas com uma “demonstração de força”, reduzindo a necessidade de força real.

É necessário encontrar o equilíbrio correto, que seja adequado à situação em questão. No lugar de sempre optar por uma abordagem severa, autoridades policiais devem refletir sobre o que é mais apropriado na situação que têm em mãos.

Os planos táticos devem também detalhar como a informação será coletada durante a reunião, para que possa ser usada em julgamento caso crimes sejam cometidos. Por exemplo, câmeras de vigilância podem ser usadas para identificar agitadores e infratores violentos para ações judiciais futuras, mas isso deve ser feito de acordo com a legislação de privacidade local, a qual, por sua vez, deve estar de acordo com a lei internacional de direitos humanos. O plano tático deve prever como envolver os organizadores e estabelecer um diálogo antes, durante e após a reunião.

IMPLEMENTANDO UM COMANDO UNIFICADO^a

O comando unificado é uma estrutura que reúne os comandantes de todas as maiores organizações envolvidas no evento para coordenar uma resposta eficaz enquanto cada uma ainda cumpre suas próprias responsabilidades jurisdicionais. O comando unificado conecta as organizações que atuam no evento e organiza um fórum para que essas entidades tomem decisões em consenso. Normalmente é localizado nas proximidades do protesto e facilita a comunicação com os manifestantes por um único canal.

a Para mais informações, visite: https://www.osha.gov/SLTC/etools/ics/what_is_uc.html

Diálogo: envolvendo os organizadores

A prática mostra que envolver os organizadores e participantes ativamente, a fim de estabelecer um diálogo construtivo, ajuda a impedir a intensificação da violência e evita a necessidade do uso da força por agentes da segurança pública durante reuniões.²⁴⁰ Fazê-lo, ajuda a compreender melhor as expectativas e responsabilidades envolvidas, evita confrontos desnecessários, alivia tensões e previne a violência ou, ao menos, contribui para intervir e deter rapidamente qualquer incidente ilegal ou perturbador da ordem, caso aconteçam. Tal envolvimento é muito mais fácil se já existe confiança e reconhecimento mútuo de legitimidade.

As autoridades e as entidades policiais carregam responsabilidade conjunta, junto aos organizadores, de assegurar que os participantes da reunião possam de fato exercer seus direitos sem interferência indevida. Às vezes isso é chamado de “triângulo de segurança”.

É razoável esperar que os organizadores da reunião, especialmente de uma grande reunião planejada, tomarão medidas para assegurar que seja pacífica, e que mantenham contato com as entidades policiais em todos os estágios do planejamento e execução do evento, mas isso não deve ser obrigatório. Além disso, organizadores não devem ser responsabilizados pelos atos violentos ou ilegais de outras pessoas, a menos que seja provado que encorajaram tais atos.²⁴¹

Na maior parte dos casos, os organizadores de uma reunião pública de grande porte notificarão as autoridades de sua intenção de fazê-lo, o que oferece uma primeira oportunidade de estabelecer contato com eles para obter uma ideia mais completa de seus objetivos e de quantos participantes são esperados. Ao envolverem-se na fase de preparação, agências policiais podem negociar detalhes de um evento com seus organizadores, mas devem também estarem dispostos a compartilhar com os organizadores, até onde for possível, informações sobre as preparações de segurança, incluindo quando as reuniões forem consideradas de alto risco. Isso tem se mostrado uma boa prática em vários países e tem sido útil para apaziguar tensões.²⁴²

VOLUNTÁRIOS

São voluntários usados para patrulhar o evento, direcionando os participantes, certificando-se de que as pessoas fiquem na rota correta e de que o evento ocorra de forma ordeira. É boa prática que eles recebam treinamento, saibam como lidar com conflitos sempre que surgirem e que saibam dissolvê-los em estágio inicial, impedindo uma intensificação. Entidades policiais devem reconhecer a importância do trabalho dos voluntários, interagir com eles e tratá-los com respeito, ao mesmo tempo compreendendo que sua eficácia pode ser variada, dependendo da extensão de seu treinamento, número de participantes e tipo de protesto (se é coeso, de edição única, a variedade de grupos com diferentes objetivos, etc.).

As autoridades de alguns países nomeiam um agente de contato a quem os organizadores podem contatar antes ou durante o evento. Às vezes o agente de contato acompanha os líderes da manifestação ao longo do evento para fornecer informação direta às autoridades para que possam responder a qualquer dificuldade em facilitar a reunião. Por exemplo, na Grécia um policial experiente é nomeado para cooperar com os organizadores no momento do evento e para fornecer informações em tempo real sobre a reunião para o centro de operações; na República Tcheca existem “equipes anticonflito”, uma divisão especializada em falar com os participantes da reunião e mediar situações de conflito. As equipes anticonflito prestam atenção ao ânimo das pessoas e a perigos em potencial e passam informações relevantes para o chefe da equipe,

²⁴⁰ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias. A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011, parágrafo 13.

²⁴¹ Relatório do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas. A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013, parágrafo 10; Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012, parágrafo 93; Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação, Adendo, Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. A/HRC/23/39/Adendo 1, 17 de junho de 2013, parágrafo 70.

²⁴² Ver relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014.

o qual trabalha junto ao comandante da operação policial. Membros da equipe anticonflito são facilmente reconhecíveis, pois vestem coletes de alta visibilidade com as palavras “equipe anticonflito” escritas neles.²⁴³

Em alguns países, a polícia e outras autoridades estão experimentando o uso das mídias sociais para estabelecer comunicação com organizadores e participantes. Na Dinamarca, por exemplo, a Polícia de Copenhague atualiza os participantes via Facebook e Twitter com informações relacionadas ao protesto ou evento.²⁴⁴

Um modelo para facilitar reuniões públicas de forma eficaz

Ao longo dos anos um consenso crescente se desenvolveu entre profissionais da aplicação da lei e pesquisadores de que o policiamento profissional de reuniões públicas exige que os policiais apliquem quatro princípios:²⁴⁵

Conhecimento: Diz respeito a qualquer informação que seja útil para facilitar a reunião, incluindo inteligência policial. Agências policiais devem, em concordância com as regulamentações e procedimentos disponíveis, os quais, por sua vez, devem estar de acordo com a lei internacional de direitos humanos, buscar obter ativamente informações sobre a reunião pública, seus objetivos, rota pretendida, organizadores, participantes esperados e suas intenções, para compreender os interesses e objetivos dos grupos envolvidos e facilitar seus objetivos legítimos. Com esse conhecimento, agentes da segurança pública podem desenvolver seu plano tático. Também é útil identificar se estarão presentes “agitadores” em potencial e se os organizadores pretendem usar voluntários.

Facilitação: Em concordância com o dever dos Estados de respeitar reuniões pacíficas, estratégias policiais devem ter como objetivo ajudar a reunião a atingir seus objetivos legítimos. A premissa de base é presumir que a maior parte das pessoas que participa de uma reunião pública tem intenções pacíficas. Facilitando que atinjam seus objetivos, a polícia evita violência e obtém apoio dos participantes para reduzir perturbações em potencial. Atenção especial deve ser dada a membros de grupos vulneráveis a abusos por parte agentes do Estado e não estatais (incluindo agentes policiais provocadores) e deve-se assegurar que possam exercer a totalidade de seus direitos à reunião pacífica.

Comunicação: A polícia deve se comunicar ativamente para criar laços com os participantes de um evento e oferecer uma base para a futura prevenção de conflitos. Devem ter conhecimento cultural sobre os grupos presentes na multidão e obter a confiança e o respeito desses grupos. A comunicação deve acontecer durante todas as fases da reunião, mas é de especial importância quando as tensões começam a aparecer. Se restrições forem necessárias, é importante informar as pessoas sobre as razões, a fim de evitar mal-entendidos e sugerir alternativas. É recomendada a adoção de uma abordagem “sem surpresas”, compartilhando o plano tanto quanto possível com os organizadores e, quando possível, com todos os grupos envolvidos para que saibam o que esperar. Isso significa que todos os policiais devem ser capazes de se comunicar com e informar participantes e cidadãos sobre as intenções da polícia em um evento.

Diferenciação: Os participantes de uma reunião não são apenas uma multidão sem rosto, e não são todos iguais.²⁴⁶ Uma forma de diferenciar os indivíduos é observar o que fazem e não a qual categoria pertencem. Um grupo de pessoas, a princípio, nunca é homogêneo, mas pode começar

²⁴³ Ibid., parágrafos 216 a 218.

²⁴⁴ Ver Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas. A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013, parágrafo 49.

²⁴⁵ Ver SCE Human Rights Training Guide to Policing Assemblies, Dialogue Police: Experiences, Observations and Opportunities, Swedish Police, 2010: https://polisense.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmater-ial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmateri-al/Dialogue_bok100630Webb.pdf.

²⁴⁶ See CICV, 2011.

a se comportar dessa forma se todos forem tratados como uma única entidade. A polícia deve estar a par de quais grupos existem em uma reunião e das diferentes formas que podem agir e reagir. Se alguém inicia um conflito, é importante que a reação policial não leve à inclusão de outras pessoas no conflito. Diferenciação também significa que a polícia está consciente das vulnerabilidades que os membros de subgrupos podem ter e as leva em consideração. Isso permite ações direcionadas a indivíduos que infringem a lei, tendo pouco impacto no restante da reunião, pois não envolverá os demais participantes, que poderão continuar sem interrupção.

“GERENCIAMENTO NEGOCIADO”^a

O gerenciamento negociado é baseado na ideia de que é mais produtivo, quando possível, trabalhar com as multidões, e não contra elas. Sob esta abordagem, a tarefa da polícia é proteger direitos e facilitar, no lugar de frustrar, reuniões pacíficas. Sob a abordagem do gerenciamento negociado, grupos são diferentes de indivíduos, mas não agem de forma necessariamente aleatória ou incompreensível. Grupos reagem de acordo com sua própria lógica e uma variedade de influências externas, incluindo a maneira como as autoridades os tratam. A abordagem do gerenciamento negociado implica em aceitar alguns efeitos indesejados do protesto em troca de certezas em relação à natureza pacífica do evento. A ênfase dessa abordagem é, portanto, assegurar o desenvolvimento pacífico da reunião, e não aplicar a lei. Neste paradigma de “subaplicação” da lei, a força deve ser usada pela polícia em autodefesa, ou na defesa de outros, e não para reforçar a autoridade da lei de forma abstrata.

a Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011, parágrafos 109-115.

Reuniões espontâneas

Às vezes as reuniões acontecem espontaneamente para protestar, por exemplo, por problemas relacionados à disponibilidade de serviços, uma decisão tomada pelas autoridades, ou em resposta a um evento ou incidente, mesmo que acontecido em outro país, e às vezes para protestar contra as ações das entidades policiais. Reuniões espontâneas, por definição, significam que as autoridades não foram notificadas, mas isso não quer dizer que não se pode planejar a abordagem. Na verdade, agentes da segurança pública que estão bem inseridos na comunidade à qual servem provavelmente ficam cientes de qualquer descontentamento.

PROTESTOS CONTRA A POLÍCIA

Às vezes as reuniões espontâneas acontecem para protestar contra ações policiais, tais como agressão indevida ou morte sob custódia. Como a mensagem é direcionada aos policiais, que são ao mesmo tempo o alvo e os reguladores, tais protestos tendem a gerar uma resposta violenta. É recomendado que policiais experientes, que não estejam ligados à ação original que motivou o protesto, cheguem imediatamente ao local, pois terão melhores condições de estabelecer comunicação com os protestantes.

Com reuniões espontâneas, a decisão de permiti-las ou não, ou de determinar restrições, e a implementação dessas decisões, são feitas ao mesmo tempo e provavelmente pela mesma pessoa, e as decisões só podem ser revisadas posteriormente.

Como princípio básico, contanto que sejam pacíficas e que não haja nenhuma atividade criminosa, devem ser permitidas e as autoridades devem facilitá-las, assim como nas reuniões planejadas. É considerada boa prática que o direito à reunião espontânea seja explicitamente protegido pela lei.

Ao lidar com reuniões espontâneas, as autoridades terão que contar com seu treinamento geral e sua preparação operacional. É especialmente nesse tipo de situação que vemos a importância de que agentes da segurança pública sejam experientes na proteção do direito à reunião pacífica e que tenham uma sólida compreensão de sua responsabilidade na facilitação desse direito.²⁴⁷

Manutenção da ordem pública durante eventos esportivos, musicais e outros

Outros importantes eventos representam desafios distintos para as entidades policiais, tais como grandes eventos esportivos, especialmente quando se espera que envolvam violência iniciada por torcedores, e aglomerações de um grande número de pessoas que podem estar sob o efeito de

²⁴⁷ Ibid.

álcool. As mídias sociais adicionaram fatores extras a essa dinâmica, permitindo que as pessoas se aglomerem rapidamente. Tais situações são diferentes de outras reuniões públicas, pois normalmente não têm o objetivo de passar uma mensagem específica. Assim, podem apresentar desafios para a ordem pública que não estão presentes na grande maioria das reuniões pacíficas.

Apesar disso, os mesmos princípios devem ser aplicados. É importante se preparar para o evento, com base em sólido conhecimento, incluindo inteligência, e traçar um plano tático apropriado. A polícia deve se comunicar com torcedores antes e durante o evento, estabelecer um diálogo e ser capaz de diferenciar os tipos diferentes de participantes na multidão e responder de acordo.

7.3. Uso da força durante reuniões

Princípios gerais

Agentes da ordem pública devem estar preparados para reuniões e fazer o máximo para facilitá-las de forma que o uso da força não seja necessário. É importante lembrar que todas as reuniões públicas devem ser consideradas pacíficas e legítimas até que se prove o contrário. O ônus da prova recai sobre as autoridades.²⁴⁸ A força não deve ser usada, sob nenhuma circunstância, contra manifestantes pacíficos que não conseguem sair do local.

Os princípios 12, 13 e 14 dos PBUFAF tratam especificamente do policiamento de reuniões. Já que reuniões pacíficas devem ser permitidas, a princípio policiais não devem ter autorização para dispersá-las, mesmo que sejam ilegítimas sob a lei local. Quando uma reunião ocorre em violação das leis pertinentes, mas é pacífica, a não intervenção ou a facilitação ativa é vista como a melhor resposta para garantir um resultado pacífico. Se, no entanto, a reunião tiver que ser dispersada, deve-se tentar todas as alternativas possíveis de levar os participantes a fazê-lo voluntariamente; agentes da segurança pública devem usar a força somente se absolutamente necessário e somente o mínimo possível. A dispersão de uma reunião por entidades policiais só deve ocorrer como medida excepcional, necessária e proporcional, baseada em argumentos legítimos que estejam de acordo com as diretrizes da lei internacional dos direitos humanos.

Quando a reunião é violenta, agentes da segurança pública podem decidir usar a força para dispersá-la. No entanto, mesmo nessas circunstâncias, armas de fogo só devem ser usadas para proteger contra ameaça imediata de morte ou ferimento grave. Os PBUFAF determinam expressamente que armas de fogo não devem ser usadas para dispersar reuniões pacíficas ou não-violentas, mesmo que ilegais. O princípio 14 dos PBUFAF permite o uso de armas de fogo somente para dispersar participantes quando a reunião é violenta e contanto que:

- Métodos menos perigosos não sejam viáveis, e
- Sejam usadas o mínimo possível e
- Sempre de acordo com o princípio 9, ou seja, em autodefesa ou em defesa de outros contra ameaça imediata de morte ou ferimento grave.

Armas de fogo não devem ser usadas durante reuniões, a menos que os policiais tenham isolado os indivíduos que representam ameaça imediata de morte ou ferimento grave dos outros participantes não envolvidos e de outras pessoas que não representam ameaça, sejam capazes de neutralizar essas pessoas sem risco a outros, e quando outros métodos menos violentos não estiverem disponíveis ou forem possivelmente ineficazes. Só devem ser usadas contra os indivíduos que representam ameaça imediata de morte ou ferimento grave. Armas de fogo nunca devem ser usadas para disparar indiscriminadamente contra uma multidão.²⁴⁹

²⁴⁸ Ver Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012., parágrafo 45. O Alto Comissariado para os Direitos Humanos enfatiza que "uma reunião deve ser considerada pacífica se seus organizadores e participantes tiverem intenções pacíficas e não usarem, defenderem ou incitarem violência; tais características devem ser presumidas"; Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos Das Nações Unidas. A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013, parágrafo 10.

²⁴⁹ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011, parágrafo 61; "nada pode jamais justificar o uso indiscriminado de força letal contra uma multidão, o que é ilegal segundo os princípios internacionais dos direitos humanos." Documento das Nações Unidas A/HRC/25/L.20, 24 de Março de 2014, Parágrafo Operativo 11.

É considerada boa prática convidar um consultor de direitos humanos à sala de controle para aconselhar e avaliar a necessidade e proporcionalidade das ações tomadas, como é feito na Irlanda do Norte.²⁵⁰

Capturas

Pode ser necessário capturar um ou mais participantes que infringirem a lei em protestos, incluindo quando participantes vandalizarem propriedade pública ou privada, como saque a lojas, ou um participante que tenta passar uma mensagem que incita a discriminação, hostilidade ou violência. Nesses casos, a polícia pode capturar o indivíduo e devem se certificar de ter recursos preparados para a apreensão, busca, captura, contenção e transferência de pessoas para revisão judicial imediata, a fim de assegurar que seus direitos sejam respeitados. Procedimentos especiais devem ser usados para crianças que entrem em contato com policiais nesses contextos.

Pode ser útil, nesse sentido, filmar vídeos do que está ocorrendo para uso como evidência em julgamento, caso necessário, e para permitir futuras investigações e capturas quando a ordem for restaurada. Agentes da ordem pública também podem obter acesso a arquivos de circuitos de câmeras de vigilância públicos e privados para essas investigações. O público também pode ter gravado eventos e postado na internet. Mandados de busca podem ser necessários para obter gravações de circuitos de vigilância.

Capturas em massa devem ser sempre evitadas, pois falham em diferenciar os participantes e podem resultar em privação de liberdade ilegítima.²⁵¹ Tais capturas podem configurar captura arbitrária ou indiscriminada, as quais violam a lei dos direitos humanos.²⁵² Embora existam ocasiões em que é necessário realizar um grande número de capturas por conduta ilegal, isso não deve acontecer porque as entidades policiais não possuem recursos suficientes para individualizar as decisões de captura baseadas em fatos particulares.²⁵³

Lidando com focos de violência

Deve ficar claro que mesmo que alguns participantes do protesto tenham comportamento violento, isso não significa que daquele momento em diante o grupo inteiro é considerado violento.²⁵⁴ Agentes da ordem pública devem continuar diferenciando os indivíduos violentos dos protestantes pacíficos, protegendo assim os protestantes pacíficos, e devem agir apenas contra os protestantes violentos.²⁵⁵

Nos casos em que um grupo começa a se comportar agressivamente, medidas devem ser tomadas contra esses indivíduos. Sempre que possível, tais pessoas devem ser removidas da multidão e possivelmente capturadas, dependendo de sua conduta, para permitir que os outros protestantes possam exercer seus direitos à reunião pacífica e expressar suas opiniões. Os organizadores do evento não devem ser responsabilizados pelo comportamento violento de outras pessoas.²⁵⁶

As autoridades policiais devem deixar claro àqueles empenhados em usar violência que tais atos não serão tolerados, além de tomar as medidas preventivas necessárias.

²⁵⁰ Ver Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, Adendo, Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junho de 2013, parágrafo 71.

²⁵¹ Ver relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafo 54.

²⁵² Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas sobre o gerenciamento adequado de reuniões, A/CDH/31/66, parágrafo 45.

²⁵³ Ver PIDCP, artigo 9; Relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafo 283.

²⁵⁴ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Ziliberberg v. Moldova, Aplicação Nº 61821/00, 2004; de acordo com o TEDH, "um indivíduo não perde seu direito à reunião pacífica como resultado de violência esporádica ou de outros atos puníveis cometidos por outros ao longo de uma manifestação se o indivíduo em questão permanece pacífico em suas próprias intenções e comportamento"; Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011, parágrafo 42; Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012, parágrafo 25.

²⁵⁵ Ver Diretrizes da OSCE para Liberdade de Reunião Pacífica, Notas Explicativas, parágrafo 167.

²⁵⁶ Ver Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas. A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013, parágrafo 10; Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012, parágrafo 93; Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação, Adendo, Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. A/HRC/23/39/Addendo 1, 17 de junho de 2013, parágrafo 70.

Nem sempre é claro o momento em que atos isolados de violência dentro de um protesto, pela natureza, intensidade e frequência da violência, chega a um nível em que o protesto pode ser considerado “violento”, mas quando acontece a situação torna-se muito mais desafiadora da perspectiva das entidades policiais. Conforme apontado pelo CICV:

“Tumultos podem ser experiências aterrorizantes para qualquer policial, e é necessário ter muita coragem para encarar uma multidão raivosa e possivelmente armada. Uma força policial disciplinada, profissional e bem armada é necessária para acalmar ou dispersar uma multidão sem recorrer ao uso da força. O desafio é enorme para a polícia ou forças de segurança, as quais podem estar mal preparados ou mal equipados para essa tarefa.(...)”²⁵⁷

Quando uma reunião se torna violenta, pode ser necessário dispersá-la ou conter os participantes. Quando isso acontece, agentes da segurança pública devem continuar a seguir os princípios do conhecimento, comunicação, facilitação e diferenciação.

Dispersão e contenção

Antes da dispersão

Dispersão não deve ocorrer a menos que os agentes da segurança pública tenham tomado todas as medidas possíveis para facilitar e proteger a multidão do perigo e a menos que exista uma ameaça imediata ou casos reais de violência.

Dispersar uma multidão deve sempre ser um último recurso e a medida deve ser claramente regulamentada pela legislação local, a qual deve detalhar as circunstâncias em que a dispersão é justificada e quem pode dar a ordem para dispersar. A decisão de dispersar normalmente é feita por um prefeito ou magistrado e, às vezes, pela polícia. Argumentos que justifiquem a dispersão devem ser limitados e podem incluir casos em que os participantes portam armas, dispositivos explosivos, ou outros itens perigosos,²⁵⁸ em que a multidão, ou parte dela, torna-se violenta ou em que manifestantes se recusam a sair do local do protesto depois de emitida ordem judicial para fazê-lo.²⁵⁹

Agentes da ordem pública devem decidir a resposta apropriada e proporcional e tomar a decisão tática de como dispersar de maneira a minimizar os danos causados a pessoas e propriedade. Dispersão voluntária é sempre preferível à dispersão forçada. Isso pode ser obtido pedindo aos participantes que deixem o local, por meio de comunicação com os organizadores ou simplesmente esperando. O tempo está do lado das entidades policiais, pois os participantes de uma reunião acabarão querendo ir para casa.

No entanto, se não for possível esperar, agentes da segurança pública podem optar por deslocar a multidão e levar seus participantes para outro local. Quando isso não for viável, dependendo das circunstâncias de cada situação, pode ser decidido que a multidão deve ser dispersada à força.

No entanto, isso só pode ser feito dentro da lei. Na Polônia, o código penal determina penas para aqueles que dispersam reuniões legítimas usando violência.²⁶⁰

Passos para dispersar uma multidão

Agentes da ordem pública devem primeiro informar os organizadores e participantes usando instruções verbais, dando a ordem para que dispersem e informando a eles onde podem ou devem

²⁵⁷ Ver CICV, 2011, páginas 17-18.

²⁵⁸ Ver relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafo 289.

²⁵⁹ Ver também o Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas sobre o gerenciamento adequado de reuniões, A/CDH/31/66, parágrafo 63.

²⁶⁰ Ver OSCE, Escritório da Unidade de Assuntos Estratégicos de Polícia do Secretário-Geral, 2009.

ir usando um microfone ou alto-falante, ou, quando não estiverem disponíveis, simplesmente usando a voz, a menos que fazê-lo seja claramente inadequado ou ineficaz. As pessoas devem dispor de tempo suficiente para obedecer a ordem e dispersarem-se voluntariamente.²⁶¹

FAZENDO ADVERTÊNCIAS E CERTIFICANDO-SE QUE FORAM ENTENDIDAS

Na França, agentes da ordem pública precisam dar tais ordens duas vezes antes que possam efetivamente dispersar uma multidão.^a Em Portugal, a ordem para dispersar e suas justificativas, devem ser entregues por escrito aos organizadores do evento.^b Alguns Estados também fornecem advertências em duas ou mais línguas para assegurar uma comunicação mais abrangente.^c

a Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, parágrafo 91.

b Ver relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafo 297.

c Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/HRC/26/36, 1º de abril de 2014, parágrafo 91.

Antes que uma multidão seja dispersada à força, os participantes devem estar cientes de que uma advertência foi dada e devem dispor de tempo suficiente para obedecê-la. Deve-se facilitar o cumprimento da ordem àqueles dispostos a obedecê-la, além de protegê-los, levando-os a um lugar seguro, por exemplo.

Apenas os participantes que falharem em seguir a ordem de dispersar podem ser dispersados à força, mas o tipo de força usada dependerá:

- Das características da cena: as pessoas têm a possibilidade de fuga? A força nunca deve ser usada contra pessoas encurraladas.
- Do número de manifestantes e suas características: existem crianças, idosos, gestantes, deficientes?
- Do número de agentes da segurança pública presentes
- Do tipo de equipamento disponível

Para dispersar uma multidão, agentes da segurança pública podem usar cavalos para direcionar as pessoas, ou vários tipos de equipamento, contanto que sejam adequadamente regulamentados, incluindo canhões de água, gás lacrimogêneo e cassetetes. Sempre que agentes da segurança pública usarem qualquer uma dessas ferramentas para dispersar uma multidão, devem ter o cuidado de permitir que as pessoas saiam do local, ou seja: deve haver uma rota de fuga e os participantes não devem ser encurralados em um canto; a polícia também deve estar preparada para tomar o controle da área imediatamente após a dispersão. Conforme mencionado anteriormente, armas de fogo não devem ser usadas para dispersar multidões.

Quando a força for usada para dispersar uma reunião os seguintes princípios devem ser respeitados:²⁶²

- Quando spray de pimenta ou outros irritantes químicos forem usados, procedimentos de descontaminação devem ser implementados.
- O uso de balas de plástico/borracha, canhão de água e outros métodos de controle de multidões devem ser severamente regulados e cuidados médicos devem ser disponibilizados.
- Deve ser possível identificar agentes da segurança pública que usarem força de forma arbitrária ou irresponsável; por essa razão, devem usar identificação com nome ou número de registro.²⁶³
- O uso da força deve ativar um processo de revisão automático e imediato após o evento. É boa prática para agentes da segurança pública que mantenham registros detalhados por escrito do uso da força, incluindo as armas usadas.
- Além disso, quando ferimentos e morte forem o resultado do uso da força por policiais,

²⁶¹ Ver Diretrizes Da OSCE Para Liberdade De Reunião Pacífica, Notas Explicativas, parágrafo 168.

²⁶² Ver Diretrizes da OSCE para Liberdade de Reunião Pacífica, Notas Explicativas, parágrafo 176.a

²⁶³ Ver Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, Adendo, Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junho de 2013, parágrafo 93; Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013, parágrafo 51.

uma investigação independente, aberta, imediata e eficaz deve ser instaurada. Tais investigações devem tratar da responsabilização em todos os níveis de comando.

Contenção

O extremo oposto da dispersão é a contenção, em que os participantes são agrupados e isolados em um local, impedindo que outros participantes entrem no grupo contido.²⁶⁴

Contenção é uma tática problemática do ponto de vista dos direitos humanos, especialmente quando usada por longos períodos de tempo, impedindo as pessoas contidas de acessar água ou instalações sanitárias, podendo configurar privação de liberdade ou, sob certas circunstâncias, tratamento desumano e degradante.²⁶⁵ O Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação manifestou repetidamente suas preocupações em relação ao uso de contenção como tática de policiamento de protestos, caracterizando-a como “intrinsecamente nociva ao exercício do direito de liberdade de reunião pacífica, devido a sua natureza indiscriminada e desproporcional”. Ele recomenda que os Estados parem de usar a contenção.²⁶⁶

De qualquer forma, a contenção só deve ser usada em circunstâncias excepcionais, ou seja, quando houver razão justificada para acreditar que existe violência real, ou ameaça imediata de violência, e não deve ser usada além do tempo necessário.²⁶⁷ Só deve ser usada quando for necessária para impedir danos graves ou ferimentos e quando não houver nenhuma outra tática policial alternativa viável que seja menos restritiva aos direitos à liberdade e ao movimento.²⁶⁸

Quando a contenção for excepcionalmente usada, medidas severas de redução de danos devem ser tomadas, incluindo:

- A decisão de usar a tática de contenção deve ser comunicada aos protestantes e eles devem estar cientes do propósito e justificativa. É recomendado que informações sobre o processo sejam compartilhadas continuamente com os protestantes.
- Ao implementar e manter uma contenção, a polícia deve, quando possível, diferenciar entre pessoas não-violentas, incluindo protestantes pacíficos, observadores inocentes, pessoas vulneráveis, membros da imprensa, e protestantes violentos. Isso significa realizar uma análise minuciosa das vulnerabilidades dos indivíduos e assegurar a remoção daqueles que estiverem com dificuldades.
- A confecção de uma credencial de Imprensa deve, a princípio, permitir ao portador ser liberado da área de contenção, a menos que seu comportamento justifique sua contenção.
- Aqueles identificados como não violentos devem ser liberados assim que for seguro fazê-lo.
- O bem-estar dos indivíduos submetidos à técnica deve ser considerado (por exemplo, acesso a banheiros e água - e em situações de contenção prolongada, comida e abrigo).
- Um plano de dispersão deve ser preparado para após o fim da contenção.
- Os objetivos estratégicos e registros de decisões operacionais devem refletir as considerações listadas acima.

É uma decisão tática escolher por dispersar ou conter, mas antes de executar qualquer uma das táticas, deve-se sempre focar no apaziguamento das tensões. Agentes da ordem pública devem ser apropriadamente treinados antes da implementação de qualquer uma dessas táticas, além de dispor de recursos e equipamentos adequados, incluindo equipamento de proteção e tecnologias de letalidade reduzida.²⁶⁹

²⁶⁴ Ver o Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação. Adendo sobre a Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, parágrafo 36.

²⁶⁵ Ver A/HRC/26/29, parágrafo 40.

²⁶⁶ Ver o Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/26/29, parágrafo 40.

²⁶⁷ Ver Faculdade de Polícia, Princípios Básicos e Legislação, 2014; Faculdade de Polícia, Opções Táticas, 2014.

²⁶⁸ Ver Relatório de Acompanhamento da OSCE 2013-2014, parágrafo 55.

²⁶⁹ Ibid., parágrafos 56 a 58.

Quando protestos violentos transformam-se em tensões e perturbações

Quando incidentes isolados de protestos violentos mostram-se conectados e vistos em conjunto, podem constituir um padrão mais ou menos consistente chamado “tensões ou perturbações internas”.²⁷⁰ Tais situações representam grandes desafios para as autoridades em termos da manutenção da segurança pública, da lei e da ordem, e podem chegar a situações de ameaça à vida da nação que levam o Estado a declarar estado de emergência.

É de grande importância que tais situações sejam tratadas adequadamente pelas entidades policiais. O CICV aconselha o que segue:

“A ação policial executada em tais situações pode ter consequências de grande alcance. Ações legítimas, não arbitrárias e direcionadas corretamente a iniciadores e perpetradores de agitações e tensões podem levar a uma reafirmação do controle e desarmar uma situação. Ações aleatórias, bem como as ilegítimas, arbitrárias e discriminatórias, podem corroer a confiança nas entidades policiais, colocando a segurança pública em perigo e podem ser consideradas, pelo menos, parcialmente responsáveis pela intensificação da situação”.²⁷¹

O que deve ser lembrado é que os princípios básicos da legalidade, necessidade e proporcionalidade continuam sendo válidos. O gerenciamento de conflito executado de maneira profissional é baseado em boa preparação, mesmo em situações tensas.

Entidades policiais devem ter certeza de continuar a diferenciação entre os diferentes grupos de envolvidos. É improvável que todos eles sejam violentos, ou igualmente violentos. Portanto, é importante que os agentes da segurança pública certifiquem-se de que os elementos violentos estejam contidos e não possam influenciar os demais, o que levaria a um conflito muito maior e muito mais difícil de controlar, enquanto facilitam a ação daqueles que possuem objetivos legítimos. Isso também significa que devem certificar-se de que têm conhecimento adequado, incluindo inteligência, sobre os diferentes grupos e seus objetivos. Todos os agentes da segurança pública trabalhando no evento devem certificar-se de manter comunicação com os diferentes grupos envolvidos e, quando necessário, com os organizadores ou líderes.

Em situações excepcionais - por exemplo, quando protestos tornam-se violentos e continuam por um longo tempo - os governos às vezes optam por enviar forças militares para restaurar a ordem, no lugar ou em apoio às entidades policiais civis.²⁷² Em razão de seu treinamento e equipamento, e também em termos de aparências, é questionável se as forças armadas devem se ocupar da função de aplicação da lei e manutenção da lei e da ordem.²⁷³ Responsabilidades básicas de aplicação da lei devem ser deixadas nas mãos das entidades policiais comuns tanto quanto possível. Como regra geral, forças militares não devem ser usadas para policiar reuniões.

Quando, em circunstâncias especiais, membros das forças militares executarem funções policiais, devem seguir as diretrizes policiais relevantes, incluindo os PBUFAF. Além disso, a normativa internacional dos direitos humanos sempre se aplica e deve ser sempre respeitada, tanto pelos militares quanto pelas entidades policiais civis. Da mesma forma, membros das forças militares devem seguir as mesmas diretrizes que policiais civis seguem ao fazerem uso da força. O Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias afirmou que quando for necessário envolver membros das forças militares na atividade policial, eles devem

²⁷⁰ Ver Protocolo II, Adicional às Convenções de Genebra de 1949, artigo 1, parágrafo 2; exemplos de “revoltas, atos isolados e esporádicos de violência e outros atos de natureza similar”.

²⁷¹ Ver CICV, 2011, páginas 20 a 21.

²⁷² Mesmo que a situação não se qualifique como um conflito armado não-internacional e a lei humanitária internacional não se aplique.

²⁷³ CICV (2011, página 40) afirma que “forças armadas não são treinadas nem equipadas para tarefas [policiais]. Deve, portanto, ficar claro que sempre que as responsabilidades forem confiadas às forças armadas, a qualidade do policiamento e da manutenção da ordem pública podem ser afetados”.

ser adequadamente treinados em direitos humanos e aplicação da lei baseada nos direitos humanos.²⁷⁴

Uma questão importante ao solicitar assistência militar é assegurar que existam linhas de comando claras, definindo diferentes responsabilidades às forças militares e policiais em cada ação conjunta. Os militares devem estar subordinados às autoridades civis e devem ser responsabilizados de acordo com a lei civil.²⁷⁵ Quando equipes militares estiverem sob o comando de entidades policiais, regulamentações rigorosas devem ser exigidas. As ações das equipes militares em operações policiais devem estar sujeitas à supervisão democrática e civil.

Quando houver uma transição, deve haver modalidades bem definidas de cooperação e claros marcadores que indiquem quando a transição deve ocorrer. As modalidades e marcadores devem ser estipulados em documentos específicos para cada operação. A princípio, entidades policiais não devem transferir a responsabilidade primária na resolução de incidentes de lei e ordem. A primazia militar só deve ser considerada se a ameaça local chega a um nível, determinado pelas autoridades apropriadas e baseado na legislação, em que está além das capacidades policiais.

RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS PARA ESTADOS EM RELAÇÃO AO GERENCIAMENTO ADEQUADO DE REUNIÕES

Em março de 2016, o Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias apresentaram um relatório conjunto sobre o gerenciamento adequado de reuniões. O relatório incluiu uma compilação de recomendações práticas, com a finalidade de oferecer orientação de como as diretrizes internacionais de direitos humanos relevantes podem ser operacionalizadas nas leis e práticas locais para assegurar uma maior proteção dos direitos em questão. O relatório foi baseado em amplas consultas com os Estados Membros, sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos, mecanismos regionais de direitos humanos, e especialistas em ação policial e em outras áreas.^a

As recomendações estão organizadas em torno de 10 princípios fundamentais. O princípio 5 é relacionado ao uso da força no contexto de reuniões:

"A força não será usada a menos que seja completamente inevitável e, se aplicada, deve ser em concordância com a normativa internacional dos direitos humanos"

Os Relatores Especiais fizeram as seguintes recomendações em relação a esse princípio:^b

Os Estados devem se assegurar de que os agentes da segurança pública dispõem do equipamento, treinamento e instruções necessárias para policial reuniões sempre que possível sem o uso da força:

- Táticas de policiamento de reuniões devem estar focadas no apaziguamento baseado em comunicação, negociação e envolvimento. O treinamento de agentes da segurança pública deve incluir instruções pré-serviço e de reciclagem, tanto em sala de aula quanto em atividades práticas baseadas em situações reais.

- Antes da seleção e aquisição de equipamento, incluindo armas de letalidade reduzida, para uso em reuniões, os Estados devem submeter os equipamentos a uma avaliação transparente e independente para determinar se estão de acordo com as diretrizes e normativa internacional de direitos humanos. Especificamente, o equipamento deve ser avaliado em sua precisão, confiabilidade e sua habilidade de minimizar dano físico e psicológico. O equipamento deve ser adquirido apenas quando houver capacidade suficiente para treinar os agentes em seu uso adequado de forma eficaz.

- Regulamentações específicas e orientação operacional detalhada sobre o uso de opções táticas em reuniões devem ser desenvolvidas e divulgadas publicamente, incluindo armas, que, por sua natureza, tendem a ser indiscriminadas, como gás lacrimogêneo e canhões de água. O treinamento deve abordar o uso apropriado e legítimo de equipamento de letalidade reduzida em multidões. Agentes da ordem pública devem também receber treinamento adequado sobre seu equipamento de proteção e receber instruções claras de que tal equipamento deve ser usado exclusivamente como ferramenta de defesa. Os Estados devem monitorar a eficácia do treinamento de prevenção de abuso ou mal uso de

²⁷⁴ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/66/330, 30 de agosto de 2011, § 96. Ver também o Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas sobre o gerenciamento adequado de reuniões, A/HRC/31/66, parágrafo 66.

²⁷⁵ Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas sobre o gerenciamento adequado de reuniões, A/HRC/31/66, parágrafo 66.

armas e táticas.

- Armas de fogo automáticas não devem ser usadas no policiamento de reuniões sob nenhuma circunstância.

- Sistemas autônomos de armas que não exigem nenhum controle humano significativo devem ser proibidos, e força controlada remotamente só deve ser usada com o máximo de cuidado.

- Os Estados devem elaborar diretrizes abrangentes para a dispersão de reuniões em concordância com a normativa e princípios internacionais dos direitos humanos. Tais diretrizes devem ser de acesso público e devem oferecer orientação prática a agentes da segurança pública, detalhando as circunstâncias que justificam a dispersão, todos os passos exigidos antes da decisão de dispersar (incluindo medidas de apaziguamento) e quem pode dar a ordem de dispersar.

- Sistemas eficazes de monitoramento e denúncia de uso da força devem ser implementados pelo Estado e informações relevantes, incluindo estatísticas referentes à quando e contra quem a força é usada, devem ser de fácil acesso para o público.

a Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas sobre o gerenciamento adequado de reuniões, A/HRC/31/66, parágrafo 67.
b Idem.

7.4. Permitindo observadores e jornalistas

Uma medida importante para prevenir o uso arbitrário ou excessivo da força é organizar medidas de transparência e avaliação. Os Estados são encorajados a explorar formas de ativamente facilitar a presença de monitores independentes, como comitês de monitoramento da polícia, Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH) e outros, durante protestos.²⁷⁶ O monitoramento de reuniões pode oferecer relatos imparciais e objetivos do que acontecer, incluindo um registro factual da conduta de ambos participantes e agentes da segurança pública.²⁷⁷ Isso ajuda os agentes da segurança pública proporcionando validação independente quando suas ações forem legítimas. Um exemplo é o da Malásia, onde representantes da SUHAKAM, a INDH, foram observadores durante um protesto público delicado, enviando equipes de observadores.²⁷⁸

Defensores dos direitos humanos, de ONGs locais, nacionais e internacionais devem ser expressamente reconhecidos e terem o acesso garantido para monitorar e relatar abusos dos direitos humanos e violações que possam ter ocorrido antes, durante e após o protesto, e mais comumente, como foram gerenciados.²⁷⁹ Para esse propósito a OSCE treinou monitores de reuniões na Armênia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, República da Moldávia e Sérvia, e publicou o Manual de Monitoramento da Liberdade de Reunião em setembro de 2011.

Jornalistas, funcionários da mídia comunitária, outros profissionais de imprensa, “jornalistas cidadãos” e blogueiros são outro grupo que desempenha um papel importante para a transparência e o direito à informação. Entidades policiais e outras autoridades devem facilitar a cobertura de reuniões públicas, incluindo as ações da polícia, sem obstáculos oficiais e independentemente de credenciamento ou status.²⁸⁰ A cobertura midiática deve ser reconhecida como um elemento de proteção dos direitos humanos no contexto de reuniões pacíficas e protestos, e o direito à informação não deve estar condicionado à posse de uma credencial de imprensa ou crachá de afiliação jornalística. Os Estados devem assegurar o acesso dos jornalistas a locais públicos de protesto, para filmar e entrevistar, e agentes da segurança pública devem respeitar a neutralidade dos jornalistas e receber treinamento sobre o respeito às normas e diretrizes internacionais de liberdade de informação e também sobre o trabalho da imprensa durante reuniões e protestos. Entidades policiais devem desenvolver uma estratégia para facilitar a cobertura midiática de eventos públicos.

²⁷⁶ Ver Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012, parágrafo 48.

²⁷⁷ Ver Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral sobre defensores dos direitos humanos, A/62/225, 13 de agosto de 2007, parágrafo 91.

²⁷⁸ Ver Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012, parágrafo 49.

²⁷⁹ Ver relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafos 59 a 62. Ver também <http://www.osce.org/odihr/82979> e Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012, parágrafo 50.

²⁸⁰ Ver Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas. A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013, parágrafo 68; Relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafos 59 a 62.

BOAS PRÁTICAS DE ENTIDADES POLICIAIS PARA A PROTEÇÃO DE JORNALISTAS

Na publicação Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais,^a o ACNUDH observa as seguintes boas práticas para agências de aplicação da lei para a proteção de jornalistas durante o policiamento de reuniões:

- Conduzir treinamentos para profissionais de imprensa e agentes da segurança pública para aumentar a segurança dos jornalistas, mesmo durante protestos.
- Interagir ativamente com jornalistas antes, durante e após os protestos, incluindo relatórios em que comandantes explicam como o controle das multidões será conduzido e concordam com um código de conduta e canais de comunicação.
- Incorporar a proteção de jornalistas em situações de protesto às regulamentações internas, planejamentos e ordens operacionais das entidades policiais.
- Determinar uma área segura para jornalistas durante protestos onde eles receberão informações e poderão observar o evento.
- Usar as mídias sociais para informar os jornalistas e o público de decisões e ações da polícia, incluindo proibições de eventos e ordens de dispersão.
- Conduzir investigações eficazes, imediatas, minuciosas, independentes e imparciais a suspeitas de ataques contra jornalistas. Durante as investigações, qualquer conexão entre o ataque e as atividades profissionais do jornalista em questão devem ser consideradas. Quando as evidências exigirem, a pessoa supostamente responsável pelo ataque deve ser processada.
- Condenar publicamente ataques contra jornalistas.
- Assegurar mecanismos de proteção para jornalistas que tenham sofrido ameaças e ameaças às suas famílias. Agentes da ordem pública devem conduzir análises de risco e, conforme necessário, implementar medidas protetivas, incluindo proteção policial.
- Organizar coletivas de imprensa e eventos de prestação de contas ao público na sequência de qualquer ato expressivo de violência para abordar as ansiedades e preocupações do público e explicar como as entidades policiais acompanharam os eventos.
- Aumentar a transparência, convidando jornalistas para fazer parte de treinamentos sobre policiamento de protestos e de eventos de discussão para troca de informações sobre boas práticas profissionais.

a ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 9 (Direitos Humanos e Policiamento de Reuniões Públicas e Protestos).

7.5. Responsabilização após o evento

Qualquer uso de força durante o policiamento de reuniões deve ser documentado em detalhe pelos agentes da segurança pública e revisado por seus supervisores. Em alguns países, é obrigatório organizar uma “reunião pós-evento” para os policiais, envolvendo os organizadores do evento depois de seu fim.²⁸¹

Tais revisões, no entanto, não devem substituir mecanismos de avaliação judicial independentes para a investigação e sanção de alegações de violações de direitos humanos.²⁸² Todas as alegações devem ser investigadas imediatamente, minuciosamente, independentemente e imparcialmente, e aqueles que forem responsáveis devem ser processados.²⁸³ É importante que o sistema judicial estabeleça responsabilização criminal por violações graves dos direitos humanos. Estar seguindo ordens claramente ilegítimas não pode ser usado como defesa em caso de conduta ilegítima. Casos de violência sexual e de gênero que ocorram durante reuniões ou protestos devem ser investigados e processados com prioridade. Qualquer uso letal da força ou disparo de armas de fogo durante reuniões deve ser reportado e investigado.

Além dos processos judiciais, os Estados devem implementar supervisão não judicial, incluindo processos eficazes de investigação interna e um comitê de supervisão independente. Tal comitê deve receber um mandato abrangente, permitindo que investigue reclamações do público, aceite indicações da polícia e que inicie suas próprias investigações em defesa do interesse público. O trabalho de um comitê civil dedicado a tais funções pode ser complementado pelo trabalho das instituições nacionais de direitos humanos. Também é boa prática facilitar que entidades policiais conduzam revisões de pares não conflitantes de operações policiais, se possível, conduzidas por outra agência.

²⁸¹ Ver relatório de Monitoramento da OSCE, 2013-2014, parágrafos 34 a 38.

²⁸² Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas sobre o gerenciamento adequado de reuniões, A/HRC/31/66, parágrafo 94.

²⁸³ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011, parágrafo 119.

Em qualquer investigação feita sobre operações policiais, deve-se manter em mente a responsabilidade do comando²⁸⁴ e a responsabilização deve ser estendida a agentes com poder de comando quando houverem falhado em exercer comando e controle eficazes.²⁸⁵

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- O direito à reunião pacífica, à liberdade de associação e à liberdade de expressão devem ser garantidos na legislação e a lei deve permitir explicitamente reuniões planejadas e espontâneas. É importante que agentes da ordem pública compreendam o significado e o escopo desses direitos, pois sua função é assegurar que as pessoas possam desfrutar deles e que reuniões mantenham-se pacíficas.
- A tarefa das entidades policiais não é decidir onde ou quando a reunião deve acontecer, mas acomodar os organizadores para que possam passar sua mensagem de forma a serem vistos e ouvidos pelo público alvo.
- Qualquer restrição imposta a uma reunião pública deve estar alinhada à diretriz internacional dos direitos humanos, não deve afetar a essência do direito à liberdade de reunião pacífica e deve ser proporcional ao objetivo legítimo pretendido.
- Agentes da ordem pública devem tomar medidas para prevenir que o uso da força seja feito em reuniões e protestos. Eles devem preparar um plano tático e interagir ativamente com os organizadores antes, durante e depois do evento.
- O policiamento profissional de reuniões pode ser baseado em quatro princípios: conhecimento; facilitação; comunicação e diferenciação.
- Qualquer reunião pública deve ser compreendida como pacífica e legítima até provado o contrário. O ônus da prova recai sobre as autoridades.
- Sob nenhuma circunstância a força deve ser usada contra manifestantes pacíficos que não possam sair do local.
- Quando uma reunião ocorre em violação das leis pertinentes, mas é pacífica, a não intervenção ou a facilitação ativa é vista como a melhor resposta para garantir um resultado pacífico.
- Se for necessário dispersar uma reunião, deve-se tentar todo o possível para que os participantes o façam voluntariamente. A força só deve ser usada se absolutamente necessário e apenas o mínimo para atingir um objetivo legítimo de policiamento. Armas de fogo só devem ser usadas para proteger contra ameaças imediatas de morte ou ferimento grave, e somente contra aqueles indivíduos violentos que representam tal ameaça.
- Capturas em massa devem ser sempre evitadas, pois não diferenciam os participantes, e podem levar a capturas indiscriminadas e arbitrárias.
- Quando alguns elementos se comportam de forma violenta, isso não quer dizer que a reunião como um todo é considerada violenta. Agentes da ordem pública devem continuar diferenciando os elementos violentos dos protestantes pacíficos, ao mesmo tempo facilitando seu direito à reunião pacífica.
- Dispersão não deve ocorrer a menos que os agentes da segurança pública tenham tomado todas as medidas possíveis para facilitar e proteger a multidão do

²⁸⁴ Ver Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, Adendo, Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junho de 2013, parágrafo 93.

²⁸⁵ Relatório conjunto do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas e do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias das Nações Unidas sobre o gerenciamento adequado de reuniões, A/HRC/31/66, parágrafo 91.

perigo e a menos que exista uma ameaça imediata ou casos reais de violência.

- Contenção é uma tática problemática do ponto de vista dos direitos humanos e pode levar a privação de liberdade ou tratamento desumano e degradante.
- Como regra geral, forças militares não devem ser usadas para policiar reuniões.
- O monitoramento independente de reuniões pode fornecer relatos imparciais e objetivos dos acontecimentos.
- A cobertura midiática deve ser reconhecida como um elemento de proteção dos direitos humanos no contexto das reuniões pacíficas e protestos.
- A responsabilização após o evento é essencial e qualquer uso da força durante o policiamento de reuniões deve ser documentado em detalhe e revisado por supervisores. Uma reunião pós-evento entre agentes da segurança pública e organizadores é considerada boa prática.

Capítulo 8. Investigação Criminal

Dependendo das circunstâncias, algum uso da força pode ser necessário durante uma investigação criminal, por exemplo, para proteger evidências de serem destruídas ou para imobilizar um indivíduo que se opõe a uma busca domiciliar. Ao mesmo tempo, também é possível haver abuso da força durante uma investigação, por exemplo, durante o interrogatório de um suspeito. Esse capítulo examina o uso da força durante investigações criminais, olhando mais de perto os métodos de investigação criminal, oitivas com o suspeito e medidas que podem ser tomadas para prevenir o abuso da força em tais situações.

8.1. Introdução

Agentes da ordem pública podem iniciar uma investigação criminal quando houver razões fundamentadas para acreditar que uma infração criminal foi cometida. Elas devem ser baseadas em informações confiáveis de que um crime foi ou é suspeito de ter sido cometido. Por exemplo, porque agentes da segurança pública foram testemunhas dele, porque uma vítima fez uma denúncia à delegacia de polícia, porque bens roubados foram encontrados, ou porque um corpo foi encontrado. O objetivo principal da investigação é determinar a verdade e submeter o suposto criminoso, se houver, à julgamento. Independentemente se a identidade do suspeito é conhecida ou não, nos primeiros estágios da investigação o objetivo é identificá-lo e verificá-lo.

8.2. Métodos de investigação criminal

Para determinar os fatos, agentes da segurança pública dispõem de vários métodos de coleta de informação, incluindo, mas não limitados a:

- Investigação da Cena do Crime
- Busca pessoal
- Busca domiciliar
- Oitiva de Testemunha
- Investigação forense, incluindo a coleta de digitais e exames médicos para detectar sangue, sêmen, cabelo e outros materiais forensesVigilância
- Entrevistas de porta-em-porta
- Reconhecimento criminal
- Oitiva de suspeito

O único objetivo legítimo para o emprego de tais métodos é a coleta de informação para determinar a verdade. Cada método investigativo deve ser previsto em lei, normalmente no Código de Procedimentos Criminais ou legislação equivalente, e só deve ser usado para fins específicos e bem determinados. Seu emprego deve ocorrer de forma a causar dano mínimo a pessoas e propriedade, e a interferência nos direitos humanos dos afetados deve ser limitada ao nível mínimo necessário.²⁸⁶

A maior parte dos métodos investigativos terá impacto nos direitos humanos do indivíduo suspeito, incluindo seu direito à privacidade, bem como o de outros com quem pode ter entrado em contato. Agentes da ordem pública normalmente precisam obter autorização específica para cada caso, ou de um superior ou de um juiz ou promotor, dependendo da medida e do sistema judicial local.²⁸⁷ Como regra geral, quanto mais intrusivo o método, a autorização necessária será maior, estando os métodos mais intrusivos sujeitos à avaliação independente de um juiz.

Agentes da ordem pública podem usar a força para:

- Proteger uma cena de crime

²⁸⁶ Ver Observação Geral do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas Nº 16, parágrafo 8; buscas em domicílio devem ser restritas a buscas por evidências necessárias e não deve ser permitido que configurem assédio.

²⁸⁷ Ver Comentário Geral do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas Nº 16, artigo 17, parágrafo 8.

- Preservar ou apreender evidência
- Impedir destruição de evidência

Além disso, a força pode ser necessária para imobilizar um indivíduo que se opõe, por exemplo, a uma busca domiciliar. Técnicas de imobilização só devem ser usadas quando necessário e de maneira proporcional ao objetivo pretendido e à resistência encontrada.

A força também pode ser usada para obter acesso físico a informações, por exemplo, quando a força é necessária para abrir uma porta de uma casa onde um mandado de busca deve ser executado. Em todos os casos, o uso da força deve ser restrito ao necessário e ao proporcional.

Intimidar ou punir nunca são objetivos policiais legítimos. Agentes da ordem pública não têm permissão para isso e nunca devem usar a força contra alguém para coletar informação, como quando conduzem oitivas com suspeitos, vítimas, parentes do suspeito, quando conduzem entrevistas de porta-em-porta, quando encontram-se com informantes e assim por diante, para obter informação. Isso não é apenas ilegal, como também pode configurar tortura ou maus-tratos e pode resultar em repercussões criminais e disciplinares. É também ineficaz pois informações obtidas em violação de regras de procedimentos criminais e, em especial, confissões ou depoimentos de testemunhas obtidos sob tortura ou outros maus-tratos, podem ser consideradas inadmissíveis como evidência em processos criminais. Evidências obtidas por meio de tortura ou maus-tratos podem ser usadas contra o policial que obteve a informação por esses meios.

8.3.Oitiva do suspeito

Um método investigativo em que existe alta probabilidade de abuso de força e de tortura ou outros maus-tratos é a oitiva com o suspeito, onde o suspeito é convidado a dar seu depoimento. Em muitos países os policiais e uma parte do público acreditam que o uso da força ou ameaça de seu uso é um meio aceitável de extrair informação. Isso é errado e uma violação das diretrizes e normas internacionais. Uma agência policial que tolera o uso abusivo da força, tortura ou maus-tratos também reduz sua própria eficácia e impede a investigação criminal baseada em ciência forense, análise de inteligência e checagem de pistas.

INTERROGATÓRIO COM FINALIDADE DE CONFISSÃO

Em muitos países, quando há razão para acreditar que um crime foi cometido, agentes da ordem pública rapidamente identificam um suposto criminoso e levam-no à delegacia para interrogatórios. Sem informações adequadas, já que não houve investigação, eles têm pouco o que usar para confrontar o suspeito além, é claro, da força. O interrogatório que se segue é frequentemente voltado à confissão, pois a confissão é vista como a forma mais rápida de assegurar uma condenação. Isso não é apenas ineficaz do ponto de vista da aplicação da lei; também corre o risco de violar os direitos humanos. Para evitar essa situação, agentes da ordem pública devem ser treinados em como conduzir uma investigação criminal de forma profissional e de acordo com as normas e diretrizes internacionais.^a

a Para obter mais informações sobre procedimentos de investigação em conformidade com os direitos humanos, ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei. Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais. 2017. capítulo 8 (Direitos Humanos e Investigações).

O suspeito é frequentemente capturado antes da oitiva, mas isso não é necessário. Uma detenção também pode ocorrer durante a oitiva com o suspeito, ou pode ser adiada para depois, ou pode nem acontecer. Também é possível que durante uma oitiva, uma testemunha passe a ser suspeita. Quando isso acontece, agentes da segurança pública devem informar a pessoa imediatamente de seu novo status de suspeito e de seus direitos. Também pode ser decidido neste momento realizar a detenção da pessoa.

O único objetivo legítimo de uma oitiva com o suspeito deve ser ajudar a determinar fatos relevantes e coletar informações. Uma confissão pode estar incluída, mas não necessariamente. O suspeito pode, na verdade, ser inocente, ou pode decidir dispor de seu direito de permanecer em silêncio.

Depois de coletado o depoimento, é necessário buscar corroborações do que a pessoa disse. Por exemplo, se um suspeito afirma que estava com uma determinada pessoa, tal indivíduo deve ser localizado para que confirme a afirmação.

Um suspeito nunca deve ser forçado a responder perguntas ou a incriminar-se. É importante que os agentes da segurança pública envolvidos controlem suas próprias emoções quando um suspeito se recusa a confessar ou cooperar, pois qualquer uso da força, seja para extrair informação ou para punir o suspeito, está em violação das normas e diretrizes internacionais, e pode tornar qualquer informação obtida como resultado do uso da força inadmissível legalmente. Gritar com o suspeito ou insultá-lo pode não ser necessariamente ilegal, mas não é profissional, e deve ser evitado. Violência, ameaças e pressão indevida não apenas violam os direitos humanos, mas também podem produzir falsas informações ou falsas confissões.²⁸⁸

“INTERROGATÓRIOS COERCITIVOS”: O RELATÓRIO DE TORTURA DA CIA (2014)^a

Em 2014, o Comitê Seletivo de Inteligência do Senado dos Estados Unidos publicou de forma censurada um resumo das descobertas e conclusões de seu estudo sobre o programa de detenção e interrogação operado pela Agência de Inteligência Central (CIA) entre o fim de 2001 e 2009. De acordo com o resumo, o estudo do Comitê do Senado detalhou um “programa de detenção secreta indefinida e uso de técnicas de interrogação brutais em violação à lei dos Estados Unidos, obrigações e valores [...] adquiridos em tratados” iniciado por “funcionários da CIA, auxiliados por dois prestadores de serviços externos”. Dentre as descobertas contidas no resumo estava a conclusão do Comitê do Senado de que o uso do que foi nomeado “técnicas avançadas de interrogação” é um uso ineficaz de obter inteligência ou cooperação dos detentos.

a Comitê Seletivo do Senado sobre Inteligência, Estados Unidos. Estudo do Comitê do Programa de Detenção e Interrogação da Agência Central de Inteligência, revisão pública, 3 de dezembro de 2014: <http://www.intelligence.senate.gov/press/committee-releases-study-cias-detention-and-interrogation-program>

Um caso que é frequentemente usado para justificar o uso da força durante uma oitiva de suspeito é a situação “bomba relógio”.²⁸⁹ Tal situação normalmente envolve um suspeito que supostamente possui informações sobre um grande ataque terrorista iminente e, portanto, a informação deve ser obtida assim que possível para impedir o ataque. Ainda assim, maus-tratos são há muito associados com o risco de obter falsas confissões ou informações pouco confiáveis.²⁹⁰ De qualquer forma, mesmo quando houver a crença de que o suspeito está preparando um grande ataque terrorista, não há justificativa para a tortura ou outros tratamentos ou punições degradantes, cruéis ou desumanas. Tais atos são sempre proibidos.²⁹¹

Além dos argumentos morais e legais contra a tortura, tais práticas também já foram provadas como ineficazes na obtenção de informações verdadeiras.²⁹² Conforme afirmado pelo Relator Especial de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes das Nações Unidas, “evidências irrefutáveis do sistema de justiça criminal demonstram que métodos coercitivos de interrogação, mesmo que não configurem tortura, produzem falsas confissões”.²⁹³ Alguém que é submetido à tortura provavelmente dará qualquer informação que acreditem que o torturador quer ouvir, contanto que a tortura pare.²⁹⁴ Isso é particularmente problemático quando diz respeito à busca de informações sobre algo desconhecido, pois é provável que recursos humanos preciosos sejam usados para verificar a informação obtida.

²⁸⁸ Relatório do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, 2016, A/71/298, parágrafo 19.

²⁸⁹ Ver também: Associação de Prevenção à Tortura, “Defusing the Ticking Bomb Scenario: Why we must say No to torture, always”, 2007: http://www.apt.ch/content/files_res/tickingbombscenario.pdf

²⁹⁰ Relatório do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos e punições cruéis, desumanos ou degradantes, 2016, (A/71/298), parágrafo 17.

²⁹¹ Currículo de Treinamento Legal Antiterrorismo da UNODC, Módulo 4, Respostas da Justiça Criminal e dos Direitos Humanos ao Terrorismo, p. 74 https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module_on_Human_Rights/Module_HR_and_CJ_responses_to_terrorism_ebook.pdf (em inglês); <https://www.unodc.org/e4j/es/terrorism/module-4/index.html> (em espanhol)

²⁹² Comitê Seletivo do Senado sobre Inteligência, Estados Unidos. Estudo do Comitê do Programa de Detenção e Interrogação da Agência Central de Inteligência, Revisão Pública, 3 de dezembro de 2014; Rejali, Darius, *Torture and Democracy*, Nova Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press. 2007.

²⁹³ Relatório do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos e punições cruéis, desumanos ou degradantes, 2016, (A/71/298), parágrafo 19.

²⁹⁴ Rejali, Darius, *Torture and Democracy*, Nova Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press. 2007.

8. 4. Medidas para prevenir coerção, maus-tratos e tortura durante a oitiva de um suspeito

Usando a força para conseguir uma confissão

A lei internacional proíbe confissões coagidas ou forçadas. Além disso, violência, ameaças e pressão indevida violam os direitos humanos e podem produzir falsas informações ou falsas confissões. O Artigo 14 do PIDCP garante o direito a não ser coagido, a testemunhar contra si mesmo ou a confessar culpa. O princípio 21(2) do Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão também proíbe violência ou ameaças durante interrogações. Além disso, informações ou evidências obtidas por meio de tortura ou maus-tratos não podem ser usadas em tribunal e colocam em perigo a honestidade do julgamento. Por essa razão, o uso da força com o propósito de obter informações não tem em vista um objetivo policial legítimo. Tal uso da força é frequentemente empregado com o objetivo de intimidar, punir ou humilhar o suspeito e dessa forma pode configurar tortura ou outros maus-tratos.

Além de não estar em concordância com normas e diretrizes internacionais, tais práticas também são amplamente consideradas ineficazes e prejudiciais: elas carregam graves consequências psicológicas não apenas para o interrogado, mas também para os interrogadores. Mais do que isso, obter informações por meio de tais métodos abala a confiabilidade da informação e reduz dramaticamente a probabilidade de que o interrogado esteja disposto a cooperar no futuro.

Um interrogatório eficaz, mas também uma oitiva de testemunha eficaz, exige preparação adequada, baseada em informação obtida por meio de investigação criminal. Ameaçar um suspeito com privação de comida, água ou sono é proibido, assim como a ameaça de membros da família. Interrogatórios excepcionalmente longos devem ser evitados, e é boa prática permitir ao suspeito o mesmo tempo de descanso permitido aos interrogadores.

O melhoramento das ferramentas e habilidades dos agentes da segurança pública para que obtenham informação forense que possa ser usada como evidência em julgamento é um meio importante de reduzir a dependência de informações obtidas em oitivas e interrogatórios.

Para prevenir a tortura, outros maus-tratos ou outras violações de direitos, o advogado do suspeito deve poder estar presente durante todos os interrogatórios; a autoridade que conduz a oitiva deve documentar de forma clara que a pessoa interrogada não foi maltratada;²⁹⁵ e interrogatórios devem ser gravados, preferencialmente em vídeo, mas pelo menos em áudio,²⁹⁶ e submetidos ao tribunal para serem examinados. As câmeras ajudam a prevenir abusos enquanto protegem os agentes da segurança pública de falsas acusações de abuso.

A hora, local e duração de todas os interrogatórios, os intervalos entre eles e os momentos em que o suspeito recebeu comida e bebida devem ser registrados, junto aos nomes dos agentes que conduziram a oitiva e de todos os presentes. Essa informação deve estar acessível à pessoa afetada ou seu advogado, e também deve estar disponível para fins de processo judicial ou administrativo.²⁹⁷ A vítima, testemunha ou suspeito deve receber uma cópia de seu depoimento.

Sempre que crianças forem ouvidas, a oitiva deve ser conduzida por policiais treinados para entrevistar crianças e seus pais ou responsáveis legais devem ser notificados. Crianças não devem ser ouvidas sem a presença de um dos pais ou representante legal. Se não estiverem

²⁹⁵ Evidências impugnadas devem ser excluídas, a menos que o Estado possa demonstrar que foram coletadas de forma legal. O Estado pode satisfazer esse ônus documentando a saúde da pessoa detida antes e depois da oitiva, ou apresentando provas que mostrem que a pessoa não foi maltratada.

²⁹⁶ Ver o Relatório do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, A/HRC/22/53/Adendo 2, 28 de fevereiro de 2013, parágrafo 44.

²⁹⁷ Ver Conjunto de Princípios, princípio 23; Observação Geral Nº 20, artigo 7, parágrafo 11; Osse, Anneke.

disponíveis, uma pessoa de apoio independente ou outro adulto relevante deve estar presente. É boa prática gravar todas as oitivas com crianças.

PRESUNÇÃO DE VULNERABILIDADE

Na Nova Zelândia a lei introduziu o conceito de “presunção de vulnerabilidade”, que dá à criança o direito de proteção especial durante qualquer investigação relacionada a infração ou possibilidade de infração.²⁹⁸ Pela lei, deve haver um adulto presente durante a oitiva da criança, os direitos da criança devem ser explicados ao adulto, e a criança e o adulto devem ter permissão de falar em privado para decidir o que fazer. A criança pode se recusar a ser ouvida e, mesmo que consinta inicialmente, isso pode ser revogado a qualquer momento. Além disso, depoimentos feitos sem a presença do adulto responsável não são admissíveis como evidência.

a Ver. Lei das Crianças, Jovens e suas Famílias, 1989, s208(h).

Suspeitos detidos não devem ser mantidos em locais sob o controle dos interrogadores ou investigadores por mais do que o tempo exigido por lei para obter mandado judicial de detenção pré-julgamento. O artigo 9(3) do PIDCP exige que qualquer pessoa capturada ou detida por acusação criminal seja apresentada prontamente perante um juiz ou outro oficial autorizado por lei a exercer poder judicial. Em sua Observação Geral no artigo 9, O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas apontou que “48 horas costumam ser suficientes para transportar o indivíduo e para que a polícia se prepare para a audiência judicial” e que “qualquer tempo que se estenda além de 48 horas deve ser totalmente excepcional e ser justificado pelas circunstâncias”.²⁹⁹ Após esse período de tempo, o indivíduo deve ser transferido a um local sob autoridade diferente para esperar o julgamento. Isso reduz o risco de uso abusivo da força, incluindo tortura e maus-tratos.

As regras, instruções, métodos e práticas de interrogação devem ser sistematicamente revisadas.²⁹⁹ POPs e instruções para agentes da segurança pública devem incluir referências claras à proibição do uso de tortura ou outras formas de maus-tratos.³⁰⁰

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- O único objetivo legítimo para o emprego de métodos investigativos é a coleta de informação para determinar a verdade. Cada método investigativo deve estar previsto em lei e deve ser usado apenas para propósitos específicos e bem determinados. Já que tais métodos podem ser intrusivos, agentes da ordem pública não costumam ter o poder de decisão de aplicá-los por iniciativa própria, mas apenas sob autorização.
- Policiais podem, caso necessário, usar a força para: proteger a cena de um crime, preservar ou obter evidências e impedir a destruição de evidências. A força pode também ser necessária para imobilizar um indivíduo que se opõe, por exemplo, a uma busca domiciliar.
- Intimidar ou punir nunca são objetivos policiais legítimos. Policiais nunca têm a permissão de usar a força contra uma pessoa para obter informações, como por exemplo, durante oitivas com suspeitos, vítimas, etc.
- A probabilidade de abuso da força, tortura ou outros maus-tratos é alta durante uma oitiva com suspeito. Ainda assim, o uso da força em tais situações, ou a ameaça do uso da força, é errado e viola normas e diretrizes internacionais. Também já foi provado que é ineficaz.
- Medidas para prevenir o abuso da força durante uma oitiva de suspeito incluem: (a) melhorar as ferramentas e habilidades dos agentes da ordem pública em adquirir outros tipos de informação que não confissões; (b) permitir a presença do advogado do suspeito durante todos os interrogatórios; (c) gravar os interrogatórios; (d) não deter suspeitos em locais que estejam sob o controle dos interrogadores e investigadores; e (e) revisar regularmente as regras de interrogação, instruções, métodos e práticas.

²⁹⁸ Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral Nº 35: Artigo 9 (Liberdade e Segurança da Pessoa), Doc das Nações Unidas CCPR/C/GC/35 (2014), parágrafo 33.

²⁹⁹ Ver CAT, artigo 11.

³⁰⁰ Ver CAT, artigos 10 e 16.

Capítulo 9. Abordagem e revista pessoal, captura e detenção

Este capítulo trata mais detalhadamente do uso da força em contexto de captura e detenção, especialmente no que diz respeito aos significados dos princípios da necessidade, proporcionalidade e precaução na prática. O capítulo também trata das medidas que podem ser adotadas para evitar o uso abusivo da força durante capturas e detenções, pois tais abusos, infelizmente, não são incomuns.

9.1. Abordagem e revista pessoal

Uma “abordagem” é o ato pelo qual um agente da ordem pública solicita que uma pessoa em um espaço público se identifique. Uma abordagem pode ocorrer, por exemplo, quando alguém está andando ou dirigindo na rua; em postos de controle policial; em aeroportos e estações de trem ou ônibus; ou nas fronteiras. Uma “revista” é o ato que pode seguir a abordagem, em que agentes da segurança pública ou qualquer pessoa autorizada pela lei inspeciona uma pessoa e área imediatamente sob seu controle, incluindo roupas, objetos ou veículos. Uma “abordagem e revista pessoal” pode ser seguida de uma prisão.

Intervenções de busca e revista pessoal têm impacto nos direitos a privacidade e liberdade de movimento de uma pessoa e, se executadas ilegal ou arbitrariamente, podem violar esses direitos. Dessa forma, o uso de tais táticas deve estar de acordo com os princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e não-discriminação. Devem existir fundamentos legais para justificar a busca e revista pessoal de alguém, os procedimentos determinados para conduzir uma busca e revista pessoal, e tais protocolos devem ser de acesso público.

O DIREITO DE SER PROTEGIDO DE REVISTA E APREENSÃO INJUSTIFICADAS

Nos Estados Unidos, a Quarta Emenda da Constituição exige que todas as buscas e apreensões sejam conduzidas de maneira fundamentada. A exigência de fundamentação para a apreensão de pessoas é uma ponderação de interesses entre “a natureza e a razão da intrusão dos interesses da Quarta Emenda do indivíduo contra os interesses momentâneos do governo.” (decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, *Graham v. Connor*, 490 U.S. 396 (1989)).

Uma lógica semelhante tem sido aplicada em cortes nos Estados Unidos para avaliar a fundamentação de casos individuais de uso da força por agentes da ordem pública. A avaliação é baseada em uma ponderação de interesses, com foco na necessidade do tipo de ação governamental sob as circunstâncias particulares de cada caso. Muitos departamentos de polícia nos Estados Unidos desenvolveram políticas, práticas e treinamentos em questões de uso da força que vão além do padrão, como pode ser percebido nos Princípios Norteadores do Uso da Força do Fórum de Pesquisa Executiva da Polícia.³⁰¹

a <http://www.policeforum.org/assets/quidinaoprincipios1.pdf>, página 35..

9.2. Captura

Introdução

O Comitê de Direitos Humanos define captura como “qualquer apreensão de uma pessoa que dá início a privação de liberdade”.³⁰¹ Capturas devem sempre estar de acordo com os seguintes princípios fundamentais:

- Legalidade: capturas devem ter fundamentação legal suficiente e só podem ser feitas para atingir um objetivo policial legítimo.
- Necessidade: capturas só devem ser feitas quando absolutamente necessário
- Proporcionalidade
- Respeito pela dignidade humana: agentes da segurança pública devem assegurar-se de que capturas sejam conduzidas com respeito da dignidade inerente à pessoa, que se aplica tanto à maneira de conduzir a captura quanto às condições em que a pessoa é

³⁰¹ Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral Nº 35, parágrafo 13. É importante observar que outros instrumentos usam definições diferentes para captura, como por exemplo o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, que define captura como “o ato de apreender uma pessoa por ter supostamente cometido uma infração ou pela ação de uma autoridade”. Ver GA/RES/43/173, 9 dezembro de 1988.

mantida após a captura

- Não-discriminação: a captura não deve ser influenciada pela raça, etnia, religião, gênero ou outras características da pessoa

Além disso, a lei internacional proíbe categoricamente as capturas arbitrárias.³⁰²

A captura de alguém pode ser uma situação bastante física, em que os agentes da segurança pública literalmente colocam as mãos no indivíduo. Por essa razão, a captura de uma mulher ou menina deve sempre que possível ser conduzida por uma policial mulher.³⁰³ Ser detido pode ser uma situação estressante e desagradável para o suspeito, e pode causar sentimentos de raiva, perda de controle, agressão, e possivelmente também vergonha.

Ao realizar uma captura, agentes da segurança pública frequentemente recorrem à força para imobilizar indivíduos. Como com qualquer uso da força por agentes da segurança pública, o uso da força no contexto de uma captura deve ser absolutamente necessário e proporcional ao objetivo policial e à resistência encontrada. Armas de fogo só devem ser usadas para proteger de “ameaças imediatas de morte ou ferimento grave ou para capturar alguém que represente tal ameaça e que resista à autoridade” (princípio 9, PBUFAF). Isso quer dizer que uma pessoa que resiste ou foge da captura deve representar um risco à vida dos outros. Resistência sem a presença de tal risco à vida de outra pessoa não é justificativa suficiente para o uso de armas de fogo. A avaliação deve ser feita caso a caso e não deve ser baseada em suposições gerais. Deve-se sempre manter em mente que todo suspeito é considerado inocente e que determinar a culpa é prerrogativa de um tribunal competente, estabelecido por lei. Além disso, a gravidade da infração de que é suspeito não é sempre um indicador confiável da periculosidade de alguém.

USO ABUSIVO DA FORÇA DURANTE CAPTURAS

Alguns países possuem determinações em suas leis locais que permitem o uso de força letal para realizar uma captura dependendo do crime ao qual a pessoa é suspeita ou da pena pela suposta infração criminal, independentemente da ameaça representada pelo suposto infrator. Em muitos países também é permitido usar a força para impedir que alguém fuja da captura, novamente sem levar em conta o nível de ameaça. Tais determinações não levam em consideração os princípios da necessidade e da proporcionalidade e estão, portanto, em violação das normas e diretrizes internacionais.

Na maior parte dos países a polícia pode realizar uma prisão por sua própria iniciativa apenas se testemunha o crime acontecendo (ou seja, in flagrante delicto) ou quando tem “suspeita razoável” de que alguém cometeu ou está prestes a cometer um crime. Em todas as outras situações, agentes da segurança pública precisam de um mandato autorizando-os a realizar a prisão, e para obtê-lo devem fundamentar a necessidade da prisão. Aqueles que realizarem prisões ilegais deliberadamente ou que usarem força excessiva durante uma captura devem ser responsabilizados por meio de processo criminal ou disciplinar, ou ambos.

Para fins de responsabilização, é considerado boa prática assegurar que policiais realizando prisões sejam facilmente identificáveis. Por exemplo, as Diretrizes de Condições de Captura, Custódia Policial e Detenção Pré-Julgamento da África (daqui por diante “Diretrizes de Luanda”) recomendam que policiais realizando uma captura devem “identificar-se e a unidade a qual pertencem de forma clara, mostrando cartões de identificação oficiais que exibam seus nomes, posições e números de identificação. Veículos usados devem ter número de placa, e quaisquer outros marcadores ou números de identidade exigidos por lei, claramente visíveis”.³⁰⁴

³⁰² Para mais informações, ver ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 6 (Direitos Humanos e Captura), assim como ACNUDH, Direitos Humanos na Administração da Justiça: Um Manual de Direitos Humanos para Juizes, Procuradores e Advogados, 2003, capítulo 5 (Direitos Humanos e Prisão, Detenção Antes do Julgamento e Detenção Administrativa).

³⁰³ Osse, Anneke, Understanding Policing: a Resource for Human Rights Activists, Anistia Internacional, Países Baixos, 2006.

³⁰⁴ Ver diretriz 3(b). Adotado durante a 55ª Sessão Ordinária, de 28 de abril a 12 de maio de 2014, em Luanda, Angola: http://www.achpr.org/instruments/guidelines_arrest_detention.

Tomando precauções: preparando-se para uma prisão

Em situações em que a prisão é realizada com um mandado, costuma haver tempo para que os agentes da segurança pública envolvidos se preparem e reduzam o risco de que a força seja necessária.

O plano de condução da captura deve ser baseado no tipo de resistência esperada. Questões a considerar ao planejar uma prisão incluem:³⁰⁵

- Quais são as acusações contra o capturado/suspeito?
- Que tipo de pessoa é o capturado?
- Espera-se que a pessoa resista à captura? A pessoa pode estar armada?
- A pessoa já foi capturada antes? Se sim, como reagiu?
- Já houve encontros anteriores entre a pessoa e os agentes da segurança pública em questão?
- Tais encontros resultaram em comportamento violento?
- Companheiros da pessoa serão capturados também e isso pode causar problemas?
- Onde a pessoa será capturada; as pessoas das redondezas podem ser hostis?
- Que outras pessoas podem estar nas redondezas durante a captura?
- Existe um local onde o suspeito pode ser capturado com menor risco de dano a ele mesmo, aos agentes da segurança pública ou outros?
- Que ações podem ser tomadas para assegurar que terceiros não sejam prejudicados?

Dependendo da natureza das alegações ou acusações, assim como da avaliação inicial, pode ser aconselhável primeiro convidar a pessoa a vir voluntariamente à delegacia e considerar sair para realizar a captura somente se não houver cooperação. Quando uma atitude cooperativa é esperada, essa é uma opção preferencial, já que exige menos recursos e é relativamente sem riscos. A Índia, por exemplo, introduziu recentemente o sistema de “notificação para comparecimento”, para que a prisão possa ser evitada em infrações menores.³⁰⁶

No entanto, baseada nas respostas às perguntas acima, a autoridade responsável pela captura deve decidir quando e onde realizar a prisão: em casa, no trabalho, em um local público? É impossível oferecer recomendações gerais sobre onde realizar uma prisão, ou quando, pois depende das circunstâncias do caso específico. É por isso que cada caso, sempre que possível, deve ser cuidadosamente preparado.

Em casa pode existir uma probabilidade menor de resistência, mas podem estar presentes membros da família, incluindo crianças, para os quais pode ser traumatizante ver os pais ou familiar sendo preso. Protocolos devem ser desenvolvidos para serem seguidos por policiais quando crianças estiverem presentes no ato da captura dos pais e para informar filhos que não estejam presentes.³⁰⁷ Realizar a prisão no trabalho pode ter um impacto negativo na reputação da pessoa e levar à perda do emprego. Ao realizar uma prisão em um espaço público pode haver risco para observadores inocentes caso a pessoa aja de forma violenta.

Algumas entidades policiais recomendam realizar a prisão no começo da manhã, pois a maior parte das pessoas ainda está relativamente desorientada logo depois de acordar e, portanto, menos capazes de resistir efetivamente. Em alguns países, prisões não são permitidas ou exigem condições adicionais em determinados horários. Por exemplo, na Índia é proibido prender uma mulher entre o pôr-do-sol e o nascer do sol, exceto sob condições específicas, para prevenir abusos.³⁰⁸

³⁰⁵ Ibid., página 158.

³⁰⁶ Código de Procedimento Criminal da Índia, Seção 41A.

³⁰⁷ Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, E/CN.15/2014/L.12/Rev.1 de 15 de maio de 2015, § 31.

³⁰⁸ Esta foi uma emenda ao Código de Processo Penal de 2005 que inseriu uma nova subseção no código como Seção 46 subseção (4).

Quando houver razão para acreditar que a pessoa a ser capturada está armada, a preparação para a prisão se torna ainda mais importante, e medidas de precaução extra devem ser tomadas para prevenir o uso de armas de fogo. De fato, em concordância com o princípio 9 dos PBUFAF, armas de fogo só podem ser usadas quando “medidas menos extremas são insuficientes”, sugerindo que tais medidas devem ser usadas primeiro. Muitos países têm equipes especializadas em captura para essas situações, formadas por policiais que foram treinados especificamente para isso (ver a seção sobre equipes de SWAT na página 99).

Se o capturado for o cuidador primário de uma ou mais crianças, os direitos da criança devem ser levados em consideração durante o planejamento.³⁰⁹ Providências devem ser tomadas para os cuidados com a criança durante a ausência do capturado, ou a pessoa capturada deve ter permissão para fazê-lo ela mesma. Se possível, é preferível providenciar que outro membro da família ou pessoa próxima cuide das crianças em sua própria casa. Se não houver nenhum candidato adequado, a situação deve ser encaminhada a um assistente social. De qualquer maneira, crianças nunca devem ser deixadas desacompanhadas como resultados da prisão de seu cuidador primário.

Quando a pessoa capturada for menor de 18 anos, a lei de justiça juvenil deve ser aplicada. Crianças acima da idade de responsabilização criminal determinada pela lei local só devem ser presas em conformidade com a lei, e captura e detenção só devem ser usadas como último recurso e pelo menor tempo apropriado possível.³¹⁰ Além disso, para evitar violência durante a captura e detenção policial, as Estratégias Modelo das Nações Unidas oferecem as seguintes recomendações:³¹¹

- (a) Assegurar que todas as prisões sejam realizadas conforme a lei, limitar a apreensão, captura e detenção de crianças a situações nas quais essas medidas são necessárias como último recurso, e promover e implementar, quando possível, alternativas à captura e detenção, incluindo convocações e advertências para comparecimento em casos envolvendo crianças como supostos infratores;
- (b) Implementar o princípio de que a apreensão ou captura de crianças deve ser conduzidas de maneira a considerar as necessidades da criança;
- (c) Proibir o uso de armas de fogo, armas de eletrochoque e métodos violentos para apreender e capturar crianças, e adotar medidas e procedimentos que limitam cuidadosamente e guiam o uso da força e de instrumentos de contenção pela polícia durante a apreensão ou captura de crianças;
- (d) Exigir, assegurar e monitorar a adequação da polícia à obrigação de notificar pais, guardiões legais ou cuidadores imediatamente após a apreensão ou captura de uma criança;
- (e) Assegurar que, um dos pais, um guardião legal, um representante legal ou adulto responsável, ou, quando necessário, um profissional da proteção à criança devem estar presentes na, ou para acompanhar a criança durante, a oitiva ou processo de interrogação, levem em consideração os interesses da criança e outros fatores relevantes;

³⁰⁹ Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, parágrafo 34(l).

³¹⁰ CDC, artigo 37.

³¹¹ Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, § 34: <https://undocs.org/A/RES/69/194> (em inglês), <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/69/194> (em espanhol).

- (f) Assegurar que crianças sejam informadas de seus direitos e tenham acesso imediato a auxílio legal durante interrogatório policial e durante detenção policial, e que possam consultar seu representante legal livremente e com total confidencialidade;
- (g) Revisar, avaliar e, quando necessário, atualizar leis, políticas, códigos, procedimentos, programas e práticas locais para implementar políticas e procedimentos rígidos para efetuar revista pessoal em crianças, respeitando sua privacidade e dignidade, para obter amostras íntimas e não-íntimas de suspeitos crianças e para determinar a idade e gênero de uma criança;
- (h) Implementar medidas para evitar especificamente a violência relacionada a práticas ilegais da polícia, incluindo capturas e detenções arbitrárias e punições de crianças por comportamentos ilegais ou indesejados;
- (i) Estabelecer procedimentos acessíveis e apropriados para que crianças prestem queixa de incidentes de violência durante sua captura ou interrogatório ou durante custódia policial;
- (j) Assegurar que supostos incidentes de violência contra crianças durante seu contato com a polícia sejam independentemente, imediatamente e efetivamente investigados e que aqueles supostamente envolvidos em violência contra crianças sejam removidos de qualquer posição de controle ou poder, direto ou indireto, sobre os denunciantes, testemunhas e suas famílias, bem como aqueles conduzindo as investigações;
- (k) Adotar medidas para enfrentar o risco de violência e proteger crianças durante seu transporte até o tribunal, hospital ou outros locais, incluindo o risco de violência ao serem mantidas em celas junto com adultos;
- (l) Assegurar, quando os pais, guardiões legais ou cuidadores forem capturados, que os interesses, cuidados e outras necessidades da criança sejam levados em consideração.

Em todos os casos, a captura deve ser realizada de maneira que resulte no mínimo de dano e ferimento possível: os princípios da necessidade e proporcionalidade devem certamente também ser aplicados aqui. A condução da prisão provavelmente afetará a disposição da pessoa capturada para cooperar no futuro, por exemplo, durante uma oitiva de suspeito. De um ponto de vista puramente tático, também é melhor realizar a prisão de forma a não reduzir a cooperatividade.

A prisão em si e a revista pessoal

Pessoas presas devem ser informadas, no ato da captura, em linguagem que possa compreender³¹²:

- Das razões para a captura e as acusações feitas contra si³¹³
- De seus direitos e de como usufruir de tais direitos,³¹⁴ incluindo o direito de não confessar culpa, de não testemunhar contra si mesmo e, portanto, o direito de permanecer em silêncio, e também o direito a aconselhamento jurídico³¹⁵

A pessoa presa deve dar alguma forma de confirmação de que compreendeu seus direitos, por exemplo, repetindo em suas próprias palavras o que foi explicado.

³¹² Ver PIDCP, artigo 9; Conjunto de Princípios, princípio 14.

³¹³ Ver PIDCP, artigo 9; Conjunto de Princípios, princípio 10.

³¹⁴ Ver PIDCP, artigo 9; Conjunto de Princípios, princípio 13.

³¹⁵ Ver PIDCP, artigo 14(3)(g).

Uma captura costuma ser seguida de uma revista pessoal, que pode ocorrer de forma consentida ou baseada em um mandado. Em algumas jurisdições a lei permite uma revista após uma prisão. Uma revista pessoal tem dois objetivos. Como método investigativo pretende encontrar informação ou evidência sobre a suposta infração, por exemplo quando se espera que a pessoa esteja carregando um instrumento ou substância com os quais a suposta infração foi cometida. A outra razão para conduzir uma revista pessoal é para checar se a pessoa capturada está carregando algum item que possa usar para ferir agentes da segurança pública, outros ou a si mesma. Uma revista pessoal por qualquer razão que não as duas dadas acima, provavelmente configura abuso, e pode ser considerada tratamento degradante e desumano.

Revistas devem ser conduzidas em concordância com a lei, de maneira consistente com a dignidade inerente à pessoa e com o direito à privacidade.³¹⁶ Um incidente de revista pessoal nunca deve ser usado para punir, intimidar ou envergonhar a pessoa afetada, o que possivelmente constituiria tratamento desumano ou degradante e pode configurar tortura ou “ataques ilegítimos a sua honra ou reputação”.³¹⁷ Isso exige regulamentações claras ou POPs que oferecem orientação sobre como conduzir uma revista pessoal e que especificam o que não é permitido.

As Diretrizes de Luanda oferecem tais orientações, afirmando que policiais conduzindo revistas devem:³¹⁸

- Para todos os tipos de revista, incluindo revistas apalpando com as mãos, que exijam a nudez ou de cavidades internas, sejam do mesmo gênero do suspeito, o que deve ser definido pelo suspeito e não pela determinação da polícia.
- Informar suspeitos da razão da revista antes que seja conduzida.
- Registrar a busca por escrito, de forma acessível à pessoa em questão, seu advogado ou outro profissional da lei, membros da família e, se a pessoa estiver sob custódia, qualquer autoridade ou organização com mandado para visitar locais de detenção, ou para permitir a supervisão do tratamento das pessoas privadas de sua liberdade.
- Fornecer recibo por qualquer item confiscado durante a revista.
- Assegurar que revistas que exigem a nudez ou revistas em cavidades internas sejam conduzidas somente em ambiente privado.
- Assegurar que revistas em cavidades internas sejam conduzidas somente por profissionais da saúde e somente sob consentimento explícito ou ordem judicial. Tais revistas não devem ser realizadas em crianças, exceto em circunstâncias muito excepcionais e exigem consentimento da criança e de seu guardião legal.

CLÁUSULAS REFERENTES A REVISTA PESSOAL EM INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS

A nível regional, os Princípios Interamericanos e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de sua Liberdade das Américas (2008) incorporaram normas específicas em relação a revistas pessoais de pessoas privadas de sua liberdade. No que diz respeito à revista pessoal durante detenção pré-julgamento sob a autoridade das administrações das prisões, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros (Regras de Nelson Mandela, 2015) revisadas, as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Prisioneiras (Regras de Bangkok, 2010), e as Regras de Prisão Europeias (2006) oferecem orientações detalhadas.³¹⁹ Recomendações também foram incluídas em relatórios de vistoria de grupos de monitoramento, como o Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura e Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura.

a Ver Regras de Nelson Mandela, Regras 50 a 52; Regras de Bangkok, Regras 19 a 21; Regras de Prisão Europeias, Regra 54.

Os agentes da segurança pública que realizarem uma prisão devem submeter um relatório do ato e de quem estava presente, contendo:³¹⁹

- A identidade da pessoa capturada
- As razões para a captura

³¹⁶ Ver Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral Nº 16 (direito à privacidade), parágrafo 8.

³¹⁷ Ver PIDCP, artigo 17.

³¹⁸ Ver Diretrizes de Condições de Captura, Custódia Policial e Detenção Pré-Julgamento da África (Diretrizes de Luanda), Diretriz 3.

³¹⁹ Ver Conjunto de Princípios, princípio 12.

- A data, hora e local da captura e do transporte do capturado ao local de custódia, bem como seu primeiro comparecimento frente a uma autoridade judicial ou outra.
- Qualquer uso da força ocorrido durante a captura
- A identidade dos agentes da segurança pública envolvidos na captura
- Quando relevante: informações precisas sobre o local de custódia

O registro deve ser comunicado à pessoa detida ou seu conselheiro legal, se houver, na forma determinada por lei. Manter registros apropriados é também um elemento chave em assegurar a responsabilização.

Medidas para evitar o abuso da força durante a captura

Na situação da prisão, a pessoa a ser capturada está vulnerável e, muitas vezes, sujeita a abuso. Em termos da prevenção de tais abusos, é essencial que procedimentos e salvaguardas legais sejam seguidos criteriosamente.

Por exemplo, após a prisão a pessoa deve ser levada imediatamente a um juiz ou outro oficial autorizado por lei a exercer poder judicial.³²⁰ Na visão do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, “imediatamente” significa que atrasos não devem, a princípio, exceder 48 horas, mas na verdade muitas jurisdições determinam um período muito menor.³²¹ Uma exigência especialmente rígida de celeridade, de 24 horas, deve ser aplicada no caso de crianças.³²²

Pessoas presas também devem ter direito à assistência legal de sua escolha.³²³ Além disso, pessoas presas por infração criminal punível por tempo de prisão ou pena de morte têm direito a assistência legal em todos os estágios do processamento criminal. Assistência legal também deve ser oferecida, independentemente dos recursos de que dispõe a pessoa, se os interesses da justiça o exigirem, por exemplo, dada a urgência ou complexidade do caso ou a severidade da pena em potencial.³²⁴

FAZENDO CAPTURAS NA PRESENÇA DE TESTEMUNHAS

Na Índia, a lei exige que prisões sejam feitas na presença de testemunhas, e que a testemunha e a pessoa capturada assinem uma “nota simultânea”:^a todo policial, durante uma captura deve:

- Estar usando identificação com seu nome, correta, visível e clara, a qual facilite a identificação;
- Preparar uma nota de prisão que seja:
 - Atestada por pelo menos uma testemunha que seja membro da família do preso ou um membro respeitado do local onde a captura foi feita
 - Contra assinada pela pessoa presa
- A pessoa capturada deve ser informada de que a menos que a nota seja atestada por um membro de sua família, que tem o direito de nomear um parente ou amigo para ser informado da prisão.

a Ver Código de Procedimento Criminal, Índia, Seção 41b, 2008.

Após a prisão, a pessoa capturada provavelmente será levada à delegacia de polícia para dar seguimento às investigações, como por exemplo, para coleta de impressões digitais, registro fotográfico e realização de depoimento.

Quando tais procedimentos estiverem finalizados, a pessoa capturada pode, a princípio, ser mandada para casa para aguardar seu julgamento. Entretanto, tal liberação pode estar sujeita

³²⁰ ver PIDCP, artigo 8; Conjunto de Princípios, princípio 9.

³²¹ Ver Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral Nº 35, parágrafo 33 (CCPR/C/GC/35, 16 de dezembro de 2014).

³²² Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral Nº 35, parágrafo 33 e Comitê dos Direitos da Criança, Observação Geral Nº 10, parágrafo 83. Ver também Lei Modelo de Justiça Juvenil do UNODC: (3) Uma criança detida pela polícia depois de ser apreendida ou capturada deve ser levada imediatamente ao juizado da infância [juvenil] [da juventude] autorizado por lei a exercer poder judicial e, em qualquer circunstância, em até 24 horas após a apreensão ou captura da criança.

³²³ PIDCP, artigo (13) (d).

³²⁴ Princípios e Diretrizes das Nações Unidas para obter assistência jurídica em Sistemas de Justiça Criminal.

ao pagamento de fiança de acordo com a lei local. Condições adicionais também podem ser aplicadas, por exemplo, de que a pessoa não possa sair do país e de que deve estar disponível para mais investigações.³²⁵ Quando necessário, a pessoa pode ser detida, mas isso “não deve ser a regra geral” (artigo 9, PIDCP). Detenção antes do julgamento só deve ser designada se cumprir os critérios da lei. Alternativas à prisão antes do julgamento devem ter preferência.

9.3. Uso da força na privação de liberdade

Detentos

Agentes da ordem pública podem deter uma pessoa exercendo poderes legítimos de captura ou seguindo a decisão de uma autoridade judicial. Assim como a captura, a detenção precisa estar de acordo com os princípios fundamentais da legalidade, necessidade, proporcionalidade, respeito pela dignidade e não-discriminação.³²⁶

Privar alguém de sua liberdade é considerada uma das medidas mais extremas que um Estado pode tomar contra uma pessoa sob sua jurisdição. Portanto, a detenção implica em uma responsabilidade imensa por parte da autoridade que detém, de cumprir o dever de custódia com a devida diligência. Conforme afirmado no artigo 10 do PIDCP, “todas as pessoas privadas de sua liberdade devem ser tratadas com humanidade e respeito pela dignidade inerente à pessoa humana”.³²⁷ Isso se aplica, independentemente de se a pessoa está sob custódia policial ou detenção preventiva, e independentemente se o local está sob gerenciamento do Estado ou de empresa de segurança privada. Todas as medidas que afetam os direitos humanos do detento devem ser executadas sob ou estarem sob o controle efetivo de uma autoridade judicial ou outra autoridade.³²⁸

DETENÇÃO DE CRIANÇAS PRÉ-JULGAMENTO

Para proteger crianças de violência e abuso, as Estratégias Modelo das Nações Unidas reiteram a obrigação estabelecida na Convenção dos Direitos da Criança^a de que a detenção de crianças deve ser uma medida de último recurso e pelo período mais curto possível. Estados são encorajados a evitar, sempre que possível, a detenção de crianças pré-julgamento e a implementar esforços para reduzir detenções pré-julgamento através, entre outras coisas, da adoção de medidas legislativas e administrativas e de políticas em relação às pré-condições, limitações, duração e alternativas à detenção.^b Medidas especiais devem ser tomadas para proteger meninas em razão de suas vulnerabilidades e necessidades especiais.

^a Ver Convenção dos Direitos da Criança, artigo 37 (b): “A captura, detenção ou aprisionamento de uma criança deverá estar em conformidade com a lei e deve ser feita apenas como medida de último recurso e pelo período mais curto de tempo possível.”

^b Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal. 25 de setembro de 2014. A/C.3/69/L.5. preâmbulo e para. 37 (d).

Uso da força na privação de liberdade

O fato de que uma pessoa está privada de sua liberdade não dá a agentes da segurança pública maior poder de uso da força. Os mesmos princípios fundamentais de legalidade, necessidade e proporcionalidade permanecem relevantes.

Na verdade, as fases de custódia policial e detenção pré-julgamento de um processo de justiça criminal constituem, em geral, o período de tempo em que um suposto infrator está mais vulnerável a abusos, incluindo os realizados por agentes da segurança pública. Detentas mulheres são particularmente vulneráveis e os Estados devem adotar medidas apropriadas em políticas e práticas para garantir a segurança das mulheres em todos os momentos.³²⁹ Outros grupos sob maior risco de violência durante a detenção são as crianças, minorias, pessoas LGBT e intersexo, pessoas com deficiências mentais e físicas, pessoas de mais idade, refugiados, migrantes e estrangeiros. Agentes da ordem pública devem estar cientes dessas vulnerabilidades e tomar precauções para reduzir os riscos.

³²⁶ Para mais informações, ver também ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 7 (Direitos Humanos e Detenção).

³²⁷ PIDCP, artigo 10.2.

³²⁸ Ver Conjunto de Princípios, princípio 4.

³²⁹ Ver Regras de Bangkok, Regra 56.

Diretrizes claras devem ser determinadas por lei sobre as condições e circunstâncias sob as quais a força pode ser usada contra pessoas privadas de sua liberdade. Agentes de custódia devem fazer todo o possível para evitar o uso da força, e devem sempre ter como objetivo aplicar meios não-violentos primeiro. Qualquer uso de força contra uma pessoa detida deve estar de acordo com os princípios de necessidade e proporcionalidade. Uso de força letal só deve ser permitido quando totalmente inevitável para proteger a vida ou para proteger de ferimentos graves.

O princípio 15 do PBUFAF reitera o princípio da necessidade e reforça que o uso da força só é permitido “quando estritamente necessário [para manter] a segurança e a ordem dentro da instituição, ou quando a segurança pessoal estiver sob ameaça”.³³⁰

DISPOSIÇÕES DAS REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O TRATAMENTO DE PRESOS (REGRAS NELSON MANDELA)

As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros (Regras de Nelson Mandela) revisadas adotadas pela Assembleia Geral em dezembro de 2015 dispõem sobre o que segue na Regra 82:

1. Funcionários dos centros de detenção não devem, em relação aos prisioneiros, usar a força, exceto em autodefesa ou em casos de tentativa de fuga, ou resistência passiva ou ativa a uma ordem baseada na lei ou em regulamentações. Funcionários dos centros de detenção que tiverem que recorrer à força não devem usar mais do que o estritamente necessário e devem reportar o incidente imediatamente ao diretor do centro.
2. Funcionários dos centros de detenção devem passar por treinamento físico especial para que estejam aptos a imobilizar prisioneiros agressivos.
3. Exceto em circunstâncias especiais, os funcionários dos centros de detenção que exercem tarefas que os colocam em contato direto com os prisioneiros não devem estar armados. Além disso, funcionários dos centros de detenção não devem, em nenhuma circunstância, receber armas, a menos que tenham sido treinados para seu uso.

As Regras de Bangkok também recomendam que políticas e regulamentações claras sejam desenvolvidas e implementadas sobre a conduta dos funcionários dos centros de detenção, com o objetivo de oferecer proteção máxima para mulheres prisioneiras de qualquer violência de gênero, física ou verbal, abuso e assédio sexual.³³¹

Por princípio “funcionários que exercem tarefas que os colocam em contato direto com os prisioneiros não devem estar armados”.³³² De acordo com o princípio 16 do PBUFAF, o uso de armas de fogo só é permitido sob circunstâncias muito específicas, “em autodefesa ou na defesa de outros, contra ameaça imediata de morte ou ferimento grave, ou quando estritamente necessário para impedir a fuga de uma pessoa sob custódia ou detenção que representa perigo, como referido no princípio 9”, tal como uma pessoa que representa “uma grande ameaça à vida” e somente quando meios menos extremos se mostrarem insuficientes. Deve ser proibido que funcionários portem ou usem armas em qualquer instituição em que adolescentes fiquem detidos.³³³

Tortura e outras formas de maus-tratos são estritamente proibidas, e os Estados devem assegurar que locais de detenção não possuam equipamentos com a finalidade de torturar ou infligir maus-tratos.³³⁴

De acordo com o Conjunto de Princípios “deve ser proibido tirar vantagem indevida da situação de uma pessoa detida ou aprisionada para o propósito de coagi-la a confessar, a incriminar-se ou a testemunhar contra qualquer outra pessoa. Nenhuma pessoa detida durante interrogatório

³³⁰ Ver PBUFAF, princípio 15.

³³¹ Ver Regras de Bangkok, Regra 31.

³³² Ver Regras de Nelson Mandela (RNM), Regra 82(3).

³³³ Ver Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade (“Regras de Havana”), adotada pela resolução 45/113 da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1990, Regra 65; Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, 25 de setembro de 2014, A/C.3/69/L.5, § 39 (d).

³³⁴ Ver Comitê de Direitos Humanos, Observação Geral Nº 20, artigo 7, parágrafo 11.

deve ser submetida a violência, ameaças ou métodos de interrogação que firam sua capacidade de decisão ou julgamento”.³³⁵

Detentos podem ser submetidos a medidas disciplinares. No entanto, conforme observado pelo Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes: “devem ser usadas excepcionalmente e somente quando o uso de mediação e outros métodos dissuasivos de resolver disputas se mostrarem inadequados para manter a ordem”.³³⁶

Medidas disciplinares devem estar descritas em lei ou regulamentações que especificam o que constitui uma infração disciplinar, que punição pode ser dada e quem pode conferir tal punição. Também é importante que tais regulamentações sejam desenvolvidas a partir de um equilíbrio entre a manutenção da segurança e a proteção da dignidade humana. Punições corporais devem ser estritamente proibidas.³³⁷ Quando houver razão para suspeitar que alguém cometeu uma infração criminal, isso deve ser levado às autoridades judiciais e não tratado pelos funcionários dos centros de detenção ou penitenciária.³³⁸

MEDIDAS DISCIPLINARES PROIBIDAS PELAS REGRAS DE NELSON MANDELA

As Regras de Nelson Mandela (RNM) listam um número de práticas que são proibidas.^a Elas devem, é claro, ser proibidas também sob custódia policial:

- a) Confinamento solitário ilimitado;
- b) Confinamento solitário prolongado (além de 15 dias);
- c) Colocação do prisioneiro em uma cela escura ou constantemente iluminada;
- d) Punições corporais ou a redução da dieta do prisioneiro ou de água potável;
- e) Punição coletiva

Além da regra geral, existem também regras e diretrizes específicas para crianças em detenção. Elas incluem o artigo 37 da Convenção dos Direitos da Criança e a Observação Geral 10 do Comitê dos Direitos da Criança, enfatizando que “medidas disciplinares em violação do artigo 37 do CDC devem ser estritamente proibidas, incluindo punição corporal, colocação em celas escuras, confinamento compacto ou solitário, ou qualquer outra punição que possa comprometer a saúde física ou mental, ou o bem-estar da criança em questão”. Além disso, as Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade proíbem explicitamente o confinamento solitário de crianças (Regra 67) e o Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura repetidamente apela em favor da abolição do confinamento solitário de pessoas com menos de 18 anos de idade.^b

^a Ver Regras de Nelson Mandela (RNM), Regra 43. É importante observar que existe um relatório separado pelo Relator Especial sobre tortura sobre o confinamento solitário: “Relatório Intercalar do Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”, 5 de agosto de 2011, A/66/268.

^b Ver, por exemplo, relatório Intercalar do relator especial do Conselho de Direitos Humanos sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, A/66/268.

No caso de crianças, os países devem adotar políticas e procedimentos claros e transparentes que encorajem o uso de formas de disciplina positivas e educativas e determinar por lei o dever dos administradores e funcionários de locais de detenção de registrar, revisar e monitorar qualquer situação em que medidas disciplinares ou punições forem usadas.³³⁹ Devem também proibir qualquer forma de violência ou ameaça de violência contra crianças pelos funcionários dos locais de detenção com o intuito de forçá-las a participar de atividades contra sua vontade.³⁴⁰

Como regra geral, em situações excepcionais pode ser necessário usar instrumentos de contenção, mas somente quando estritamente necessário, em concordância com a lei, de maneira a respeitar o princípio da proporcionalidade e pelo mínimo de tempo possível.³⁴¹ Instrumentos de contenção só devem ser usados:³⁴²

³³⁵ Ver Conjunto de Princípios, princípio 21.

³³⁶ Ver relatório Intercalar do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, parágrafo 57.

³³⁷ Ver Regras de Nelson Mandela (RNM), Regra 43; Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (“Regras de Pequim”), adotadas por resolução 40/33 da Assembleia Geral de 29 de novembro de 1985, Regra 17.3.

³³⁸ Ver relatório Intercalar do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, parágrafo 57.

³³⁹ Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, 25 de setembro de 2014, A/C.3/69/L.5, § 36 (a) e 39 (e).

³⁴⁰ Idem, parágrafo 39 (f).

³⁴¹ Ver PBUFAF, princípios 4, 9 e 16; Regras de Nelson Mandela (RNM), Regra 47.

³⁴² Ver Regras de Nelson Mandela (RNM), Regras 47 a 48; o Conjunto de Princípios se abstém sobre a questão das contenções.

(a) Como precaução contra fugas durante transferências, contanto que sejam removidos quando o prisioneiro for comparecer perante a autoridades administrativas ou judiciais;

(b) Por ordem do diretor do centro de detenção, se outros métodos de controle falharem, para impedir um prisioneiro de ferir a si mesmo ou outros ou de danificar propriedade; em tais casos, o diretor alertará imediatamente o médico ou outro profissional de saúde qualificado e relatará o acontecido a uma autoridade administrativa superior. Instrumentos de contenção devem ser usados apenas pelo período necessário, devem ser removidos assim que possível e que os riscos relacionados ao movimento livre não estiverem mais presentes. Instrumentos de contenção nunca devem ser usados em mulheres durante o trabalho de parto, o parto ou imediatamente após o parto.³⁴³ Instrumentos de contenção nunca devem ser usados como sanção por infrações disciplinares.³⁴⁴ Políticas rígidas para orientar o uso da força e de contenções físicas em crianças durante sua internação também devem ser adotadas e implementadas.³⁴⁵

Medidas para evitar o abuso da força durante a detenção

Cuidados médicos

O Artigo 6 do Código de Conduta das Nações Unidas afirma que os agentes responsáveis pela aplicação da lei “devem assegurar total proteção da saúde de indivíduos sob sua custódia e, em particular, devem realizar imediata ação para garantir atenção médica quando necessário”. Sempre que um detento chega a um novo local de detenção deve ser examinado por um médico “tão imediatamente quanto possível quando do ato da admissão”³⁴⁶ para evitar a disseminação de doenças contagiosas e para avaliar necessidades médicas básicas, mas também porque é uma medida importante para impedir a tortura e outras formas de maus-tratos e para detectá-los se já houverem ocorrido. O fato de que o detento foi examinado, os resultados do exame, e o nome do médico devem ser registrados adequadamente e esses registros devem ser de fácil acesso, por exemplo, para o detento, mas também para comitês de supervisão.³⁴⁷

Agente de custódia é responsável por cuidar, não conduzir investigação criminal

Quando o detento estiver sob a custódia da polícia, é boa prática designar um agente separado para ser o agente de custódia, responsável pelo bem-estar dos detentos, para reportar às autoridades quando um detento chega ferido sem uma explicação clara fornecida pelo policial que realizou a captura.

Registros

Registros completos e atualizados regularmente em todos os locais de detenção são uma medida prática adicional recomendada em instrumentos internacionais para impedir o uso abusivo da força durante a detenção. Esses registros devem incluir: a razão da captura, a hora da captura e do transporte da pessoa capturada para o local de custódia; os comparecimentos da pessoa frente a autoridades judiciais ou outras; a identidade dos agentes da segurança pública relevantes; e informações precisas sobre o local de custódia.³⁴⁸

Contato com o mundo externo

A pessoa detida, ou uma autoridade competente agindo em seu nome, deve ter a permissão de

³⁴³ Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Prisioneiras e Medidas Não-Carcerárias Para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok), Regra 24.

³⁴⁴ Ver Regras de Nelson Mandela (RNM), Regra 43(2).

³⁴⁵ Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, 25 de setembro de 2014, A/C.3/69/L.5, § 39 (c); ver também Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade (“Regras de Havana”), adotadas pela resolução 45/113 da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1990, Regras 63-64.

³⁴⁶ Ver Conjunto de Princípios, princípio 24.

³⁴⁷ Ver Conjunto de Princípios, princípio 26.

³⁴⁸ Ver Conjunto de Princípios, princípio 12.

notificar a família ou outras pessoas relevantes de sua prisão assim que possível. Isso pode ser postergado “por um período razoável de tempo, caso exigido por necessidades excepcionais da investigação” mas nunca mais do que alguns dias.³⁴⁹

O direito de saber seus direitos

Não existe razão para ter direitos se você não souber que os tem.³⁵⁰ Portanto, detentos devem ser informados, por escrito, sobre as regulamentações que se aplicam, as exigências disciplinares da instituição, os métodos autorizados para a busca de informações e prestação de queixas, e todas as outras questões similares que sejam necessárias para que compreenda tanto seus direitos como seus deveres. Se um detento não sabe ler, a informação deve ser transmitida oralmente.

Acesso a aconselhamento legal

Uma medida adicional para impedir o abuso do uso da força na detenção é assegurar o acesso de todas as pessoas detidas a aconselhamento legal imediatamente após a captura e a qualquer momento ao longo da duração da detenção.³⁵¹

Supervisão

Para impedir a tortura e outras formas de maus-tratos, condições de custódia e o tratamento dos detentos devem ser mantidos sob revisão sistemática constante.³⁵² Todas as várias normas e diretrizes de direitos humanos exigem um sistema de supervisão, enfatizando a importância especial de mecanismos de supervisão judicial. Sem acesso a recursos judiciais, pessoas privadas de liberdade estão sob risco aumentado de sofrer abuso de autoridade, humilhação, maus-tratos e outras privações de direitos inaceitáveis.³⁵³

Segurança

A segurança em centros de detenção pode se beneficiar da criação de um clima positivo que encoraja a cooperação dos prisioneiros. A segurança externa (para prevenir fugas) e interna (para prevenir desordem) podem ser apoiadas pela construção de relacionamentos positivos entre prisioneiros e funcionários. Esses esforços podem incluir, quando possível:

- O desenvolvimento de relações positivas com os prisioneiros
- O direcionamento da energia dos prisioneiros a trabalho e atividades construtivas
- O fornecimento de uma dieta decente e balanceada com programas individualizados para os prisioneiros

A criação de um clima positivo em prisões e o uso de medidas disciplinares, quando adequadas, devem levar em conta componentes essenciais do gerenciamento de prisões. Programas sensíveis a diferenças de gênero também devem ser explorados para auxiliar em questões específicas enfrentadas por mulheres presas. Tal abordagem também pode levar à redução da necessidade de uso da força nas prisões.

A ênfase em segurança dinâmica em prisões femininas é especialmente adequada às necessidades das prisioneiras, dados os efeitos particularmente danosos que medidas de segurança máxima podem ter em mulheres, em detrimento de seu bem-estar mental e esperanças de reintegração social. A criação de um clima positivo em prisões e o uso de medidas disciplinares apenas quando estritamente necessário devem ser componentes essenciais de uma abordagem de gerenciamento prisional sensível às particularidades de gênero. Tal abordagem também deve levar à redução do uso da força nas prisões.³⁵⁴

³⁴⁹ Ver Conjunto de Princípios 16(4), 15.

³⁵⁰ Ver PIDCP, artigo 14(3)(d).

³⁵¹ Princípios 17 e 18 do Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão. Regra 61 das Regras de Nelson Mandela.

³⁵² Ver CAT, artigos 11 e 16.

³⁵³ A/HRC/10/21, parágrafo 47.

³⁵⁴ Para mais detalhes, ver Manual do UNODC sobre Mulheres e Aprisionamento e sobre Segurança Dinâmica e Inteligência Prisional (UNODC Resource books on Women and Imprisonment and on Dynamic Security and Prison Intelligence).

OUTRAS DIRETRIZES RELEVANTES

- Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Prisioneiras e Medidas Não-Carcerárias para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok)
- Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade (Regras de Pequim)
- Diretrizes para a Ação sobre Crianças que estão no Sistema de Justiça Criminal, Diretriz 17
- Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal: capítulo 12, Parte 3 sobre a prevenção da violência associada às atividades de aplicação da lei e processo penal, e o capítulo 15 sobre a prevenção e resposta à violência contra menores em locais de detenção, em particular.

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Privar alguém de sua liberdade é considerada uma das mais extremas medidas que um Estado pode tomar contra cidadãos. Ser capturado é uma situação desagradável para o suspeito, e pode causar sentimentos de raiva, perda de controle, agressão e possivelmente vergonha. Como resultado, pode causar resistência na pessoa afetada, que pode tentar fazer de tudo para evitar a captura.
- Ao realizar uma captura, agentes da segurança pública frequentemente recorrem ao uso da força para imobilizar o indivíduo, mas qualquer força usada deve ser absolutamente necessária e proporcional ao objetivo policial e à resistência encontrada.
- Prisões devem ocorrer após preparação cuidadosa, com o objetivo de reduzir a necessidade de uso da força. Em todos os casos, a captura deve ser realizada de maneira a resultar no mínimo de danos e ferimentos possível. Os princípios da necessidade e proporcionalidade também devem ser aplicados aqui.
- Revistas pessoais têm dois objetivos legítimos: (a) obter informação ou evidência de uma infração; e/ou (b) para checar se o indivíduo possui objeto contrabandeado ou que possa vir a ser usado para ferir os policiais, outras pessoas ou a si mesmo. Uma revista pessoal por qualquer outra razão pode ser configurada como abuso e constitui tratamento desumano ou degradante. Nunca devem ser usadas para punir, intimidar ou envergonhar.
- Por princípio, os funcionários dos centros de detenção que exercem tarefas que os colocam em contato direto com os prisioneiros não devem estar armados. Em locais onde crianças estão detidas, funcionários não devem portar nenhum tipo de arma.
- Como em qualquer outra situação policial, armas de fogo só devem ser usadas para proteger de ameaça imediata de morte ou ferimento grave ou para capturar alguém que representa tal ameaça e que está resistindo à autoridade.
- Medidas para evitar o abuso da força durante a prisão incluem adesão estrita aos procedimentos e salvaguardas legais, incluindo a apresentação da pessoa imediatamente frente a um juiz ou outra autoridade legal e o respeito ao direito da pessoa à assistência legal.
- O fato de que uma pessoa está privada de sua liberdade não dá a agentes da segurança pública maior poder de uso da força. Os mesmos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade se aplicam.
- Diretrizes claras devem ser determinadas por lei sobre as condições e circunstâncias sob as quais a força pode ser usada contra pessoas privadas de liberdade.
- Agentes de custódia devem fazer todo o possível para evitar o uso da força e devem sempre ter como objetivo aplicar meios não-violentos primeiro.
- Detentos podem ser submetidos a medidas disciplinares, mas elas devem ser excepcionais e aplicadas somente quando a mediação e outros métodos dissuasivos se provarem inadequados. Medidas disciplinares devem ser descritas em lei ou regulamentações. Punições corporais devem ser estritamente proibidas, assim como também igualmente proibidos o confinamento solitário ilimitado, o confinamento solitário prolongado, a punição coletiva e a colocação da pessoa em cela escura ou constantemente iluminada.
- Excepcionalmente, pode ser necessário usar instrumentos de contenção em um detento, mas isso só deve ser feito em concordância com a lei e de maneira a obedecer o princípio da proporcionalidade e pelo mínimo de tempo necessário. Instrumentos de contenção nunca devem ser aplicados como sanção por infrações disciplinares.
- Medidas para impedir o abuso da força durante a detenção incluem assegurar total proteção da saúde das pessoas sob custódia, assegurar contato com o mundo externo, assegurar que o detento saiba seus direitos, assegurar segurança adequada no local de detenção e assegurar supervisão adequada.

PARTE V

**RESPONSABILIZAÇÃO PELO
USO DA FORÇA E ARMAS DE
FOGO NA APLICAÇÃO DA LEI**

Capítulo 10. Relatório, monitoramento e avaliação

A parte V deste manual trata da responsabilização do uso da força na aplicação da lei. A chave para a responsabilização é a transparência: deve-se ter ciência quando agentes da segurança pública recorreram ao uso da força, em quais circunstâncias e por quê. O capítulo 10 examina os procedimentos desenvolvidos por agências policiais para reportar o uso da força e de armas de fogo, bem como mecanismos relevantes de monitoração e relato.

Agentes da ordem pública devem reportar a seus supervisores situações em que tiveram que recorrer ao uso da força, qualquer incidente envolvendo o uso de armas de fogo e todos os incidentes que resultarem em morte ou ferimento grave. Devido à tecnologia avançada, existem mais opções disponíveis para monitorar as ações dos funcionários da aplicação da lei à distância, por meio de equipamentos como câmeras e GPS. Os dados coletados por meio de relatórios e gravações devem ser analisados para detectar padrões, estabelecer lições e, quando necessário, fazer recomendações para políticas, programas de treinamento, planejamento ou regulamentações.

10.1. Introdução

Em grande parte, o trabalho dos agentes da segurança pública ocorre sem a presença de um supervisor. Procedimentos de relatório e ferramentas de monitoramento permitem ao supervisor exercer comando e controle. Reportar e monitorar o uso da força na aplicação da lei são componentes essenciais para a responsabilização eficaz e indicadores importantes do profissionalismo das agências.

Qualquer uso de força deve ser monitorado cuidadosamente, incluindo o uso de novos instrumentos de força, como armas de letalidade reduzida, a fim de controlar o uso da força e intervir quando é percebido que há abuso dessas, levando a uso arbitrário da força e, às vezes, a danos desnecessários e até à morte.³⁵⁵

10.2. Coletando informações: relatórios posteriores e registro em “tempo real”

Relatórios de incidentes envolvendo o uso da força

Os princípios 6 e 11(f) do PBUFAF obrigam agentes da segurança pública a reportar imediatamente a seus superiores qualquer uso da força e de armas de fogo que resultem em morte ou ferimento grave e também quando armas de fogo forem usadas. É considerada boa prática reportar qualquer uso da força, incluindo incidentes que envolvem “exibições de força”, como apontar uma arma de fogo ou taser em direção a qualquer pessoa.³⁵⁶ O princípio 22 também confere às autoridades da aplicação da lei a responsabilidade de instaurar procedimentos eficazes de relatório e revisão para esse mesmo propósito. As diretrizes operacionais das entidades policiais devem caracterizar a falha em reportar, assim com a falha em reportar precisamente e verdadeiramente, como infração disciplinar.

Cada relatório de incidente deve ser revisado pelo agente supervisor, que deve sempre formular uma opinião sobre o uso da força: a força aplicada foi justificada ou alguma ação (disciplinar ou outra) é necessária? Existem lições a serem aprendidas? Existe alguma necessidade de treinamento a ser identificada?

Os relatórios de incidentes devem ser escritos e registrados em ordem cronológica imediatamente após o incidente para facilitar a identificação de relatórios tardios. O registro em tempo real também impede a contaminação posterior para esconder ou alterar fatos do incidente.

³⁵⁵ Ver PBUFAF, princípio 3.

³⁵⁶ Walker, Samuel and Carol Ann Archbold, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, 2014, página 76; sempre que um agente da ordem pública saca ou aponta uma arma de fogo em direção a alguém, há risco de que dispare acidentalmente e fira ou mate alguém, ou que aja como uma “expressão intimidadora do poder policial”.

Quando agentes da segurança pública recebem ordens para usar a força de um comandante ou agente superior, nem sempre conseguem reportar cada uso, exibição ou ameaça de tal força. Em tais situações, em que os agentes da segurança pública agiram sob as ordens de um comandante, o comandante ou agente superior é responsável pela ordem e pelo relatório. O comandante pode solicitar que certos agentes façam relatórios adicionais em casos em que não aplicaram a força de acordo com as diretrizes, com as instruções dadas antes da ação, ou com as ordens dadas.

É boa prática produzir formulários detalhados para sistematizar o processo de relatório, permitindo que os agentes descrevam tão precisamente quanto possível o que aconteceu e por quê. Formulários de queixa com caixas de seleção genéricas, nos quais agentes da segurança pública podem simplesmente marcar o suposto comportamento do suspeito que causou o uso da força ou armas de fogo (ou seja, “resistência armada”, “arma de fogo com defeito”, “tentou escapar” etc.) devem ser evitados. Quando agentes da segurança pública tornam-se habituados a usar tais categorias e não fornecer mais detalhes a responsabilização é facilmente corrompida por acobertamentos. Portanto, é recomendado implementar uma revisão de incidentes mais cuidadosa e descritiva, em que agentes da segurança pública descrevem com suas próprias palavras o que aconteceu e por quê.

Alguns formulários de relatório são em papel e outros são eletrônicos.

Por exemplo, na Indonésia a “regulamentação do Chefe da Polícia Nacional da Indonésia” sobre “Uso da Força na Ação Policial”, que contém um formulário, lista que os seguintes devem constar no relatório:³⁵⁷

- Data e local do incidente
- Breve descrição do incidente e detalhes do comportamento do indivíduo ou suspeito que exigiu ação policial
- A razão/consideração para uso da força
- Os detalhes da força usada
- Avaliação dos resultados do uso da força
- Efeitos e problemas causados pelo uso da força

Além disso, a regulamentação Indonésia explica porque esse relatório é importante. Ela afirma que as razões para submeter o formulário são para reportar o uso da força, registrar os níveis de uso da força, coletar e analisar dados relacionados à segurança da equipe policial e/ou da comunidade, como material de análise e avaliação no desenvolvimento continuado e melhoramento da capacidade profissional da polícia, como forma de responsabilização legal do uso da força e como material para defesa legal quando houver processo civil ou criminal em relação ao uso da força por agente policial.

Alguns países acham que as novas tecnologias da informação são valiosas para facilitar relatórios em geral e a consistência dos relatórios em especial. Por exemplo, a Irlanda do Norte usa um formulário eletrônico que permite que os administradores avaliem se existem problemas (por exemplo, se um agente de uma unidade está usando demais a força, mais do que os outros, isso pode ser investigado mais a fundo). Na Nova Zelândia, o “TOR” - Relatório de Opções Táticas - é um formulário eletrônico que oferece uma série de caixas de seleção e opções.³⁵⁸ Relatórios eletrônicos possuem a vantagem de que são disponibilizados imediatamente e podem ser usados pelo supervisor para identificar problemas. Além disso, a coleta eletrônica de informações facilita o uso dos dados para um Sistema de Intervenção Precoce (como discutido no capítulo 4), já que pode ser usada para analisar dados facilmente ao longo do tempo para cada agente, a fim de determinar se existem problemas na sua performance que exigem intervenção.

³⁵⁷ Ver Regulamentação do Chefe da Polícia Nacional da Indonésia, Uso da Força na Ação Policial, Número 1, 2009.

³⁵⁸ Um policial da Nova Zelândia mencionou como o preenchimento do formulário eletrônico toma tempo, o que por si só é “um desincentivo bastante eficaz a usar qualquer coisa além da força mínima”.

Em alguns países, relatórios de uso da força são encaminhados automaticamente a instituições independentes de supervisão. Por exemplo, na Irlanda do Norte qualquer alegação de agressão por agente policial, além de qualquer uso da força que envolva instrumentos como o sistema AEP, é imediatamente redirecionada para o Escritório do Mediador, a entidade independente de fiscalização. No Tajiquistão o Governo está trabalhando em uma proposta de que cada situação de uso de armas de fogo seja imediatamente reportada, não somente a agentes superiores, mas também ao promotor.³⁵⁹

Relatando mortes, ferimentos graves ou outras consequências graves

Em casos de morte e ferimentos graves ou outras consequências graves resultantes de uso da força durante ação policial ou enquanto alguém está sob custódia policial, não é suficiente reportar internamente a um superior. Em lugar disso, o princípio 22 do PBUFAF afirma que “em casos de morte e lesões severas ou outras consequências graves, um relatório detalhado deve ser enviado prontamente às autoridades competentes responsáveis pela revisão administrativa e controle judicial.”

Governos e entidades policiais devem determinar diretrizes claras para esses relatórios, especificando quem é responsável pelo relatório, o que exatamente deve ser reportado e a quem. Em alguns países as mortes devem ser reportadas às autoridades judiciais (além dos agentes superiores), que iniciam um inquérito.

Um processo de revisão independente é necessário, ou seja, independente do agente policial ou da unidade envolvida no incidente (ver capítulos 11 e 12).

OPERAÇÃO KRATOS NO REINO UNIDO

Depois dos ataques de 11 de setembro ao World Trade Center em Nova Iorque, a Associação dos Chefes de Polícia (ACPO) do Reino Unido desenvolveu uma política de resposta a ameaças de homens-bomba. Durante a “Operação Kratos” diretrizes foram elaboradas para permitir que policiais usem força letal com o objetivo de incapacitar instantaneamente o cérebro do agressor suicida em potencial, sem advertência prévia ao suspeito, a fim de impedi-lo de detonar a bomba. A Operação Kratos, portanto, instruiu policiais a atirar na cabeça e não no torso (o que seria o procedimento padrão para armas de fogo), em tais situações.^a Kratos seria implementada somente com base em inteligência sólida que indicasse uma ameaça grave plausível, por agentes totalmente treinados, de acordo com diretrizes claras, e quando autorizado por níveis superiores.^b

Em 7 de julho de 2005 houve quatro ataques suicidas em Londres, acontecendo simultaneamente e matando mais de 50 pessoas. Houve uma segunda tentativa, falha, em 21 de julho. Para não correr mais riscos, a polícia entrou em estado de alerta. Baseando-se em informações de que um suposto homem-bomba faria um ataque em 22 de julho, membros especialmente treinados da Unidade de Armas de Fogo da Polícia de Londres (o Serviço de Polícia Metropolitana) cometeram uma série de erros operacionais que os levou a seguir equivocadamente um homem, Sr. de Menezes, e a matá-lo quando embarcava em um trem, acreditando que ele acionaria uma bomba. A vítima revelou-se um homem inocente a caminho do trabalho. O caso levou a uma investigação pela Comissão Independente de Queixas Policiais, concluindo, além de outras coisas, que o Manual de Armas de Fogo existente na época e que a política Kratos eram “evidentemente insuficientes para lidar com a ameaça terrorista”.^c

a Minutas da reunião explicando a política Kratos. Autoridade Policial Metropolitana, 8 de agosto de 2005. download: <http://policeauthority.org/metropolitan/downloads/foi/log/kratos-attach.pdf>

b Punch (2011) critica a ACPO por elaborar a política da Operação Kratos sem escrutínio externo ou debate público, mesmo significando uma grande mudança para o estilo de policiamento comum no Reino Unido.

c Comissão Independente de Queixas Policiais - IPCC (2007): Stockwell One, Investigação sobre o fuzilamento de Jean Charles de Menezes na estação de metrô Stockwell em 22 de julho de 2005. download: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_11_07_stockwell1.pdf Stockwell Two: uma investigação sobre as denúncias acerca do tratamento das declarações públicas do Serviço de Polícia Metropolitana após o fuzilamento de Jean Charles de Menezes em 22 de julho de 2005. download: <http://www.statewatch.org/news/2007/aug/ipcc-menezes-report.pdf>. Ver também o julgamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Grande Seção, Caso de Armani da Silva contra o Reino Unido (requerimento número 5878/08) de 30 de março de 2016, que conclui que as autoridades do Reino Unido não descumpriram sua obrigação de realizar uma investigação eficaz sobre o tiroteio.

Uso de tecnologias modernas: câmeras corporais, gravações de vídeo, GPS

Além dos procedimentos de relatório, entidades policiais começaram a empregar métodos de registro das ações de seus policiais em “tempo real”, ou seja, enquanto a ação se desenrola. A tecnologia tem um importante papel nisso.

³⁵⁹ Ver Estratégia de Reforma da Polícia da República do Tajiquistão, 2013-2020, aprovada por Decreto do Presidente da República do Tajiquistão, 18 de março de 2013.

Está se tornando prática consolidada em cada vez mais países gravar em áudio ou vídeo tudo que acontece durante oitivas e interrogatórios, o que é ainda mais relevante quando a pessoa ouvida é uma criança, e também o que acontece durante reuniões e protestos. Tais registros são usados para fins de avaliação, ou seja, para descobrir o que foi bem conduzido e o que poderia ser melhorado, e para fins de responsabilização. Alguns carros também possuem câmeras que gravam o que acontece dentro e fora do veículo, como por exemplo, a situação do trânsito durante uma perseguição. No caso da Polícia Metropolitana de Buenos Aires, por exemplo, câmeras veiculares são usadas não apenas como ferramentas operativas para a polícia, mas também para prevenir o uso abusivo da força pelo policial dentro do carro e para fornecer evidências quando existem alegações de uso abusivo da força.

De forma similar, mais agências policiais têm equipado seus carros, e às vezes policiais individuais, com sinal de GPS, a fim de poder rastrear sua localização. Além das funções de eficiência (o GPS facilita que a sala de controle decida qual carro deve ser enviado a um incidente), também ajuda a provar ou refutar a presença de um policial durante certo incidente e, portanto, facilita a responsabilização.

Em alguns países agentes da segurança pública começaram a usar câmeras corporais que gravam tudo que fazem (não apenas quando usam a força). Existem indícios de que usar uma câmera corporal resulta em menos uso de força, melhor resolução de queixas, evidências mais eficazes em processos judiciais, e melhoras na responsabilização e transparência; por outro lado existem questões de privacidade levantadas pelo uso dessa medida, tanto para os agentes da segurança pública quanto para aqueles em contato com eles, por exemplo as vítimas, assim como questões relacionadas à proteção de dados.³⁶⁰ Os benefícios e desafios de usar tais dispositivos devem ser cuidadosamente considerados e a legislação que regulamenta seu uso deve estar alinhada à diretriz internacional de direitos humanos.³⁶¹

Alguns instrumentos de força recém desenvolvidos, por exemplo a taser e certos tipos de armas de choque, são equipados com dispositivos que podem, por exemplo, registrar cada tiro disparado ou por quanto tempo (relevante para a taser). Alguns também possuem dispositivos de gravação de vídeo.

A implementação de medidas para gravação de vídeo ou áudio das ações dos agentes da segurança pública e para rastreá-los e localizá-los tem sido frequentemente recebida com resistência inicial, pois os policiais sentiram que agora estavam constantemente sob avaliação. No entanto, os registros têm se provado úteis na defesa contra alegações de abuso e para oferecer evidências adicionais para os agentes da segurança pública que alegam que a força usada foi necessária e proporcional.

É importante observar que qualquer gravação feita deve estar de acordo com as normas e diretrizes internacionais e com a legislação de privacidade local.

TECNOLOGIA: MÍDIAS SOCIAIS, APLICATIVOS

Membros do público às vezes são testemunhas de incidentes em que agentes da ordem pública recorrem à força. Já que câmeras em telefones celulares são comuns no mundo todo, está sendo cada vez mais comum que tais incidentes sejam gravados e eles às vezes ressurgem nas mídias (sociais). Como dito por um chefe de polícia durante uma conferência sobre uso da força: “sempre que qualquer coisa acontece, eu presumo que exista um vídeo. E eu digo a meus policiais que sempre trabalhem sob a premissa de que

³⁶⁰ Tais câmeras agora são usadas na África do Sul, nos Estados Unidos e no Reino Unido. Na cidade de Rialto, na Califórnia, Estados Unidos, uma avaliação das Câmeras Corporais Usadas pela Polícia (2013) concluiu que a câmera portátil foi muito eficaz em prevenir o mal uso da força: o estudo registrou mais de 50% de redução no número total de incidentes de uso da força comparado às condições de controle, e 88% de queda no número de queixas contra a polícia em relação ao uso da força; Farrar, T., Self-awareness to being Watched and Socially-Desirable Behaviour: a Field Experiment on the Effect of Body-Worn Cameras on Police Use-of-Force, Police Foundation, março de 2014.

³⁶¹ Ver também ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 21 (Entidades Policiais e Responsabilização por Violação dos Direitos Humanos).

estão sendo gravados o tempo todo.”^a

Alguns grupos de direitos humanos desenvolveram “apps” para facilitar o compartilhamento desse tipo de informação.^b Entretanto, autoridades policiais também podem considerar convidar o público a enviar fotos e vídeos de operações e ações que testemunharam, por exemplo, por meio de um link no site da polícia. Eles podem servir para fazer checagem cruzada imediata das alegações de policiais individuais ou de sua equipe ou de membros do público.

a Ver Police Executive Research Forum (PERF) 2015, página 10.

b Walker e Archbold (2014) fazem referência à Coligação Americana de Liberdades Cívicas (ACLU, na sigla em inglês), a qual desenvolveu um aplicativo que ajuda membros do público a gravar e guardar informações de suas interações com a polícia; uma cópia é salva no telefone do usuário e outra é automaticamente enviada e salva pela ACLU.

10. 3. Coleta e análise de dados

Os dados de todos os incidentes individuais em que a força ou armas de fogo foram usadas, incluindo queixas de uso da força e armas de fogo, e outros, devem ser coletados para permitir o monitoramento significativo das práticas de uso da força por meio de análise aprofundada, identificando tendências e padrões.

É recomendado coletar os dados relativos ao uso da força, mortes e ferimentos graves resultantes de ação policial, e queixas sobre as mesmas questões, de forma centralizada, sob a autoridade de uma entidade independente e não de uma unidade interna, pois pode haver pressão para representar a agência de forma mais favorável do que apontam os fatos. A coleta central de dados também facilita a análise central de dados.

Os dados devem fornecer respostas a perguntas como quantos incidentes de força ocorreram; quantas pessoas morreram como resultado da ação policial; quantas foram feridas gravemente, e quantos desses incidentes foram ilegítimos, fornecendo dados estatísticos cruciais ao desenvolvimento de intervenções adequadas para remediar a dependência demasiada da força ou usos abusivos da força, conforme aplicável. Uma estatística importante é o número de pessoas mortas durante ações policiais comparado ao número de sobreviventes, o que dá uma indicação de se existe uma dependência demasiada da força (potencialmente) letal por agentes da segurança pública intencionados a matar em lugar de capturar.³⁶²

Para que esses dados sejam úteis, eles precisam ser coletados de forma a permitir análises subsequentes:

- A vários níveis (nacional, estadual, municipal, jurisdicional)
- Por grupo afetado (sexo/gênero, etnia, imigrantes, idade, etc.)
- Por tipo de incidente (captura, abordagem e revista pessoal, ordem pública, etc.)
- Por unidade envolvida (patrulha, unidade especializada, investigações, etc.)
- Por instrumento de força usado (cassetete, spray de pimenta, taser, armas de fogo, cães, etc.)

Coleta de dados sem análise tem pouco valor. De fato, os dados sobre uso da força devem ser analisados para que sejam extraídos padrões e que se aprenda o que eles revelam sobre a legalidade, necessidade, proporcionalidade, bem como eficácia da força usada. Isso é o que acontece, por exemplo, na cidade de Pittsburgh, nos Estados Unidos. O decreto de consentimento relega à cidade a tarefa de conduzir auditorias e revisões regulares do uso da força de seus policiais e de analisar dados de uso da força do sistema automatizado de advertência precoce “trimestral e cumulativamente para detectar tendências no uso da força.” A análise deve incluir uma revisão por policial, por ferimento, e por tipo de força usada. Supervisores devem agir com base nos dados para assegurar que os policiais estejam usando os tipos e intensidade apropriados de força.³⁶³

362 Osse, Anneke, *Understanding Policing: a Resource for Human Rights Activists*. Anistia Internacional, Países Baixos. 2006.

363 Sobre Pittsburgh, visite: <http://www.justice.gov/crt/about/spl/documents/pittssa.php>; Robert C. Davis, *Turning Necessity into Virtue: Pittsburgh's Experience with a Federal Consent Decree*, Vera Institute of Justice, setembro de 2002.

Intervenções baseadas nessa análise podem envolver revisões e, quando necessário, retificações de leis, regulamentações ou políticas em uso, adaptação de treinamentos, melhoramento de procedimentos de comando e controle, aquisição de instrumento de força reduzida, aprimoramento dos contatos com as comunidades de determinadas áreas, etc. Cada vez mais agências policiais começam a divulgar dados estatísticos sobre incidentes de força. Tal transparência, mesmo sobre incidentes que deram errado, tem se provado uma contribuição valiosa para a construção da confiança pública. Também é boa prática envolver outros interessados no processo de revisão, em particular instituições nacionais independentes de direitos humanos, e verificar se, e como, suas preocupações podem ser atendidas.

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Agentes da ordem pública devem reportar a seus supervisores situações em que tiveram que recorrer ao uso da força, qualquer incidente envolvendo o uso de armas de fogo e todos os incidentes que resultarem em morte ou ferimento grave. Procedimentos de relatório e ferramentas de monitoramento permitem ao supervisor exercer comando e controle.
- É boa prática reportar qualquer uso da força, incluindo incidentes que envolvem “exibições de força”, como apontar uma arma ou taser em direção a uma pessoa.
- Os dados coletados por meio de relatórios e registros devem ser coletados e analisados para detectar padrões, estabelecer lições e, quando necessário, fazer recomendações para políticas, programas de treinamento, planejamento ou regulações.
- É boa prática produzir formulários detalhados para sistematizar o processo de relatório, permitindo que os agentes descrevam tão precisamente quanto possível, e em suas próprias palavras, o que aconteceu e por quê.
- Em casos de morte e lesões severas ou outras consequências graves, um relatório detalhado deve ser enviado prontamente às autoridades competentes responsáveis pela revisão administrativa e controle judicial - reportar apenas a um superior é insuficiente.
- Avanços tecnológicos estão facilitando o monitoramento da aplicação da lei, incluindo câmeras corporais e vídeos gravados pelo público. Esses avanços também trazem desafios, especialmente em relação à privacidade e proteção de dados. Os benefícios e desafios devem ser considerados cuidadosamente e a legislação que regulamenta o uso de tais dispositivos deve estar alinhada às normas e diretrizes internacionais de direitos humanos.
- Coleta de dados sem análise tem pouco valor. Os dados sobre uso da força devem ser analisados para que sejam extraídos padrões e que se aprenda o que eles revelam sobre a legalidade, necessidade, proporcionalidade, bem como quanto a eficácia da força usada.
- A transparência em divulgar os dados estatísticos de incidentes de força contribui para construir a confiança do público nas entidades policiais.

Capítulo II. Denúncias e investigações

Cidadãos devem poder prestar queixas contra agentes da segurança pública quando acreditarem que a força usada contra si ou outra pessoa foi ilegítima, excessiva ou arbitrária e/ou configurou tortura ou outras formas de maus-tratos. Quando houver acusações plausíveis de uso indevido da força, elas devem ser submetidas a uma investigação imediata, eficaz, transparente, independente e imparcial, a fim de determinar o que aconteceu e por quê.

A investigação pode ser conduzida por uma entidade independente de fiscalização ou pela agência policial, contanto que a independência e imparcialidade da investigação possam ser garantidas. Investigações podem ser seguidas por processos disciplinares (ou administrativos) ou criminais, ou ambos. Quando uso abusivo da força é provado, sanções devem ser aplicadas aos responsáveis e reparação deve ser oferecida à(s) vítima(s) ou sua(s) família(s).

MANUAL SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO, SUPERVISÃO E INTEGRIDADE DA POLÍCIA

Em 2011, o UNODC publicou um Manual sobre responsabilidade, supervisão e integridade policial.^a Recomenda-se aos leitores que observem este Manual e consultem-no para obter informações mais detalhadas sobre procedimentos de denúncias e investigações.

a Para mais informações, visite: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf (em espanhol).

II. I.Introdução

Informações de um incidente em que supostamente ocorreu abuso do uso da força podem surgir por meio de vários canais, incluindo o relatório do incidente - submetido pelo policial em questão ou por outro agente que observou ou esteve envolvido - relatos em mídias sociais, queixas, ou relato do testemunho do comandante respectivo.

Quando houver razão para questionar se o uso da força em um incidente específico foi feito de acordo com a lei, necessário e proporcional, ou sob alegações de tortura ou outros maus-tratos,³⁶⁴ deve haver investigação imediata, imparcial e eficaz a fim de determinar a verdade. Porque o incidente ocorreu e se deve levar a processamento criminal, sanções disciplinares ou ambos, bem como possíveis reparações para a(s) vítima(s) são fatores importantes.

Tais investigações também devem ser iniciadas ex officio, especialmente em eventos graves, mesmo no caso de não haver queixa registrada. Elas devem avaliar a responsabilidade, se houver, dos agentes no comando, e não apenas daqueles diretamente envolvidos no incidente.

Existem dois objetivos distintos, ainda que relacionados, para a condução de tais investigações. O primeiro, como em qualquer investigação, é para determinar os fatos sobre o que aconteceu e se é necessário tomar novas ações. O segundo objetivo é restaurar e construir a confiança do público. Qualquer incidente percebido como tendo envolvido uso ilegítimo, excessivo ou arbitrário da força, tortura ou outros maus-tratos, pode danificar seriamente o relacionamento das forças policiais com o público. Quando tais ações não são resolvidas, a confiança do público se deteriora ainda mais. Além disso, investigações facilitam a resolução de queixas e pedidos de vítimas por justiça e reparação.

Mesmo que em teoria os agentes da segurança pública sejam perfeitamente capazes de conduzir as investigações eles mesmos, é principalmente por essa segunda razão que é crucial que a investigação seja conduzida de forma imparcial e independente e que seja percebida como tendo sido conduzida dessa maneira. Isso não necessariamente exclui a polícia da possibilidade de conduzir as investigações, mas cuidado deve ser tomado para assegurar que a investigação seja conduzida sem interferência de ninguém envolvido no incidente.

³⁶⁴ Ver CAT, artigos 4, 5 a 8, 12 e 16.

II. 2. Recebimento e tratamento de denúncias

As Diretrizes para a Implementação Eficaz do Código de Conduta dos agentes Responsáveis pela Aplicação da Lei afirma que “devem ser adotadas cláusulas especiais, no âmbito dos mecanismos [de disciplina e supervisão], para o recebimento e processamento de reclamações contra agentes responsáveis pela aplicação da lei feitas por cidadãos, e estas cláusulas deverão ser conhecidas pelo público”.³⁶⁵

A lei local deve fornecer um caminho para que cidadãos, bem como agentes da segurança pública que acreditem que uma violação tenha ocorrido,³⁶⁶ e também detentos,³⁶⁷ possam prestar queixas de uso da força (incluindo tortura e outros maus-tratos) contra agentes da segurança pública sem medo de represálias, diretamente com agência policial, com o comandante, por exemplo, com o chefe de distrito, no quartel-general ou no escritório do promotor público. Além disso, é boa prática criar uma entidade independente com a qual as pessoas possam prestar queixas. Isso é reconhecido, por exemplo, pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Expressando preocupação com o fato de “que em muitos Estados Africanos não existem mecanismos independentes de supervisão da polícia, ao qual cidadãos possam reportar má conduta policial e abuso de poderes para obter reparação, e de que onde existem estão diretamente submetidos às autoridades policiais”, é solicitado aos Estados que “criem mecanismos independentes de supervisão civil da polícia onde não existem e que incluam a participação civil”.³⁶⁸ O Código Europeu de Ética Policial também exige que as autoridades públicas “assegurem procedimentos imparciais e eficazes para queixas contra a polícia”.³⁶⁹

Procedimentos para prestar queixa devem ser fáceis de entender, de fácil acesso, não-discriminatórios e não devem criar nenhum fardo desnecessário, como o pagamento de taxas. Todas as queixas devem ser registradas; a decisão de registrar ou não nunca deve ser deixada para o agente que recebe a queixa. Falha em registrar uma queixa deve ser tratada como negligência do dever e levar a consequências disciplinares. É recomendado instalar um sistema rastreável de registro de queixas e atribuir um número a cada uma, pois isso ajuda a impedir que agentes recusem ou dispensem as queixas. A pessoa que decide a resposta adequada às queixas, ou seja, o seu destino, deve ser outra, e não a mesma que a registrou, para permitir uma avaliação objetiva.

RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE DISPUTAS

Nem sempre o procedimento de queixas será a melhor forma de restaurar a confiança, e de fato pode haver casos em que métodos alternativos de resolução de disputas podem ser mais eficazes do que registrar uma queixa. Nesses casos, o denunciante deve ser informado. Se, no entanto, o denunciante insistir em registrar a queixa, ele ou ela deve ter a oportunidade de fazê-lo. Se o denunciante optar por um procedimento alternativo após ser informado, isso também deve ser registrado.³ Entretanto, a mediação e resolução alternativa de disputas devem, por princípio, ser consideradas apenas se aparentemente não existir prova ou fatos que possam levar a consequências disciplinares ou criminais e se ambos, o denunciante e a agência policial, concordarem pela mediação em tais situações, o que também pode ajudar a restaurar a confiança. O dever do Estado de investigar, processar e punir violações graves aos direitos humanos relativas ao uso da força, tais como execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, tortura ou violência sexual, não pode ser dispensado em favor de mediação ou outros mecanismos alternativos de justiça.

a Ver o Manual sobre Responsabilização, Supervisão e Integridade da Polícia do UNODC, 2011, p. 35.

³⁶⁵ Ver Sob B, Questões Específicas 4.

³⁶⁶ Ver Código de Conduta das Nações Unidas, artigo 8: “Oficiais de polícia que tenham razão para acreditar que qualquer violação do presente Código tenha ocorrido ou, esteja para ocorrer, devem reportar o assunto a suas autoridades superiores e, quando necessário, a outras autoridades apropriadas ou órgãos revestidos com poderes de revisão e reparação”. É importante notar que o Código de Conduta das Nações Unidas permite que funcionários responsáveis pela aplicação da lei “ajam legitimamente fora da linha de comando” mas somente quando “nenhuma outra solução for possível ou eficaz”. Como último recurso, agentes da segurança pública podem levar a questão “à atenção da opinião pública por meio de veículos de comunicação”.

³⁶⁷ Ver Conjunto de Princípios, princípio 33.

³⁶⁸ A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em sua 40ª Sessão Ordinária conduzida em Banjul de 15 a 29 de novembro de 2006; resolução sobre a reforma policial, responsabilização e supervisão civil da polícia na África.

³⁶⁹ Ver Conselho da Europa, Código Europeu de Ética Policial: Recomendações, 2001; adotado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 19 de setembro de 2001, artigo 61.

Ao longo do processo, denunciantes devem ser mantidos informados do progresso e resultado de sua queixa. Boas práticas de direitos humanos também enfatizam a importância da participação das vítimas nos processos disciplinares. Na Colômbia, a Polícia Nacional adotou a prática de realizar as audiências de processos disciplinares em público e de encorajar os membros da instituição a observá-las para conscientizá-los. Quando a queixa for considerada infundada, o denunciante deve ter a oportunidade de recorrer contra a decisão.

Denúncias são uma parte importante do gerenciamento de informações, pois são indicadores de possíveis problemas em relação à performance da equipe.³⁷⁰ Isso independe de se a queixa é sustentada, já que de fato, um policial cuja conduta causa muitas denúncias, mesmo que sejam majoritariamente infundadas, pode ainda assim ter problemas de performance que precisam ser corrigidos. Queixas também podem revelar problemas em treinamento, equipamento, políticas, instruções, comando e controle, táticas, disciplina ou outros aspectos. Deve-se tomar cuidado para que uma denúncia não seja usada apenas para identificar o infrator, então usado como “bode expiatório”. Em vez disso, ela deve levar à identificação de insuficiências nos procedimentos, estruturas e supervisão organizacionais, para que levem a mudanças organizacionais - e evitem problemas futuros.³⁷¹ Além disso, queixas são “oportunidades para aconselhar e treinar policiais a serem melhores agentes.”³⁷²

É por essa razão que denúncias anônimas devem ser permitidas. O processo de queixas não deve ser visto pelo formato limitado de um procedimento de investigação criminal, mas como uma ferramenta que fornece peças adicionais e úteis de gerenciamento de informações, que permite análise adequada e que pode melhorar as orientações e aprendizados internos.

11.3. Investigações de (supostos) usos arbitrários ou excessivos da força

Processos disciplinares ou criminais

Quando há informação vinda de uma denúncia, relatório ou gravação de câmera corporal sobre possível uso abusivo da força, o primeiro passo em muitos casos será verificar se o caso precisa ser investigado. Em alguns países, uma investigação exploratória é conduzida primeiro, a fim de verificar se existe a necessidade de investigação disciplinar (também conhecida como “administrativa”), criminal, ou ambas.³⁷³ Tal investigação exploratória pode ser conduzida por uma entidade independente ou pela agência policial, mas não deve ser usada para descartar a queixa ou evitar investigações mais minuciosas.

Às vezes é claro se processos disciplinares ou criminais devem ser abertos. Por exemplo, o princípio 7 do PBUFAF afirma que “governos devem assegurar que uso arbitrário ou excessivo da força e armas de fogo por agentes da segurança pública seja punido como infração criminal sob sua lei”. Ele declara que tais investigações devem seguir procedimentos criminais, pois o agente da ordem pública afetado é um suspeito no sentido legal e tem todos os direitos de um suspeito, incluindo o direito de ser presumido inocente e de ter acesso a um julgamento justo, conforme garantido no PIDCP.

O princípio do julgamento justo também significa que o suspeito tem direito a aconselhamento legal de sua escolha. Em alguns países o sindicato dos policiais oferece o aconselhamento legal. Alguns países nomeiam um agente experiente - alguém de maior patente que o acusado - como conselheiro legal do acusado. Não ter direito a escolher outro aconselhamento pode estar em violação de seus direitos de processo justo.³⁷⁴

³⁷⁰ Samuel Walker e Carol Ann Archbold, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, Estados Unidos, 2014.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*, página 19.

³⁷³ Ver o manual do UNODC sobre Responsabilidade, Supervisão e Integridade da Polícia, 2011, p. 37 da ver. Uma investigação criminal em muitos países também desencadeará automaticamente uma investigação disciplinar, por exemplo, para avaliar se o oficial em questão pode permanecer em serviço durante a investigação criminal.

³⁷⁴ Ver PIDCP, artigo 14(3) (b).

É possível que força abusiva ou arbitrária também envolva “negligência do dever”, que é uma infração disciplinar e pode levar o agente da ordem pública a ser removido da agência. O agente da ordem pública envolvido é agora um “sujeito” e não o “suspeito” da investigação. Como funcionário, o sujeito pode receber ordens de cooperar entregando seu caderno de registros. Além disso, as regras de evidência são mais lenientes, pois encontrar o equilíbrio entre probabilidades é suficiente sob a lei disciplinar, enquanto em processos criminais a culpa deve ser provada sem margem para dúvidas.

Respostas dadas em uma investigação disciplinar não devem ser admissíveis em nenhum processo criminal subsequente. Às vezes os investigadores podem ser tentados a usar os procedimentos de um processo disciplinar mesmo que seja um caso criminal, e a usar a informação obtida sob processo disciplinar no processo criminal, mas isso é problemático pois pode envolver informações que eles não teriam obtido no contexto do processo criminal (de acordo com as normas de admissibilidade de evidência aplicáveis em processos criminais).³⁷⁵ No evento de uma investigação criminal, é recomendado criar uma equipe investigativa diferente para essa investigação, que não tenha contato com os investigadores internos. De fato, quando um sujeito se torna suspeito, é recomendado assegurar a ele os direitos de um suspeito sob julgamento justo ao longo de toda a investigação.

Tabela 1. Diferenças entre processos disciplinares e criminais

	Processos disciplinares	Processos criminais
Diretrizes Legais	Lei Administrativa (empregado versus empregador, ou mais especificamente funcionário público contra administração)	Criminal law (suspect versus State)
Status	Sujeito ou acusado	Suspeito
Direitos	Presunção de Inocência Julgamento Justo	Presunção de Inocência Julgamento Justo
Obrigações	Empregados são obrigados a cooperar, por exemplo, divulgando registros pessoais e outras informações relacionadas ao trabalho que possam incriminá-los.	Sem obrigações
Regras de evidência	Equilíbrio de probabilidades	Sem sombra de dúvida
Resultado	Decisão (tomada por um superior ou por painel disciplinar)	Veredito (da corte criminal)
Sanção Máxima	Dispensa ^a	Encarceramento
Recurso	Com o próximo administrador na linha hierárquica Em última instância, na corte administrativa	Processos comuns de recurso sob a lei criminal

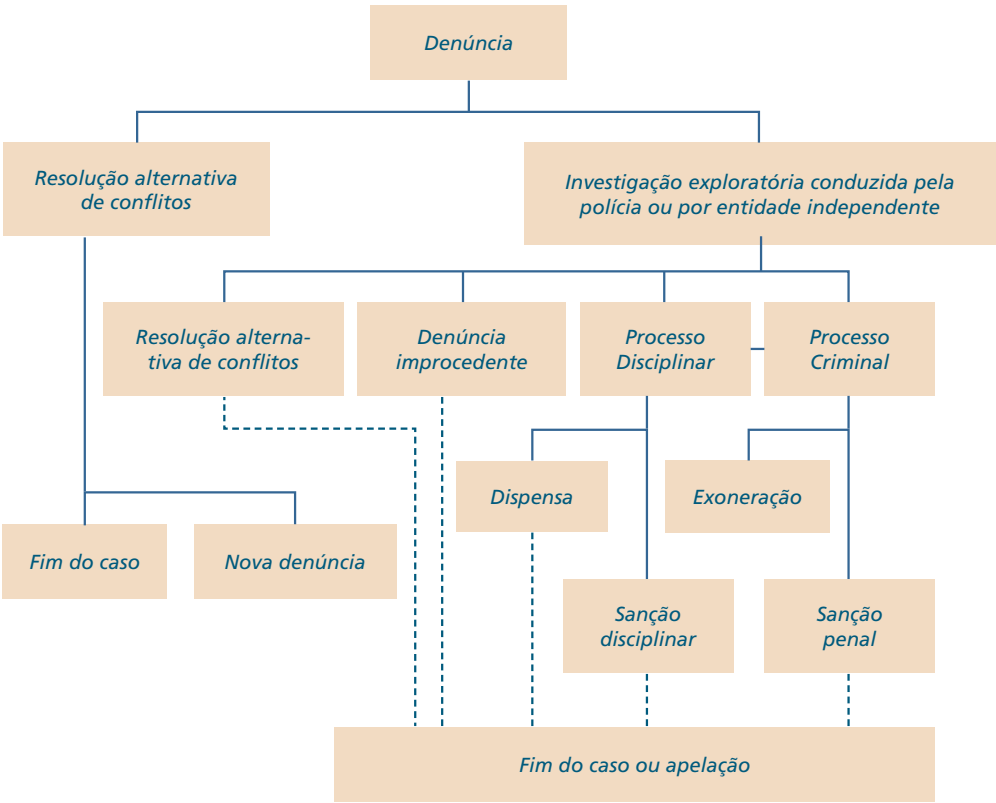
^a Poucos países permitem a detenção por processos disciplinares

³⁷⁵ Consulte o Manual de Responsabilidade, Supervisão e Integridade da Polícia do UNODC de 2011.

Qualquer um dos sistemas deve ser submetido a controle judicial em última instância, seja em corte administrativa ou criminal. Em qualquer caso, devem ser evitadas as situações em que o abuso da força é gerido internamente sem qualquer escrutínio externo.

Em suma, sempre que uma queixa for registrada ela seguirá uma das rotas representadas no fluxograma abaixo:

Figura I. Fluxograma de Denúncias



Independência e imparcialidade das investigações

Muitos países criaram unidades separadas para conduzir investigações de uso da força policial, chamadas Corregedorias ou Gabinetes de Diretrizes Profissionais. Além disso, é boa prática criar uma entidade civil e independente de denúncias, que pode conduzir a investigação ou supervisionar e revisar sua qualidade.

Em concordância com o princípio 22 do PBUFAF, qualquer caso que resulte em morte ou ferimento grave, assim como incidentes envolvendo o uso de armas de fogo deve ser submetido a um “processo eficaz de revisão” e “autoridades processuais e administrativas independentes” devem ter jurisdição sobre ele. Os Princípios Básicos não especificam explicitamente se a revisão e a investigação devem ser conduzidas por uma entidade externa ou se a investigação também pode ser conduzida pela própria entidade policial e então enviada para revisão. O princípio 23, no entanto, afirma que “pessoas afetadas pelo uso da força e de armas de fogo ou seus representantes legais devem ter acesso a um processo independente, incluindo um processo judicial. No evento da morte de tais pessoas, a disposição deve ser aplicada a seus dependentes conforme apropriado”.

De fato, sempre que o uso da força resulta em morte ou ferimento, o ônus de provar que a conduta foi justificada recai sobre o Estado, o que é melhor determinado por meio de uma investigação imparcial e independente.³⁷⁶ É boa prática que mortes e ferimentos graves sejam automaticamente investigados por entidades de fiscalização totalmente independentes, como o Mediador da Polícia da Irlanda do Norte, o Diretório Investigativo Independente da Polícia na África do Sul ou a Comissão de Investigações Independente (INDECOM) da Jamaica.

ASSEGURANDO A INDEPENDÊNCIA E A IMPARCIALIDADE DAS INVESTIGAÇÕES INTERNAS

Quando a polícia conduzir a investigação por si, é importante que seja feito de forma independente e imparcial. Isso significa que as investigações devem ser conduzidas por outra unidade, não a envolvida no incidente, e preferencialmente em outro escritório. Caso seja uma organização hierárquica, é boa prática que a investigação seja feita por alguém de posição pelo menos um grau mais alta do que a(s) da(s) pessoa(s) sob investigação.

Cada vez mais entidades policiais criam unidades separadas para conduzir tais investigações, normalmente chamadas Corregedorias ou Departamentos de Diretrizes Profissionais. Em países que possuem uma polícia judicial separada conduzindo as investigações criminais, é frequente que seja também a unidade que conduz investigações sobre agentes da ordem pública. Onde isso ocorre, é recomendado criar uma extensão especializada dentro da polícia judicial para conduzir investigações internas.^a Além disso, a criação de uma unidade separada dentro da procuradoria que lida com má conduta policial pode ser considerada.

a Ver o Manual sobre Responsabilidade, Supervisão e Integridade da Polícia do UNODC, 2011.

Investigações de mortes e supostas execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias

Sempre que alguém morre como resultado de ação policial, o caso deve ser investigado imediatamente, eficientemente, independentemente, imparcialmente e de forma transparente. Sempre que houver razão para suspeitar que o uso da força resultou em execuções extrajudiciais, arbitrárias ou sumárias, é de especial importância que o caso seja devidamente investigado. Os princípios 9 a 17 dos Princípios da Prevenção e Investigação Eficazes de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias³⁷⁷ também tratam de investigações de mortes suspeitas de envolverem execuções extrajudiciais, arbitrárias ou sumárias. Tais investigações devem ter como objetivo determinar a “causa, maneira e hora da morte”, e para isso a investigação deve incluir uma autópsia, todas as evidências físicas e documentais e depoimentos de testemunhas. A autoridade investigativa deve ter o poder de convocar testemunhas, incluindo os agentes da segurança

³⁷⁶ Ver Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, 1 de abril de 2014. A/ HRC/26/36, parágrafo 57.

³⁷⁷ Recomendado por E/RES/1989/65, 24 de maio de 1989: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/executions.pdf> (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf (em português). Ver também o documento complementar: Manual das Nações Unidas sobre a Prevenção e Investigação Eficaz de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, também chamado de Protocolo de Minnesota: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf> (versão em inglês atualizada em 2017), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf (versão em espanhol atualizada em 2017).

pública que podem estar envolvidos, e coletar evidências. Os princípios orientam a autópsia e se, e como, o corpo deve ser dispensado, e que a pessoa conduzindo a autópsia deve ser capaz de fazê-la de forma “imparcial e independentemente”.

O princípio 11 afirma que “em casos em que os procedimentos investigativos empregados forem inadequados por falta de experiência ou imparcialidade, por conta da importância da questão ou pela aparente existência de um padrão de abuso, e em casos em que existam queixas da família da vítima sobre as inadequações ou outras razões plausíveis, Governos devem seguir as investigações por meio de uma comissão investigativa independente ou procedimento similar. Os membros de tal comissão devem ser escolhidos por sua reconhecida imparcialidade, competência e independência como indivíduos. Em especial, eles devem ser independentes de qualquer instituição, agência ou pessoa que possa vir a ser sujeito da investigação. A comissão deve ter autoridade para obter todas as informações necessárias à investigação e deve conduzir a investigação conforme determinado por estes Princípios”.

Sempre que um detento morrer ou for gravemente ferido sob custódia, o Estado deve reconhecer o ocorrido e permitir uma investigação imediata e independente. Para que seja eficaz, a investigação deve ser iniciada poucas horas após o evento, ou alguns dias no mais tardar.³⁷⁸ O Conjunto de Princípios afirma que:

“Quando a morte ou desaparecimento de pessoa detida ocorrer durante sua detenção, uma investigação da causa da morte ou desaparecimento deve ser conduzida por autoridade judicial ou outra autoridade, por sua própria iniciativa ou a pedido de membro da família da pessoa ou de qualquer pessoa que tenha conhecimento do caso. Quando as circunstâncias assim exigirem, tal investigação deve ser conduzida sobre a mesma base procedimental sempre que a morte ou desaparecimento ocorrer pouco depois do fim do período de detenção ou encarceramento. As descobertas de tal investigação ou relatório sobre elas devem ser disponibilizados sob solicitação, a menos que fazê-lo coloque em risco uma investigação criminal em andamento”.³⁷⁹

Investigações de tortura e maus-tratos

De acordo com o Comitê Contra a Tortura (CAT), os Estados devem assegurar que todos “os atos de tortura sejam infrações sob sua lei criminal”, isso também se aplica a tentativas de torturar e cumplicidade ou participação em tortura.³⁸⁰ Como resultado, as investigações de acusações de tortura devem seguir os procedimentos das investigações criminais. O Relator Especial sobre Tortura afirmou que queixas de tortura ou outras formas de maus-tratos devem ser transmitidas sem censura a entidades externas independentes para investigação.³⁸¹

Os Princípios de Investigação e Documentação Eficaz de Tortura e Outras Punições ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes³⁸² identificam três propósitos da investigação e documentação de tortura e outros maus-tratos:

- Esclarecimento dos fatos e determinação e reconhecimento da responsabilidade individual e do Estado pelas vítimas e suas famílias
- Identificação de medidas necessárias para evitar recorrência
- Facilitação de processamento e/ou, conforme apropriado, sanções disciplinares, e demonstrações da necessidade de total reparação e compensação pelo Estado, incluindo compensação financeira adequada e justa e o fornecimento de recursos para cuidados médicos e reabilitação.

³⁷⁸ Ver CIPTPDF; Relatório Intercalar do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, parágrafos 62 a 63.

³⁷⁹ Ver Conjunto de Princípios, princípio 34. Sobre essa questão, ver também o as Diretrizes do CICV para a Investigação de Mortes sob Custódia: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4126.pdf>

³⁸⁰ Ver CAT, artigo 4.

³⁸¹ Ver Relatório Intercalar do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, parágrafo 65; para prisioneiros que ainda não foram a julgamento e que ficam sob a custódia da administração da prisão, também é abordado nas Regras de Nelson Mandela, Regra 57(3).

³⁸² Recomendado por GA/RES/55/89, 4 de dezembro de 2000.

Os princípios colocam condições sobre os investigadores, que devem ser “independentes dos infratores suspeitos e da agência a que servem”, ter acesso a especialistas médicos ou outros, e ter “todos os recursos orçamentais e técnicos necessários para uma investigação eficaz”.

Da mesma forma, sempre que houver razão para questionar a qualidade ou imparcialidade de uma investigação, uma comissão independente de investigações ou procedimentos semelhantes devem ser estabelecidos. Além disso, os princípios têm uma seção que trata de especialistas médicos envolvidos na investigação, que devem “comportar-se a todo momento em conformidade com os mais altos padrões éticos e, em especial, obter consentimento informado antes de realizar qualquer exame. A avaliação deve ser feita conforme os padrões estabelecidos de prática médica. Em especial, os exames devem ser conduzidas em privado sob o controle do médico especialista e sem a presença de agentes de segurança ou outros oficiais do governo”.³⁸³ Os princípios especificam os detalhes que devem ser incluídos no relatório de exame médico.

O PROTOCOLO DE ISTAMBUL

O abrangente Manual de Investigação e Documentação Eficazes de Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, também conhecido como o Protocolo de Istambul, tem o objetivo de servir como diretriz internacional para a avaliação de pessoas que supostamente torturam e executam maus-tratos, para a investigação de supostos casos de tortura, e de documentar e elaborar relatórios das descobertas ao judiciário ou outra entidade investigativa.^a

a Ver Princípios para a Investigação e Documentação Eficaz de Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, princípio 6.

Salvaguardas processuais e proteção à testemunha

Em qualquer investigação de um agente da ordem pública, deve-se tomar cuidado para assegurar a integridade do processo investigativo. Também deve-se tomar cuidado para que o suspeito/acusado, ou outros colegas, não possam influenciar o resultado da investigação por meio de manipulação de informação ou intimidação de testemunhas ou investigadores.³⁸⁴

O suspeito torna-se denunciante

A pessoa que se queixa de comportamento abusivo da força, em alguns casos, também é suspeita de investigação criminal ou foi detida por alguma violação da lei. Nesse caso, a pessoa é extremamente vulnerável a mais abuso e represálias, e os agentes da segurança pública envolvidos podem despende esforços extras para investigar o caso rapidamente e certificar-se de “ganhar”, por assim dizer, mesmo quando isso envolve atos como suborno de testemunhas, falsificação de evidência ou intimidação de vítimas. Até que a entidade interna ou externa comece as investigações, a vítima do abuso de força pode já estar enfrentando julgamento ou até mesmo ter sido condenada. Isso pode gerar complicações e dificuldades. Portanto, sempre que uma denúncia sobre abuso de força for prestada a uma entidade interna ou independente, é preferível manter o caso criminal contra o denunciante (se houver) em suspenso, a menos que a entidade interna ou independente solicite que os investigadores procedam. Autoridades judiciais também devem ser receptivas a qualquer sinal de uso da força excessivo por parte de agentes da segurança pública e investigar qualquer abuso, suspeita ou alegação de abuso.

Proteção de denunciantes/vítimas e testemunhas

Vítimas e testemunhas que apresentam-se para prestar queixa ou fornecer evidência sobre uma situação de uso abusivo da força devem ser protegidas de toda forma de intimidação, ameaça, violência ou maus-tratos. A Convenção Contra a Tortura, por exemplo, afirma que “medidas devem ser tomadas para assegurar que o denunciante e testemunhas sejam protegidos de maus-tratos

³⁸³ Ver Princípios para a Investigação e Documentação Eficaz de Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, princípio 6.

³⁸⁴ Ver CAT, artigo 13; Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 15.

ou intimidação como consequência da queixa ou evidência fornecida”.³⁸⁵ Isso é especialmente relevante quando as denúncias são contra agentes da segurança pública que podem ter conflito de interesse. Aqueles potencialmente implicados devem ser removidos de qualquer posição de controle ou poder, seja direto ou indireto, sobre os denunciantes, testemunhas e suas famílias, assim como sobre aqueles conduzindo as investigações.³⁸⁶

Quando houver razão para acreditar que o(s) agente(s) da ordem pública acusados podem ter feito a tentativa de influenciar o caso, esse fato também deve ser investigado imediatamente e pode levar a acusações (adicionais). Se tal interferência for provada, deve resultar na abertura de um segundo caso contra o policial acusado, um pelo abuso de força original e, então, um segundo por intimidação e interferência. Por essa razão, na Jamaica, a Comissão Independente de Investigações, INDECOM, desenvolveu um protocolo com a polícia, que obriga a polícia a contactar a INDECOM quando souberem de um incidente dentro da competência da INDECOM envolvendo um policial.³⁸⁷

Responsabilidade da linha de comando

Outro problema é o de que a queixa é frequentemente registrada contra um agente da ordem pública, com a possibilidade de que outros (ou seja, colegas ou supervisor) também estejam envolvidos, ou de que pelo menos saibam do abuso. O princípio 24 do PBUFAF afirma que “agentes superiores são responsabilizados se souberem, ou se deveriam ter ciência, de que agentes da segurança pública sob seu comando estão recorrendo, ou recorreram, ao uso ilegítimo da força e armas de fogo, e não tiverem tomado nenhuma medida em seu poder para impedir, suprimir ou reportar tal uso”. Assim sendo, uma investigação de uso abusivo da força, por princípio, deve também examinar o supervisor, e o órgão responsável pela investigação deve ter os poderes necessários e a posição para fazê-lo.

Ações em relação aos policiais envolvidos

Policiais potencialmente envolvidos em tortura ou maus-tratos devem imediatamente, e pela duração da investigação, ser suspensos, no mínimo de qualquer tarefa que envolva contato com o público e acesso a detentos.³⁸⁸

Quando o caso envolver disparos fatais, em alguns países, todos os agentes envolvidos são considerados suspeitos até que investigações preliminares provem o contrário. Embora existam razões para essa abordagem (ela dá ao agente envolvido todos os direitos de um suspeito sob investigação criminal, incluindo o direito de permanecer calado e a presunção de inocência), é evidente que causa grande tensão no policial envolvido. Em alguns países a pessoa sob investigação é suspensa e enviada para casa.

O suspeito/acusado deve devolver sua arma de fogo durante suas investigações, ser dispensado de tarefas com risco de mais abuso e não deve retornar às comunidades onde o uso abusivo da força supostamente ocorreu até que a investigação seja finalizada e a ação apropriada seja decidida.

Reposicionamento ou suspensão da pessoa acusada não é apenas útil para assegurar que boas investigações sejam possíveis, mas também para proteger a reputação da organização. Quando uma pessoa é acusada legalmente, a suspensão deve seguir como regra, até que o caso criminal esteja decidido.

³⁸⁵ Ver CAT, artigos 13 e 16.

³⁸⁶ Ver Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias; Princípios para a Investigação e Documentação Eficaz de Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

³⁸⁷ Ver INDECOM, 1º Relatório Trimestral de 2015, página 15: <http://www.indecom.gov.jm/1st%20INDECOM%20Quarterly.pdf>.

³⁸⁸ Ver relatório Intercalar do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, A/68/295, 9 de agosto de 2013, parágrafos 66 e 77.

PRESERVAÇÃO DA CENA DO INCIDENTE

No Brasil costumava ser normal que policiais removeassem o corpo das pessoas que mataram. Essas ações foram percebidas como ações para encobrir as mortes e dificultar investigações subsequentes. Em um esforço para impedir que isso acontecesse, o governo do Estado de São Paulo criou uma resolução em janeiro de 2013, proibindo a polícia de remover os corpos das vítimas das cenas dos tiroteios. As mortes causadas por policiais no estado caíram em aproximadamente 34% nos primeiros seis meses de 2013, de acordo com dados do governo.³⁸⁹

a Relatório do Observatório de Direitos Humanos, 2014, Brasil.

Transparência sobre descobertas

As descobertas da investigação devem ser compartilhadas com a vítima ou seus parentes. Além disso, devem ser publicadas,³⁸⁹ mesmo que sejam desfavoráveis para as entidades policiais, já que é mais provável que assim se restaure a confiança do público. O governo deve, dentro de um período razoável de tempo, apontar um relatório de investigação ou indicar passos a serem tomados como resposta.³⁹⁰

Auditoria de investigações

É boa prática instaurar um mecanismo de auditoria de processos investigativos.³⁹¹ Em alguns países, tal como os Estados Unidos, as agências policiais determinaram um Auditor Policial para esse fim. O Auditor revisa a investigação das queixas e pode devolvê-las com recomendações, tais como conduzir mais ouvidorias com testemunhas, se discordar do resultado.

Disponibilizando assistência a posteriori

Em geral, ter que recorrer ao uso letal da força é raro nas práticas de aplicação da lei, e um número grande de policiais nunca disparará um único tiro em suas carreiras fora do campo de treinamento. De fato, não deve ser subestimado o impacto que a vida (emocional) de uma pessoa pode sofrer quando ela se envolve em um incidente com disparos, ou outro incidente envolvendo uso de força. Por essa razão, o PBUFAF incluiu o princípio 21, solicitando que aconselhamento psicológico seja oferecido a agentes da segurança pública envolvidos em situações em que a força e armas de fogo foram usadas.

II.4.Reparação

Quando a força é declarada ilegítima, excessiva ou arbitrária, as vítimas podem ter direito a uma reparação eficaz.³⁹² Vítimas de tortura também devem receber reabilitação total; quando a tortura ou maus-tratos são comprovados, ou quando se determina que a morte foi resultado de tortura, maus-tratos ou execução extrajudicial, arbitrária ou sumária, compensação justa e adequada deve ser paga às famílias e dependentes das vítimas.³⁹³

Um sistema de denúncias eficaz é apenas uma das maneiras de implementar o direito a reparação. Outro método para o denunciante é processar, o agente da ordem pública acusado de uso abusivo da força ou a agência, na esfera civil. A Instituição Nacional de Direitos Humanos também pode oferecer reparação quando houver um mecanismo de acesso a reparações para vítimas de violações de direitos humanos.

A Declaração dos Princípios Básicos da Justiça para Vítimas de Crime e Abuso de Poder³⁹⁴ possui

³⁸⁹ Ver Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 17; Princípios para a Investigação e Documentação Eficaz de Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, princípio 5(b).

³⁹⁰ Ver Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 17.

³⁹¹ Samuel Walker e Carol Ann Archbold, O Novo Mundo da Responsabilidade Policial, Sage Publications, Estados Unidos, 2014.

³⁹² Ver PIDCP, artigo 2(3); a obrigação dos Estados de fornecer reparação eficaz é reiterada nos Princípios e Diretrizes Básicas sob Direito a Reparação e Reparação para Vítimas de Graves Violações das Leis Internacionais de Direitos Humanos e de Sérias Violações da Lei Humanitária Internacional; adotada e proclamado por GA/RES/60/147/16 de dezembro de 2005.

³⁹³ Ver CAT, artigo 14; Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 20.

uma seção que trata de vítimas de abuso de poder, o que inclui as vítimas de abuso da força. A declaração específica que “Estados devem considerar a incorporação de normas que proibam abusos de poder e ofereçam reparação às vítimas em suas leis nacionais. Em especial, tais reparações devem incluir restituição e/ou compensação, e assistência e o apoio material, médico, psicológico e social necessário.”³⁹⁵

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Cidadãos, incluindo agentes da segurança pública e detentos, devem poder prestar queixas contra agentes da segurança pública quando acreditarem que a força usada contra eles ou outros tenha sido ilegítima, excessiva ou arbitrária e/ou tenha resultado em tortura ou outras formas de maus-tratos.
- Alegações plausíveis de uso indevido da força devem ser submetidas a investigação imediata, eficaz, transparente, independente e imparcial.
- Os dois objetivos de conduzir uma investigação adequada são: (a) determinar os fatos sobre o que ocorreu e se é necessário tomar mais medidas; e (b) restaurar e construir a confiança do público.
- Investigações não servem apenas para identificar o suposto infrator, mas também devem levar à identificação de insuficiências nos procedimentos organizacionais, estruturas e supervisão, levando a mudanças organizacionais e impedindo futuros problemas. Por essa razão, queixas anônimas devem ser permitidas.
- Investigações também devem ser iniciadas ex officio, especialmente em eventos graves, mesmo que não existam denúncias.
- É crucial que as investigações sejam conduzidas de maneira independente e imparcial, e que também sejam percebidas como sendo conduzidas dessa maneira.
- Procedimentos de denúncia devem ser fáceis de entender, facilmente acessíveis, não-discriminatórios e não devem gerar fardo desnecessário. Todas as denúncias devem ser registradas.
- Ao longo da investigação, deve-se tomar cuidado para que o suspeito ou outros agentes da segurança pública, não possam influenciar o resultado da investigação por meio de manipulação de informações, intimidação de testemunhas, vítimas ou investigadores. Vítimas e testemunhas devem ser devidamente protegidas.
- Quando uso abusivo da força é provado, sanções devem ser aplicadas aos responsáveis e reparação deve ser oferecida à(s) vítima(s) ou sua família.
- É boa prática criar uma entidade civil e independente de denúncias, que pode conduzir a investigação ou supervisionar e revisar sua qualidade.

³⁹⁴ Adotado por GA/RES/40/34, 29 de novembro de 1985.

³⁹⁵ Ver Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, artigo 19.

Capítulo 12. Entidades independentes de fiscalização

Este capítulo trata de diferentes formas de supervisão externa. Cada vez mais países criam entidades independentes para supervisionar a performance das entidades policiais e investigar denúncias contra elas. Para serem eficazes e aumentarem a confiança do público, tais entidades devem ser totalmente independentes das instituições que devem supervisionar; e devem ter os poderes (investigativos) e recursos para conduzir seu trabalho de forma eficaz, incluindo o poder de acessar pessoas, lugares e documentos necessários, e de fazer recomendações públicas baseadas em suas descobertas.³⁹⁶

12. 1. Introdução

A instauração de um mecanismo independente com a especialidade específica de avaliar operações policiais e supervisionar o cumprimento dos direitos humanos pelas entidades policiais pode ter um papel vital no aumento ou na restauração da confiança do público, e é um pré-requisito chave para aplicação eficaz da lei.³⁹⁷

Por meio de sua resolução de 2006, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “solicitou aos Estados participantes do Estatuto Africano que criassem mecanismos independentes de supervisão civil da polícia onde não existissem, incluindo a participação civil.”³⁹⁸ O preâmbulo no qual a resolução foi adotada faz referência à necessidade de que os cidadãos possam reportar má conduta policial e abuso de poderes, e buscar reparação, e reconhece que a polícia em muitos países do continente necessita de reforma “para tornar-se um instrumento eficaz da segurança, justiça e respeito pelos direitos humanos e das pessoas em todo o continente.”

A maior parte dos Estados já possui uma Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) para tratar de questões de direitos humanos envolvendo órgãos estatais. Os Princípios relativos ao Status e Funcionamento das Instituições Nacionais de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos (Princípio de Paris)³⁹⁹ estabelecem as diretrizes norteadoras para as INDHs. Em muitos países a maioria das questões tratadas pela INDH estão relacionadas com entidades policiais, e a INDH pode receber um papel específico de supervisão frente às entidades policiais.⁴⁰⁰

ESTUDO DA SUPERVISÃO POLICIAL INDEPENDENTE*

O ex Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Philip Alston, escreveu em um relatório de 2010 que “uma das causas mais importantes da perpetuação de mortes pelas mãos da polícia é a impunidade pelas mortes do passado. Como parte de um sistema de responsabilização pela abordagem da impunidade, os países devem considerar a criação de mecanismos externos de supervisão policial, os quais podem ser um importante complemento a investigações internas, à disciplina interna, ao sistema de justiça criminal, e à supervisão legislativa.” O Relator Especial lançou um estudo que examina os obstáculos para a supervisão externa eficaz e propõe diretrizes para os governos na criação e operação de mecanismos externos eficazes.

a O Manual sobre Responsabilidade, Supervisão e Integridade da Polícia da UNODC foi publicado em 2011. É recomendado que o leitor tome conhecimento deste manual e consulte-o na busca de informações aprofundadas sobre o papel das entidades externas de supervisão e sobre como responsabilização interna e externa se relacionam.

³⁹⁶ O Manual sobre Responsabilidade, Supervisão e Integridade da Polícia da UNODC foi publicado em 2011. É recomendado que o leitor tome conhecimento deste manual e consulte-o na busca de informações aprofundadas sobre o papel das entidades externas de supervisão e sobre como responsabilização interna e externa se relacionam.

³⁹⁷ Ver Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, resolução sobre a reforma da polícia, responsabilização e supervisão civil da polícia na África; 40ª Sessão Ordinária, Banjul, 15 a 29 de novembro de 2006; e Conselho da Europa, Código Europeu de Ética Policial: Recomendações, 2001; adotado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 19 de setembro de 2001, artigo 61.

³⁹⁸ Adotado por A/RES/48/134, 20 de dezembro de 1993.

³⁹⁹ Ibid.

⁴⁰⁰ Ver também ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei, Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais, 2017, capítulo 21 (Entidades Policiais e Responsabilização por Violação dos Direitos Humanos).

12. 2. Estabelecimento de uma entidade independente externa

Complementação de outras estruturas de responsabilização

Uma entidade independente para supervisionar entidades policiais precisa complementar estruturas de responsabilização já existentes. Em alguns casos, uma estrutura que já existe pode ser alterada para obedecer os critérios de independência, ou uma subdivisão específica para a polícia pode ser adicionada a uma entidade independente de supervisão do setor público como um todo. Assim, o primeiro passo deve ser uma avaliação dos pontos fortes e fracos do sistema existente, desafios e suas causas, para assegurar que a nova entidade seja complementar à situação. Deve-se ter atenção para assegurar a coordenação adequada entre diferentes estruturas de supervisão. Qualquer processo para criar uma instituição independente de supervisão deve envolver a participação e consultoria de uma grande variedade de interessados, incluindo a sociedade civil.

Crítérios para a independência

Um objetivo importante de estabelecer um mecanismo independente é a construção ou restauração da confiança nas entidades policiais. É importante que o mecanismo aja com integridade, imparcialidade e profissionalismo, e que seja operado por indivíduos escolhidos como resultado de um processo seletivo competitivo, transparente e independente. Sua independência não deve somente ser garantida por lei, mas também deve ser vista como totalmente independente da entidade que supervisiona, tal como o setor de aplicação da lei. Também é uma boa prática autorizar a entidade independente a enviar suas descobertas diretamente ao promotor público (pois isso evitaria, por exemplo, uma possível interferência do executivo).

Crítérios para verdadeira independência incluem:⁴⁰¹

- Discrição total no exercício das funções ou poderes
- Embasamento legal
- Referência à legislação
- Financiamento independente
- Processo transparente, baseado em mérito, para a nomeação de comissários e funcionários

Crítérios para o sucesso

Um grande número de modelos de supervisão independente já foram implementados no mundo. Uma série de critérios foi identificada para garantir a eficácia e legitimidade de um mecanismo independente de supervisão e registro de denúncias. Tais critérios se aplicam tanto a entidades de supervisão que tratam apenas de denúncias contra entidades policiais quanto àqueles que tratam de queixas contra o setor público como um todo (e, na verdade, também se aplicam a entidades internas de investigação de denúncias).

Esses critérios são:⁴⁰²

- Compromisso político
- Atribuições claras e poderes adequados a elas
- Recursos humanos e financeiros adequados
- Interação com entidades policiais
- Interação com o público em geral

Atribuições

Entidades independentes de fiscalização podem ter várias atribuições. Algumas delas revisam políticas e legislação, como as de legítimo uso da força e estrutura operacional, e fazem

⁴⁰¹ Ver o Manual sobre Responsabilidade, Supervisão e Integridade da Polícia da UNODC, 2011.

⁴⁰² Ibid.

recomendações baseadas em suas revisões. Algumas atribuições envolvem lidar com denúncias. Elas nem sempre conduzem as próprias investigações, mas às vezes revisam a forma como as queixas são investigadas internamente, como um mecanismo de controle de qualidade. Existem mais ou menos quatro modelos diferentes para entidades independentes cujas atribuições incluem denúncias:⁴⁰³

- Modelos de garantia investigativa e de qualidade
- Modelos de revisão e apelação
- Modelos avaliativos e de performance
- Modelos mistos

Poderes

Para entidades de supervisão eficazes, poderes suficientes para o cumprimento de suas atribuições devem ser fornecidos. Aquelas com atribuições investigativas devem dispor de poderes suficientes para a condução de investigações eficazes, incluindo poderes similares aos da polícia, e em alguns casos, poderes de acusação. Isso impede que se tornem “cães sem dentes”. Por exemplo, elas devem ser capazes de responder rapidamente, investigar a cena do incidente assim que possível, e registrar depoimentos dos envolvidos imediatamente, pois atrasos frequentemente causam manipulação de evidências. Por exemplo, na Jamaica, onde a lei declara que a Comissão Independente de Investigações (INDECOM) possui primazia na cena dos incidentes, o Protocolo de Cena de Incidentes (um protocolo da polícia) reconhece que a maior parte das cenas será processada em conjunto. Se a INDECOM não estiver presente em até duas horas depois de ser notificada pela polícia, deve-se tentar contato com o Diretor de Queixas da INDECOM responsável por aquela região para determinar a hora de chegada da INDECOM e se a cena pode ser processada pela polícia sozinha.⁴⁰⁴

EXEMPLOS DE ENTIDADES INDEPENDENTES DE FISCALIZAÇÃO

Na Jamaica, a INDECOM foi fundada por meio da Lei de Comissão Independente de Investigações de 2010 para oferecer investigações eficazes e independentes das mortes, ferimentos e abusos dos direitos das pessoas por membros das Forças de Segurança da Jamaica (FSJ).^a De acordo com a lei, a INDECOM deve conduzir investigações e tem direito de acesso sobre todos os relatórios, documentos e outras informações relacionadas a qualquer incidente de denúncia. Ela pode exigir que agentes de segurança forneçam informações, tomar o controle e preservar a cena de um incidente, ter acesso a qualquer local relacionado ao incidente, entrar em qualquer lugar e conduzir investigações, inspecionar documentos e fazer recomendações. A comissão tem o poder de capturar e pode fazer acusações formais do suspeito. Ela se reporta diretamente ao Parlamento e recebe total independência.

O Serviço Policial da Irlanda do Norte (SPIN): é supervisionado por duas entidades independentes: o Conselho de Polícia da Irlanda do Norte e o Mediador de Polícia da Irlanda do Norte. Os deveres estatutários do conselho e do Mediador são determinados na Lei Policial (da Irlanda do Norte) de 2000. O conselho é responsável pela supervisão geral da eficácia e eficiência do Serviço e também por estabelecer orientações. O conselho também monitora o funcionamento do sistema disciplinar interno e o cumprimento do Código de Ética e da Lei de Direitos Humanos. O Conselho nomeou um advogado local como conselheiro de direitos humanos, o qual produz um relatório anual de direitos humanos sobre todos os aspectos de policiamento para cumprimento dos direitos humanos.^b O relatório possui um capítulo sobre o uso da força, o qual inclui dados sobre a frequência de uso de vários instrumentos letais e de letalidade reduzida. A polícia deve reportar-se regularmente sobre como abordaram as recomendações incluídas no relatório anual.

O Conselho não trata de denúncias, pois isso é responsabilidade do Medidor, que investiga independentemente e totalmente todas as denúncias contra a polícia. Mesmo quando um membro do público presta queixas com a polícia, a polícia encaminha a denúncia para o Mediador, cuja equipe de investigadores possui poderes investigativos totais. Depois da investigação, o Mediador recomenda o caso para processamento legal, ação disciplinar pela polícia ou dispensa. Suas recomendações em relação a ações disciplinares são obrigatórias para a polícia. Seus relatórios de investigação são publicados no site do Mediador.^c O Mediador extrai lições aprendidas baseado em suas investigações.

a Para mais informações visite: <http://www.indecom.gov.jm>

b O relatório de 2014 pode ser encontrado no site do Conselho: http://www.nipolicingboard.org.uk/human_rights_main_report.pdf

c Para mais informações visite: <http://www.policeombudsman.org/Investigation-Reports>

⁴⁰³ Para mais informações sobre os diferentes modelos de entidades independentes cujas atribuições incluem denúncias, ver Centro de Recursos de Avaliação Policial, Review of National Police Oversight Models for the Eugene Police Commission, Los Angeles, fevereiro de 2005.

⁴⁰⁴ Ver INDECOM, Primeiro Relatório Trimestral de 2015.

Comissões de investigação independentes ad hoc

Além das estruturas permanentes de supervisão, existem várias comissões ad hoc criadas para investigar incidentes, questões (como uma nova arma de letalidade reduzida) ou prática policial específicas.

COMISSÃO DE MARIKANA^a

Em 2012, os empregados das Minas Lonmin na África do Sul entraram em greve para protestar por melhores condições de trabalho. A greve durou semanas durante as quais houve uma gama de negociações infrutíferas entre a administração da empresa e os sindicatos dos mineradores. Consequentemente, a greve tornou-se mais militante. No meio de agosto a polícia foi enviada para encerrar a greve e restaurar o estado de normalidade. Nos eventos que se seguiram, a polícia abriu fogo com armas automáticas e aproximadamente 44 pessoas perderam suas vidas, mais de 70 pessoas foram feridas e aproximadamente 250 foram presas.^b

O Presidente criou uma Comissão de Investigação com a atribuição de investigar as ações de todos os interessados, incluindo a mineradora, o Serviço de Polícia Sul-Africano, os sindicatos dos mineradores, o departamento de recursos minerais e outros departamentos e agências governamentais, e vários outros grupos e indivíduos. A Comissão de Direitos Humanos Sul-Africana participou em conjunto dos processos depois de receber uma denúncia para investigar os eventos de Marikana, para evitar investigações duplicadas.

A Comissão de Marikana avaliou o plano tático preparado pelas forças policiais, descreveu os eventos conforme ocorreram, abordou os depoimentos públicos feitos pelos líderes das forças policiais e pelo Ministério e lidou com tentativas feitas pela polícia de frustrar as investigações. O relatório foi publicado em 2015, e recomendou o envio de vários casos ao promotor para investigações mais aprofundadas, o estabelecimento de um painel de especialistas em policiamento de ordem pública, a revisão das ordens vigentes, legislações e práticas a fim de alinhá-las com as boas práticas internacionais, além da implementação de programas de treinamento adequados. Outras recomendações incluíram a desmilitarização e profissionalização das forças policiais, o melhoramento da independência operacional; a aquisição de certos equipamentos policiais; o aumento da capacidade de prestar primeiros socorros e o aumento da responsabilização.

a Para mais informações visite: <http://www.marikanacomm.org.za>

b Ver A Comissão de Investigação de Marikana: Relatório sobre assuntos de interesse público, nacional e internacional que surgem dos trágicos incidentes da Mina Lonmin em Marikana, na província do Noroeste (2015).

Sistemas híbridos

Alguns países estabeleceram sistemas híbridos que combinam elementos de mecanismos internos e externos. Por exemplo, na Argentina, com a criação da Polícia Metropolitana da Cidade de Buenos Aires em 2008, uma Unidade Externa de Auditoria Policial foi criada para investigar mortes e ferimentos resultantes do uso da força pela polícia. Em Alberta, no Canadá, a Equipe de Resposta a Incidentes Graves de Alberta é independente, composta por policiais e funcionários civis, para investigar incidentes e denúncias envolvendo morte ou ferimentos graves e questões de natureza grave.

DECRETOS DE CONSENTIMENTO

Nos Estados Unidos, em um esforço para a responsabilização das forças de segurança locais, o departamento de Justiça dos Estados Unidos entrou nos chamados “decretos de consentimento” com aproximadamente quinze municipalidades, incluindo Pittsburgh, Nova Orleans, Seattle e Los Angeles. O objetivo de um decreto de consentimento é assegurar que entidades policiais adotem medidas específicas de aperfeiçoamento, a fim de reduzir incidentes envolvendo a conduta de agentes policiais que violam os direitos dos cidadãos, tais como uso excessivo da força, falsas capturas e buscas e apreensões infundadas.^a

a Samuel Walker e Carol Ann Archbold, *The New World of Police Accountability*, Sage Publications, Estados Unidos, 2014.

12.3. Fiscalização de centros de detenção

O Conjunto de Princípios afirma que “locais de detenção devem ser visitados regularmente por pessoas qualificadas e experientes, nomeadas por e sob a responsabilidade de autoridade competente distinta daquela diretamente a cargo da administração do local de detenção ou encarceramento.”⁴⁰⁵ Detentos devem ter o direito de se comunicar livremente e com total confidencialidade com as pessoas que conduzem a visita.

Além disso, os Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias afirmam que os inspetores devem ser “profissionais da saúde ou uma

⁴⁰⁵ Ver Conjunto de Princípios, princípio 29.

autoridade independente equivalente” e “terem o poder de realizar inspeções não anunciadas por sua própria iniciativa, com total garantia de independência no exercício dessa função. Os inspetores devem ter acesso irrestrito a todas as pessoas em tais locais de custódia, assim como a todos os registros.”⁴⁰⁶

Para todos aqueles que estão detidos (e que estão sob a autoridade da administração da prisão) as Regras de Nelson Mandela oferecem mais detalhes. Elas exigem que os Estados criem um sistema duplo para inspeções internas e externas (ou seja, por uma entidade independente da administração da instituição de detenção) regulares de todos os locais de detenção para assegurar que são “gerenciadas de acordo com as leis, regulamentações, políticas e procedimentos vigentes, em vista a atingir os objetivos dos serviços penais e de correção, e que os direitos dos prisioneiros estão protegidos.”⁴⁰⁷

Os inspetores devem ter acesso a todas as informações sobre número de detentos e seu tratamento e devem poder entrevistar quem quiserem em privado e com total confidencialidade. Eles também devem poder escolher qual local visitar e fazê-lo sem aviso prévio. O resultado das inspeções deve ser reportado por escrito, e as autoridades devem indicar se implementarão as recomendações da inspeção externa. O detento deve ter a oportunidade de falar com o inspetor ou com qualquer outro agente de inspeção sem a presença do diretor ou outros membros da equipe.⁴⁰⁸

MECANISMOS DE PREVENÇÃO NACIONAIS

Em 2006, O Protocolo da Convenção das Nações Unidas contra Tortura CAT (PFCCT) passou a ser válido. O propósito do Protocolo Opcional é “estabelecer um sistema de visitas regulares feitas por entidades internacionais e nacionais independentes a locais onde as pessoas são privadas de sua liberdade, para impedir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.” Por essa razão, membros do PFCCT tomam o compromisso de criar Mecanismos Nacionais de Prevenção (MNP), ou seja, entidades independentes que devem ter permissão para visitar qualquer local de detenção, incluindo visitas sem aviso prévio, a fim de reforçar a proteção de pessoas privadas de sua liberdade contra a tortura e outros maus-tratos.^a

Locais de detenção incluem todos os lugares onde pessoas são ou podem ser privadas de sua liberdade por autoridades públicas, ou com seu consentimento e aquiescência, tais como prisões, delegacias de polícia, instalações militares, centro de detenção de imigrantes, postos de fronteira ou de portos, etc. No caso de detenção policial, do momento da captura até a liberação ou transferência, existe risco reconhecido de maus-tratos. Portanto, MNPs não devem estar limitados ao monitoramento de espaços físicos, mas também coletar informações sobre a conduta policial e procedimentos, incluindo checagem de identidade, apreensões, transferências, buscas e interrogatórios.^b Quando da escrita deste manual, um total de 62 países já haviam criado uma MNP.^c

a Ver PFCCT, artigos 17 a 23.

b Ver APT Monitoring Police Custody: a Practical Guide, 2013, página 12.

c Para mais informações, visite: <http://www.aptc.org/en/opcat-database>.

Na prática, a maior parte dos MNPs têm a atribuição de monitorar a custódia policial e tratar do risco de abuso sob custódia policial. Um exemplo é dado pelo MNP da Ucrânia, o Comissário do Parlamento pelos Direitos Humanos, que relatou um número de violações dos direitos das pessoas sob custódia policial.⁴⁰⁹ Outro exemplo é o MNP do Reino Unido, o Constabulário e Inspetorado de Sua Majestade, auxiliado pelo Inspetorado de Prisões de Sua Majestade, pela Comissão da Qualidade de Cuidados e pelo Inspetorado de Cuidados de Saúde de Gales, o qual conduziu uma série de inspeções surpresa nas instalações de custódia da polícia, considerando o processo de custódia desde o primeiro contato até a liberação ou transferência para a corte ou prisão. Ele identificou um número de problemas, incluindo o risco de práticas de revista com nudez discriminatórias em detrimento de descendentes Afro-Caribenhos.⁴¹⁰

⁴⁰⁶ Ver Princípios sobre a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias, princípio 7.

⁴⁰⁷ Ver Regras de Nelson Mandela (RNM), Regras 83 a 85.

⁴⁰⁸ Ver Regras de Nelson Mandela (RNM), Regra 56.

⁴⁰⁹ Ver Comissário do Parlamento da Ucrânia pelos Direitos Humanos, Monitoring of custodial settings in Ukraine: status of implementation of the national preventive mechanism, 2014, páginas 33 a 50, em: http://www.ombudsman.gov.ua/en/images/stories/10102014/ukrainian_npm-annual%20report_2013.pdf.

⁴¹⁰ Constabulário do Inspetorado de Sua Majestade, The welfare of vulnerable people in police custody, março de 2015.

MNPs devem ter o poder de examinar regularmente o tratamento e as condições dos detentos e fazer recomendações com o objetivo de melhorar o tratamento e impedir a tortura e outros maus-tratos e submeter propostas e observações em relação à legislação vigente ou em processo de aprovação. Por essa razão, devem ter acesso a todas as informações em relação ao número de pessoas privadas de sua liberdade em locais de detenção, ao número de locais e sua localização e a todas as informações relativas ao tratamento das pessoas, bem como a suas condições de detenção. Eles devem ter acesso a todos os locais de detenção e suas instalações e dependências, a oportunidade de conduzir entrevistas privadas com as pessoas privadas de sua liberdade sem testemunhas - pessoalmente ou com um tradutor se necessário - e ter contato com qualquer pessoa que a MNP acredita poder fornecer informações relevantes e poder escolher locais de visitação, bem como as pessoas a serem entrevistadas.

Aqueles que fornecem informações ao MNP, sejam verdadeiras ou infundadas, devem ser protegidos de qualquer consequência negativa de t -lo feito. Informações confidenciais coletadas pelo MNP devem ser marcadas como secretas. Nenhum dado pessoal deve ser publicado sem a permissão expressa da pessoa em questão.

Recomendações feitas pelo MNP devem ser examinadas pelas autoridades competentes, que devem "estabelecer um diálogo com ele sobre possíveis medidas de implementação". O MNP deve emitir um relatório anual para publicação e circulação.

12. 4. Reportar conclusões

Baseada nos dados recebidos ou coletados e em suas próprias revisões e investigações, a entidade de supervisão deve analisar as tendências e padrões identificados, extrair lições aprendidas e fazer recomendações para adaptar as políticas e procedimentos de acordo.   boa prática tornar obrigatório que as entidades policiais respondam publicamente às recomendações e expliquem quais escolheram implementar e por quê.

A entidade independente deve publicar os resultados de suas investigações, revisões e inspeções. Isso também permite que a sociedade civil e outros interessados fiscalizem se as mudanças sugeridas são de fato consideradas e implementadas.

MENSAGENS CHAVE DO CAPÍTULO

- Um mecanismo independente para supervisionar o cumprimento dos direitos humanos pelas entidades policiais é um pré-requisito chave da aplicação eficaz da lei, e pode ter um papel vital no aumento e restauração da confiança do público se agir com integridade, imparcialidade e profissionalismo.
- Ao criar uma entidade de supervisão independente externa, é importante assegurar que seja complementar às outras estruturas de responsabilização e assegurar sua independência. Os critérios para a independência incluem discrição total no exercício da função ou poderes, embasamento legal, submissão à autoridade do parlamento apenas, financiamento independente, e um processo transparente de nomeação de comissários e funcionários.
-   boa prática tornar obrigatório que as entidades policiais respondam publicamente às recomendações da entidade independente e que expliquem quais escolheram implementar e por quê. A entidade independente deve publicar os resultados de suas investigações, revisões e inspeções.

Referências

- Adang, O.M.J. (2012): Learning to deal with potentially dangerous situations: a situation-oriented approach. In: M.R. Haberfeld, C.A. Clarke and D.L. Sheehan, editores. Police organization and training. Innovations in research and practice. Springer, Nova Iorque.
- Adang, O.M.J. and Tom van Ham (2015). "Contextual and individual factors determining escalation of collective violence: case study of the project X riot in Haren, the Netherlands." British Journal of Criminology, publicado em 5 de abril de 2015.
- Anistia Internacional. USA: Stun weapons in law enforcement, 16 de dezembro de 2008, Número de Indexação: AMR 51/129/2008 Download: [https://www.amnesty.org/en/documents/amr51/129/2008/en/\(versão em inglês e espanhol\)](https://www.amnesty.org/en/documents/amr51/129/2008/en/(versão%20em%20inglês%20e%20espanhol)).
- Association for the Prevention of Torture (APT). Monitoring Police Custody. A practical guide, 2013. Download: <http://www.apr.ch/en/resources/monitoring-police-custody-a-practical-guide/>
- Bachelet, Pablo e Mauricio García Mejía: "How Ecuador is Lowering its Murder Rate". InsightCrime, 15 de fevereiro. 2015. Download: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/how-ecuador-is-lowering-its-murder-rate>
- Bastick, Megan and Kristin Valasek (eds). Gender and Security Sector Reform Toolkit. Geneva: DCAF, ODIHR/ OSCE and International Research and Training Institute for the Advancement of Women, 2008. Download: <http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit>
- Bayley, David. Democratizing the police abroad: What to do and how to do it, 2001. Download: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>
- Bruce, David and Rachel Neild. The police that we want, 2005. Download: [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Resource book full t.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Resource%20book%20full%20t.pdf);
- Iniciativa de Direitos Humanos do Commonwealth (IDHC). Rough roads to equality. Women police in South Asia 2015, 2015. Download: http://humanrightsinitiative.org/tenders/CHRI_Women%20Police%20in%20South%20Asia_2015.pdf
- Dymond and Corney, "The use of 'less-lethal' weapons in law enforcement", capítulo 2 in S. Casey-Maslen (ed.), Weapons Under International Human Rights Law. English, Richard. Terrorism: How to Respond, 2010.
- Escritório Executivo do Presidente, Estados Unidos. Review: Federal Support for Local Law Enforcement Equipment Acquisition. Dezembro de 2014. Download: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/federal_support_for_local_law_enforcement_equipment_acquisition.pdf
- Farrar, T. (2013): Self-awareness to being watched and socially-desirable behavior: A field experiment on the effect of body-worn cameras on police use-of-force. Police Foundation. Março. Download: <http://www.policefoundation.org/content/body-worn-camera>
- Fridell, Lorie and Mary Ann Wycoff. "Community Policing, the past present and future". FPEP, novembro de 2004, página 3.
- Fyfe, J.J. (1989): "Split-second Syndrome and Other Determinants of Police Violence". In: Critical Issues in Policing: Contemporary Readings, pp. 465-479, 1989. Roger G. Dunham and Geoffrey P. Alpert, eds. Download: <https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=114687>
- Academia de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos. Weapons Law Encyclopedia (2013). Download: <http://www.weaponslaw.org/weapons/riot-control-agents>
- Hårdh, Robert (2012): Swedish police should stop using expanding bullets. Download: <https://roberthard-henglish.wordpress.com/2012/04/23/swedish-police-should-stop-using-expanding-bullets/>
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC). The welfare of vulnerable people in police custody, Março 2015. Download: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/the-welfare-of-vulnerable-people-in-police-custody.pdf>

Human Rights Watch, Relatório Mundial 2014, Brasil. Download: <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/brazil> (em inglês), <https://www.hrw.org/pt/world-report/2014/country-chapters/259992> (em português).

Comissão Independente de Investigações, Jamaica (INDECOM):

Todos os relatórios da INDECOM podem ser baixados em <http://indec.com.gov.jm/reports.htm>

Safeguarding the Right to Life: Issues from Investigations of Jamaica's Security Forces in 2012 (2013).

Command responsibility for the use of force. INDECOM's special investigations 2014 and Annual financial reports (2014). INDECOM, 1st Quarterly Report for 2015.

Comissão Independente de Reclamações Policiais, Reino Unido:

Stockwell One. Investigação sobre o fuzilamento de Jean Charles de Menezes no metrô de Stockwell em 22 de julho de 2005 (2007). Download: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_11_07_stockwell1.pdf

Stockwell Two. Uma investigação sobre as denúncias acerca do tratamento das declarações públicas do Serviço de Polícia Metropolitana após o fuzilamento de Jean Charles de Menezes em 22 de julho de 2005 (2007). Download: <http://www.statewatch.org/news/2007/aug/ipcc-menezes-report.pdf>

Independent Policing Oversight Authority, Kenya (IPOA). IPOA report following the Mpeketoni attacks (15 and 16 June 2014) Versão editada. 2014. Download: <http://www.ipoa.go.ke/downloads/other-documents>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Relatório sobre terrorismo. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. 22 Oct. 2002. 2 de outubro de 2002. Download: <http://www.cidh.org/Terrorism/Eng/toc.htm> (em inglês), https://www.oas.org/dil/esp/informe_sobre_terrorismo_derechos_humanos.pdf (em espanhol).

Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de dezembro de 2009. Download: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/seguridad.eng/citizenssecurity.toc.htm> (em inglês), <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm> (em espanhol), http://cidh.oas.org/pdf/files/seguridad_ciudadana_2009_port.pdf (em português).

Associação Internacional de Chefes de Polícia. Police Use of Force in America, 2011.

Download: <http://www.theiacp.org/Portals/0/pdfs/Publications/2001useofforce.pdf>

Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Violence and the use of force, 2011. Download: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0943.pdf

Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2013). O uso da força em conflitos armados, a interação entre a condução das hostilidades e o paradigma de aplicação da lei. Reunião de especialistas. Genebra, Suíça. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-4171.pdf> (em inglês), <https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/2589> (em espanhol).

Kappeler, Victor E. and Peter B. Kraska, Policing and Society (2013): "Normalising police militarisation, living in denial." <http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.864655>

Marikana Commission of Inquiry: Report on matters of public, national and international concern arising out of the tragic incidents at the Lonmin Mine in Marikana, in the North West Province (2015). O relatório pode ser baixado na íntegra aqui: <http://www.thepresidency.gov.za/medialib/downloads/downloads/Full%20Report%20of%20the%20Marikana%20Commision%20of%20Inquiry.pdf>

Mesloh, Charlie, Mark Henych and Ross Wolf. Less Lethal Weapon Effectiveness, Use of Force, and Suspect and Officer Injuries: A Five-Year Analysis. A report to the National Institute of Justice. Setembro de 2008. NCJRS. Download: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/224081.pdf>

National Institute of Justice (2011), NIJ In-Custody Death Study: The Impact of Use of Conducted Energy Devices. Download: <http://www.nij.gov/topics/technology/less-lethal/pages/incustody-deaths.aspx>

Conselho de Polícia da Irlanda do Norte, Revisão Temática de Direitos sobre o uso dos poderes da polícia para buscar e revistar e buscar e questionar sob a Lei de Terrorismo 2000 e a Lei de Justiça e Segurança (NI) 2007. Download: http://www.nipolicingboard.org.uk/stop_and_search_thematic_review_final_draft_15_october_2013.pdf

Nowak, Manfred and Elizabeth McArthur: "The distinction between torture and cruel, inhuman or degrading treatment." Torture, volume 16(3), 2006, páginas 147 a 151.

Escritório do Ombudsman da Irlanda do Norte (Março de 2003). A study of complaints involving the use of batons by the police in Northern Ireland. Relatório de pesquisa 02/2003. Download <http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/ombudsman/po03report2.pdf>

Omega Research Foundation (2011). Briefing for the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, on the use of lethal force during arrest. Download: <http://www.omega-researchfoundation.org/assets/downloads/publications/Briefing%20for%20SR%202.pdf>

Open Society Justice Initiative: Addressing Ethnic Profiling by Police, maio de 2009. Download: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/addressing-ethnic-profiling-police>

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) Escritório de Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODHIR):

Todos os relatórios da OSCE/ODHIR podem ser baixados em www.osce.org

OSCE Guidebook on Democratic Policing (2008). Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2014). Relatório de Monitoramento da OSCE 2013-2014 (2014).

OSCE Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (2014). OSCE Resource book on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly (2011)

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) Escritório do Secretário-Geral da Unidade Estratégica de Questões

Policiais Oficina Regional sobre Policiamento Democrático, Minsk, Bielorrússia, 16 a 17 de setembro de 2009. Relatório da Oficina. Download: http://polis.osce.org/library/details?doc_id=3623&_ru=%2Flibrary%2Fdetails%3Fdoc_id%3D2658

Osse, Anneke. Understanding Policing. A resource for human rights activists. Anistia Internacional, Países Baixos. 2006. Download: https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf

Overseas Development Institute (ODI). Securing communities. The what and the how of community policing, authored by Lisa Denney and Sarah Jenkins (2013). Download: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8491.pdf>.

Police Assessment Resource Center (PARC). Review of National Police Oversight Models for the Eugene Police Commission. Los Angeles, fevereiro de 2005. Download: <http://nacole.org/wp-content/uploads/Review-of-National-Police-Oversight-Models-Feb.-2005.pdf>

Police Executive Research Forum (PERF):

Community Policing, the Past, the Present and the Future (editado por Lorie Fridell e Mary Ann Wycoff), novembro de 2004. Download: http://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Community_Policing/community%20policing%20-%20the%20past%20present%20and%20future%202004.pdf

An Integrated Approach to De-Escalation and Minimizing Use of Force. Agosto de 2012. Download: http://www.policeforum.org/assets/docs/Critical_Issues_Series/an%20integrated%20approach%20to%20de-escalation%20and%20minimizing%20use%20of%20force%202012.pdf

"Re-Engineering Training On Police Use of Force." Critical Issues in Policing Series, 2015.

Download: <http://www.policeforum.org/assets/reengineeringtraining.pdf>

Polisen, Polícia Sueca (2010). Dialogue Police. Experiences, observations and opportunities. Download: https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Dialogue_bok100630Webb.pdf

Punch, Maurice. Shoot to kill. Police accountability, firearms and fatal force. Reino Unido, Bristol: The Policy Press. 2011.

Rejali, Darius. Torture and Democracy. Nova Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press. 2007.

Schwartz, Martin A. "Police use of force to restrain the mentally ill." New York Law Journal. 29 de junho de 2015. Volume 253, Edição 123. Download: <http://www.newyorklawjournal.com/id=1202730675786/Police-Use-of-Force-to-Restrain-the-Mentally-Ill?slreturn=20150731112005>
Comitê Seletto do Senado sobre Inteligência, Estados Unidos. Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program. Declassified Revisions, 3 de dezembro de 2014. Download: <http://www.intelligence.senate.gov/press/committee-releases-study-cias-detention-and-interrogation-program>

Small Arms Survey: States of Security. Capítulo 3, 2011. Download: <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>

Smith, Michael R. and J.D., Robert J. Kaminski, Geoffrey P. Alpert, Ph.D. e.a. A Multi-Method Evaluation of Police Use of Force Outcomes: Final Report to the National Institute of Justice. NCJRS, julho de 2010. Download: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/231176.pdf>

Stott, C. and Adang, O. (2009). Understanding and managing risk: policing football matches with an international dimension in the European Union. Slagelse, Dinamarca: Bavnepanke Press.

Terrill, W.; E. A. Paoline III and J. Ingram (2012): Final Technical Report Draft: Assessing Police Use of Force Policy and Outcomes. NCJRS, fevereiro de 2012. Download: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/237794.pdf>

The HALO trust. Somaliland police armoury rehabilitation project (2012). Ver mais em: <http://www.halotrust.org/media-centre/news-press-releases/somaliland-police-armoury-rehabilitation-project#sthash.6lwc7zLp.dpuf>

Comissário do Parlamento Ucraniano pelos Direitos Humanos, Monitoring of custodial settings in Ukraine: status of implementation of the national preventive mechanism, 2014. Download: http://www.ombudsman.gov.ua/en/images/stories/10102014/ukrainian_npm_annual%20report_2013.pdf

Instituto de Paz dos Estados Unidos, Rascunho da Lei dos Poderes Policiais (não publicado e documentado pelo autor, 2008).

Walker, Samuel; Geoffrey P. Alpert and Dennis J. Kenney (2001): Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officer. Instituto de Justiça dos Estados Unidos, julho de 2001, Série: Research in brief. Download: <https://www.ncjrs.gov/app/publications/abstract.aspx?ID=188565>

Walker, Samuel e Carol Ann Archbold (2014): The new world of police accountability. Sage Publications.

White, Michael D. What We Know, Do Not Know and Need to Know About Police Officer Body-Worn Cameras. Testemunho frente à força-tarefa do Presidente sobre Policiamento do Século 21, 31 de janeiro de 2015. Download: <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/submissions/White-Michael-Testimony.pdf>

Zipes, Douglas P. "Sudden cardiac arrest and death following application of shocks from a TASER electronic control device." Circulation. 2012; 125: 2417–2422. Download: <http://circ.ahajournals.org/content/125/20/2417.full>

Jornais

The Atlantic, 1º de dezembro de 2014: "Obama's Cautious First Step Toward Demilitarizing the Police." Disponível em: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/12/obamas-cautious-first-step-toward-demilitarizing-the-police/383305/>

New York Times, 1º de dezembro de 2014: "Obama Offers New Standards on Police Gear in Wake of Ferguson Protests." Disponível em: http://www.nytimes.com/2014/12/02/us/politics/obama-to-toughen-standards-on-police-use-of-military-gear.html?_r=0

The Washington Post: "5 countries where police officers do not carry firearms – and it works well", 18 de fevereiro de 2015. Download: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2015/02/18/5-countries-where-police-officers-do-not-carry-firearms-and-it-works-well/>

The Washington Post "Distraught people, Deadly results", por Wesley Lowery, Kimberly Kindy e Keith L. Alexander. 30 de junho de 2015. Download: http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2015/06/30/distraught-people-deadly-results/?uuid=0ca51840-11cc-11e4-98ee-daea85133bc9&wt=promo_story&wpisrc=al_alert-COMBO-exclusive%252Bnational

NAÇÕES UNIDAS

Ação Coordenada das Nações Unidas sobre Armas Pequenas, 2012. Diretrizes Internacionais de Controle de Pequenas Armas (ISACS). Stockpile management: Weapons. Versão 1.0. Download: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/CivilianAcquisition/UNAgencies_IO/International%20Small%20Arms%20Control%20Standards%20Inter-Agency%20Support%20Unit.pdf

ACNUDH (2017). Protocolo de Minnesota Sobre a Investigação de Morte Potencialmente Ilegal - Manual das Nações Unidas sobre a Prevenção e Investigação Eficaz de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias revisado. Nações Unidas, Nova Iorque-Viena. Download: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf> (versão em inglês), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf (versão em espanhol).

ACNUDH, Direitos Humanos e Aplicação da Lei: Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais (Nações Unidas, Nova York e Genebra, 2017). Download: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/formacao_profissional_manual1.pdf (em português).

ACNUDH, Human Rights and Law Enforcement, A Facilitator's Guide on Human Rights Training for Law Enforcement Officials (Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra, 2017).

Assembleia Geral das Nações Unidas. Princípios e Diretrizes Básicos das Nações Unidas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais dos Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário. A/RES/60/147, 21 de março de 2006. Download: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> (em inglês), <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx> (em espanhol), <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/diretrizes-recursosreparacao.pdf> (em português).

Assembleia Geral das Nações Unidas. Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas para a Eliminação da Violência contra Crianças no Campo da Prevenção ao Crime e Justiça Criminal. A/RES/69/194, 26 de janeiro de 2015. Download: <https://undocs.org/A/RES/69/194> (em inglês), <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/69/194> (em espanhol).

Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations, 1º de março de 2010. Download: https://www.un.org/ruleoflaw/files/formed_police_unit_policy_032010.pdf

Força-tarefa de Implementação de Contraterrorismo (CTITF), Grupo de trabalho para a proteção dos direitos humanos durante o combate ao terrorismo. Basic human rights reference guide. The stopping and searching of persons. março de 2014. Download from <https://www.ohchr.org/EN/>

newyork/Documents/StoppingAndSearching_en.pdf

Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests. A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013. Download: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/Seminar2013/A-HRC-25-32.doc> (em inglês), <https://undocs.org/es/A/HRC/25/32> (em espanhol).

Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas. Discriminação e violência contra indivíduos com base em sua orientação sexual e identidade de gênero. A/HRC/29/23, 04 de maio de 2015. Download: <https://undocs.org/A/HRC/29/23> (em inglês), <https://undocs.org/es/A/HRC/29/23> (em espanhol).

Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas. Direitos humanos e a regulamentação da aquisição, posse e uso civil de armas de fogo. A/HRC/32/21, 15 de abril de 2016. Download: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/078/72/PDF/G1607872.pdf?OpenElement> (em inglês), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/078/75/PDF/G1607875.pdf?OpenElement> (em espanhol).

Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas. Relatório sobre saúde mental e direitos humanos. A/HRC/34/32, 31 de janeiro de 2017. Download: https://www.un.org/disabilities/documents/reports/ohchr/a_hrc_34_32_mental_health_and_human_rights_2017.pdf (em inglês), <https://undocs.org/es/A/HRC/34/32> (em espanhol)

Relatórios do Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias E/CN.4/2006/53. 8 de março de 2006; A/HRC/14/24/Add.8, 28 de maio de 2010; A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011; A/66/330, 30 de agosto de 2011; A/HRC/20/22, 10 de abril de 2012; e A/HRC/26/36, 1º de abril de 2014. Download: <https://undocs.org/en/A/HRC/26/36> (em inglês), <https://undocs.org/es/A/HRC/26/36> (em espanhol).

Relatórios do Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, A/HRC/13/22, 30 de dezembro de 2009; e A/HRC/19/55, 21 de dezembro de 2011.

Relatórios do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012; A/HRC/23/39/Add.1, 17 de junho de 2013 (Adendo, Missão ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte).

Relatórios do Relator Especial sobre Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: Estudo sobre fenômenos de tortura, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes no mundo, incluindo uma avaliação das condições de detenção. A/HRC/13/39/Add.5, 5 de fevereiro de 2010; A/HRC/22/53/ Add.2, 28 de fevereiro de 2013 (Adendo, Missão ao Marrocos); A/68/295, 9 de agosto de 2013.

Relatório do Relator Especial sobre Violência Contra a Mulher, Suas Causas e Consequências, A/HRC/26/38/ Add.1, 1º de abril de 2014.

UNDP. Regional Human Development Report 2013-2014. Citizen security with a human face: Evidence and pro- posals for Latin America. 2013. Download: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/Regional_Human_Development_Report_2013-14.pdf (em inglês), <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf> (em espanhol).

UNESCO (2015). Freedom of Expression and Public Order. Training manual. Download: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002313/231305e.pdf>

UNODC e UN-Habitat (2011). Introductory Handbook on Policing Urban Space. Criminal Justice Handbook Series. Nações Unidas, Nova Iorque. Download: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/11-80387_ebook.pdf

UNODC (2010). Manual sobre respostas eficazes da polícia à violência contra as mulheres. Criminal Justice Handbook Series. Nações Unidas, Nova Iorque-Viena. Download: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Handbook_on_Effective_police_responses_to_violence_against_women_English.pdf (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_Effective_Police_Responses_to_Violence_against_Women_Spanish.pdf (em espanhol).

UNODC (2011) Livro de Recursos sobre Responsabilização, Supervisão e Integridade da Polícia. Criminal Justice Resource Book Series. Nações Unidas, Nova Iorque-Viena. Download: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf (em espanhol).

UNODC (2014). State Regulation concerning Civilian Private Security Services and Their Contribution to Crime Prevention and Community Safety. Download: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Civilian_Private_Security_Services_Ebook.pdf (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_private_security-Spanish.pdf (em espanhol).

UNODC (2014). Manual sobre mulheres e encarceramento. Criminal Justice Handbook Series. Nações Unidas, Nova Iorque-Viena. Download: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women_and_imprisonment_-_2nd_edition.pdf (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_Mujeres_2da_edicion.compressed.pdf (em espanhol).

UNODC (2014). Série de Módulos Universitários de Combate ao Terrorismo. Nações Unidas, Nova Iorque-Viena. Download: <https://www.unodc.org/e4j/en/tertiary/counter-terrorism.html> (em inglês), <https://www.unodc.org/e4j/es/tertiary/counter-terrorism.html> (em espanhol), <https://www.unodc.org/e4j/pt/tertiary/counter-terrorism.html> (em português).

UNODC (2016). Compêndio de padrões e normas das Nações Unidas na prevenção ao crime e justiça criminal. Nações Unidas, Nova Iorque-Viena. Download: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/English_book.pdf (em inglês), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf (em português do ano de 2009).

Documentos de políticas, manuais e POPs usados neste manual

Canadá

Real Polícia Montada do Canadá, Gerenciamento de incidentes/modelo de intervenção. Tactical repositioning. Download from: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps-spcca/cew-ai/imim-migi-eng.htm#lethal>

Formulário de Uso da Força, Ontário.

Colômbia

Polícia Nacional da Colômbia, “Livro 5: 16 Operational Strategies of the National Police, Plan Green Heart”, 2012, páginas 152 a 160; e Polícia Nacional da Colômbia, Diretivas Permanentes de Operação 003 de 11 de julho de 2013, “parameters of police action for the deployment of the vulnerable populations protection strategy”.

OHCHR -Polícia Nacional da Colômbia, “Final Report: Joint monitoring report on the implementation of five selected human rights prevention and response mechanisms in the National Police of Colombia”, no prelo.

Inglaterra e País-de-Gales

Instituto de Polícia, Prática Profissional Autorizada

Todos podem ser baixados em: <https://www.app.college.police.uk>

Command structures.

Tactical options.

Use of force, firearms and less lethal weapons.

National Decision Model.

Conducted energy devices (Taser).

Control, restraint and searches.

Core principles and legislation.

Orientações da ACPO

Todos podem ser baixados em www.acpo.police.uk

ACPO Guidance on the Use of Handcuffs

ACPO Guidance on the Use of Limb Restraints (2009, revisado em 2012).

ACPO Police dogs' manual of guidance (2011).

Gana

Serviço de Polícia, Police Resource book, maio de 2010. Download: www.use-of-force.info

Indonésia

Download: www.use-of-force.info

The Regulation of the Chief of the Indonesian National Police (INP), número 8 de 2009 em relação à implementação dos princípios e normas dos direitos humanos na dispensa da Polícia Nacional da Indonésia.

Regulation of the Indonesian National Police Chief, Número 1 de 2009, sobre "Use of Force in Police Action".

Irlanda do Norte

Download por capítulo: www.psn.police.uk

PSNI Manual of Policy, Procedure and Guidance on Conflict Management.

Filipinas

National Police Manual, 2010. Download: www.use-of-force.info

África do Sul

Ministry of Police: Policy and guidelines: policing of public protests, gatherings and major events, 2011.

Download: http://www.policesecretariat.gov.za/downloads/policies/policing_public_protests_2013.pdf

Suécia

Polisen, Polícia Sueca (2010). "Dialogue Police. Experiences, observations and opportunities".

Download: https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Dialogue_bok100630Webb.pdf

Tajiquistão

Republic of Tajikistan Police Reform Strategy 2013 – 2020. Aprovado por Decreto do Presidente da República do Tajiquistão, 18 de Março de 2013 (tradução não oficial para o inglês) Download:

http://police-reform.tj/documents/strategy/strategy_eng.pdf

Estados Unidos

Diretivas, Departamento de Polícia de Chicago Uniform and Personal Equipment - Taser Devices.

Download: <http://directives.chicagopolice.org/directives/>

Manual do Departamento de Polícia de Seattle Seção "8.100 – Using force", efetivo em 2014, artigo 2.

Download: <http://www.seattle.gov/police-manual/title-8---use-of-force/8100---using-force> Os vários decretos de assentimento podem ser encontrados por municipalidade na Internet