

INFORME DE ANÁLISE 03

O arcabouço normativo de regulação da atividade policial: instrumentos internacionais e internalização no Brasil

Setembro de 2024



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Os Informes de Análise

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública se propõe a ser agente facilitador do diálogo, da produção e da difusão de dados, ideias e conhecimentos a fim de promover aperfeiçoamento das organizações de segurança pública, das práticas policiais e da gestão dos serviços de segurança pública no Brasil, promovendo a segurança como direito social universal.

Visando o cumprimento de nossa missão institucional, inauguramos a série Informes de Análise, que trará notas técnicas, relatórios de pesquisa e levantamentos bibliográficos autorais de gestores públicos, pesquisadores, operadores e profissionais da segurança pública integrantes da equipe de projetos ou das redes de associados e parceiros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A responsabilidade intelectual pelas análises publicadas pela Informes de Análise é de seus respectivos autores, não devendo ser entendidas como equivalentes ao posicionamento institucional do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. As publicações estarão necessariamente orientadas à qualificação do debate em torno dos temas abordados, servindo de insumo incremental ao ciclo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Informe de análise 3 [livro eletrônico] : o arcabouço normativo de regulação da atividade policial : instrumentos internacionais e internalização no Brasil. -- 1. ed. -- São Paulo : Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-89596-39-4

1. Aplicação da lei - Brasil 2. Competência (Autoridade legal) - Brasil 3. Policiais - Formação 4. Policiais - Treinamento 5. Polícia militar - Brasil 6. Segurança pública - Brasil.

24-225917

CDD-363.2389

Índices para catálogo sistemático:

1. Policiais : Atividade policial : Segurança pública 363.2389

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Sumário

1. Ficha institucional e técnica.....	4
2. Apresentação	5
3. Introdução.....	7
4. Estratégias metodológicas.....	9
4.1. Coleta de dados.....	10
4.1.1. Operacionalização do marcador de busca.....	10
4.1.2. Seleção dos repositórios institucionais de buscas e definição dos documentos de interesse	11
4.1.3. Instrumentos legais objeto da pesquisa.....	14
4.1.4. Ajuste das ferramentas de busca.....	15
4.2. Tratamento e análise de dados.....	15
5. Quadro geral dos instrumentos identificados.....	21
5.1. Instrumentos internacionais.....	22
5.1.1. Instrumentos multilaterais	23
5.1.2. Instrumentos bilaterais.....	26
5.2. Instrumentos nacionais	27
5.2.1. A Constituição Federal e seu papel.....	29
5.2.2. Arranjos institucionais: instrumentos supralegais, infraconstitucionais e seu contexto de produção.....	32
a) Convenções e tratados	32
b) Leis.....	38
c) Uma portaria com força de lei?.....	40
d) Proliferação dos instrumentos: leis, portarias, sentenças.....	45
Considerações finais	49



1. Ficha institucional e técnica

FICHA INSTITUCIONAL

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenação de Projetos

David Marques

Coordenação Institucional

Juliana Martins

Supervisão de Núcleo de Dados

Isabela Sobral

Pesquisadores Sêniores

Aiala Couto

Juliana Brandão

Rodrigo Chagas

Leonardo de Carvalho

Equipe Técnica

Beatriz Schroeder (estagiária)

Cauê Martins

Dennis Pacheco

Isabella Matosinhos

Marina Bohnenberger

Nabi Oliveira

Thais Carvalho

Supervisão Administrativa e Financeira

Débora Lopes

Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araújo

Conselho de Administração

Presidente: Marlene Inês Spaniol

Presidente de honra: Elizabeth Leeds

Conselheiros

Cássio Thyone A. de Rosa

Denice Santiago

Eduardo Pazinato

Edson Ramos

Marlene Inês Spaniol

Roberto Uchôa

Daniel Cerqueira

Alexandre Pereira da Rocha

Arthur Trindade M. Costa

Paula Ferreira Poncioni

Juliana Lemes da Cruz

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Patrícia de Oliveira Nogueira

Sandoval Bittencourt

FICHA TÉCNICA DO RELATÓRIO

Redação e Autoria

Poliana da Silva Ferreira

Doutora em Direito pela FGV-SP, com estágio doutoral no Ash Center for Democratic Governance and Innovation, na Harvard Kennedy School, e no Hutchins Center for African American Research da Harvard University. Graduou-se em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (2016). Atualmente é Coordenadora de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública - MJSP/ SENASP. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Criminologia da UNEB e do Grupo de Pesquisa em Direito e Violência de Estado da FGV Direito SP. Diretora na Plataforma Justa.org. Autora da obra Justiça e letalidade policial (2021). Contato: polianasferreira@hotmail.com

Revisão Técnica

David Marques

Juliana Brandão

Supervisão Geral

Renato Sérgio de Lima

Maíra Rocha Machado

Samira Bueno

INFORME DE ANÁLISE 03

O ARCABOUÇO NORMATIVO DE REGULAÇÃO DA ATIVIDADE POLICIAL: INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E INTERNALIZAÇÃO NO BRASIL

ISBN 978-65-89596-39-4

APOIO



2. Apresentação

Quais instrumentos a comunidade internacional aportou ao Brasil para pensar o mandato policial e suas possibilidades de ação? E quais os regramentos nacionais que, no mesmo sentido, tem por objetivo regular a atividade policial? Foi diante destas perguntas que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Grupo de Pesquisa em Direito e Violência de Estado da FGV Direito SP decidiram unir esforços e produzir um amplo mapa de identificação dos instrumentos internacionais¹ que regulam a atividade policial e como estas normas têm sido incorporadas pelo Estado Brasileiro.

As razões para tal esforço ficam evidentes diante dos números: entre 2013 e 2023, 56.387 pessoas foram vítimas de intervenções de policiais civis e militares da ativa. Ou seja, este indicador não inclui as polícias da esfera federal, as polícias penais ou as guardas municipais. Neste mesmo período, o crescimento da letalidade provocada pelas forças estatais foi de 189%, na contramão dos demais homicídios dolosos, que apresentaram redução no período.

O uso excessivo da força por parte das polícias brasileiras não é novidade: ao menos desde os anos 1980 diferentes teóricos apontaram a persistência de práticas violentas da polícia mesmo após a redemocratização do país, apontando a impermeabilidade destas instituições a reformas e controles externos.

Quase quatro décadas após a redemocratização do país, as forças policiais seguem operacionalizando um padrão de uso da força que vitima desproporcionalmente adolescentes e jovens, do sexo masculino, pretos e pardos. Em certa medida, este resultado é esperado de um país que não foi capaz de reformar as instituições de segurança pública e justiça após os anos de chumbo, onde a violência estatal era não só aceita como incentivada. A alteração no marco legal em 1988 com a Constituição Cidadã significou mudança profunda na norma, mas não provocou alterações nas práticas já institucionalizadas por muitos dos agentes estatais.

Esta pesquisa, a partir de múltiplas estratégias de busca, identificou 162 instrumentos que tocam algum aspecto da atividade policial – 79 internacionais e 83 originados na esfera federal. O relatório oferece contribuições para ampla agenda de pesquisa e atuação institucional sobre a regulação da atividade policial, dentro e fora de nosso país. Tomados em conjunto, é possível observar a inexistência de instrumento com força vinculante que reúna a gama de funções atribuídas à atividade policial, regulamente sua estruturação e formas de interação com os demais órgãos estatais e, ainda, estabeleça direitos e deveres de agentes nos diversos níveis hierárquicos. Justamente por isso, este relatório sistematiza normas dispersas em instrumentos produzidos nas últimas décadas, oferecendo um panorama dos contextos e das temáticas que geraram a elaboração desses instrumentos.

¹ Documentos de natureza normativa elaborados por organismos internacionais dos quais o Brasil é parte, escolheu ser signatário ou interage por meio de acordo/termo.



Ainda assim, é de se destacar que os resultados da pesquisa aqui apresentada apontam para o fato de que a regulação da atividade policial é tão difusa quanto o conjunto de atribuições que cabem às polícias no Brasil. Chama atenção, por exemplo, que parte significativa dos principais instrumentos relacionados à atividade policial não ganhou status de convenção ou tratado internacional, circunscrevendo-se a códigos de conduta, declarações e princípios orientadores.

Salienta-se, no entanto, que embora não exista tratado ou convenção que tenha como objeto direto a totalidade das atividades desenvolvidas pelas forças policiais, as convenções e tratados de proteção de grupos vulneráveis trazem uma série de orientações para a atuação de agentes estatais em contato com esses indivíduos, e que o trabalho de policiais foi objeto de documentos de outra natureza, documentos a priori não vinculantes, mas que definitivamente contribuíram para a criação e/ou interpretação de normas nacionais em conformidade com aqueles princípios.

Ao mapear e analisar este acervo de normas, leis e decretos, o relatório explicita os inúmeros desafios que permanecem nas tentativas de regulação da atividade policial, bem como da incorporação de medidas decorrentes de condenações internacionais. Não há dúvida de que estabelecer mecanismos de regulação da atividade policial que sejam capazes de consolidar mecanismos de controle, fiscalização e transparência é imperativo para garantia do Estado de Direito brasileiro, mas há ainda um longo trajeto para que este objetivo se efetive. E isso é ainda mais significativo em um momento em que o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Conselho Nacional do Ministério Público avançam na consolidação de novas regras de coordenação e fiscalização da atividade policial, com foco no controle e na parametrização do uso da força. Mas não só, as recentes decisões do STJ, que vinculam a validade de prisões em flagrante ao uso de câmeras corporais, também revelam que estamos em um momento de conjuntura crítica, que pode ser aproveitado para uma inflexão da forma como o Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, lida com o controle da atividade policial.

Por fim, elaborado por Poliana Ferreira, doutora em Direito pela FGV Direito SP, o documento por certo não esgota todas as possibilidades e camadas de aplicação das normas internacionais na atividade policial. Mas, com certeza, joga luz aos mecanismos organizacionais e opções político-institucionais, como tais normas, são mais ou menos implementadas no país.

Renato Sérgio de Lima

Samira Bueno

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Maíra Rocha Machado

Grupo de Pesquisa em Direito e Violência de Estado da FGV Direito SP

3. Introdução

O presente relatório tem o objetivo de apresentar a sistematização e análise de instrumentos internacionais que buscaram regular a atividade policial. Essa tarefa precursora, reúne documentos cuja vigência tem atravessado gerações, e os organiza de modo a proporcionar uma leitura analítica de suas disposições e os esforços empreendidos pelo Brasil para incorporá-los ao arcabouço normativo nacional, na atual democracia.

Diante dessa finalidade, buscou-se responder às seguintes questões: quais são os aportes que a comunidade internacional forneceu ao Brasil, por meio desses instrumentos, para regular a atividade policial? Quais as lacunas e as possibilidades que esses instrumentos proporcionaram em termos de regramento? Quais são os seus limites? Como esses instrumentos internacionais têm contribuído para o aperfeiçoamento da legislação nacional?

Na última década, o Brasil ganhou destaque internacional por se configurar e se consolidar como um país não seguro para o exercício da cidadania e para o exercício da profissão policial. As altas taxas de homicídios em geral² e aquelas decorrentes de intervenção policial³ conformaram uma atmosfera similar àquela de países em guerra, conferiram ao país uma visibilidade negativa no cenário internacional em matéria de segurança pública e reduziram a qualidade de vida das pessoas residentes no país.

É diante desse contexto, que o presente relatório foi construído de modo a (i) identificar os instrumentos internacionais que tocam em aspectos da regulação da atividade policial; (ii) compreender como esses instrumentos se conectam a agendas mais amplas de proteção e garantia de direitos humanos e (iii) descrever os fluxos institucionais de sua incorporação no Brasil.

Para que esses objetivos específicos se concretizassem, construiu-se uma metodologia de buscas e de análise documental que valorizasse os textos ou traduções oficiais dos instrumentos, coletados nos portais eletrônicos das respectivas instituições internacionais. Essa estratégia metodológica proporcionou o mapeamento de mais de 160 documentos, nacionais e internacionais, que estão ou poderiam estar à disposição das instituições e autoridades brasileiras para regular a atividade policial.

Ainda em termos metodológicos⁴, ajustes do ponto de vista terminológico foram realizados, assim, “atividade policial” não será interpretada como um mero exercício de uma função administrativa do Estado. Atividade Policial aqui é um termo amplo o suficiente para alcançar toda e qualquer tarefa relativa ao dever gerado ao Estado de prestar “seguran-

2 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Study on Homicide 2023*. Vienna, New York, United Nations, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso 15 de maio de 2024.

3 FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean*: Brazil. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: https://monitorfuerzalethal.com/docs/MFL2024_Brazil.pdf. Acesso 20 de maio de 2024.

4 Agradeço à professora Maíra Machado pelas inúmeras interlocuções que permitiram o aprimoramento do processo de coleta e análise de dados, bem como, aos colaboradores/as do Fórum Brasileiro de Segurança Pública que se engajaram na leitura e discussão dos achados da pesquisa.



ça pública”. Nesse ponto, a Constituição Federal de 1988 permite a identificação de linhas de orientação a respeito do papel e da finalidade das agências que executam esse dever: “a preservação da ordem pública” e a “incolumidade das pessoas e do patrimônio”⁵. Portanto, intrinsecamente ligada à concretização de direitos da pessoa humana.

Por “instrumentos legais internacionais” faz-se referência aos documentos de natureza normativa, elaborados por organismos internacionais, dos quais o Brasil é parte, escolheu ser signatário ou interage por meio de acordo/ termo. Conforme será descrito, os organismos internacionais tiveram um importante protagonismo na concepção e elaboração de regulação da atividade policial no Brasil, em especial no começo da década de 1980, quando foi publicado oficialmente o *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*⁶, que é incorporado no Brasil somente após o fim da ditadura militar. Aliás, vale frisar, a redemocratização do país foi fundamental para a incorporação de uma diversidade de documentos ao arcabouço normativo brasileiro. Aquele código de conduta, por exemplo, só é incorporado no Brasil em 2010.

Ter um balanço dos instrumentos que estão à disposição do Estado e da sociedade civil brasileiros é imprescindível para propor ou avaliar qualquer intervenção, não só sobre as polícias e os policiais. Trata-se de um passo importante e complementar a outras medidas que têm buscado enfrentar os desafios específicos do Brasil no que concerne à segurança pública, com vistas ao aperfeiçoamento das instituições na democracia.

O relatório está dividido em três partes. Na primeira, apresentam-se as estratégias metodológicas para a coleta dos instrumentos concebidos e executados internacionalmente para “regular a atividade policial”, assim como, daqueles elaborados diretamente pelas instituições brasileiras, que tiveram como referência instrumentos internacionais. Na segunda parte, expõe-se um balanço geral dos achados, momento no qual analisa-se os instrumentos internacionais e nacionais, a respeito da regulação da atividade policial, seguida do material proveniente de decisões de caráter judicial. Por fim, se oferece, uma lista dos documentos consultados.

Ao mapear, explorar e analisar esse acervo documental, o presente relatório explicita quão desafiadoras têm sido as tentativas de regulação da atividade policial, que se apresenta com inúmeras camadas, nas mais diferentes áreas, ao mesmo tempo em que oferece um balanço temático daquela produção. Entender os principais instrumentos, o contexto de sua produção, seus limites e sua incorporação no arcabouço normativo nacional é um exercício fundamental para avançar na implementação das medidas já desenhadas, bem como, na elaboração de novas providências, desta vez a partir da realidade socio-racial, política e jurídica do país.

5 O direito à segurança pública está consagrado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, “[a] segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

6 UNITED NATIONS. General Assembly (34th sess.: 1979-1980). *Code of conduct for law enforcement officials*. A/RES/34/169. New York: UN, 5 Feb. 1980. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/10639?v=pdf>. Acesso 20 de abril de 2024.

4. Estratégias metodológicas

A estratégia metodológica construída para o desenvolvimento da pesquisa foi desenhada considerando as regras de Direito Internacional Público, com vistas à proteção dos direitos humanos⁷, um conjunto de saberes do campo da segurança pública e da justiça criminal e a demanda específica de construir um repositório de instrumentos internacionais e nacionais sobre a regulação⁸ da atividade policial.

Conforme já enunciado na introdução deste relatório, interessou-nos todas as atividades decorrentes do dever estatal de prestar segurança pública. Por isso, a “atividade policial”, isto é, as diversas atividades decorrentes do exercício da profissão policial, foi um marcador central na orientação da escolha de palavras-chave de busca nos repositórios institucionais, tanto das organizações internacionais, quanto das instituições brasileiras⁹.

Esses instrumentos foram nomeados e organizados sob a chave “instrumentos legais”, o que permitiu acomodar documentos de diferentes origens, natureza e força normativa, como sentenças, convenções e resoluções, por exemplo, em um único espaço. Respeitar as características e limitações desses documentos é uma premissa importante para qualquer chave analítica que for colocada.

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas. A primeira consistiu no levantamento do maior número possível de documentos internacionais, que fizessem referência à atividade policial, e seus correspondentes instrumentos legais nacionais, responsáveis pela concretização da internalização daqueles no arcabouço normativo nacional. O resultado da sistematização dos documentos encontrados se converteu em um [Mapa dos instrumentos referentes à atividade policial](#). Trata-se de um quadro que descreve o objeto da normatização, o período histórico e as formas de entrada das ideias e concepções das quais esses documentos são portadores, no Brasil.

Já na segunda etapa, buscou-se analisar qualitativamente os documentos que de fato visaram a regulação de algum aspecto da atividade policial.

7 Nesse contexto, o Direito Internacional Público pode ser definido a partir da definição de Antônio Augusto Cançado Trindade, Juiz e Ex-Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como “o corpus juris de salvaguarda do ser humano, conformado, no plano substantivo, por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados e convenções, e resoluções de organismos internacionais, consagrando direitos e garantias que têm por propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público, e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações, nos planos tanto global como regional”. CAÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos direitos humanos no início do século XXI. Brasília: FUNAG, 2007, p. 490.

8 Por regulação entende-se o estabelecimento de regras e a criação de parâmetros de atuação policial nos mais diferentes contextos e funções.

9 Ver lista na seção 6.



Etapa	Período	Atividade	Resultado
1	De março a junho de 2024	Coleta e tratamento de dados, e construção de repositório de instrumentos legais	Mapeamento de 163 instrumentos legais, nacionais e internacionais, nos quais se constavam menções ou indicações referentes a algum aspecto da atividade policial
2	De junho a julho de 2024	Análise qualitativa dos instrumentos internacionais encontrados	Conclusão de relatório de caráter descritivo e analítico.

4.1. COLETA DE DADOS

O levantamento dos instrumentos esteve focado nos princípios e regras que incidem nas relações entre Estados, organismos internacionais e indivíduos, em três etapas. Na primeira, realizou-se, em caráter exploratório, o levantamento de normas que já eram amplamente conhecidas pelo senso comum jurídico, e aquelas que, embora não fossem amplamente conhecidas, tinham alcance geral, como os dispositivos internacionais de proteção de direitos humanos. Aquela etapa contribuiu para a construção de um marcador central de buscas e de palavras-chave que fossem capazes de operacionalizar o termo “atividade policial” na pesquisa, tarefa que se deu entre 4 e 20 de março de 2024.

Na segunda etapa, ramifiquei e refinei as buscas em função de palavras-chave em portais eletrônicos escolhidos estrategicamente pela relevância dos organismos e instituições com potencial de produzir regulação para o exercício da atividade policial. Nessa etapa, ainda efetuou-se buscas ativas de instrumentos de proteção de grupos vulnerabilizados: crianças e adolescentes, mulheres, pessoas negras, comunidades tradicionais e policiais. Essas tarefas se deram entre 21 de março e 19 de abril de 2024.

Por fim, foram realizados ajustes nas palavras-chave (termos/expressões, organismos e instituições) e uma nova etapa de buscas incorporou novos instrumentos legais, nacionais e internacionais. Tarefa realizada entre 20 de abril e 20 de maio de 2024. Cada uma dessas etapas e suas escolhas operacionais estão descritas nas próximas três subseções. Ao longo do mês de junho, investiu-se esforços na compreensão especificamente de documentos provenientes da atividade jurisdicional internacional, e em julho, concluiu-se a análise e a redação deste texto.

4.1.1. Operacionalização do marcador de busca

Diante da pesquisa exploratória realizada com documentos internacionais amplamente difundidos nesse tema, e da indicação da peculiar maneira segundo a qual a Polícia e os policiais são descritos e representados em documentos jurídicos nacionais e internacionais¹⁰, foi necessário tornar operacionalizável o marcador de busca “atividade policial” em um conjunto de palavras-chave, a seguir enumeradas.

- (i) Em contexto internacional: “*police*”, “*police officers*”, “*law enforcement*”, “*law enforcement officer*”, “*sta-*

¹⁰ Percepção adquirida e desenvolvida no trato do material referente ao uso de BWC pelo NYPD, no curso da pesquisa Institutional design for accountability of the police that kills: possibilities and limits in racially unequal democracies, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Grant number: 12667-6/2021.

*te agents*¹¹ expressões que não se referem exatamente à “polícia” ou aos “policiais”, mas ao conjunto de profissionais, dos setores públicos e privados, que realizam profissionalmente atividades principais cuja responsabilidade inclui protegê-las e suas propriedades. No Brasil, esses termos poderiam, como aconteceu em alguns casos, alcançar todas as polícias, parte delas e até as atribuições das Guardas Civis Municipais.

Além desses termos, diante do repertório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública na produção de dados sobre segurança, e o conhecimento sobre os desafios específicos do Brasil, nos pareceu proveitoso refinar a busca com termos que traduzissem o contexto brasileiro, como “*lethal*” or “*death and police*”, de forma a complementar o levantamento realizado.

- (ii) Em contexto nacional: “polícia” e “policial” / “policiais”, “letalidade policial”, termos que não são traduções daqueles utilizados no contexto internacional, mas que permitem uma aproximação com os interesses da proposta de pesquisa. Nesse sentido, todas as polícias constituíram objeto de interesse para as buscas nacionais: “polícia civil”, “polícia militar”, “polícia federal”, “polícias rodoviárias”, “polícias penais”, “polícia técnico-científica”, “polícia parlamentar”. Todas essas constituíram palavras-chave e ferramenta de busca.

Um importante filtro limitador da busca residiu no alcance dos instrumentos: apenas documentos de cobertura nacional (federal) foram retidos, ou seja, aqueles que dissessem respeito a unidades da federação específicas foram excluídos da base de dados, embora fossem importantes para a compreensão global da internalização daqueles instrumentos internacionais.

4.1.2. Seleção dos repositórios institucionais de buscas e definição dos documentos de interesse

Os dados foram coletados diretamente nos portais oficiais de instituições do Estado brasileiro e de organismos internacionais, aqui considerados como as coletividades criadas pelos sujeitos de direito internacional, com capacidade de adquirir direitos e assumir obrigações perante a comunidade internacional de direito público, da qual o Brasil é parte.

Esses organismos internacionais não foram escolhidos de maneira aleatória. Elegeram-se como foco das buscas as organizações internacionais de direito público das quais o Brasil é integrante oficial e/ou há Tribunal ou Corte com jurisdição para interpretar as normas comuns e garantir seu respeito por parte dos particulares e dos Estados-membros, por meio da possibilidade de execução de mecanismos coercitivos e sancionatórios.

Nesse grupo se encaixaram inicialmente a Organização das Nações Unidas¹² e a Organização dos Estados America-

11 Agradeço à professora Máira Rocha Machado pelas interações no curso do desenvolvimento da pesquisa. Sua experiência no estudo da tortura e de outras práticas punitivas cruéis proporcionou um refinamento do nosso olhar para os desafios de analisar documentos nacionais e internacionais relativos ao tema.

12 A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada em 24 de outubro de 1945. Trata-se de uma organização internacional formada por 193 países que se reuniram “voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais”. Atualmente, é formada por seis órgãos principais, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Informação disponível em: <https://www.un.org/> Acesso 10 de março de 2024.



nos¹³, em especial, porque nos interessava os instrumentos internacionais que de fato vinculam o Estado brasileiro, isto é, obrigam o Brasil a executar uma ação ou uma omissão em relação a um determinado conjunto de atores.

Posteriormente, foram incluídas entre as organizações de interesse o “GAFI”¹⁴, a “Ameripol”¹⁵ e a “Interpol”¹⁶, de modo a alcançar as atividades policiais que não são amplamente conhecidas no país, pelas próprias características das condutas criminalizadas e do perfil dos suspeitos.

Para acessar os instrumentos internacionais bilaterais entre Brasil e outros Estados ou organizações internacionais, realizou-se buscas ativas no “Concórdia”, o portal do Ministério das Relações Exteriores, o qual mantém o acervo de atos internacionais do Brasil.

Não foram incluídos por esses critérios, os instrumentos internacionais cuja organização emissora não exerce jurisdição sobre o Brasil, a exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos, e aqueles elaborados por organizações internacionais de direito privado, a exemplo da *International Association of Chiefs of Police*¹⁷, que não necessariamente produz e exerce normas com força vinculante sobre o Estado brasileiro. Embora essas organizações sejam fundamentais para a produção de consensos e acordos entre agências de diferentes países, sua identificação e atuação é de difícil mapeamento. Recomenda-se um aprofundamento deste aspecto em futura etapa da pesquisa.

Também é importante salientar que as decisões do Tribunal Penal Internacional¹⁸ não foram consideradas na elaboração do presente relatório, dadas as exigências de tempo que sua plataforma de buscas demanda. O TPI (ou ICC)

13 A Organização dos Estados Americanos foi fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA que entrou em vigor em dezembro de 1951. Tem como principais objetivos “Garantir a paz e a segurança continentais; Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção; Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros; Organizar a ação solidária destes em caso de agressão; Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados membros”. Atualmente, é composta por 35 Estados independentes das Américas e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. São órgão da OEA: Assembléia Geral; Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; Conselhos (Conselho Permanente e Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral); Comissão Jurídica Interamericana; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Secretaria Geral; Conferências Especializadas; Organismos Especializados e outras entidades estabelecidas pela Assembléia Geral. Informação disponível em: <https://www.oas.org/en/> Acesso 12 de março de 2024.

14 O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) - *Financial Action Task Force (FATF)*- é uma entidade intergovernamental estabelecida em 1989 por iniciativa dos países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de outros associados. O GAFI busca estabelecer padrões e promover a efetiva implementação de leis, regulamentos e medidas operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional. Informação disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/> Acesso 22 de maio 2024.

15 A Comunidade Policial Americana (AMERIPOL) é um mecanismo de cooperação hemisférica, integrada e coordenada, cujo objetivo é promover e fortalecer a cooperação policial em questões técnico-científicas e de formação, bem como dinamizar e tornar mais eficaz o intercâmbio de informações para inteligência. Atualmente é composta por 36 Forças Policiais ou Instituições Homólogas de 29 países do continente e 32 Organizações Observadoras, que estão distribuídas pelo mundo. Embora a Ameripol atue desde 2007, foi somente em 2023 que houve a assinatura do Tratado de Constituição da Comunidade de Polícias da América e sua consequente existência oficial como sujeito de direito internacional. Informação disponível em: <https://www.ameripol.org/> Acesso 23 de maio 2024.

16 International Criminal Police Organization (INTERPOL) é uma organização intergovernamental que foi criada em 1923 e atualmente é formada por 196 países membros, com vistas à cooperação policial mundial e ao controle do crime. Sua estrutura oferece 19 bancos de dados policiais com informações sobre crimes e criminosos (desde nomes e impressões digitais até passaportes roubados), acessíveis em tempo real aos países, suporte investigativo, como perícia, análise e assistência na localização de fujitivos em todo o mundo, combate ao crime em quatro áreas globais que consideramos as mais prementes atualmente: terrorismo; crimes cibernéticos; crime organizado; e crime financeiro e anticorrupção. Informação disponível em: <https://www.interpol.int/> Acesso 23 de maio 2024.

17 A International Association of Chiefs of Police (IACP) é a maior e mais influente associação profissional de líderes policiais. Conta com 33.000 membros em mais de 170 países, e se reivindica como “um líder reconhecido no policiamento global, empenhado em promover comunidades mais seguras através de uma liderança policial ponderada e progressista”. Essa associação de chefes de polícia atua desde 1893 na busca por “melhorar a segurança da comunidade, moldando o futuro da profissão policial”, por meio da preparação de líderes policiais atuais e emergentes – e as agências e comunidades que servem – para terem sucesso na abordagem das questões, ameaças e desafios mais prementes da atualidade. Informação disponível em: <https://www.theiacp.org> Acesso 23 de maio 2024.

18 O Tribunal Penal Internacional (TPI)/ International Criminal Court (ICC) foi criado pelo Estatuto de Roma em 1998, e consiste em um organismo internacional permanente, com jurisdição para investigar e julgar indivíduos acusados de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão. O TPI é composto por quatro órgãos: Presidência, Seções Judiciais (Recursos, Julgamento em Primeira Instância e Instrução), Promotoria e Secretariado. Como instituição judicial, o TPI não possui força policial ou órgão de fiscalização próprio; portanto, depende da cooperação com países de todo o mundo para obter apoio, especialmente para efetuar detenções, transferir pessoas detidas para o centro de detenção do TPI em Haia, congelar bens de suspeitos e executar sentenças. Embora não seja uma organização das Nações Unidas, o Tribunal tem um acordo de cooperação com aquela organização. Quando uma situação não é da competência do Tribunal, o Conselho de Segurança das Nações Unidas pode encaminhar a situação para o TPI que lhe concede jurisdição. Informação disponível em: <https://www.icc-cpi.int/> Acesso 28 de maio 2024.

não tem atribuição de julgar Estados nacionais, apenas indivíduos e sua atuação concentra-se no julgamento dos seguintes crimes: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra; e crimes de agressão. Recomenda-se o aprofundamento de buscas acuradas de casos que estão em tramitação naquela instância por demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos/Inter American Commission on Human Rights, a seguir enumerados:

- (i) JOSENILDO JOÃO DE FREITAS JR. ET AL. VS BRAZIL. REPORT N. 61/09. Em resumo, a acusação refere-se à suposta execução sumária de Josenildo João de Freitas Jr. por um “esquadrão da morte” composto por policiais militares do estado de Pernambuco, no dia 15 de dezembro de 1999, recebendo 16 tiros de policiais do Serviço de Inteligência do Polícia Militar de Pernambuco e também alegando o efeito dessas violações sobre os membros de sua família: sua mãe, Elma Soraya Souza Novais, e seus irmãos, Jefferson José de Freitas, Jeizon Eric Novais de Freitas, e Roxana Novais Rodrigues (em conjunto, “as supostas vítimas”). A petição sustenta que o Estado está responsável por violar o direito à vida, o direito à igualdade perante a lei, o direito a um julgamento justo e o direito à proteção judicial em relação às supostas vítimas.

- (ii) WALLACE DE ALMEIDA VS BRAZIL, REPORT N. 26/09. Com base nas informações, a vítima teria sido assassinada por membros da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Ele era um jovem negro de 18 anos que trabalhava como soldado profissional do Exército e foi assassinado em 13 de setembro de 2007. Os petionários afirmavam que o inquérito policial ainda não havi sido concluído e que o Ministério Público nem sequer apresentou queixa sobre o incidente aos tribunais. Os eventos em questão supostamente ocorreu no contexto de uma escalada de violência policial/militar, decorrente da política que o estado do Rio de Janeiro vem adotando nesta área desde 1994. Alegam também que o caso envolve fatores raciais e sociais, na medida em que informam que as vítimas deste tipo de suposta execução extrajudicial são negras e pobres. Finalmente, eles exigem que uma recomendação seja dada ao Governo do Brasil para investigar, processar e punir os responsáveis pelo crime, que as vítimas sejam indenizadas e que sejam tomadas medidas para evitar ações policiais violentas como as relatadas aqui.

- (iii) GOMES LUND ET AL. (“GUERRILHA DO ARAGUAIA”) VS BRAZIL. Segundo a Comissão, a petição refere-se à alegada “responsabilidade [do Estado] pela detenção arbitrária, tortura e violência desaparecimento de 70 pessoas, membros do Partido Comunista do Brasil [...] e camponeses da região, [...] em decorrência das operações do Exército Brasileira entre 1972 e 1975, cujo objetivo era erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar no Brasil (1964-1985).” Entre abril de 1972 e janeiro de 1975, um contingente de aproximadamente três mil e dez mil homens do Exército, Fuzileiros Navais, Aeronáutica, Polícia Federal e Polícias Militares realizou repetidas campanhas de coleta de informações e repressão contra os integrantes da Guerrilha do Araguaia. Além disso, a Comissão submeteu o caso à Corte porque, “nos termos da lei nº 6.683/79 [...], o Estado não realizou investigação criminal para processar e punir os responsáveis pelo desaparecimento forçado de 70 vítimas e a execução extrajudicial de Maria Lúcia Petit da Silva [...]; porque os recursos judiciais de natureza cível destinados à obtenção de informações sobre os fatos não foram eficazes para garantir que os familiares de as pessoas desaparecidas e executadas têm acesso a informações sobre o Guerrilha do Araguaia; porque as medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Estado restringiram indevidamente o direito de acesso dos familiares Informação; e porque o desaparecimento das vítimas, a execução de Maria Lúcia Petit da Silva, a impuni-

dade dos responsáveis e a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação, afetaram negativamente o integridade pessoal dos familiares da pessoa desaparecida e executada”. A acusação é de crime contra humanidade.

Esses casos foram identificados na Plataforma de pesquisa avançada do TPI/ICC por meio das palavras-chave “Brazil” and “Military Police”, com retorno de 165 resultados, e “Brazilian” and “police”, com retorno de 321 resultados. Do conjunto de resultados, apenas os três casos mencionados anteriormente tinham algum nexo com o objetivo da presente pesquisa. Recomenda-se atenção especial para as dinâmicas específicas que envolvem o TPI/ICC.

No que concerne às buscas por instrumentos legais de alcance nacional relacionadas àquelas normas produzidas internacionalmente, essas foram realizadas nos portais eletrônicos oficiais do Planalto¹⁹, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública²⁰, do Congresso Nacional²¹, do Supremo Tribunal Federal²², do Conselho Nacional de Justiça²³ e do Conselho Nacional do Ministério Público²⁴. Instituições cujas atribuições constitucionais abrangem atos de regulação de órgãos de segurança pública, dentro outros.

4.1.3. Instrumentos legais objeto da pesquisa

As buscas se concentraram em documentos internacionais e em sua internalização no arcabouço normativo brasileiro, neste último caso, limitando-nos aos documentos de alcance nacional (normas gerais e aquelas relativas à União).

A respeito dos documentos internacionais, trata-se daqueles que evocam “atos internacionais”, isto é, todo e qualquer ato normativo que oriente qualquer aspecto da atividade policial, oriundo de organismo internacional de direito público, do qual o Brasil é parte. O Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Portaria n. 453/2020²⁵, os definiu como “os atos escritos regidos pelo direito internacional, que constem de um ou mais instrumentos, independentemente da denominação específica”, tais como os tratados, as convenções, os pactos e os protocolos.

No que concerne aos documentos nacionais, trata-se de todo e qualquer ato normativo oriundo de qualquer dos três poderes constituídos, ou de instituições do sistema de justiça, que tenha alcance nacional: lei, decreto, decreto-lei, decreto legislativo, resolução, portaria, recomendação, guia de ações, protocolos.

19 <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>

20 <https://www.gov.br/mj/pt-br>

21 <https://www.congressonacional.leg.br/>

22 <https://portal.stf.jus.br/>

23 <https://www.cnj.jus.br/>

24 <https://www.cnmp.mp.br/portal/>

25 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n. 453, de 31 de agosto de 2020. “Dispõe sobre a elaboração e a tramitação de atos internacionais e de atos interinstitucionais no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública”. Brasília, Diário Oficial da União, Seção 1, p. 29, 2020. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/1490/2/PRT_GM_2020_453.html Acesso 10 de março de 2024.

4.1.4. Ajuste das ferramentas de busca

Com o fim das etapas anteriores, as quais permitiu clareza das instituições, documentos e termos de buscas com os quais trabalharíamos, além da estipulação de um calendário de análise de dados e os primeiros levantamentos documentais realizados, investiu-se esforços em buscas ativas tendo por foco instituições específicas, notadamente aquelas ligadas à atividade policial circunscrita a crimes financeiros e crimes comumente realizados em fronteira, ou seja, condutas que não haviam sido capturadas com as estratégias anteriores. São elas, “GAFI”, “Ameripol”, “Interpol”, escolhidas em função do saber específico da equipe do FBSP.

4.2. TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

Os dados foram tratados no Excel, por meio da disposição sistematizada dos instrumentos legais em tabela, cuja codificação expõe-se a seguir.

- a. Coluna A —→ Alcance

As normas de direito internacional neste documento foram categorizadas em “internacional-multilateral”, quando se dirigem aos membros da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos; “Internacional-bilateral” quando se trata de convenção, tratado ou acordo entre o Brasil e outro país, ou uma organização internacional; “normas do GAFI”, essas não refletem exatamente normas de direito internacional, pela própria natureza do GAFI (instância que reúne governos de países), tal qual descrito anteriormente, embora suas decisões tenham tanto ou mais enforcement que muitos documentos internacionais propriamente ditos. A classificação escolhida para essas normas busca respeitar essa particularidade. Por fim, as normas de direito produzidas pelo Brasil, como efeito direto ou indireto das normas internacionais, foram classificadas como “nacional”.

- b. Coluna B —→ Nome oficial do documento

Refere-se à maneira segundo a qual o documento foi oficialmente nomeado. Em alguns casos, será oferecido entre parênteses o nome ou a expressão segundo a qual o documento é conhecido ou referido no Brasil.

- c. Coluna C —→ Força normativa

Indicação mínima da força exercida pelo instrumento para fazer valer a aplicabilidade da norma internacional, a coibição. Os documentos foram tradicionalmente classificados no Direito Internacional Público de acordo com o art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça²⁶ em tratados/convenções internacionais, costumes internacionais e princípios gerais de direito. Ao longo do tempo, outros atos não listados no art. 38 como os atos unilaterais dos

26 Previsão estabelecida ainda no Estatuto da Corte Internacional, criado em 1920, diante da necessidade de precisão das estruturas para os julgamentos. “Artigo 38. 1. A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito internacional as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar; 2. as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; 3. o costume internacional como prova de uma prática geralmente aceita como direito; 4. os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas; 5. as decisões judiciais e as doutrinas dos publicitários de maior competência das diversas nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59. 6. A presente disposição não restringe a faculdade da Corte para decidir um litígio ex aequo et bono, se convier às partes”.

Estados, as decisões das organizações internacionais e o chamado *soft law*²⁷ foram reconhecidos como fonte de direito internacional. Esses últimos nos interessam diretamente, pois a maior parte da produção documental internacional em matéria de regulação da atividade policial se encontra naquele grupo. Os instrumentos encontrados foram categorizados em planilha excel da seguinte forma. Quanto aos documentos internacionais, (i) “Convenção/Tratados” são os documentos que geram direitos e obrigações, de modo que sua inobservância é capaz de gerar responsabilidade perante a comunidade internacional. Evocam normas gerais e são produzidos por procedimento específico, que depende de aval expresso dos países para a sua existência e validade; (ii) “Sentença Internacional” são os documentos que foram produzidos por organismo internacional com natureza jurisdicional, em relação a episódio/evento específico e produziu normas direcionadas ao Brasil; (iii) “Principiologia internacional” são os instrumentos que emitem normas gerais recomendatórios. São exemplos desse tipo de documento as declarações, os códigos de conduta, os princípios básicos, conjunto ou corpo de princípios, os guias de ação, recomendações, dentre outros. Embora não tenham força vinculante, esses documentos tem relevância jurídica, dado que seu conteúdo contribui para o processo de interpretação de atos jurídicos. Nos estudos tradicionais de Direito Internacional Público, essa categoria alcança também o chamado *Soft Law*. Quanto aos documentos nacionais²⁸ esses foram classificados como: “Lei” os instrumentos que têm força de lei, neste grupo estão: “Leis ordinárias” que são aqueles instrumentos aprovados pela maioria dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal presentes durante a votação; “Decreto-Lei” aqueles que têm força de lei e foram expedidos por Presidentes da República em períodos autoritários: de 1937 a 1946 e de 1964 a 1985. Nossa atual Constituição não prevê a criação de novos decretos-lei, embora alguns Decretos-Leis ainda permanecem em vigor; “Códigos”, aqueles que reúnem, em uma única Lei, normas de um mesmo ramo do direito. E ainda, os “Decretos”, que são os instrumentos editados pelo/a Presidente da República para dispor sobre a organização da administração pública. No âmbito de qualquer dos três poderes, foram classificadas como “Resolução”, “Portaria” e “Recomendação” as normas jurídicas que regulam matérias privativas de um dado ente administrativo, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo. Por fim, “Sentença nacional”, assim classificados os documentos oficiais emanados por tribunais brasileiros, de jurisdição com alcance nacional, portanto, Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, guardadas as suas especificidades. Nessa categoria incluiu-se sentenças propriamente ditas e decisões cautelares que buscavam incidir sobre a atividade policial.

d. Coluna D —> Emenda/descrição oficial

Texto segundo o qual o instrumento é descrito por ele mesmo ou pelo organismo emissor em seu portal oficial.

27 Sob essa designação encontra-se um amplo e variado conjunto de documentos, emitidos por uma diversidade de atores internacionais (não necessariamente organizações internacionais plenas). Salem Hikmat Nasser (2005) explorou juridicamente a complexidade dos atos que essa categoria engloba: “[e]ntende-se por *soft law*, basicamente: (1) normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que apresentam caráter de generalidade ou principiológico que impossibilite a identificação de regras específicas e claras; (2) normas que prevêm, para os casos de descumprimento, ou para resolução de litígios delas resultantes, mecanismos de conciliação, mediação, ou outros, à exceção da adjudicação; (3) atos concertados, produção dos Estados, que não se pretende sejam obrigatórios. Sob diversas formas e nomenclaturas, esses instrumentos têm em comum uma característica negativa: em princípio todos eles não são tratados; (4) as resoluções e decisões dos órgãos das organizações internacionais, ou outros instrumentos por elas produzidos, e que não são obrigatórios; (5) instrumentos preparados por entes não estatais, com a pretensão de estabelecer princípios orientadores do comportamento dos Estados e de outros entes, e tendendo ao estabelecimento de novas normas jurídicas”. NASSER, Salem Hikmat. Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a *soft law*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 25.

28 Definições baseadas naquelas oferecidas pelo portal oficial do Planalto. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1> Acesso 20 de abril de 2024.

e. Coluna E —> Força vinculante dos instrumentos internacionais

Indicação por meio de “X” dos documentos internacionais que tem força vinculante, isto é, que pelas características de sua produção e dos consensos internacionais a respeito de sua aplicabilidade este não estaria sujeito à vontade de qualquer ator político interno aos países.

f. Coluna F —> Data de Publicação

Data em que o documento foi oficialmente publicado.

g. Coluna G —> Data da entrada em vigor perante a comunidade internacional

Um instrumento de direito público internacional entra em vigor conforme o que for acordado pelos organismos contratantes. Se não houver disposição específica a respeito desse termo inicial, o tratado internacional entrará em vigor tão logo se obtenha o consentimento em obrigar-se por ele, por todos os Estados que fazem parte da sua negociação, de acordo com o artigo 24 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, que dispõe que:

1. Um tratado entra em vigor na forma e na data previstas no tratado ou acordadas pelos Estados negociadores.
2. Na ausência de tal disposição ou acordo, um tratado entra em vigor tão logo o consentimento em obrigar-se pelo tratado seja manifestado por todos os Estados negociadores.
3. Quando o consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado for manifestado após sua entrada em vigor, o tratado entrará em vigor em relação a esse Estado nessa data, a não ser que o tratado disponha de outra forma.
4. Aplicam-se desde o momento da adoção do texto de um tratado as disposições relativas à autenticação de seu texto, à manifestação do consentimento dos Estados em obrigarem-se pelo tratado, à maneira ou à data de sua entrada em vigor, às reservas, às funções de depositário e aos outros assuntos que surjam necessariamente antes da entrada em vigor do tratado (Organização das Nações Unidas, 1986).

h. Coluna H —> Data de entrada em vigor no Brasil

Data em que o Brasil incorporou internamente o instrumento na forma da legislação nacional.

i. Coluna I —> Organização/es autoras

Nome do organismo de direito internacional, ou instância nacional autora do instrumento.

j. Coluna J —→ Local

Cidade onde foi promulgado o instrumento.

k. Coluna K —→ Estrutura do texto

Indicações de elementos que permitiriam inferir minimamente o tamanho do texto e ajudar a calibrar a fase de análise.

l. Coluna L —→ Exclusivo da atividade policial? (S/N)

Indicação mínima se o documento tem conteúdo exclusivo referente à atividade policial, ou se esse objeto aparece de forma secundária dentro de outros temas ou objetos.

m. Coluna M —→ Somente item específico sobre a polícia

Casos nos quais o instrumento trazia a atividade policial apenas como objeto secundário. A coluna serve para localizar exatamente aonde está a menção ou a indicação da atividade policial.

n. Coluna N —→ Meio de internalização no Brasil (caminhos de entrada no Br)

Instrumento ou meio através do qual se dá o processo de internalização do documento. Essa categorização se afasta das teorias monistas e dualistas de Direito Internacional Público, porque a pesquisa exploratória mostrou que a entrada desses instrumentos se dá de forma muito diversificada.

o. Coluna O —→ Etapa de internalização

Etapa formal do processo de internalização oficial.

p. Coluna P —→ Ref. Explícita

Indicação de referência explícita de instrumentos internacionais anteriores.

q. Coluna Q —→ Acesso (link)

Link de acesso ao documento original.

r. Coluna R —→ Observações

Notas de qualquer natureza.

s. Coluna S —→ versão em português oficial ou não

Disponibilização de documento que traz o instrumento, em português brasileiro ou de Portugal, em versão oficial ou não.

t. Coluna T —→ Código do documento na base (PDF)

Código de busca do documento na base de dados formada por documentos baixados.

u. Coluna U —→ Tipo de atividade normatizada

Tema/s central/is do instrumento.

v.Coluna V —→ Polícia impactada

Polícias integrantes do sistema de segurança pública brasileiro cuja norma emitida incide ou poderia incidir

w. Coluna W —→ Década

Agrupamentos dos instrumentos em intervalos de 10 anos.

x. Coluna x —→ Gestão federal

Agrupamentos dos instrumentos por gestão federal.

y. Coluna y —→ Código do documento em português(PDF)

Código de busca do documento na base de dados formada por documentos baixados em português.

z. Coluna z —→ Aspecto regulado

Agrupamento dos instrumentos por aspecto da atividade policial regulada. Embora muitos documentos incorpore em seu texto um conjunto variado de aspectos da atividade policial, buscou-se, a partir da leitura realizada, a organização dos documentos a partir de onze grandes categorias que permitissem uma visão geral do conjunto dos documentos encontrados, por meio da identificação de atividades que preponderavam entre as preocupações cristalizadas nos documentos, são elas: “Atos de investigação”, diz respeito a instrumentos referentes à atividade investigativa de condutas identificadas como crime; “Interação com grupos vulnerabilizados”, documentos normativos que abordaram a interação de policiais com pessoas e comunidades negras, pessoa com deficiência, idosos, mulheres, crianças, adolescentes e jovens, comunidades tradicionais, no âmbito do cumprimento do exercício profissional da atividade policial; “Prevenção e repressão de má conduta policial”, instrumentos referentes à disciplina e ética policial de modo a prevenir má conduta no cumprimento do exercício profissional. Também estão nesse grupo documentos que visam condutas que podem ser identificadas como “violência policial”, de modo a reprimi-

-las, responsabilizá-las, ou que buscam o aperfeiçoamento de práticas que visem suprimí-las ou reduzi-las; “Atos de aprisionamento”, documentos que fazem referência a atos ligados à execução de prisão-pena e prisões cautelares, referentes à atividade policial, como escolta e vigilância prisional; “Direitos humanos de policiais” aqueles documentos que ao mesmo tempo que buscaram proteger e garantir direitos humanos em geral, de todas as pessoas e grupos, também (e por isso) limitaram direitos de pessoas que exercem a atividade policial; “Combate ao crime organizado”, documentos que explicitamente mencionaram o enfrentamento ao “crime organizado”, ou condutas que podem ser interpretadas como crime organizado, a exemplo de tráfico de drogas e de pessoas, terrorismo, lavagem de dinheiro, dentre outras práticas; “Proteção policial de público específico”, documentos normativos que visaram o acionamento de policiais para a segurança de evento internacional realizado no Brasil (todos “internacionais-bilaterais”); “Vigilância transfronteiriça”, documentos que buscaram incidir sobre a vigilância e perseguição em área de fronteira entre dois ou mais países; “(re)organização do sistema de segurança pública”, documentos que buscaram propor e regular a alteração sistêmica de organizações/instituições de segurança pública, ou o conjunto de suas atribuições e seus sistemas; “Parametrização do uso da força”, instrumentos normativos que visaram a regulação de ferramentas de trabalho policial letais e não letais. Essas categorias foram produzidas com esforços similares àqueles empregados na produção de teorização enraizada em dados.

O cruzamento de categorias no próprio Excel e leituras analíticas dos documentos, realizadas entre 03 de março e 25 de julho, permitiram a produção dos resultados que serão explorados nas seções a seguir. Primeiro, através de um balanço geral, e na sequência, por meio da análise detalhada de dispositivos específicos.

5. Quadro geral dos instrumentos identificados

Essa seção apresenta o balanço geral dos documentos encontrados. Os resultados do levantamento realizado apontam que a regulação da “atividade policial” está tão difusa quanto é o conjunto de atribuições que cabem à “polícia” no país e nas diversas normas produzidas em contexto internacional.

No que concerne ao Brasil, especificamente, a regulação da atividade policial por meio de instrumento que vise conferir atribuições, fornecer suporte jurídico a ações, prover mecanismo de controle, fiscalização e transparência a partir de uma cadeia de ações e atores, definitivamente, ainda não ocorreu em sua plenitude, nem por iniciativas próprias²⁹, tampouco em resposta a iniciativas internacionais – muito embora o Brasil tenha documentado altas taxas de letalidade policial, ao menos desde o ano de 2013, quando o Fórum Brasileiro de Segurança Pública iniciou a sistematização da contagem.

No conjunto dos documentos, o controle dos profissionais e das instituições que exercem a segurança pública não apareceu como uma prioridade dentro das normas que vinculam o país de forma obrigatória, internacionalmente. Pelo menos não na última década, quando se observa um aumento dessa produção documental.

Nesse sentido, chama a atenção ainda, que parte significativa dos principais instrumentos relativos à “atividade policial”, em sentido estrito, não ganhou status de convenção ou tratado internacional, circunscrevendo-se tão somente a código de conduta, declarações e princípios orientadores. Esse fato teve implicação na maneira segundo a qual esses documentos são interpretados pelas instituições brasileiras e internalizados no arcabouço normativo do país.

Ainda em termos de balanço geral, é interessante notar que a agenda internacional de enfrentamento ao racismo no debate sobre polícia e policiamento ainda não foi capaz de se concretizar em um arcabouço normativo internacional próprio neste tema. Nesse contexto, as normas internacionais vinculantes de direitos humanos contra a discriminação são silentes no que concerne à regulamentação da atividade policial na interação com minorias historicamente discriminadas, explicitando um vácuo entre o debate público iniciado na década 1960 e aquele visibilizado no começo dos anos 2000, na Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância³⁰, e a produção de instrumentos legais vinculantes de combate ao racismo de forma pragmática.

Dos 162 instrumentos levantados, 79 é resultado de relações internacionais, isto é, 49% do total tratava-se de documentos que materializavam a atuação de organismos internacionais ou é fruto de pactos bilaterais ou multilaterais.

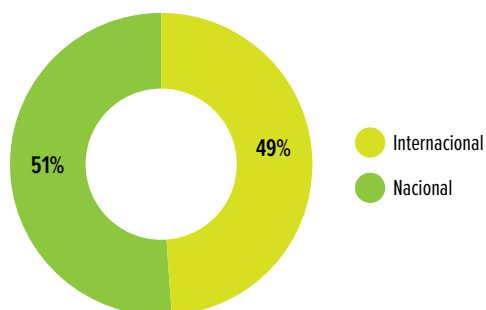
29 FERREIRA, Poliana da Silva. Entre os quatro poderes: quadros normativos, conflitos institucionais e outros obstáculos à responsabilização da polícia que mata. In.: MACHADO, Maíra Rocha. Justiça criminal entre poderes. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

30 Conferência promovida pela ONU, que ocorreu entre 31 de agosto e 8 de setembro de 2001 em Durban, na África do Sul. Naquela ocasião foram estabelecidas a Declaração e Programa de Ação de Durban, documentos que instigavam ações da comunidade internacional para combater o racismo. Dez anos depois, em 2011, na comemoração de aniversário daquela Conferência, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou uma reunião em Nova York, na qual os líderes mundiais se posicionaram em Plenário, por consenso, para afirmar a “forte determinação em fazer a luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata e a proteção das vítimas, uma alta prioridade para [seus] países”. O Brasil participou ativamente daquela conferência e assinou a declaração.



Já aqueles documentos de origem nacional totalizaram 83, ou seja, 51% do total. No gráfico que segue, é possível observar que a produção nacional em alguma medida acompanha de forma proporcional a produção internacional de instrumentos de regulação da atividade policial.

Distribuição dos 162 documentos por origem



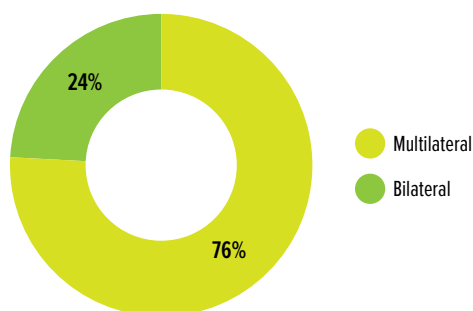
Fonte: Elaboração Própria.

Como se pode imaginar, trata-se de conjunto muito diversificado de documentos, cuja forma de produção, por ser distinta entre si, impede que generalizações empíricas de alta projeção possam ser formuladas. Assim, embora limitadas por esse elemento característico desse conjunto documental, avança-se nas próximas duas subseções, com uma análise descritiva dos principais achados.

5.1. INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

Esta subseção expõe o resultado da análise dos 79 documentos internacionais encontrados. Esse conjunto de documentos é formado por aqueles atos que resultam da atuação de diferentes sujeitos de direito internacional. Para a presente pesquisa foi fundamental diferenciar os documentos resultantes de relações bilaterais, isto é, aquelas que o Brasil estabeleceu sozinho com outro país ou organismo internacional, daqueles que resultaram de relações multilaterais, ou seja, aqueles documentos que são resultado de pactos realizados entre o Brasil e um conjunto de outros sujeitos de direito internacional. Os documentos que materializaram atos multilaterais corresponderam à maioria dos documentos encontrados, foram 60 documentos desse tipo. Já os bilaterais corresponderam a 19 documentos internacionais, isto é, 24% dos 79 encontrados, tal qual representado no gráfico a seguir.

Origem das relações das quais os documentos são fruto



Fonte: Elaboração Própria.

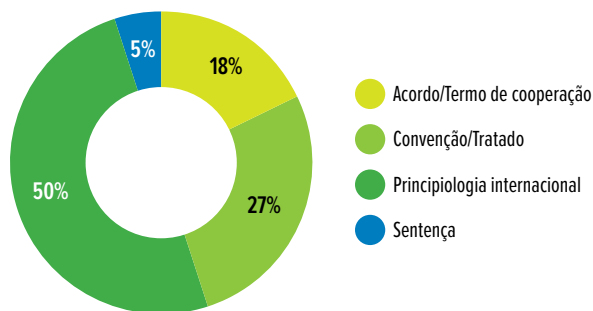
As relações internacionais bilaterais seguem ritos e formalidades distintos das multilaterais. Por isso, os documentos originados desse tipo de relação requerem análise particularizada. Diante disso, exploram-se os dois tipos de documentos de maneira apartada, nos itens a seguir.

5.1.1. Instrumentos multilaterais

Dentro desse grupo, que é composto de 60 documentos, também há uma grande diversidade. Nesse conjunto, foram identificados 11 acordos ou tratados de cooperação multilateral, 16 convenções de combate ao crime organizado e/ou defesa de direitos humanos, ou outros, 30 documentos de natureza principiológica, e 3 sentenças internacionais.

Portanto, no que concerne à força normativa dos instrumentos internacionais, pelo menos metade deles não tem qualquer obrigatoriedade no território brasileiro, isso porque constituem normas principiológicas, cujo descumprimento não gera uma sanção internacional. Apenas 32% dos instrumentos identificados correspondem àqueles que têm força normativa vinculante e dizem respeito a convenções ou tratados e sentenças internacionais referentes a casos de violação de direitos humanos, ou seja, apenas pouco menos de um terço são capazes de gerar constrangimento jurídico de fato. No gráfico a seguir, observa-se a categorização dos 60 documentos que contaram com a participação de mais de dois sujeitos de direito internacional para a sua elaboração, sempre em temas afetos à atividade policial.

Diversidade dos 60 instrumentos internacionais que abordam aspectos da atividade policial



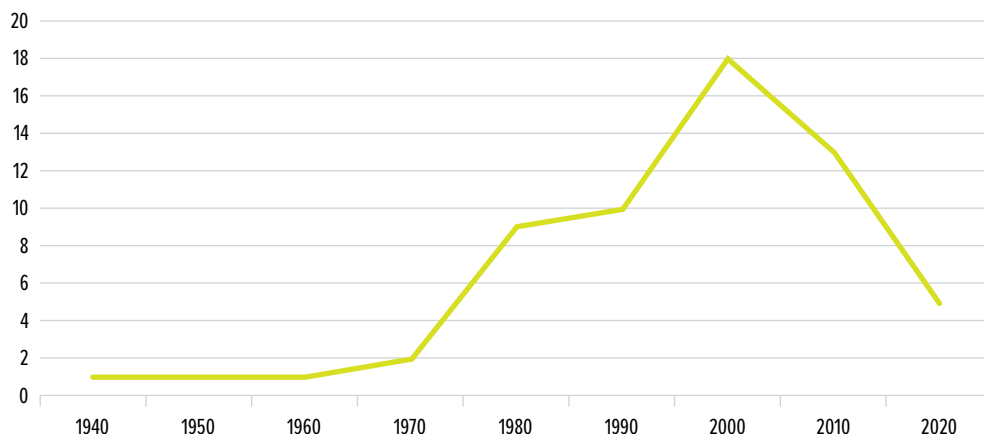
Fonte: Elaboração Própria.

Como se vê, os tratados ou convenções totalizaram 27,0% do total de instrumentos internacionais em que há menção a algum aspecto da atividade policial, mas esses não tinham essa como objeto exclusivo, reservando apenas parte do seu conteúdo para tratar questões relacionadas à temática central de interesse deste relatório. Em 5% do conjunto de documentos internacionais estão as sentenças internacionais.

O conjunto desses 60 instrumentos internacionais mapeados não estão igualmente distribuídos ao longo dos anos. No gráfico a seguir, é possível observar o gradual aumento até os anos 2000 e a subsequente queda das publicações oficiais dos instrumentos internacionais relativos à algum aspecto da atividade policial.



Distribuição dos instrumentos internacionais no tempo



Fonte: Elaboração Própria.

Também é importante salientar que não há uniformidade em relação ao tipo ou aspecto da atividade policial regulada. Na tabela a seguir descreve-se, em linhas gerais, essa produção normativa internacional, na qual há de fato uma concentração maior de algumas agendas, como o combate ao crime organizado e a prevenção e repressão de má conduta policial, mas também de outros aspectos relevantes, como a interação com grupos vulnerabilizados e as atribuições que são executadas em território de fronteira.

Aspecto da regulação da atividade policial prevalente no documento	Objeto da regulação
(re)organização do sistema de segurança pública	Acordo operacional para a implementação de mecanismos (troca) de informações migratórias entre os estados partes do mercosul e estados associados, com vistas a estabelecer meios coordenados de consulta, verificação e troca de informações de pessoas e outras relacionadas, com fins migratórios tendentes a facilitar a mobilidade das pessoas entre seus respectivos territórios e para fortalecer a cooperação para a prevenção de crimes de ordem transnacional, especialmente aqueles relacionados com o contrabando de migrantes, o tráfico de pessoas, a falsificação de documentos de identificação e de viagem e a troca de qualquer antecedente criminal, policial e judicial ou outro que possa ter impacto sobre a legislação migratória e a segurança cidadã, de acordo com o ordenamento interno de cada Parte e com suas capacidades legais, operacionais, administrativas e técnico-informáticas
Atos de aprisionamento	Acordo sobre mandado mercosul de captura e procedimentos de entrega entre os estados partes do mercosul e estados associados. O Mandado Mercosul de Captura é uma decisão judicial emitida por uma das Partes (Parte emissora) do acordo, com vistas à prisão e entrega por outra Parte (Parte executora), de uma pessoa procurada para ser processada pelo suposto cometimento de crime, para que responda a um processo em curso ou para execução de uma pena privativa de liberdade; Transferência de pessoas condenadas e a devida observância do direito de pessoas sob custódia do Estado; Princípios orientadores proibitivos de tortura e uso de tratamento cruel e desumanizadores e penas degradantes; Corpo de princípios pela proteção de todas as pessoas sob qualquer forma de detenção ou aprisionamento; princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas
Atos de investigação	Princípios básicos sobre a independência do judiciário (no caso do objeto desta pesquisa, cabe lembrar que a Justiça Militar dos estados conta com a participação de policiais militares em sua composição); Princípios sobre a efetiva prevenção e investigação de execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais; convenção para o combate aos crimes cibernéticos

Continua

Aspecto da regulação da atividade policial prevalente no documento	Objeto da regulação
Combate ao crime organizado	Convenção de Palermo contra a transnacionalização do crime; Tratado sobre o comércio de armas; Protocolo de cooperação entre os países de língua portuguesa no domínio da segurança pública; Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação; acordo sobre o combate ao tráfico de migrantes no Mercosul; acordo de cooperação em matéria de segurança regional do Mercosul; Protocolo para eliminar o comércio ilícito de produtos de tabaco
Direitos humanos de policiais	Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo adicional à Convenção americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, ambos os documentos tratam da garantia de direitos humanos para todas as pessoas, e por isso, restringe direitos das pessoas que exercem atividade policial
Interação com grupos vulnerabilizados	Convenções, protocolos e declarações com vistas à proteção e garantia de direitos de mulheres, crianças, jovens, idosos, pessoas negras, pessoas com deficiência, vítimas de crimes e abuso de poder
Parametrização do uso da força	Documentos que buscaram enfatizar a busca por parametrização do uso da força, de armas menos letais e da arma de fogo por policiais e outros aplicadores da lei
Prevenção e repressão de má conduta policial	Documentos de natureza jurisdicional que emitem diretrizes específicas para o Brasil (em resposta a casos nos quais houve o reconhecimento da violação de direitos humanos por parte do Brasil, através do exercício da atividade policial); Convenções contra a tortura, a corrupção e desaparecimentos forçados; código de conduta para policiais e outros aplicadores da lei; protocolos e princípios para a efetiva investigação e documentação de tortura tratamentos cruéis e penas desumanas e degradantes
Proteção policial de público específico	Suporte à crise de segurança no Haiti
Vigilância transfronteiriça	Acordo de cooperação policial aplicável aos espaços fronteiriços entre os estados partes do mercosul; convenção sobre o mar territorial e a zona contígua, no que concerne às medidas de prevenção das infrações às suas leis de polícia aduaneira, fiscal, sanitária ou de emigração sobre o seu território ou no seu mar territorial e na repressão às infrações às mesmas leis, praticadas no seu território ou no seu mar territorial

Esses aspectos regulados em verdade representam uma evolução nas preocupações e na forma com a qual sujeitos internacionais abordam essas questões e se apropriam do próprio direito internacional para construir soluções visando os mais diferentes desafios, alguns dos quais incide sobre o objeto da presente pesquisa. A tabela abaixo ilustra a distribuição da regulação de alguns aspectos da atividade policial no tempo.

Aspecto da regulação da atividade policial prevalente no documento	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	Total
(re)organização do sistema de segurança pública								1		1
Atos de aprisionamento					3	3	1	2	1	10
Atos de investigação					1		1	1		3
Atos de investigação					1					1
Combate ao crime organizado						1	8	5		14
Direitos humanos de policiais			1			1				2
Interação com grupos vulnerabilizados	1				2	3	3	1		10
Parametrização do uso da força						1			1	2
Prevenção e repressão de má conduta policial				2	2	1	5	1	2	13

Continua



Aspecto da regulação da atividade policial prevalente no documento	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	Total
Proteção policial de público específico								1	1	2
Vigilância transfronteiriça		1						1		2
Total Geral	1	1	1	2	9	10	18	13	5	60

5.1.2. Instrumentos bilaterais

Os documentos bilaterais encontrados expressam em alguma medida as particularidades das relações entre o Brasil e outros países ou organizações. Deste conjunto de documentos, que representa 24% do total de instrumentos internacionais encontrados, tem-se desde documentos requerendo a proteção policial para participantes de eventos específicos sediados no Brasil, demandas de cooperação judiciária em matéria penal, com vistas a atos de investigação, e atos de combate ao crime organizado, envolvendo inclusive a atuação proativa de instituições financeiras. Esses aspectos da atividade policial não se restringiram a acordos com os países vizinhos nas américas, mas alcançou países de outros continentes e até o serviço europeu de polícia. Entre os 19 documentos, encontram-se:

Quantidade de documentos	Aspecto da atividade policial regulado	Objeto da regulação
1	Atos de aprisionamento	Cooperação entre Brasil e México “com o intuito de reprimir a criminalidade e combater a impunidade de seus atores”, no texto as partes se comprometem a “entregar reciprocamente em extradição, em conformidade com as disposições do presente Tratado, as pessoas que se encontrem no seu território e que devam ser submetidas a processo penal ou à imposição ou execução de sentença que implique na privação de liberdade” (DI42, 2023)
2	Atos de investigação	Acordos de cooperação judiciária em matéria penal, com vistas à assistência mútua para “atuar em procedimentos de investigação ou processos judiciais relacionados à prática de uma infração penal”, com a França (DI35, 2024; DI36, 1999)
5	Combate ao crime organizado	Facilitação e promoção de investimentos mútuos entre o Brasil e a República Democrática de São Tomé e Príncipe “por meio do estabelecimento de marco adequado de tratamento dos investidores e de seus investimentos”, o que inclui “impedir a realização de uma transferência, se tal transferência puder ser impedida ao amparo de suas leis relativas a: falência, insolvência ou proteção dos direitos dos credores; infrações penais; relatórios financeiros ou conservação de registros de transferências, quando seja necessário para colaborar com autoridades policiais ou com reguladores financeiros; ou garantia de cumprimento de decisões no âmbito de procedimentos judiciais ou administrativos (DI41, 2023)
		Acordo entre o Brasil e a Índia sobre assistência jurídica mútua em matéria penal, para dentre outras tarefas, “a) identificar, rastrear, pesquisar, localizar, restringir, apreender, confiscar, bloquear e alienar produtos e instrumentos do crime, incluindo aqueles relacionados ao terrorismo, crimes econômicos, crimes cibernéticos e assistência em processos relacionados, desde que permitido pelas leis da Parte Requerida; b) obtenção de provas e obtenção de depoimentos de pessoas; c) fornecimento de informações, documentos e outros registros, inclusive registros criminais e judiciais; d) localização de pessoas e objetos, incluindo sua identificação”. O texto lembra em seu preâmbulo a “importância particular de combater atividades criminosas graves, incluindo corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, infrações econômicas, armas de fogo, munições, explosivos, crime organizado, crimes cibernéticos, terrorismo e financiamento do terrorismo” (DI44, 2020)
		Acordo básico de cooperação técnica, científica e tecnológica entre o Brasil e a Bolívia para a implementação do projeto “fortalecimento da capacidade operativa da polícia boliviana e da polícia rodoviária federal no combate aos crimes contra os direitos humanos” (DI49, 2019)
		Acordo de cooperação entre o Brasil e o Estado de Israel para cooperação em segurança pública, prevenção e combate ao crime organizado (DI54, 2019)
		Acordo de cooperação estratégica entre o Brasil e o Serviço Europeu de Polícia (DI55, 2017)

Continua



9	Proteção policial de público específico	Acordo entre o Brasil e entidades que visavam a proteção policial de participantes de eventos específicos realizados em território nacional, os nove identificados foram: “reunião preparatória regional de América Latina e Caribe para a segunda sessão do grupo de trabalho aberto "ad hoc" sobre um painel científico-político sobre químicos, resíduos e prevenção à poluição”, “Reunião preparatória regional de América Latina e Caribe para a quinta conferência das partes da convenção de Minamata sobre mercúrio (COP-5) e a reunião associada preparatória à COP-5 de representantes de povos indígenas na América Latina e Caribe”, encontro sobre “Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES)”, “realização do curso de treinadores mestres “buddy first aid course”, “reunião preparatória regional de América Latina e Caribe para a terceira conferência das partes da convenção de minamata sobre mercúrio (COP3)”, “Simpósio das Nações Unidas/Brasil sobre Tecnologia Espacial Básica”, “reunião do grupo ad hoc de especialistas técnicos para a avaliação e manejo de riscos”, “reunião do fórum de governança da internet em 2015” e “Realização da Reunião do Comitê Executivo e da 75ª Sessão da Assembléia Geral da OIPC-INTERPOL”.
2	Vigilância transfronteiriça	Ajuste complementar ao Acordo básico de cooperação técnica, científica e tecnológica entre o Brasil e a Bolívia para a implementação do projeto "fortalecimento da capacidade operativa da Polícia Boliviana e da Polícia Rodoviária Federal na luta contra o narcotráfico em rodovias e delitos conexos de impacto transfronteiriço" (DI48, 2019) Ajuste Complementar ao Acordo básico de cooperação técnica, científica e tecnológica entre o Brasil e a Bolívia para a implementação do projeto "fortalecimento da capacidade operativa da Polícia Boliviana e da Polícia Rodoviária Federal na luta contra os crimes transnacionais nas rodovias" (DI50, 2019)

5.2. INSTRUMENTOS NACIONAIS

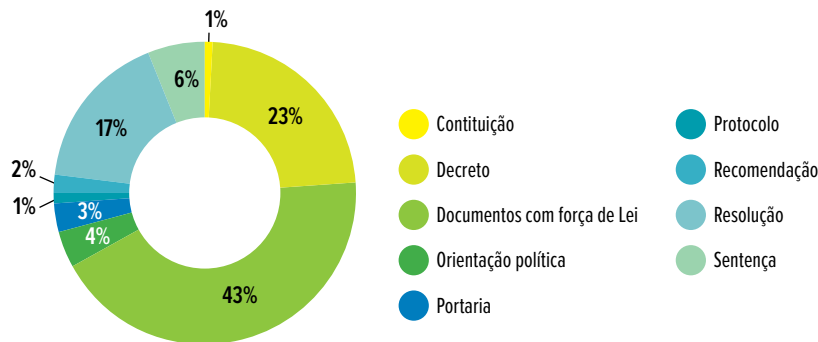
Já entre os documentos nacionais, dos 83 identificados, a força normativa esteve pulverizada entre:

CONSTITUIÇÃO	1
Decreto	19
Documentos com força de Lei	36
Orientação política de outra natureza	3
Portaria	2
Protocolo	1
Recomendação	2
Resolução	14
Sentença	5

Essa diversidade documental pode ser observada no gráfico abaixo, no qual se pode constatar a distribuição dos documentos com força de lei (leis ordinárias, decretos-lei, decretos-legislativos) em 43% dos casos, decretos presidenciais em 23%, sentenças em 6% e entre aqueles provenientes de órgão de execução, ou seja, portarias, recomendações e resoluções, em 23% dos casos, e em 5% documentos com orientações políticas de outra natureza:



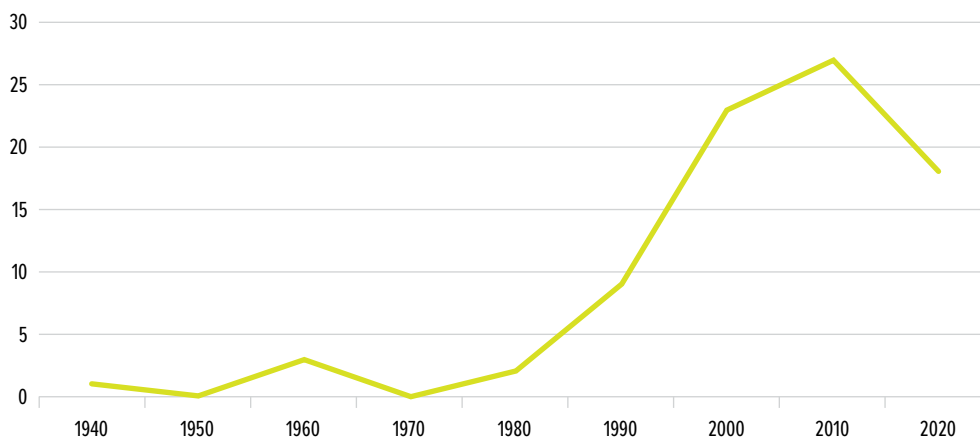
Diversidade de instrumentos nacionais que abordam algum aspecto da regulação da atividade policial



Fonte: Elaboração Própria.

A produção desses instrumentos não é uniforme no tempo, e em alguma medida, obedece às dinâmicas internacionais. No gráfico a seguir, é possível visualizar a distribuição dos instrumentos vigentes até a data de fechamento deste relatório. Como se faz notar, há muita similaridade com a representação gráfica referente aos documentos internacionais.

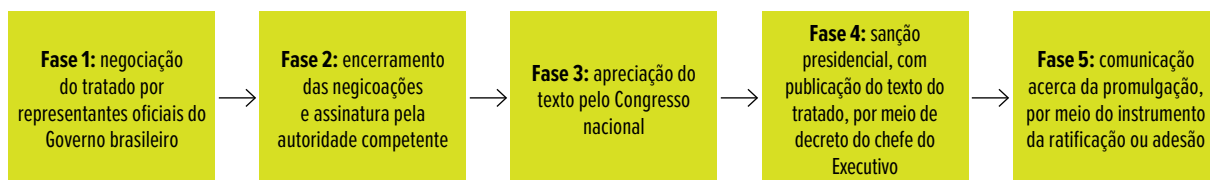
Distribuição dos instrumentos nacionais no tempo, por décadas



Fonte: Elaboração Própria.

Esse comportamento pode ser explicado porque parte significativa da produção nacional apenas internaliza formalmente a produção internacional, através de decretos legislativos e de decretos presidenciais, e de outros documentos provenientes do Poder Executivo, mantendo as proporções e fazendo jus aos procedimentos multifásicos de internalização, que contam com as seguintes etapas:

Fases da internalização dos instrumentos internacionais multifásicos

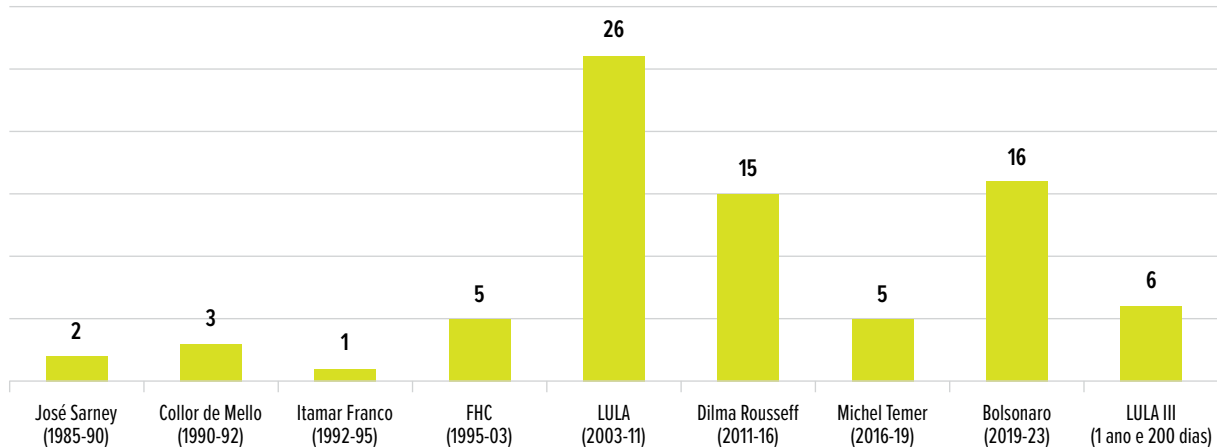


Fonte: Elaboração Própria.

Obs.: Quadro construído a partir da leitura dos documentos encontrados.

Uma outra maneira de observar essa produção no tempo, é associando-a às gestões presidenciais, conforme o gráfico abaixo, elaborado considerando-se apenas os 79 instrumentos nacionais que foram produzidos após a Constituição Federal de 1988, e que ainda estão vigentes:

Distribuição dos instrumentos nacionais promulgados e ainda vigentes, por gestão presidencial



Fonte: Elaboração Própria.

Muito embora a diversidade da fonte dos documentos limite a análise, tal qual o relatório decreve, o gráfico acima permite identificar o período de maior concentração desta produção, o que revela os períodos de maior engajamento institucional em temas que atingiram algum aspecto da regulação da atividade policial.

5.2.1. A Constituição Federal e seu papel

A Constituição Federal de 1988 traz incorporado uma gama de normas protetivas de direitos humanos e referentes à atividade estatal (da qual a atividade policial não deixa de ser uma espécie). Mas é importante frisar, a Constituição não regula ou regulamentada nada. Apenas distribui competências e direciona caminhos interpretativos para a tomada de decisão em todos os poderes constituídos.

Assim, a atividade policial é um dos temas que se encontram mais fragmentados no texto constitucional. Embora a atual constituição tenha um capítulo específico voltado para a segurança pública, a atividade policial não se resume às competências e atribuições de tarefas listadas no artigo 144 da constituição.

O referido artigo determina que a segurança pública deverá ser exercida para atingir a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio das seguintes polícias:

- polícia federal
- polícia rodoviária federal
- polícia ferroviária federal



- polícias civis
- polícias militares e corpos de bombeiros militares
- polícias penais federal, estaduais e distrital

Para cada uma dessas polícias haveria, constitucionalmente, um conjunto de atribuições, cuja concretização dependeria de regulamentação por normas específicas. Essas normas podem ser provenientes do congresso nacional, das assembleias legislativas e do poder executivo correspondente - estadual ou federal, a depender se a polícia identificada é órgão da União, do Distrito Federal ou de uma das unidades da federação.

Mas o próprio texto constitucional, no que concerne àquilo que é de matéria nacional, referente à União e alheio aos estados, municípios e Distrito Federal, determinou que, suas polícias são órgãos permanentes, que devem ser organizados e mantidos pela União, são elas:

→ **Polícia Federal**, que se destina a:

I - **apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União** ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras **infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme**, segundo se dispuser em lei;

II - **prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho**, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de **polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras**;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de **polícia judiciária da União**.

→ **Polícia rodoviária federal** destinada ao **patrulhamento ostensivo das rodovias federais**

→ **Polícia ferroviária federal** destinada ao **patrulhamento ostensivo das ferrovias federais**

→ **Polícias penais federais**, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal, cabe a segurança dos estabelecimentos penais federais

Além dessa lista é possível encontrar normas orientadoras referentes à atividade policial nacional e federal ao longo do texto constitucional nos capítulos e seções que tratam, mesmo que indiretamente, de infrações contra instituições da democracia brasileira – ataques ao Congresso Nacional, ao Supremo Tribunal Federal, ao Presidente da República, ao sistema eleitoral, sistema financeiro, sistema de previdência social federal, só para citar alguns exemplos –, da prevenção e repressão de condutas criminalizáveis sobre terras indígenas

pertencentes à União, repressão ao trabalho análogo ao escravo, fraudes do sistema de cotas das universidades federais, dentre outros temas referentes ao desenvolvimento social e ao enfrentamento de desigualdades social e política do país.

Na constituição federal ainda se encontram princípios que regem todo e qualquer agente público, sejam eles policiais, ou não, conforme dispõe o caput do artigo 37: “A **administração pública direta** e indireta de **qualquer dos Poderes da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**”. Esses princípios funcionam como regras orientadoras da interpretação e de execução de comandos normativos seja de que grau hierárquico for esse emanado, alcançando, portanto, todas polícias e seus respectivos mecanismos de controle e supervisão no país.

A atividade policial ainda deve refletir a proteção e garantia de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, conforme as disposições do artigo 5, da constituição federal, que determina que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, por meio da preservação e garantia da igualdade³¹, legalidade³², da proibição da tortura³³ e de penas cruéis³⁴, liberdade³⁵, a personalidade³⁶, privacidade³⁷, informação pública³⁸, dentre outros.

Além dessas normas orientadoras gerais, constitucionais, a atividade policial sofre a incidência de outras regras, as quais produzem a regulação propriamente dita. Essas regras podem ser organizadas em dois grupos, um com aquelas que são produto direto dos instrumentos internacionais, isto é, documentos que traduzem e internalizam oficialmente tratados e convenções, e que ocupam posição de supralegalidade, e outro com os documentos que foram produzidos sem necessariamente considerar os documentos internacionais para a sua existência, ou não o fizeram de forma explícita. Nesse grupo ainda se encontram as leis propriamente ditas, produto indireto das convenções e tratados ou elaborações criativas do Congresso Nacional. Na próxima seção discorre-se sobre esses dois grupos de documentos.

31 I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

32 II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei

33 III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante

34 XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e cruéis; XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado; XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral; L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação; LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária; LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

35 IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

36 X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação

37 XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

38 XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;



A seguir, sistematiza-se os tipos de documentos e o conteúdo da produção nacional de instrumentos de regulação de algum aspecto da atividade policial, sempre limitada àquilo que é de alcance nacional. A sequência narrativo-descritiva será orientada pelas dinâmicas políticas que se desenrolaram no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, relacionadas a fatos políticos que são de conhecimento público.

5.2.2. Arranjos institucionais: instrumentos supralegais, infraconstitucionais e seu contexto de produção

Até a década de 2000 a produção nacional de instrumentos que regularam algum aspecto da atividade policial esteve circunscrita à defesa geral e manifesta dos direitos humanos. Isso se refletiu no próprio texto da constituição de 1988, na internalização de instrumentos internacionais de proteção e garantia de direitos humanos, nas alterações subsequentes no texto constitucional, e na aprovação gradual e paulatina de convenções e tratados dos mais diversos temas, alguns dos quais se interseccionam com o objeto da pesquisa.

Nesse sentido, o próprio texto constitucional se torna uma chave de leitura importante para compreender as dinâmicas institucionais referentes à “camada internacional” de regulação da atividade policial, bem assim, de sua relação com os tratados e convenções internacionais, o que foi discutido no Supremo Tribunal Federal em 2009, durante julgamento de recurso extraordinário, em que ficou sedimentado que a hierarquia entre a constituição federal e os tratados e convenções internacionais está “ínsita em preceitos inequívocos seus, como os que submetem a aprovação e a promulgação das convenções ao processo legislativo ditado pela Constituição (...) e aquele que, em consequência, explicitamente admite o controle da constitucionalidade dos tratados (CF, art. 102, III, b)”³⁹. O Supremo Tribunal Federal naquela ocasião ainda afirmou que “os poderes públicos brasileiros não estão menos submetidos à Constituição quando atuam nas relações internacionais em exercício do *treaty-making power*. Os tratados e convenções devem ser celebrados em consonância não só com o procedimento formal descrito na Constituição, mas com respeito ao seu conteúdo material, especialmente em tema de direitos e garantias fundamentais”⁴⁰.

A sistematização dos diferentes documentos encontrados mostra que a “regulação da atividade policial” se encontra acomodada entre um conjunto de normas gerais e generalizantes referentes à proteção e garantia de direitos humanos – muitas das quais já foram incorporadas na própria Constituição Federal, de 1988 – e normas facultativas sobre controle e uso da força. A seguir discorre-se sobre elas.

a) Convenções e tratados

Neste primeiro grupo sistematizam-se convenções e tratados que buscam preservar direitos de qualquer ser humano, são normas que elencam diretrizes éticas que devem ser assumidas por instituições e agentes públicos que interagem com pessoas e bens públicos.

39 [RE 466.343](#), rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, j. 3-12-2008, P, DJE de 5-6-2009

40 [RE 466.343](#), rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, j. 3-12-2008, P, DJE de 5-6-2009

A primeira e mais convencional forma de entrada dos tratados e convenções no arcabouço normativo brasileiro é por meio do seguinte fluxo: negociações e assinatura do tratado ou convenção pelo representante legal brasileiro, aprovação do texto (e de sua tradução) por meio de decreto legislativo⁴¹ produzido pelo Congresso Nacional, que passa a ter força de Lei após a promulgação de decreto presidencial⁴², que exige a sua fiel execução, tal qual uma sanção presidencial de uma Lei. Lembra-se que se a convenção ou tratado é sobre direitos humanos, e for aprovado, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, será equivalente à emenda constitucional. Importante salientar ainda que esse fluxo explicita, antes de tudo, um conjunto de atos de natureza política, cujo início da execução depende da disposição e interesse dos chefes dos poderes legislativo e executivo.

Essa forma de entrada dos instrumentos normativos produziu um conjunto bem variado de documentos nacionais, referentes à atividade policial, que vai desde a proteção e garantia de direitos civis e políticos – com limitações por questão de segurança para aquelas pessoas que trabalham nas forças armadas e polícias⁴³ –, à prevenção e repressão de má conduta policial⁴⁴, interação com grupos vulnerabilizados⁴⁵, combate ao crime organizado⁴⁶, organização e disciplinamento de atos de aprisionamento e de atos de investigação⁴⁷, espelhando diretamente a produção internacional. A seguir explora-se, em linhas gerais, esse conjunto documental.

As convenções são importantes para essa pesquisa pois elas permitem a enunciação de normas gerais elementares para mediar a relação polícia-policiaados, como por exemplo, aquelas registradas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, e seu Protocolo Adicional sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de San Salvador). Ambos os documentos reafirmaram no continente americano o compromisso dos Estados-membros com o respeito aos direitos da pessoa humana, isto é, aqueles direitos que consagram **a essência de uma pessoa – direitos civis**

41 Espécie normativa que regula as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, dentre elas definir os termos definitivos sobre tratados, acordos ou atos internacionais. Constituição Federal, arts. 49 e 59, VI.

42 Espécie normativa privativa do chefe do executivo, disciplinada pelo art. 84 da Constituição Federal, com o fim de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, dentre outros. Constituição Federal, art. 84, IV.

43 DECRETO n. 678, de 06 de Novembro de 1992, que promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969; DECRETO n. 3.321, Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador.

44 DECRETO n. 5.687, Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003; Decreto n. 6.085, Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002; DECRETO n. 8.767, Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007. DECRETO n. 7.037, Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências.

45 DECRETO n. 1.973, Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994; DECRETO n. 6.949, Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

46 DECRETO n. 11.491, Promulga a Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001; DECRETO n. 5.015, Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; DECRETO n. 5.941, Promulga o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado em Nova York, em 31 de maio de 2001; Decreto n. 5.016, Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Decreto n. 5.017, Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; DECRETO n. 9.440, DE 3 DE JULHO DE 2018

Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; DECRETO Nº 5.007, DE 8 DE MARÇO DE 2004, Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil; DECRETO Nº 11.173, DE 15 DE AGOSTO DE 2022; Promulga o Tratado sobre o Comércio de Armas, firmado pela República Federativa do Brasil, em Nova York, em 3 de junho de 2013.

47 DECRETO n. 11.519, Promulga o Tratado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Confederação Suíça sobre a Transferência de Pessoas Condenadas, firmado em Brasília, em 23 de novembro de 2015, e outros dezoito de mesma espécie. DECRETO n. 11.491, Promulga a Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001.



e políticos, e os direitos econômicos, sociais e culturais –, de modo a consolidar as normas de proteção que já existiam na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Entre essas normas gerais, que cabem à atividade policial, estão a obrigação de os Estados respeitarem os direitos e liberdades reconhecidos naquela convenção e de garantirem seu livre e pleno exercício a “toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”⁴⁸.

Esses documentos consagraram ainda, como direitos civis e políticos, os direitos de personalidade, o direito à vida, o direito à integridade pessoal, a proibição da escravidão e da servidão, os direitos à liberdade pessoais, de religião, de crença e consciência, pensamento e expressão, além de garantias judiciais. Todos esses direitos e garantias alcançam, normativamente, a atividade policial.

Além desses direitos, incluem-se os direitos de gozar dos direitos de votar e ser eleito, de participar da direção dos assuntos públicos, e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. Neste sentido, a atividade policial também não está alheia aos direitos das pessoas se reunirem pacificamente e sem armas, e de se associarem.

Quanto a esse último direito, por questões de segurança, a Convenção sobre os direitos civis e políticos trouxe uma limitação para aquelas pessoas que exercem a atividade policial,

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.
2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.
3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia⁴⁹.

Pelas mesmas razões, outro direito que é limitado para as pessoas que exercem atividade policial é o direito de greve⁵⁰. Todos esses direitos já foram incorporados ao ordenamento jurídico pela própria Constituição Federal de 1988.

48 Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, entrou em vigor, para o Brasil, em 25 de setembro de 1992.

49 Art. 16, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

50 Art. 8, do Protocolo Adicional À Convenção Americana Sobre Direitos Humanos Em Matéria De Direitos Econômicos, Sociais E Culturais, “Protocolo De San Salvador”.

Essas normas gerais obrigatórias de garantia do direito à igualdade, à liberdade e à segurança para qualquer pessoa foram reforçadas, mais recentemente, pela Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, de 2013. As diretrizes éticas daquela convenção foram incorporadas no arcabouço normativo brasileiro por meio da regra do § 3º do art. 5º da Constituição, e trazem, especificamente no que concerne ao objeto do presente relatório, a necessidade de os Estados-membros comprometerem-se “a adotar legislação que **defina e proíba expressamente a discriminação e a intolerância, aplicável a todas as autoridades públicas e a todos os indivíduos ou pessoas físicas e jurídicas, tanto no setor público como no privado**”, bem como, a garantir “a adoção de medidas de qualquer natureza, **inclusive aquelas em matéria de segurança**, não discrimine direta ou indiretamente pessoas ou grupos (...)”⁵¹. Essas diretrizes tornaram **o enfrentamento do racismo, da discriminação racial, de gênero e orientação sexual** um aspecto relevante para o exercício da atividade policial.

Ainda nesse primeiro grupo, podem ser reunidas as normas gerais de prevenção e repressão à má conduta policial e à de outros agentes públicos, que foram cristalizadas em convenções que trataram (a) do banimento da tortura e da criação de mecanismos para a sua erradicação e da de outros meios de tratamento e punição cruéis e degradantes, (b) da prevenção do desaparecimento forçado, e (c) atos de corrupção. Nesses três casos, as convenções abordaram condutas que **são proibidas** de serem praticadas por agentes públicos que exercem a atividade policial, em qualquer que seja a força de segurança pública.

51 Artigos 7 e 8 da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013.

Problema a ser enfrentado	Conceito legal chave	Polícia alcançada
Tortura	"tortura" designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram ⁵² .	Todas as polícias ⁵³
Desaparecimento forçado	"desaparecimento forçado" consiste na prisão, detenção, seqüestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei ⁵⁴ .	Todas as polícias ⁵⁵
Corrupção	Considera-se corrupção as seguintes condutas, "Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público", "Tráfico de influências", "Abuso de funções", "Lavagem de produto de delito", "Encobrimento", "Obstrução da justiça" ⁵⁶ , dentre outras.	Todas as polícias ⁵⁷

Além da prevenção e repressão à "má conduta policial", que pode ou não ser identificada com crimes na legislação nacional, as normas gerais de caráter obrigatório para o Brasil ainda podem agrupar os documentos que buscaram endereçar a interação da polícia com **grupos vulnerabilizados**.

52 Art. 1, da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

53 Artigo 10, da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, "1. Cada Estado Parte assegurará que o ensino e a informação sobre a proibição de tortura sejam plenamente incorporados no treinamento do pessoal civil ou militar encarregado da aplicação da lei, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de quaisquer outras pessoas que possam participar da custódia, interrogatório ou tratamento de qualquer pessoa submetida a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão. 2. Cada Estado Parte incluirá a referida proibição nas normas ou instruções relativas aos deveres e funções de tais pessoas".

54 Art. 2, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, e Decreto Legislativo nº 661, de 1º de setembro de 2010, a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, concluída em 20 de dezembro de 2006 e firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007.

55 Artigo 23, da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007, "1. Cada Estado Parte assegurará que a formação de agentes responsáveis pela aplicação da lei, civis ou militares, de pessoal médico, de funcionários públicos e de quaisquer outras pessoas suscetíveis de envolvimento na custódia ou no tratamento de pessoas privadas de liberdade, incluirá a educação e a informação necessárias ao respeito das disposições pertinentes da presente Convenção, a fim de: a) Prevenir o envolvimento de tais agentes em desaparecimentos forçados; b) Ressaltar a importância da prevenção e da investigação de desaparecimentos forçados; e c) Assegurar que seja reconhecida a necessidade urgente de resolver os casos de desaparecimento forçado. 2. Cada Estado Parte assegurará que sejam proibidas ordens ou instruções determinando, autorizando ou incentivando desaparecimentos forçados. Cada Estado Parte garantirá que a pessoa que se recusar a obedecer ordens dessa natureza não será punida. 3. Cada Estado Parte tomará as medidas necessárias para assegurar que as pessoas a que se refere o parágrafo 1º deste artigo, que tiverem motivo para crer que um desaparecimento forçado ocorreu ou está sendo planejado, levem o assunto ao conhecimento de seus superiores e, quando necessário, das autoridades competentes ou dos órgãos investidos de poder de revisão ou recurso".

56 Condutas enumeradas do artigo 15 ao 25 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

57 Com fundamento no artigo 1, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, alínea "a", "Por "funcionário público" se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como "funcionário público" na legislação interna de um Estado Parte. Não obstante, aos efeitos de algumas medidas específicas incluídas no Capítulo II da presente Convenção, poderá entender-se por "funcionário público" toda pessoa que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte".

Neste caso, tem-se a convenção que indica a necessidade de formação específica dos policiais com o fim de combater, prevenir, punir e erradicar a violência contra as **mulheres**, por meio do investimento em “educação e treinamento de todo pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher”⁵⁸; e aquela que levanta a necessidade de “capacitação apropriada daqueles que trabalham na área de administração da justiça, inclusive a **polícia e os funcionários do sistema penitenciário**”⁵⁹ com o fim de garantir os direitos das **pessoas com deficiência**. Norma similar se encontra na Convenção de proteção aos direitos do idoso, ainda em tramitação no Congresso Nacional⁶⁰.

As convenções acima referidas explicitam o reconhecimento da importância da salvaguarda da dignidade humana durante a interação com agentes públicos. Seja qual for a força de segurança pública que atue.

Ainda no que concerne aos instrumentos supralegais, categoria que acomoda as convenções e tratados incorporados no arcabouço normativo brasileiro, e que trazem direcionamentos éticos para agentes estatais que interagem com pessoas e bens públicos, são aquelas que visam a investigação e a repressão de condutas criminalizáveis que cruzam fronteiras, ou seja, crimes organizados como “fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições”⁶¹, “crime cibernético”⁶², “crime organizado transnacional”⁶³, “tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças”⁶⁴, “tráfico de migrantes”⁶⁵, bem assim, o tratado de comércio de armas⁶⁶, que visa prevenir e erradicar o tráfico de armas convencionais de grande e pequeno porte e evitar desvios.

As convenções referidas acima não se dirigem exclusivamente à atividade policial, mas suas orientações, dirigidas às instituições de proscição penal e investigação, também cabem às polícias. Essas convenções também guardam a característica de trazerem diretrizes operacionais, inclusive para a prevenção das condutas⁶⁷, indicando muitas vezes a criação de novos instrumentos legais nacionais, com vistas à investigação, julgamento e repressão, podendo até mesmo indicar a produção de novas tipificações criminais.

A indicação da criação de um fluxo de prevenção, investigação, julgamento e repressão pode ser observada na Convenção sobre os crimes cibernéticos, na qual são enumeradas a necessidade de criminalização de “acesso ilegal”, “interceptação ilícita”, “violação de dados”, “pornografia infantil”, “violação de direitos autorais e de direitos correlatos”, dentre outros.

58 Artigo 8, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994.

59 Artigo 13, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

60 Artigo 31, da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, aprovada na segunda sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2015, da OEA. O documento ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

61 Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado em Nova York, em 31 de maio de 2001.

62 Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001.

63 Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

64 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

65 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

66 Tratado sobre o Comércio de Armas, firmado pela República Federativa do Brasil, em Nova York, em 3 de junho de 2013.

67 Por exemplo, o artigo 6 do Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado em Nova York, em 31 de maio de 2001, elenca as ações para o confisco, a apreensão e a disposição de armas de fogo, munição e suas partes para enfrentar o tráfico ilícito de armas.



Na sequência, aquele instrumento legal traz diretrizes legislativas para busca, acesso, apreensão, guarda ou a revelação de dados armazenados, e a necessidade de sigilo dos procedimentos investigativos. Cabe destacar que, ao tratar da cooperação internacional para enfrentar os crimes cibernéticos, a convenção avançou sobre a especificidade da necessidade de os países signatários terem “um órgão de contato disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana, de modo a assegurar a assistência imediata para investigações ou procedimentos relacionados a crimes de computador e de dados, ou para a obtenção de provas eletrônicas de uma infração penal”⁶⁸. Isso denota que as convenções podem ser tão específicas quanto deseja a comunidade internacional.

As convenções que trazem normas especiais procedimentais comumente sinalizam a necessidade de interação entre as polícias e outros órgãos de execução⁶⁹, para alcançar a finalidade de combater uma dada conduta de alcance internacional. A Convenção sobre o Mar Territorial a Zona Contígua e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, por exemplo, deram fundamento para que, entre 2023 e 2024, o Brasil realizasse uma série de operações conjuntas entre a Polícia Federal e a Marinha do Brasil em Operação da Garantia da Lei e de Ordem (GLO), com o fim de impedir o acesso do crime organizado a pontos para escoamento de drogas ilícitas e mercadorias contrabandeadas, que chegariam aos portos do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná⁷⁰.

Por fim, dado que o Brasil alçou os antigos carcereiros e agentes penitenciários à condição de “polícia penal”, vale a pena destacar que há um conjunto de tratados bilaterais e multilaterais referentes à transferência de pessoas condenadas⁷¹. Todos já incorporados ao arcabouço normativo nacional por meio de seus respectivos decretos. Novamente, nesses documentos não há referência explícita às Polícias, mas muitas das ações de gestão referidas no documento cabem ao Ministério da Justiça, e em termos de execução, à Polícia Federal.

b) Leis

No que concerne à legislação propriamente dita, ficou assentado pela interpretação do Supremo Tribunal Federal que “a lei posterior à Constituição, se a contrariar, será inconstitucional; a lei anterior à Constituição, se a contrariar, será por ela revogada, como aconteceria com qualquer lei que a sucedesse”⁷², e sendo a lei anterior conforme a constituição, essa seria recepcionada pela nova ordem. É por essa razão que se pode mencionar no contexto da

68 Artigo 35, da Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001.

69 Por exemplo, o artigo 10 e seguintes do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, traz a necessidade de controle de documentos e compartilhamento de informações entre países e agências internas para combater o tráfico de migrantes.

70 MASCARENHAS, Vanessa. “Marinha, Receita e Polícia Federal combatem o tráfico de drogas”. Agência Marinha de Notícias. 31/01/2024, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.agencia.marinha.mil.br/>

71 Artigo 17 da Convenção de Palermo contra o crime organizado transnacional (internalizada pelo Decreto 5.015/2004), artigo 12 da Convenção de Viena contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (internalizada no Decreto nº 154/1991) e no artigo 30 da Convenção de Mérida das Nações Unidas contra a Corrupção (internalizada no Decreto nº 5.687/2006). Já referidas neste relatório em seções anteriores. E ainda, na Convenção Interamericana de Manáguas sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior (internalizada pelo Decreto 5.919/2006), na Convenção de Praia sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (internalizada no Decreto nº 8.049/2013). Ainda vale a pena mencionar o Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul (internalizado no Decreto nº 8.315/2014). Entre os acordos e/ou tratados bilaterais que versam sobre esse tema, o Brasil decidiu assinar compromisso com Argentina, Bolívia, Canadá, Portugal, Lituânia, Suíça, Chile, Espanha, Paraguai, Peru e Reino Unido. Todos acessíveis na Plataforma do Ministério das Relações Exteriores, Concórdia.

72 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Plenário, ADI 2.535-MC/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Sessão de 19.12.2001, DJ de 21.11.2003: “1. Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento: inexistência de inconstitucionalidade reflexa. 1. Tem-se inconstitucionalidade reflexa - a cuja verificação não se presta a ação direta - quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição: não é o caso presente, onde a ilegitimidade da lei estadual não se pretende extrair de sua conformidade com a lei federal relativa ao processo de execução contra a Fazenda Pública, mas, sim, diretamente, com as normas constitucionais que o preordenam, afora outros princípios e garantias do texto fundamental. II. [...]”.

presente pesquisa, os códigos penais e processuais penais, comum e militar, que embora elaborados em períodos autoritários, se tornaram a base para alguns aspectos da regulação da atividade policial, como os atos de investigação⁷³ e a prevenção e repressão de má conduta policial⁷⁴, bem como, os atos de aprisionamento, que também estão regulados pela Lei de Execução Penal⁷⁵.

Mas a investigação da regulação da atividade policial e sua internalização permite sustentar que além da constitucionalização da defesa dos direitos humanos na Carta de 1988, do processo formal regular de internalização de convenções e tratados, da recepção pela nova ordem de dispositivos reguladores criados na era autoritária, outros importantes dispositivos produzidos no âmbito da institucionalidade brasileira podem ser observados, regulando algum aspecto da atividade policial.

A lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, é um exemplo disso. Esse instrumento legal dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e deu outras providências, dentre as quais estabeleceu diretrizes para a atuação de policiais com relação a esse grupo.

Em seu artigo 70 e seguintes o ECA e suas atualizações determinam que é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, sendo que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações (...) XI - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros, dos profissionais nas escolas, dos Conselhos Tutelares e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas referidos no inciso II deste **caput**, para que identifiquem situações em que crianças e adolescentes vivenciam violência e agressões no âmbito familiar ou institucional”.

Ainda no que concerne a esse grupo específico, a lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, popularmente conhecida como a “lei da escuta protegida”, criada com o fim de estabelecer o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e alterando a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), também trouxe um conjunto de atribuições que se enquadram na regulação da atividade policial, ao elencar ações que devem ser tomadas pelas polícias, se constatado que a criança ou o adolescente está em risco.

Nesse contexto, a referida legislação enumera as seguintes ações que devem ser tomadas pela autoridade policial, em qualquer momento dos procedimentos de investigação e responsabilização dos suspeitos, que deve requisitar à autoridade judicial: “evitar o contato direto da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência com o suposto autor da violência”; “requerer a prisão preventiva do investigado, quando houver suficientes indícios de ameaça à criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência”; “requerer a inclusão da criança ou do adolescente em programa de proteção a vítimas ou testemunhas ameaçadas”; e “representar ao Ministério Público

73 BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm; BRASIL. Decreto-lei n. 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm

74 BRASIL. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm; BRASIL. Decreto-lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm

75 BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm



para que proponha ação cautelar de antecipação de prova”, além de envidar todos os esforços investigativos para que “o depoimento especial não seja o único meio de prova para o julgamento do réu”, conforme os artigos 21 e 22 do referido diploma legal.

Outro grupo historicamente vulnerabilizados, que recebe atenção da legislação brasileira em suas interações com as polícias no exercício de suas funções são as mulheres, notadamente no que concerne ao enfrentamento da violência doméstica e familiar.

A Lei 11.340, de 2006, que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; trouxe a necessidade de:

→ implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher (Art. 8º, IV)

→ capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos quanto às questões de gênero e de raça ou etnia (Art. 8º, VII)

→ Atendimento (policial e pericial) e proteção especializados para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (Art. 10º e seguintes)

Outro elemento de regulação é a obrigatoriedade de registrar para fins estatísticos e investigatórios indícios ou confirmação de violência contra a mulher, comunicados no prazo de 24 (vinte e quatro) horas por serviços de saúde públicos ou privados, por força da lei n. 13.931, de 10 de dezembro de 2019.

Ainda nos anos 2000, tem-se a aprovação da lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreveu medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; e no que concerne ao objeto da presente pesquisa, estabeleceu normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; definindo crimes e condutas a serem adotadas por policiais no exercício profissional. E nesse tema, cabe lembrar da Lei dos juizados especiais criminais, Lei 9.099, de 1995, que incidiu dentre outros aspectos nos processos de investigação de crimes de menor potencial ofensivo, incluindo naquele rol, a posse de drogas para consumo pessoal. Medida que atingiu diretamente o trabalho de policiais na repressão tráfico de drogas.

c) Uma portaria com força de lei?

É apenas na década de 2010, que os instrumentos legais nacionais de regulação da atividade policial ganha novo fôlego, com a promulgação da Portaria Interministerial n. 4.226, do Ministro de Estado da Justiça e do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, de 2010, que estabeleceu diretrizes

sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, sob influência de três instrumentos internacionais de *soft law* e da Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, são eles:

- **O Código de Conduta para policiais e outros aplicadores da Lei/Code of Conduct for Law Enforcement Officials**, adotado em 17 December 1979, pela Resolução 34/169 da Assembleia Geral da ONU, New York, Estados Unidos.
- **Parâmetros para a efetiva implementação do Código de conduta para policiais e outros aplicadores da Lei/Guidelines for the effective implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials**, resultado da 15th reunião plenária, em 24 de maio de 1989.
- **Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo pelos policiais e outros Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei/ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials**, adotado em 07 de setembro de 1990 pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Havana, Cuba.

Os três documentos abordam importantes aspectos da atividade policial, como principais atribuições das polícias, controle do uso da força, utilização da força letal, dentre outros, conforme será apresentado a seguir. Friza-se, seu conteúdo, conforme veremos, por estar ancorado em convenções que já existem, são válidas e eficazes, e lhes confere a relevância e o status de uma orientação específica da mais alta pertinência.

(1) O Código de Conduta para policiais e outros aplicadores da Lei

Embora o código de conduta para policiais não seja um tratado ou uma convenção, aquele documento foi a primeira expressão em nível global de preocupação com o exercício da atividade policial. A própria concepção normativa de Polícia e suas atribuições mínimas não existia até 1979, quando a ONU elaborou e divulgou orientações gerais sobre a referida atividade, e anos depois, a publicação dos princípios que contribuíam para a interpretação e implementação daquele código.

O documento foi resultado de articulações de organizações de defesa de direitos civis após a morte do ativista político anti-apartheid, Steve Biko, preso e morto durante interrogatório policial em 1977 na África do Sul.

O documento inovava a ordem normativa internacional ao trazer diretrizes para os chamados “agentes responsáveis pela aplicação da lei”, expressão que se referia a todos os oficiais da lei, fossem indicados fossem eleitos, “que exerçam poderes de polícia, especialmente os poderes de prisão ou detenção”, e completava que dado o alto grau de responsabilidade exigido para o exercício dessa profissão, os agentes “devem em todos os momentos realizar o dever a eles imposto por lei de servir a comunidade e proteger todos os indivíduos contra atos ilegais”.

Aquele código de conduta para policiais era de tal sorte abrangente que buscava “incluir particularmente o provimento de serviços de assistência aos membros de uma comunidade que por razão pessoal, econômica, social ou outras emergências necessitem de ajuda imediata”, e ainda completava que o documento buscava “abranger não apenas todos os atos violentos, predatórios ou danosos, mas estende-se à total amplitude de proibições sob

os estatutos penais. Ela se estende a condutas de indivíduos não aptos a incorrer em responsabilidade criminal”. Portanto, sua aplicação não poderia se limitar à esfera de responsabilização das instituições penais⁷⁶.

Em oito artigos, o Código de conduta para policiais trouxe, ainda, a afirmação da necessidade de o exercício da atividade policial respeitar e proteger a dignidade humana, mantendo e melhorando os direitos humanos de todos os indivíduos. Para ser pragmático neste aspecto, o próprio código elencou os seguintes documentos como dignos de atenção:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos
- Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
- Declaração sobre a Proteção de todos os Indivíduos submetidos a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
- Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de toda Forma de Discriminação Racial
- Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid
- Convenção da Prevenção e Punição do Crime de Genocídio
- Regras dos Mínimos Padrões para o Tratamento de Prisioneiros
- Convenção de Viena sobre Relações Consulares

O código também elevava a proporcionalidade, a razoabilidade e a excepcionalidade a critérios para o uso da força, mas reservava aos próprios policiais a aptidão de avaliar o uso daquela conforme as circunstâncias de prevenção do crime ou para efetivar ou auxiliar na prisão legal de infratores ou suspeitos.

O documento também assumia, desde aquela época, alguma preocupação da comunidade internacional com o uso e abuso de arma de fogo pelos agentes, sendo esse instrumento de trabalho policial autorizado a ser utilizado apenas como “medida extrema”, e acrescentava que “Todo esforço deve ser feito para excluir o uso de armas de fogo, especialmente contra menores. 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”. E completava sinalizando a necessidade de medidas de prestação de contas em caso de disparo do referido instrumento: “Sempre que uma arma de fogo for disparada, um relatório deve ser enviado prontamente às autoridades competentes”.

Em seus artigos finais, o código de conduta reforçou a **proibição** de condutas como **tortura e corrupção pelos agentes policiais** (a convenção do desaparecimento forçado só foi publicada anos depois):

⁷⁶ Muitas das traduções que se tornaram populares no Brasil suprimiram o nível de abrangência do referido Código de conduta, conforme será abordado em item próprio.

Problema a ser enfrentado	Diretriz do código de conduta	Polícia alcançada
Tortura	Artigo 5º. “Nenhum oficial de polícia poderá infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura, ou outros modos de tratamento ou punição cruéis, desumanos ou degradantes, tampouco poderá qualquer oficial de polícia invocar ordens superiores ou circunstâncias excepcionais tais como estado de sítio ou ameaça de guerra, ameaça à segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública como justificativa para a tortura ou outros modos de tratamento ou punição cruéis, desumanos ou degradantes”.	Todas as polícias
Corrupção	Artigo 7º. “Os Agentes responsáveis pela aplicação da lei não cometerão qualquer ato de corrupção. Eles também deverão se opor e combater rigorosamente tais atos”, sendo essa definida como “o cometimento ou omissão de um ato no desempenho das obrigações do agente, ou em conexão com elas, em resposta a presentes, promessas ou incentivos exigidos ou aceitos, ou o errôneo recebimento desses, uma vez que o ato tenha sido cometido ou omitido”	Todas as polícias

Por fim, cabe destacar uma orientação que poderia ter salvado muitas vidas na interação com policiais: “Agentes responsáveis pela aplicação da lei [leia-se policiais] devem assegurar total proteção da saúde de indivíduos sob sua custódia e, em particular, devem realizar imediata ação para garantir atenção médica quando necessário”⁷⁷.

Dez anos após a publicação do referido Código de conduta, o Conselho Econômico Social da ONU publicou a Resolução 1989/61, com fim de tornar as orientações do código mais pragmáticas.

(2) Parâmetros para a efetiva implementação do Código de conduta para policiais e outros aplicadores da Lei

Entre os parâmetros elencados como condicionantes para a implementação do código de conduta estavam a formação básica de policiais em temas afetos à proteção e garantia de direitos humanos e prevenção de crimes, investimento na qualidade da seleção, instrução e treinamento dos policiais, salário e condições dignas de trabalho, investimento em disciplina e supervisão das atividades, além da existência de mecanismos de coleta e tratamento adequados de reclamações por membros do público em geral.

(3) Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo pelos policiais e outros Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei

Para aperfeiçoar a proteção dos direitos humanos durante a execução da atividade policial, a ONU publicou em 1990, um conjunto de diretrizes referentes ao uso e abuso de armas de fogo, que alcançava não só os policiais na execução do próprio trabalho, mas também legisladores, executores de políticas públicas e o próprio judiciário dos países que optassem por seguir aquelas orientações.

Em duas partes principais, o documento elencou a necessidade de os países:

- implementarem regras e regulamentos para o uso de força e armas de fogo por policiais e outros agentes responsáveis pela aplicação da lei, inclusive com destaque para **questões éticas e exigência de constante revisão dessas regras.**

77 Artigo 6, do anexo da Resolução 34/169, da Assembleia Geral.



- disponibilidade de vários tipos de armas e munição, com vistas ao **uso diferenciado de força**, permitindo que as armas de incapacitação não letais possam ser utilizadas a depender das circunstâncias, de modo a **evitar que a morte seja o único resultado possível de intervenções policiais**.
- distribuição e garantia de uso de equipamentos de **proteção individual por parte dos policiais**, isto é, escudos, capacetes, coletes à prova de bala e meios de transporte à prova de bala, para que se diminua a necessidade de armas de qualquer tipo e aumente a probabilidade de sobrevivência de policiais que atuam nas ruas.
- **punição em caso de uso arbitrário ou abusivo de força e de armas de fogo**.

Além disso, o documento enumerou os seguintes princípios para o uso da força e de armas de fogo:

5. Sempre que o uso legal de força e de armas de fogo for inevitável, os agentes responsáveis pela aplicação da lei devem:

- (a) Ser moderados no uso e agir proporcionalmente à gravidade da ofensa e do objetivo legítimo a ser atingido;
- (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana;
- (c) Garantir que a assistência e o tratamento médico sejam prestados a qualquer pessoa ferida ou afetada, o mais brevemente possível;
- (d) Garantir que a família ou amigos próximos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais brevemente possível.

Esses princípios básicos e as demais orientações previstas naquele documento são uma verdadeira check-list de princípios e condutas democráticas para o uso responsável não só de arma de fogo, mas também de outros instrumentos de trabalho policial como a abordagem de civis em circunstância de reuniões ilegais, no policiamento de indivíduos sob custódia e durante procedimentos investigatórios.

O documento também elencou diretrizes para condutas que devem ser tomadas após o uso da arma de fogo, como a emissão de relatórios detalhados em caso de morte ou ferimento, tais como,

- “eficiente processo de revisão e que a administração independente ou autoridades ligadas à promotoria estejam em posição de exercer a jurisdição em circunstâncias apropriadas”
- “Em casos de morte e ferimentos graves ou com grandes consequências, um relatório detalhado será enviado prontamente para as autoridades competentes e responsáveis pela revisão administrativa e controle judicial”
- “indivíduos afetados pelo uso da força e de armas de fogo ou seus representantes legais devem ter acesso a um processo independente, incluindo os processos judiciais”
- superiores devem ser responsáveis, “caso saibam ou devam saber, que agentes responsáveis pela apli-

cação 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”

- A obediência a ordens superiores não será considerada como defesa se os policiais tiverem ordem para o uso da força e de armas de fogo, que tenha resultado em morte ou ferimento grave de uma pessoa, tenha sido manifestadamente ilegal e tenham tido oportunidade razoável para se negar a cumpri-la. Em qualquer caso, a responsabilidade também recai sobre os superiores que emitiram tais ordens ilegais.

A histórica **Portaria Interministerial n. 4.226**, de 31 de dezembro de 2010, ao organizar esse conjunto documental em um instrumento único de diretrizes, se torna o principal instrumento brasileiro de regulação da atividade, muito embora não tivesse a força normativa de uma convenção. Em cinco artigos e um anexo de 25 pontos, a referida portaria materializou um resumo sistematizado das normas apresentadas acima e foi capaz de operacionalizar o mais relevante instrumento de regulação da atividade policial na democracia brasileira.

d) Proliferação dos instrumentos: leis, portarias, sentenças

De 2010 em diante, se assiste ao lento, porém crescente aumento de instrumentos que de alguma forma incidiram sobre algum aspecto da regulação da atividade policial, e de seu controle e fiscalização. Isso se constata por meio da promulgação da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, “lei de acesso à informação” e o conjunto de dispositivos que os órgãos de execução policiais criaram para regulamentá-la, especificando o que é “segredo” e classificando-o no âmbito da segurança pública; e da Lei n. 12.847, de 2 de agosto de 2013, que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Essa última conferiu explicitamente à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal o dever de prestar apoio à atuação do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, órgão que é responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, nos termos do Artigo 3 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007.

Ainda no começo da década de 2010, o Conselho Nacional do Ministério Público aprimorou a regulamentação do controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público, por meio da Resolução n. 65, de 2011, alterada posteriormente por outros instrumentos até dar vida à Portaria CNMP-PRESI n. 135 de 16 de abril de 2024. Outra importante normativa, de natureza administrativa, foi a Resolução n. 8, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, de 21 de dezembro de 2012, que dispôs “sobre a abolição de designações genéricas, como “autos de resistência”, “resistência seguida de morte”, em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime”. Com teor similar a esse da Resolução n. 8 do CDDH, o Conselho Superior de Polícia, órgão da Polícia Federal, e do Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil emitiram portaria conjunta que visava abolir o uso dos termos “auto de resistência” e “resistência seguida de morte” nos boletins de ocorrência e inquéritos policiais em todo o território nacional.

Na esteira do cruzamento entre atividade policial e proteção de direitos humanos, tem-se ainda a Lei n. 12.986, de 2 de junho de 2014, que transformou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH, e no que concerne ao objeto da presente pesquisa, determinou que o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça deverá designar e capacitar delegados/as, peritos/as e agentes para o atendimento das requisições do CNDH, objetivando o necessário apoio às suas ações institucionais e diligências investigatórias (artigo 11); além de incumbir ao CNDH o dever de velar pelo efetivo respeito aos direitos humanos por parte dos poderes públicos, dos serviços de relevância pública e dos particulares, por meio de recomendação da inclusão de matéria específica de direitos humanos nos currículos escolares, especialmente nos cursos de formação das polícias e dos órgãos de defesa do Estado e das instituições democráticas.

No final da década de 2010, ainda se assiste à promulgação da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, que dentre outras ações, disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Essa lei foi fundamental para a construção de mecanismos de diálogo interinstitucionais que proporcionassem comunicação entre os diferentes órgãos de segurança pública, nas mais diferentes esferas.

Com aquela lei foram instituídas diretrizes e ações com vistas a operacionalizar o planejamento e a execução das políticas de segurança pública de forma integrada, com incentivos à construção de estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais, bem como, ao intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos, com a finalidade de integrar informações e dados de segurança pública por meio do Sinesp.

Nos últimos anos, outros importantes instrumentos nacionais foram criados, como a lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019, que aperfeiçoou o enfrentamento aos crimes de abuso de autoridade e a lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, conhecida como “pacote anticrime”, que incidiu sobre o trabalho das polícias técnico-científicas, ao regulamentar a cadeia de custódia das provas e as perícias em geral. Essa legislação promoveu uma alteração sistêmica na justiça criminal brasileira, e especificamente no que concerne ao objeto da presente pesquisa, essa alterou o código penal e processual penal para dispor sobre “todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte”, incluindo no código penal a sequência de artigos do 158-A ao 158 F, referente a essa matéria.

Além dessas respostas institucionais oriundas dos poderes legislativo e executivo, também têm-se o poder judiciário como ator relevante nesse cenário. Nesse contexto, cabe mencionar o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 (Processo n. 0003027-77.2015.1.00.0000) e seus desdobramentos, que fixaram a tese de julgamento:

1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória.
2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submeti-

dos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos⁷⁸

Julgamento relevante para a regulação da atividade policial pois esse reconheceu o “estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro”, desde 2015, determinando que juízes e tribunais: “a) realizem audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão” com vistas a apurar a legalidade da prisão e endereçar os eventuais casos de tortura e tratamento cruel e desumano no momento da captura, realizada pelos policiais.

Outro aspecto desse julgamento que é relevante para a matéria deste relatório foi a determinação da “elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação”, pois atinge diretamente o trabalho das polícias penais, de todas as esferas de governo.

Outro julgamento relevante tem sido aquele da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 635 (Processo n. 0033465-47.2019.1.00.0000), que coloca o Supremo Tribunal Federal como mais um ator institucional na batalha pela redução da letalidade das ações policiais.

Essa ação foi inicialmente proposta em 2019 e no ápice da pandemia de covid-19, quando os casos de mortes decorrentes de intervenções policiais estavam em ascensão em todo o Brasil, suas decisões cautelares foram responsáveis por limitar operações policiais no Rio de Janeiro, entre os anos de 2021 e 2022, e por pressionar o estado do Rio de Janeiro a construir “um plano visando à redução da letalidade policial” e o “controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses” com “medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”.

No âmbito dessa ação, o Conselho Nacional de Justiça criou o grupo de trabalho para acompanhar as ações que conformavam a execução das decisões judiciais da ADPF n. 635, por meio da Portaria n. 3, de 08 de janeiro de 2024, com vistas a “verificar in loco o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares, em cumprimento à decisão proferida na ADPF 635/RJ”.

E mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal se configurou em nova arena de disputas institucionais para a implementação dos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo quanto ao uso de câmeras corporais nas ações policiais, por meio do julgamento da Suspensão de Liminar n. 1696 (Processo n. 0091627-93.2023.1.00.0000). A demanda por decisão judicial nessa esfera vem se desenhando desde dezembro de 2023, com o objetivo de que “as câmeras sejam alocadas prioritariamente nas unidades da Polícia Militar que

78 Supremo Tribunal Federal. Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), Redator para o acórdão, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio (Relator). Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Relator. Plenário, 4.10.2023. Brasília, 2023.

realizam operações”, “as gravações sejam feitas de forma ininterrupta, independentemente de acionamento pelo policial ou gestor” e “sejam mantidos os prazos de armazenamento de imagens atualmente praticados”⁷⁹. No entanto, considerando que a implementação daquela política pública em São Paulo ainda dependia de decisão quanto processo administrativo da licitação, a Corte decidiu aguardar pelos resultados da licitação e da prova de conceito prevista no item 7.15.1 do edital.

Por fim, cabe mencionar o papel que o Supremo Tribunal Federal tem exercido na supervisão, no âmbito do Poder Judiciário, de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, por meio de Audiência Pública realizada em 20 de agosto de 2021. Em linhas gerais, o caso trata da responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela violação do direito à vida e à integridade pessoal das vítimas – 26 homens vítimas de homicídio e 3 mulheres vítimas de violência sexual – durante operações policiais realizadas na Favela Nova Brasília, Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2 incursões ocorridas nos dias 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995.

O Brasil foi condenado pela Corte “pelas violações aos artigos 5.1 (integridade pessoal), 8.1 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), em relação às obrigações contidas no art. 1.1 da CADH (dever geral de respeito e garantia dos direitos consagrados) e 2 (dever de adotar disposições de direito interno)”, e dentre as sanções estabelecidas, tem-se o dever de (i) “conduzir eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis”, (ii) “iniciar uma investigação eficaz a respeito dos fatos de violência sexual”, (iii) “oferecer gratuitamente, por meio de suas instituições de saúde especializadas, e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico de que as vítimas necessitem”; (iv) “realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional, em relação aos fatos do presente caso e sua posterior investigação, durante o qual deverão ser inauguradas duas placas em memória das vítimas da presente Sentença, na praça principal da Favela Nova Brasília”; (v) “adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial”; (vi) “deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país”; (vii) “implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde”; (viii) “adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público”; (ix) “adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido”. Consolidando o Supremo Tribunal Federal como mais um ator institucional que tem se tornado responsável pela fiscalização de aspectos da atividade policial.

79 Supremo Tribunal Federal. Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Suspensão de Liminar n. 1.696 São Paulo. Brasília, 24 de abril de 2024.

Considerações finais

A atividade policial é um tema que promove uma tensão permanente entre o direito interno e o direito internacional, de forma ampla, em especial no que concerne à promoção e defesa de direitos humanos. Essa tensão em muitos momentos expõe o *gap* entre as preocupações de uma dada agenda de segurança internacional e os desafios próprios da realidade brasileira. A Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, de 18 de dezembro de 1979, aderida pelo Brasil em 8 de março de 2000, é um exemplo disso. Embora o país tenha tido casos emblemáticos de sequestros e tomadas de reféns, a referida convenção não pôde ser mobilizada em muitos momentos de crise, dado que o próprio documento assevera que aquela “Convenção não se aplica caso o crime seja cometido dentro do território de um único Estado, o refém e o autor presumido do crime forem nacionais daquele Estado, e o autor presumido do crime encontrar-se no território desse Estado”⁸⁰, esvaziando ou limitando seu alcance dentro do território nacional.

Outro elemento que evoca esse *gap* é a proliferação de instrumentos internacionais criados com vistas a combater o crime organizado (terrorismo, tráfico internacional de drogas, lavagem de dinheiro), em momentos de crescimento ou acentuação de taxas de letalidade policial dentro do Brasil.

Cabe destacar ainda que, embora não haja tratado ou convenção que tenha como objeto direto a totalidade das atividades policiais, é importante salientar que (i) as convenções e tratados de proteção de grupos vulnerabilizados trazem uma série de orientações para a atuação de agentes estatais em contato com esses indivíduos, grupos e suas comunidades, ou seja, policiais e outros profissionais devem atuar de forma responsiva na interação com aqueles; e (ii) o trabalho de policiais foi objeto de documentos de outra natureza, documentos a priori não vinculantes, mas que definitivamente contribuíram para a criação e/ou interpretação de normas nacionais em conformidade com aqueles princípios.

E é exatamente sobre esse rico material documental que esse relatório se organizou para desvendar a configuração da escolha realizada pela comunidade internacional de não regular diretamente uma atividade que é central para o funcionamento dos Estados-nacionais.

Assim, para organizar a escolha de não regular explícita e diretamente a polícia, o que poderia tocar em temas sensíveis para os Estados-membros, a regulação de alguns aspectos da atividade policial tem se mantido em um standard mínimo o suficiente para proteger os direitos humanos e garantir a liberdade de atuação dos países nas suas escolhas políticas e desenhos institucionais relativos à segurança interna dos Estados-membros.

Mesmo nesse cenário, a Declaração e Programa de Ações da Conferência de Durban, internacionalmente reconhe-

80 Art. 13 da referida Convenção. BRASIL. Decreto n. 3.517, de 20 de junho de 2000. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 16.

cida como um marco no enfrentamento ao racismo, pode ser lembrada como mais um instrumento à disposição do Brasil para pensar o avanço da regulação da atividade policial, na medida em que promoveu a identificação do racismo e da desigualdade racial como um problema que tem raízes profundas e que deve ser atacado pelas nações em todas as suas frentes de atuação. Todavia, sua repercussão se limitou a um impacto simbólico e político na comunidade internacional, e não implicou de forma significativa em novos atos normativos elaborados pela ONU, de vinculação obrigatória, pelo menos, não no âmbito da atuação de aplicadores da lei, como policiais, promotores de justiça e magistrados, referentes à segurança pública. Mesmo na Era pós-George Floyd.

Em 2020, durante a era de protestos contra o assassinato de George Floyd nos Estados Unidos, por policiais, a ONU voltou a se mobilizar para oferecer novas respostas referentes à regulação da atividade policial. No entanto, novamente, não houve engajamento suficiente dos países para formularem um instrumento de vinculatividade obrigatória. Naquele contexto, também cabe frisar, que o Brasil foi um dos países a se posicionar contra a instauração de um inquérito internacional para investigar o “racismo sistêmico” e a violência policial nos Estados Unidos.

Outros documentos específicos foram elaborados nesse tema, e muito embora não sejam de vinculatividade obrigatória, esses oferecem um guia de ações sobre Direitos Humanos e uso de armas menos letais (United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement, publicado em 1 de junho de 2020), e dois relatórios sobre “Promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos africanos e das pessoas de ascendência africana contra o uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por parte dos agentes responsáveis pela aplicação da lei [leia-se, policiais]” e a respeito do impacto das novas tecnologias na promoção e proteção dos direitos humanos no contexto de reuniões, incluindo protestos pacíficos, o que inclui ao uso de câmeras nos uniformes policiais e armas não letais.

Diante do minucioso quadro acima descrito, é importante concluir que, embora o arcabouço normativo de regulação da atividade policial exista, ele é, em sua grande maioria, não vinculativo e em muito baseado em recomendações e disseminação de boas práticas. Essa é, sem dúvida, uma dimensão estratégica ao alcance do sistema multilateral do qual o Brasil faz parte. Todavia, os resultados sugerem que a maior adesão das instituições policiais em torno da padronização da atividade policial é derivada de pactuações que focam em problemas reconhecidos por elas próprias e pela sociedade como prioritários, a exemplo da cooperação internacional, do crime organizado, da lavagem de dinheiro, etc. Controles que incidam sobre o espaço discricionário da atividade policial, como as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, são menos fortes na indução de mudanças da cultura organizacional das forças de segurança pública do país. E por isso que os órgãos nacionais como MJSP, CNMP, STJ, STF e CNJ têm um papel estratégico para a tarefa de efetiva compatibilização da forma de atuação de tais forças ao arcabouço normativo nacional e internacional que regula várias das camadas contidas no “ser e fazer polícia” no Brasil.



INFORME DE
ANÁLISE
03

**O arcabouço
normativo de
regulação da
atividade policial:**
instrumentos
internacionais
e internalização
no Brasil



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

www.forumseguranca.org.br