

# **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**

## **GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

**LUIZ FERNANDO BELLINETTI**

**MARGARETH ANNE LEISTER**

**EDINILSON DONISETE MACHADO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

G763

Garantias fundamentais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado, Luiz Fernando Bellinetti, Margareth Anne Leister – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-057-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Garantias fundamentais.  
I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## GARANTIAS FUNDAMENTAIS

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

O desafio de se efetivarem as garantias fundamentais previstas no ordenamento jurídico de nosso país exige um amplo engajamento dos diversos setores e instituições jurídicas contemporâneas.

A academia tem colaborado decisivamente para este processo e o Conpedi tem se firmado, ao longo de mais de duas décadas, como um espaço fecundo para o debate sobre o tema e sua consequente implementação como instrumento transformador para que se possa alcançar a sociedade livre, justa e solidária preconizada em nossa Constituição Federal.

O Grupo de Trabalho Garantias Fundamentais, cujas atividades foram realizadas durante o XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, em Aracajú/SE, no período compreendido entre os dias 03 e 06 de junho de 2015, confirmou essa trajetória.

As contribuições de pesquisadores de diversos Programas qualificados de pós-graduação em Direito enriqueceram a apresentação e discussão dos trabalhos do Grupo, possibilitando a troca de experiências, estudos e investigações visando esse contínuo processo de efetivação das garantias fundamentais.

Do exame e discussão dos trabalhos selecionados foi possível identificar a riqueza dos textos com investigações realizadas desde o âmbito da filosofia até as especificidades da dogmática jurídica.

Foram apresentados e discutidos vinte e um trabalhos, que veicularam percucientes estudos e análises sobre as garantias fundamentais vinculadas às mais diversas searas do universo jurídico.

Gostaríamos que as leituras dos trabalhos aqui apresentados pudessem reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenarmos este Grupo, momento singular de aprendizado profundo sobre o tema.

É por isso que temos imensa satisfação de levar à publicação mais uma obra coletiva, que testemunha o conjunto de esforços do CONPEDI e seus associados, reunindo estudos e pesquisas sobre a temática das Garantias Fundamentais.

Esperando que a obra seja bem acolhida, os organizadores se subscrevem.

Prof. Dr Edinilson Donisete Machado UNIVEM

Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti UEL

Profa. Dra. Margareth Anne Leister - UNIFIEO

# **INSTITUIÇÃO POLICIAL NO BRASIL: LIMITE AO USO DA FORÇA E INCORPORAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

## **POLICE INSTITUTION IN BRAZIL: LIMIT TO THE USE OF POLICE FORCE AND INCORPORATION OF THE HUMAN RIGHTS**

**Virgilio Cesar Costeira De Mendonça Rosas**

### **Resumo**

O presente artigo mostra que o histórico da inserção da força policial no Brasil atribuiu posição antagônica entre a efetividade dos Direitos Humanos e a atuação das forças de segurança pública, representadas, nesta pesquisa, pela polícia. Evidencia a necessidade desses dois institutos atuarem juntos em defesa da sociedade. O policial é o agente público que mais representa a manifestação do Estado na preservação da segurança e, mesmo agindo legitimamente, empregando a força, não pode descuidar-se dos direitos fundamentais que decorrem os direitos do ser humano, a sua dignidade. Há uma linha tênue entre o uso da força pelo Estado e os Direitos Humanos que pode levar o profissional de segurança pública a ser responsabilizado por sua conduta, quer no plano jurídico interno, quer no externo. A preocupação na criação de um modelo de polícia mais preventivo que repressivo é algo recente nos governos democráticos, muitas vezes por exigências da sociedade civil organizada ou por situações de crises das instituições policiais, como foi dito antes, que acabam exigindo modificações nas suas estruturas, ou, ainda, como temática (segurança pública) que ocupa posição privilegiada na política de alguns governantes.

**Palavras-chave:** Violência, Direitos humanos, Cidadania

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article shows that the history of introduction of police force in Brazil contributed to an antagonistic position between effectiveness of Human Rights and the actions of the forces of public security and safety, represented in this research by the police. It highlights the need for these two institutes to work together on behalf of the society. The police officer is the public agent who best represents the manifestation of the State in preservation of safety and, even though acting legitimately while using force, cannot disregard the fundamental rights which comprise the Human Rights, among which is dignity. There is a fine line between the use of force by the State and the Human Rights which can lead the professional of public safety to be held responsible for his(hers) conduct and actions, whether being inside the Corporations jurisdiction (through Internal Affairs departments) or outside of through public scope. The concern in create a model of police force that is more preventive than repressive is somewhat new to democratic governments mostly due to organized social demand or by critical

situations in police institutions, as stated before, which require structural modifications in the force, or even as a theme (public safety) that occupies and privileged position in the policy platform of government officials.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Violence, Human rights, Citizenship

## **Introdução**

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948, introduz-se a concepção contemporânea de direitos humanos e passa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nessa concepção, aduzida por Norberto Bobbio (1992), “os Direitos Humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares”, isto é, quando cada Constituição incorpora Declaração de Direito para, finalmente, encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais.

Durante muitos anos o tema “Direitos Humanos” foi considerado antagônico ao de Segurança Pública, o que ocorreu em função do autoritarismo vigente no país entre 1964 e 1984, e da manipulação, por este regime, dos aparelhos policiais, fazendo com que esse velho paradigma maniqueísta dividisse a sociedade e a polícia, como se a última não fizesse parte da primeira.

Neste diapasão, os processos de universalização e internacionalização destes direitos no mundo contemporâneo devem ser compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade, endossada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, quando, em seu parágrafo 5º, afirma: "Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase".

Ademais, ressalta-se que o destinatário dos direitos humanos são todos os homens universalmente reconhecidos, que se valendo da lição de Norberto Bobbio (1992), devem fazer parte de um sistema em que os "direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas reconhecidos, porém efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado".

Ocorre que a Polícia, ao longo dos anos, vem sendo uma atividade caracterizada pelos segmentos progressistas da sociedade, de forma equivocada, como uma atividade necessariamente afeta à repressão antidemocrática, à truculência, ao conservadorismo, fazendo com que os “Direitos Humanos”, na militância da outra ponta, passem a ser vistos como ideologicamente filiados à esquerda, durante toda a vigência da Guerra Fria

(estranhamente, nos países do “socialismo real”, eram vistos como uma arma retórica e organizacional do capitalismo).

Assim, no Brasil, em momento posterior da história, a partir da rearticulação democrática, agregou-se aos ativistas dos Direitos Humanos a ideologia de “defensores de bandidos” e da impunidade.

Neste diapasão, é possível vislumbrar que um dos traços mais nítidos da sociedade moderna é o monopólio da violência por parte do Estado. Toda associação política tem uma forma de coação física, assim como, todo poder tem-se associado à violência como um modo de impor sua vontade. O que é singular no Estado contemporâneo é que “reclama para si, e com êxito, o monopólio da coação física legítima”. A violência física não é a única forma de ação do Estado, mas, sim, um dos meios específicos de sua atuação.

No século XXI a busca por segurança e pela paz tornou-se um grande ideal a ser perseguido pelas pessoas e pelos governos, porém em nome deste ideal continuaram a ser cometidas inúmeras atrocidades no mundo. No Brasil, o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que “[...] a República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, logo expressa de maneira veemente seu comprometimento com a democracia e com os direitos fundamentais, porém as violações de direitos humanos persistem por diversas formas, desde a carência de políticas públicas até a ação letal do aparelho policial.

Em suma, a pessoa incumbida da segurança pública, o policial, tem o dever de exercer a autoridade concedida para este fim, sob pena de estar prevaricando, mas não pode exceder aos limites impostos por lei ao uso da força, sob pena de estar praticando abuso de autoridade, ou desvio de poder. Com efeito, a atividade daquele que lida com a segurança pública é deveras importante, mas exige-se sempre o bom senso e o equilíbrio nas ações, até porque estas se refletem como um todo na sociedade. Daí porque o preparo emocional (inclusive sua manutenção constante) e o preparo técnico (jurídico sobretudo, porque a operacionalidade para a polícia pressupõe, acima de tudo, embasamento jurídico legal) são de igual forma necessários para atividade policial que deve passar por uma reestruturação do ensino, partindo de um consciência voltada aos Direitos Humanos.

Por fim, quanto à metodologia empregada na presente pesquisa, foi o Hipotético Dedutivo e Observacional, sendo definida quanto à abordagem de sua natureza em pesquisa



básica; quanto à abordagem de seus objetivos em pesquisa descritiva; do ponto de vista dos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental; e quanto à abordagem de seu problema, é qualitativa. Seu aspecto bibliográfico justifica-se pela utilização de material elaborado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e material disponibilizado na internet.

## **1 Limite ao uso da força pelo aparato policial**

De início, a Constituição Federal destaca quais órgãos estão aptos a promover a segurança pública, detalhando os tipos de atividades delegadas a cada um destes órgãos policiais que compõe o sistema de segurança pública brasileiro, sendo eles: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícia Civil; Polícia Militar; e o Corpo de Bombeiros Militares.

Assim, muito embora cada um desses órgãos policiais possua seu próprio campo de ação, a atividade primordial baseia-se na preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme preceitua o *caput* do artigo 144 da Constituição Federal.

Ademais, as atribuições das instituições policiais brasileira são detalhadas em sua Carta Magna, dada a importância do trabalho policial para o Estado Democrático de Direito, uma vez que dependendo da forma como for exercida a atividade policial pode confirma ou nega os direitos e garantias dos cidadãos.

Neste diapasão, a atividade policial se apresenta como um ofício de suma importância, seriedade e dimensão única, pois deve atuar de forma a impedir que as garantias e liberdades constitucionais sejam violadas, conforme a concepção de Herman Goldstein (2003):

A policia não está apenas obrigada a exercer sua limitada autoridade em conformidade com a Constituição e, por meios legais, aplicar suas restrições: também está obrigada a observar que outros não infrinjam as liberdades garantidas constitucionalmente. Essas exigências introduzem na função policial a dimensão única que torna o policiamento neste país um ofício seríssimo.

Destarte, o aparato policial deverá resguardar a sociedade contra situações, e outros cidadãos, que promovam a infração da lei, ressaltando que o bem maior a ser defendido é a vida: a sua, a da vítima e, se possível, a do agressor. Isto, não quer dizer que o policial deva atingir a integridade física do agressor, ou mesmo, desconsiderar a sua pessoa humana, mas, sim, gerar uma consciência de que sua vida está em primeiro lugar no momento do uso da força letal, já que é com ela que deverá promover a segurança da vítima, da vida do agressor, sempre que possível, bem como, a manutenção da lei.

Ocorre que, se a prioridade for invertida, ou seja, ‘agressor, vítima e por último o policial’, sendo este último neutralizado, representará uma baixa na sociedade, e no Estado, não fazendo cumprir a lei, além de não ser mais capaz de garantir a segurança da vítima.

Ao passo que, apesar do detalhamento das atribuições policiais no corpo da Constituição Federal, e das Constituições Estaduais, tais como: patrulhamento ostensivo; função de investigação e apuração de infrações penais; e preservação da ordem pública; o que se vê, hoje, é uma polícia que faz mais do que impõe a determinação legal.

Ademais, o cotidiano policial faz com que se perceba que os órgãos de segurança pública absorveram atividades que em princípio não deveriam ser suas, como por exemplo, as ocorrências que envolvem discussões familiares, que não configuram crimes, tal fato pode estar ligado a falhas no Sistema de Segurança Pública ou pela mudança nos anseios da sociedade.

Assim, a atividade policial, atualmente, não pode ser compreendida apenas pela ótica legal, sendo preciso levar em conta que as leis são rígidas e invariáveis, mas a sociedade é mutável e espera uma mudança na perspectiva do trabalho policial. Isto requer que o profissional de segurança pública contemporâneo seja um agente promotor de cidadania e direitos humanos.

Neste contexto, o uso da força pelo aparato policial, mesmo sendo este um atributo de sua profissão, tem que se dar dentro dos parâmetros legais, devendo a instrução, durante a formação do policial, deixar bem claro estes delimitadores do uso da força, já que, se isto não ocorrer, pode ser colocada em questão tanto a ordem pública quanto a própria carreira profissional do policial.

Destarte, a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 4º, inciso II, fixou os direitos humanos como um dos princípios regentes das relações internacionais do Brasil,

assim como, reconheceu o *status* constitucional dos direitos e garantias contidos nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que não tenham sido incluídos no artigo 5º da Constituição, conforme preceituam os §2º e §3º do artigo 5º da Carta Magna.

Ocorre que, ao se abordar os Direitos Humanos Fundamentais no contexto da segurança pública, surge uma polêmica em torno da questão do favorecimento aos marginais, onde se questiona à proteção dos direitos dos criminosos em detrimento à proteção dos direitos das suas vítimas e dos encarregados da aplicação da lei.

Ademais, às vezes, a indignação pública com esse entendimento faz sentido e, não raro, tem-se a impressão de que os criminosos contumazes se valem desses direitos para até mesmo debochar da população ordeira ou mesmo dos órgãos legitimados do poder público, como as polícias e o próprio judiciário.

Assim, essa população tem a ideia geral de que os direitos humanos devem favorecer apenas as pessoas de bem, os cidadãos idôneos e, dentro desse raciocínio, seriam excluídos dessa proteção os criminosos notórios, que, para efeito dessas garantias, não poderiam ser considerados cidadãos.

Neste contexto, Suamy Santana da Silva (2003) comenta acerca desse problema:

[...] é uma divisão maniqueísta que não resolve o problema. Os infratores da lei são passíveis de terem podados alguns direitos, mas não todos, sem falar da necessidade de que lhes reconheça a condição humana, de nada adiantando o argumento de que eles não respeitam a condição humana de suas vítimas [...]. O indivíduo preso é despojado do status *libertatis* e tem o status *civitatis* e o status família e limitados [...].

Ao passo que a referido autor acrescenta:

Todo indivíduo em liberdade é, em princípio, um cidadão idôneo e deve ser respeitado pelas autoridades e pela polícia de segurança pública, não podendo esta supor que se trata de um criminoso foragido ou autor de crime ainda não conhecido (SILVA, 2003).

Nesse diapasão, há um falso dilema para os encarregados da aplicação da lei, onde a sociedade exige do aparato policial de um lado a repressão com todo rigor contra os infratores da lei que deveriam estar presos, enquanto do outro a proteção dos cidadãos plenos que fazem parte da quase totalidade da população.

Ocorre que, nos grandes centros, os infratores que deveriam estar presos confundem-se na multidão com os cidadãos plenos e não é possível aos olhos do aparato policial identificar e desassociar uns dos outros.

Por outro lado, é preciso esclarecer que o sistema de repressão criminal, incluindo o sistema penitenciário, não é uma questão policial, mas as informações derivadas desse sistema são importantes ao trabalho de inteligência das instituições policiais, notadamente à polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e a polícia investigativa.

Diante dessa visão, os encarregados da aplicação da lei passam a adotar o caráter subjetivo de seleção de cidadãos nos espaços públicos e, desta forma, são merecedores de críticas em face de posturas que possam ofender os direitos dos cidadãos plenos e que querem, ao mesmo tempo, a proteção contra a ação de criminosos.

Assim, a fiscalização policial, notadamente quando da abordagem de pessoas em atitudes suspeitas, quer em trânsito a pé, quer em veículos, por si só já caracteriza certo constrangimento, embora legal, deve estar sempre amparada nos limites impostos ao uso da força pelo aparato policial.

Neste diapasão, Klockars, et al (2014), definiram integridade da polícia como a inclinação dos policiais a resistir as tentações de abusar dos direitos e privilégios aproveitando-se da função que exercem.

Ocorre que a dita definição realça aquilo que parece ser, ao mesmo tempo, o sonho e o pesadelo de todo gestor sério e comprometido, que é a tarefa de construir um ambiente organizacional que promova e apoie a conduta ética por parte dos policiais individualmente e, ao mesmo tempo, promova na instituição policial como um todo um profundo e efetivo engajamento na tentativa de suprimir os comportamentos considerados problemáticos.

Assim, em síntese, o sonho/pesadelo com que os gestores das instituições de segurança pública se debatem é provocado pela necessidade inadiável de fazer com que o trabalho policial possa fluir pautado na rejeição à transgressão de qualquer tipo, especialmente aquelas relacionadas às violações de direitos humanos e de cidadania.

Neste contexto, não se pode conceber, sob a óptica do princípio do monopólio da violência legítima por parte do Estado, que este, por meio de seus órgãos de segurança pública, vá às últimas consequências para resolver, por essa única via, o problema da violência.

Ao passo que, para combater a violência policial, esperam-se esforços mais objetivos por parte dos estudiosos para fugir do preconceito contra a polícia e os encarregados da aplicação da lei, passando-se a analisar os verdadeiros causadores do uso excessivo da força pelo aparato policial.

Sobre essa crítica, Suamy Santana da Silva (2003) estabelece que:

Cumpra saber objetivamente se os valores e crenças de que os policiais se nutrem são algo inerente à sua (dos policiais) essência, ou se eles são induzidos e legitimados por segmentos importantes, com poder e voz, da própria sociedade. Cumpra identificar os representantes desses segmentos, muitos dos quais escondidos nos biombo da retórica formal, para que a luta contra a violência policial não se circunscreva e se esgote na polícia, sem que os seus legitimadores externos sejam questionados.

Ocorre que o problema vem merecendo soluções mais racionais, já que mesmo que os encarregados da aplicação da lei tenham de cumprir o dever que a lei lhes impõe, não se pode admitir a covardia e a omissão no desempenho dos gestores das instituições policiais, ou gestores políticos externos as instituições, os quais tem o poder-dever de determinar o cumprimento da lei, dentro dos limites do uso da força.

Neste diapasão, é necessário esclarecer que a lei determina, para assegurar o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, que os encarregados da aplicação da lei (agentes da Administração Pública investidos do poder de polícia), em nome do interesse público, possam restringir, limitar e até mesmo sacrificar, em determinadas condições, interesses e mesmo direitos privados.

Assim, os atos dos encarregados da aplicação da lei são dotados de fatores especiais de eficácia, como a interatividade, a presunção de legitimidade ou a autoexecutoriedade, ausentes dos atos dos particulares.

Neste contexto, aos encarregados da aplicação da lei, o uso de tais atributos ou poderes se apresenta como um dever funcional irrenunciável, expresso na atribuição legal de sua competência, cuja omissão possa levá-los, nos atos em que devam praticar de ofício, à responsabilidade criminal, por prevaricação.

Ocorre que, as próprias normas, diante de princípios constitucionais consagrados, já trazem os limites da ação da polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, sendo que,

para isso, os encarregados da aplicação da lei não devem se exceder em seu cumprimento, abusando da autoridade ou desviando do seu poder investido.

Ao passo que, além das normas já positivadas no Direito Pátrio, os Direitos Humanos Fundamentais inserem-se como barreiras ou limites ao poder de polícia das instituições que compõe o sistema de segurança pública.

Assim sendo, o poder de polícia é um poder instrumental no Direito Administrativo em se tratando da Administração Pública, o qual autoriza os encarregados da aplicação da lei a exercerem atos coercitivos necessários a fazer, quando colidentes, este interesse geral prevalecer sobre o interesse individual.

## **2 Institucionalização dos Direitos Humanos no Sistema de Segurança Pública**

Destarte, nem mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU) aceita que os encarregados da aplicação da lei deixem de cumprir com o seu dever legal.

Assim, o Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL), do COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2014), destaca que a natureza das funções policiais, e a maneira pela qual essas funções são exercidas pelos encarregados da aplicação da lei na defesa da ordem pública, possuem um impacto direto na qualidade de vida da pessoa humana, assim como da sociedade como um todo, podendo, assim, haver um potencial excesso ou abuso no cumprimento do dever.

Nesse diapasão, dando ênfase ao cumprimento do dever pelos encarregados da aplicação da lei, o CCEAL (2014) prevê oito artigos que não desmerecem em nenhum momento valores éticos relacionados com direitos humanos e justiça criminal, senão vejamos:

O artigo 1º estipula que os encarregados da aplicação da lei devem sempre cumprir o dever que a lei lhes impõe.

O artigo 2º requer que os encarregados da aplicação da lei, no cumprimento do dever, respeitem e protejam a dignidade humana, mantenham e defendam os direitos humanos de todas as pessoas.

O artigo 3º limita o emprego da força pelos encarregados da aplicação da lei a situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento de seu dever.

O artigo 4º estipula que os assuntos de natureza confidencial em poder dos encarregados da aplicação da lei devem ser mantidos confidenciais, a não ser que o cumprimento do dever ou a necessidade de justiça exijam estritamente o contrário.

O artigo 5º reitera a proibição da tortura ou outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante.

O artigo 6º diz respeito ao dever de cuidar e proteger a saúde das pessoas privadas de sua liberdade.

O artigo 7º proíbe os encarregados da aplicação da lei de cometer qualquer ato de corrupção. Também devem opor-se e combater rigorosamente esses atos.

O artigo 8º trata da disposição final exortando os encarregados da aplicação da lei (mais uma vez) a respeitar a lei (e a este Código). Os encarregados da aplicação da lei são incitados a prevenir e se opor a quaisquer violações da lei e do código. Em casos onde a violação do código é (ou está para ser) cometida, devem comunicar o fato a seus superiores e, se necessário, a outras autoridades apropriadas ou organismos com poderes de revisão ou reparação.

Ao passo que, o CCEAL (2014) vai mais além, ao afirmar que:

O desempenho correto e eficaz das organizações de aplicação da lei depende da qualidade e da capacidade de desempenho de cada um de seus agentes. A aplicação da lei não é uma profissão em que se possam utilizar soluções-padrão para problemas-padrão que ocorrem a intervalos regulares. Trata-se mais da arte de compreender tanto o espírito como a forma da lei, assim como as circunstâncias únicas de um problema particular a ser resolvido. Espera-se que os encarregados da aplicação da lei tenham a capacidade de distinguir entre inúmeras tonalidades de cinza, ao invés de somente fazer a distinção entre preto e branco, certo ou errado. Esta tarefa deve ser realizada cumprindo-se plenamente a lei e utilizando-se de maneira correta e razoável os poderes e autoridade que lhes foram concedidos por lei. A aplicação da lei não pode estar baseada em práticas ilegais, discriminatórias ou arbitrárias por parte dos encarregados da aplicação da lei. Tais práticas destruirão a fé, confiança e apoio públicos e servirão para solapar a própria autoridade das corporações.

Neste contexto, fazendo referência aos princípios de Direito Público, a atividade policial deve estar pautada nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assim como deve observar a discricionariedade dos atos de poder de polícia para decidir o que é conveniente, oportuno e justo, sempre amparado no que determina a lei, sob a pena de cometimento de abusos ou mesmo de prevaricação, em caso de omissão.

Ademais, no que se refere a toda essa carga acauteladora nas ações de polícia do sistema de segurança pública, tendo a lei como o seu limite, evidentemente, num Estado Democrático de Direito, espera-se que essas ações sejam sempre legítimas, só assim, os encarregados da aplicação da lei passarão a receber mais confiança da sociedade civil.

Neste diapasão, a lei e os Direitos Humanos são os limites para as ações legais e legítimas das instituições policiais, evitando-se todo e qualquer tipo de abuso ou desvio de

poder, sendo evidente também que os Direitos Humanos, além de limites aos encarregados da aplicação da lei, são valores a serem preservados e almejados, mesmo diante daqueles que detêm o poder-dever de agir.

Assim, a grande meta e o grande desafio das instituições policiais brasileiras são proteger e promover os Direitos Humanos. A esse respeito, comentou com muita propriedade Norberto Bobbio (1992):

Há três anos, no simpósio promovido pelo Institut International de Philosophie sobre o "Fundamento dos Direitos do Homem", tive oportunidade de dizer, num tom um pouco peremptório, no final de minha comunicação, que o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. Desde então, não tive razões para mudar de idéia. Mais que isso: essa frase que, dirigida a um público de filósofos, podia ter uma intenção polêmica - pode servir, quando me ocorreu repeti-la no simpósio predominantemente jurídico promovido pelo Comitê Consultivo Italiano para os direitos do homem, como introdução, por assim dizer, quase obrigatória. [...] o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados [...].

Com certeza essa é a grande mudança de paradigma atualmente sedimentada nos órgãos encarregados da aplicação da lei, onde se busca o bem estar social como consequência de um objetivo maior em estatura física e metafísica, para garantir o respeito aos direitos do cidadão, promovendo, assim, a dignidade da pessoa humana.

Ademais, Tim Newburn (1999) comenta em sua obra que uma das principais fontes dos desvios de conduta dos policiais, e onde também podemos depositar as maiores esperanças na abordagem desse problema, é justamente o recrutamento durante o estágio inicial de formação e no processo contínuo de capacitação.

Assim, na mesma obra o referido autor afirma que o recrutamento se destaca como uma das áreas mais críticas, pois a utilização de critérios inadequados de triagem durante esse processo e a ausência de um acompanhamento sistemático durante a formação, e após a entrada do policial no serviço efetivamente, podem desempenhar um papel importante na forma como tais policiais lidarão com as questões do respeito aos direitos humanos e, conseqüentemente, com o maior ou menor número de denúncias a serem investigadas pela



corregedoria de polícia (controle formal interno) e pelo Ministério Público (controle formal externo).

Mais do que isso, para o encarregado da aplicação da lei passa a existir uma atitude moral, passível de críticas e elogios, sendo as críticas geradas a partir de abusos ou desvios de poder que ofendem a Administração Pública ou mesmo os Direitos Fundamentais. Enquanto que os elogios ocorrem quando a polícia não se preocupa apenas com o contratualismo e o positivismo em seu poder-dever, indo mais além, aproveitando tais valores na busca de uma interação com a sociedade para lhe oferecer melhores condições de vida e dignidade.

Neste contexto, a instituição policial brasileira passa a colaborar com inúmeros projetos sociais, indo além do seu dever legal ou profissional, procurando valores sociais que podem ser analisados como a causa da prática de crimes, para fazer com que a razão humana, e o imperativo categórico dos governantes, seja utilizado no controle preventivo dos delitos (atividade fim), reconhecendo, assim, os preceitos que se baseiam nas lições de Immanuel Kant (2002):

[...] o homem - e, de sua maneira geral, todo o ser racional - existe como fim em si mesmo, e não apenas como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade.[...] O imperativo prático será, pois, o seguinte: age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio.

Ao passo que se inicia a utilização de outra filosofia imperativa na relação entre as polícias, notadamente a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e a comunidade, em especial o cidadão, por meio do policiamento comunitário. Com isso, a relação entre polícia e comunidade acarreta mudanças de estratégias nas instituições policiais que passam a ter uma visão de gerenciamento de recursos, diante de princípios da Administração Pública, como a legalidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência.

Assim, se faz necessária à percepção da comunidade em torno dessas mudanças, que serão de fundamental importância para o estabelecimento de uma metodologia, envolvendo os órgãos policiais com a comunidade científica na busca de soluções ou, até mesmo, mudanças de políticas públicas visando melhorar as condições de vida das pessoas para que essas efetivamente tenham a almejada sensação de segurança.

### **3 Controle preventivo da atividade policial: necessidade de reestruturação das instituições policiais no Brasil**

Destarte, como defende o doutrinador Ricardo Brisola Balestreri (1998), o policial é um pedagogo da cidadania, ele deve ser incluído no rol dos profissionais pedagógicos, ao lado das profissões consideradas formadoras de opinião, sendo, o agente de segurança um educador, o qual educa por meio de suas atitudes ao lidar com situações cotidianas. Isto faz com que o policial educador transmita cidadania, a partir de exemplos de conduta, e de comportamentos baseados em moderação e bom senso.

Assim, o agente de segurança pública não pode mais ser visto, nos dias de hoje, como agente de repressão a mando do Estado, uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, declarou que a segurança pública é exercida pelas polícias, sendo suas atribuições: a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Neste diapasão, a atividade de polícia consiste em desempenhar funções policiais, e ao mesmo tempo proteger os direitos humanos. Assim, violar os direitos humanos, desrespeitar as normas legais como propósito de aplicação da lei não pode ser considerado uma prática policial eficiente – apesar de algumas vezes se atingirem os resultados desejados. Isto porque quando a polícia viola a lei com o intuito de aplicá-la, não está reduzindo a criminalidade, na verdade está se somando a ela.

Ademais, dos agentes de segurança pública espera-se o vigor necessário no desenvolvimento de suas atividades, os quais devem sempre se preocupar em agir no estrito cumprimento da lei, sendo necessário, em contrapartida, a admiração da sociedade por essa classe de trabalhadores, que não são inimigos da população, na verdade devem ser vistos como agentes promotores de direitos humanos, sobretudo, de cidadania.

Ocorre que para alguns autores, a mudança na formação policial não ocorrerá apenas pelo acréscimo de disciplinas voltadas aos direitos humanos nos currículos de formação das forças policiais, ou mesmo pela simples vontade dos governantes, porque se não houver internalização por parte dos agentes de segurança pública, esses fatores não mudarão as feições das práticas policiais.

Assim, acredita-se que a internalização dos direitos humanos pelos policiais ocorrerá por meio de uma qualificação dos profissionais da área de segurança pública que deve fazer com que as instituições policiais e suas práticas possam ser alteradas, passando a exercer uma atividade policial capaz de atuar com mais profissionalismo e eficiência para enfrentar as demandas cotidianas, sem deixar, contudo, de priorizar o respeito, a proteção e a garantia aos direitos humanos.

É exatamente essa centralidade dada à educação que a Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP/Ministério da Justiça evidencia na Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública, ao dizer:

A formação dos profissionais da Segurança Pública é fundamental para a qualificação das polícias brasileiras, conforme definido nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Segurança Pública. A Coordenação de ensino da SENASP propõe um conjunto de orientações para o desenvolvimento de ações formativas visando situar as atividades educativas no contexto profissional e social em razão de cada vez mais exigir a demanda de conhecimentos, saberes e habilidades que requer continuamente novas aprendizagens e ainda uma integração de conhecimentos que vai além do desenvolvimento de currículos de forma fragmentada. Estas ações serão operacionalizadas por meio das Instituições de Ensino de Segurança Pública das Unidades Federativas.

Neste contexto, a formação policial, pautada na educação em direitos humanos, passa a ser um mecanismo fundamental para a modificação das polícias, sendo capaz de realizar mudanças e comportamentos que possam responder às necessidades da sociedade brasileira. Isto caracteriza o que o autor Alexis Toqueville (2005) denominou como “interesse bem compreendido” entre as instituições públicas e a população americana, ao discorrer sobre os sentimentos e opiniões de igualdade e liberdade.

Ademais, é preciso fazer uma reflexão sobre as diretrizes e políticas da organização contemporânea do trabalho que se aplicadas às instituições policiais exigiria dos agentes de segurança pública as seguintes mudanças no exercício de suas atribuições: 1) exigiria não apenas seu esforço físico como sua energia mental; 2) privilegiaria o trabalho em grupo; 3) diminuiria os níveis hierárquicos e valorizaria as potencialidades, a contribuição e a produtividade do grupo e de cada um; 4) conceberia a qualidade não como um controle externo, mas como parte da atividade de cada policial; 5) valorizaria e responsabilizaria o policial de qualquer instância; premiaria e destacaria o desempenho de cada um e do seu

grupo; e 6) aproveitaria seu saber, instituindo estratégias de mudanças internas a partir da experiência individual e coletiva.

Ocorre que, as instituições policiais ainda não entenderam a necessidade de reestruturação da atividade policial, que deve acompanhar o atual Estado Democrático de Direito e Cidadania que a sociedade brasileira e o país exigem. Nesta mesma linha afirmam as autoras Jacqueline Muniz (1999) e Leonarda Musumeci (2000) que há uma necessidade da instituição policial enfrentar uma séria discussão sobre sua reestruturação, para atender às exigências de uma sociedade que deseja uma polícia bem informada, bem treinada, flexível e ágil.

Neste diapasão, é necessário esclarecer que atualmente as estratégias de controle da atividade policial ocorrem por meio do *post factum*, fazendo com que os policiais sejam submetidos a uma Corregedoria de Polícia (controle interno formal) e ao Ministério Público (controle externo formal) após cometerem atos ilegais, com abuso ou desvio de poder.

Sendo que, o presente trabalho visa ampliar este controle formal das atividades policiais, enfatizando a necessidade de aplicação de uma estratégia que enfatize a importância de mecanismos de controle interno e informal das polícias, através da profissionalização das polícias e dos policiais, apoiados em *standards* claros e precisos de competência e responsabilidade profissional.

Assim, este tipo de estratégia de controle interno e informal está mais relacionado à concepção profissional da violência policial, na medida em que visa a controlar não apenas atos ilegais dos policiais, mas principalmente usos antiprofissionais, não profissionais ou pouco profissionais da força física por policiais. Isto faz com que esta estratégia de controle necessite de um tipo de conhecimento e informação controlada pelos policiais e pelas associações profissionais dos policiais para que seja usada de parâmetro pelas instituições policiais quando do controle preventivo das atividades policiais.

Ademais, é necessário enfatizar a importância da profissionalização das polícias e da formação, aperfeiçoamento e valorização profissional do policial, tendo em vista a função de garantir a ordem pública e proteger os direitos de cidadania e humanos, sem minimizar as estratégias complementares, formais, de controle da violência policial (Corregedoria e Ministério Público).

Ocorre que deve-se deixar claro que as estratégias informais de controle da violência policial apresentam duas vantagens fundamentais em relação às formais: 1) visam a identificar e a modificar fatores organizacionais, políticos e institucionais que contribuem para a violência policial, apontando a responsabilidade de autoridades policiais e políticas, e não apenas dos agentes policiais, pelas práticas de violência policial; e 2) estão dirigidas não tanto para a punição, mas principalmente para a profissionalização das organizações e dos agentes policiais, que devem internalizar os direitos humanos e de cidadania, o que, portanto, facilita a cooperação entre agentes policiais, autoridades policiais e políticas, e organizações da sociedade civil no controle preventivo da violência policial.

Por fim, embora as estratégias de controle preventivo da violência policial ainda não tenham sido formuladas e muito menos implementadas pelas instituições policiais brasileiras, sabe-se que a formulação e a implementação deverão estar apoiadas em dois componentes principais: 1) a definição clara e precisa de uma política para orientar a organização e o funcionamento das polícias, tendo em vista a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, necessárias à garantia do Estado democrático de direito, dos direitos de cidadania e da pessoa humana, sendo limitado o uso da força física pelos policiais; e 2) a criação de organizações capazes de desempenhar três funções inter-relacionadas: a) o monitoramento do uso da força física pelos policiais; b) a avaliação do uso da força física por policiais; e c) o ensino e o treinamento dos policiais em técnicas de preservação da ordem pública e da incolumidade da pessoa e do patrimônio que minimizem a necessidade do emprego da força física.

### **Considerações finais**

Destarte, a relação entre polícia e direitos humanos está centrada nas noções de proteção e respeito, e pode ser uma relação muito positiva. De fato é função da polícia a proteção dos direitos humanos. Tal proteção se faz de maneira genérica, mantendo a ordem social, de modo que todos os direitos humanos, de todas as categorias possam ser gozados.

Ocorre que, quando há uma quebra na ordem social, a capacidade e habilidade do Estado em promover e proteger os direitos humanos são consideravelmente diminuídos ou destruídos. Isto, porque ainda é, parcialmente, por meio da atividade policial que o Estado

atinge suas obrigações legais de proteger alguns direitos humanos específicos – o direito à vida, por exemplo.

Dentre as profissões públicas pode-se dizer que a polícia é uma das que possui maior responsabilidade em relação à imagem do Estado, sendo necessário que os agentes públicos de segurança resgatem os anos perdidos de autoritarismo e distanciamento da sociedade brasileira. Lembrando, sempre, que a história da origem policial no Brasil explica o porquê de seus traços de violência.

Os encarregados da aplicação da lei devem cumprir com o seu dever, não se admitindo a covardia e a omissão no desempenho de suas atividades, uma vez que suas ações na defesa da ordem pública possuem impacto direto na qualidade de vida das pessoas.

Assim, em suas ações, fundamentadas em princípios morais e legais, quando ultrapassarem os limites do uso da força, causando reflexos institucionais e nos próprios agentes, devem ser punidos com sanções penais e administrativas, pelos órgãos de controle forma interno (Corregedoria) e formal externo (Ministério Público).

Ao passo que, as instituições policiais devem constantemente acompanhar seus agentes policiais, através de um controle interno informal, para fazer com que os policiais consigam internalizar os direitos humanos e de cidadania em suas ações cotidianas.

Ao passo que, as ações positivas não vêm merecendo o mesmo tratamento pela mídia, pois as considerações levadas a efeito pelos meios de comunicação, principalmente quando da realização de programas sociais desenvolvidos pelas polícias como estratégias para valorizar o ser humano, buscando-se resgatar a sua dignidade por meio de lazer, esporte, cultura, muitas vezes é renegado pelo próprio Estado e sua sociedade, sendo que essas posturas devem ser valorizadas por serem compatíveis com uma polícia mais democrática, interativa e comunitária.

Assim, na medida em que a violência policial diminuir e for resgatada a confiança da população na polícia, que tem por obrigação prestar-lhe a almejada segurança, assim como, proteger-lhe das ações dos criminosos, possibilitará o resgate do sentimento de alguns direitos e garantias, infelizmente esquecidos por muitos políticos que se comprometem a assegurar-lhes em época de campanha.

É nesse sentido que as organizações encarregadas da aplicação da lei preocupam-se em melhorar a qualidade e a capacidade de desempenho de cada um dos seus agentes, uma vez que não há solução padrão para cada um dos problemas que ocorrem no dia-a-dia. Para que os encarregados da aplicação da lei possam utilizar-se, da maneira correta e razoável,

dos poderes e da autoridade concedidos pelo Direito, é imprescindível a todos a consciência de um ensino voltado aos Direitos Humanos, aplicáveis na prática, para que eles efetivamente sejam garantidos e promovidos.

## Referências

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo Fundo: Paster Editora, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 14. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BRASIL. **Decreto n. 678**, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. São Paulo-SP. Revista dos Tribunais, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP. **Matriz Curricular Nacional: para a formação em segurança pública**. Brasília, 2003.

COMITÊ Internacional da Cruz Vermelha, Para Servir e Proteger – **Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para as Forças Policiais e de Segurança**, Cap. 10. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2075/1214>>. Acesso em: 21fev. 2014.

GOLSDTEIN, Herman. **Policinando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Tradução: Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2002. (Coleção obra prima de cada autor).

KLOCKARS C.B.; IVKOVICH, S. K.; HARVER, W.; HABERFELD. M. R. The Measurement of Police Integrity. National Institute of Justice Research Brief. 23 May 2000. **Office of Justice Programs**. U.S. Department of Justice: Washington D.C. Disponível em [http://www.ethicsinstitute.com/pdf/Measurement%20of%20Police %20 Integrity.pdf](http://www.ethicsinstitute.com/pdf/Measurement%20of%20Police%20Integrity.pdf). Acesso em: 22fev. 2014.

Muniz J. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro** [tese]. Rio de Janeiro: UCAM; 1999.

Musumeci L. Relatório de Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro. Musumeci L. In: **Violência, criminalidade e segurança**. Cap.5. Rio de Janeiro: PNUD, IPEA, Prefeitura Municipal; 2000. [acessado 2012 jun 12]. Disponível em: <http://saturno.no.com.br/notitia/leitura/pdf/5capitulo.pdf>].

NEWBURN, T. **Understanding and preventing police corruption: Lessons from the literature**. Home Office, Research Development and Statistics Directorate: London, 1999. Disponível em [http://www.popcenter.org/problems/street\\_prostitution/PDFs/Newburn\\_1999.pdf](http://www.popcenter.org/problems/street_prostitution/PDFs/Newburn_1999.pdf) . Acesso em: 22 fev. 2014.

Paulo Mesquita Neto. **Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SILVA, S. S. **Teoria e Prática da Educação em Direitos Humanos nas Instituições Policiais Brasileiras**. Passo Fundo: CAPEC, 2003.

TOCQUEVILLE. Alexis. **Democracia na América: leis e costumes**. Tradução, Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.