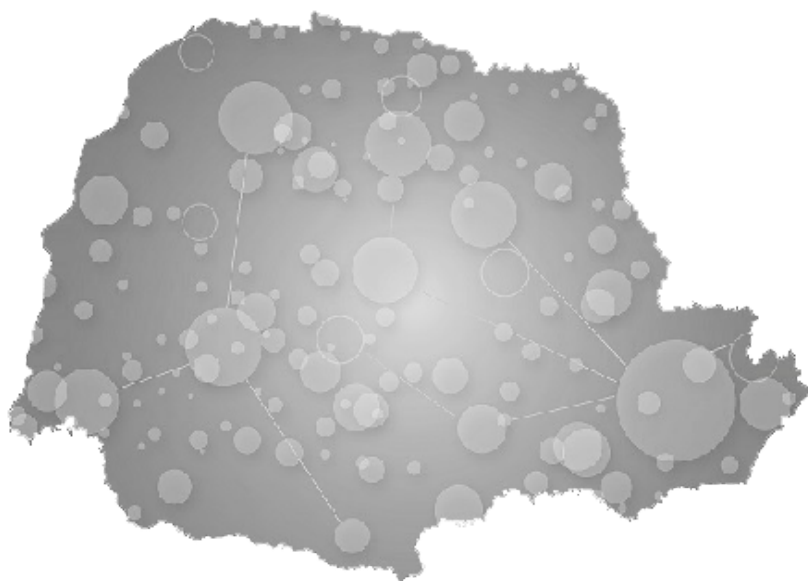


CURITIBA-PR

Dezembro de 2021

O USO DA FORÇA POLICIAL NO ESTADO DO PARANÁ: Propostas de Aperfeiçoamento



*MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

O USO DA FORÇA POLICIAL NO ESTADO DO PARANÁ: PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO

A discussão sobre o uso da força nas práticas policiais remete ao papel das instituições estatais nas sociedades democráticas. Desde a implantação do Estado de direito, o uso legítimo da violência passou a ser monopólio estatal e, nesta condição, um de seus principais instrumentos de controle social. Às forças policiais foram entregues as atividades de prevenção, repressão e controle de certas condutas sociais, figurando como barreira infranqueável a concomitante previsão de um *conjunto de parâmetros* para o uso desta força. Seriam estes parâmetros que se consolidariam nos mais distintos ordenamentos e sua aferição sempre se apresentou como um tema central da democracia.

De acordo com a normativa internacional,¹ o uso da força deve ter caráter excepcional, além de desenvolver-se com o devido respeito aos direitos humanos e aos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade. Para ser legítimo, o emprego da força deve observar procedimentos legais e o estrito cumprimento do dever estatal,² servindo para fazer frente àquelas hipóteses (i) de recusa na rendição, (ii) de injusta agressão, (iii) da necessidade de impedir que terceiros sejam feridos ou (iv) da pretensão de evitar o cometimento de delitos³.

1 Cf. *Código da Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei* (Resolução 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada em 17 de dezembro de 1979), os *Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei* (adotados no 8º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, de 7 de setembro de 1990), os *Princípios das Nações Unidas Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias* e o *Manual das Nações Unidas sobre a Prevenção e Investigação Eficazes das Execuções Extralegais, Arbitrárias e Sumárias, Protocolo de Minnesota*.

2 LOCHE, Adriana (2010): "A letalidade da ação policial: parâmetros para análise", in *Revista Tomo: revista do núcleo de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais da Universidade Federal de Sergipe*, n. 17, pp. 39-56.

3 WESTLEY, William A. (1950): "Les racines de l'étiqúe policière", in Brodeur, J.P., Monjardet, D. (orgs.), *Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne*. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-Série, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Podendo envolver situações de legalidade e de coerções não negociáveis⁴, o desafio no uso estatal da força sempre esteve na aferição da sua efetiva necessidade e da real proporcionalidade em cada caso concreto. Afinal, a presença de uma permanente tensão entre a manutenção da ordem e o exercício da força faz com que a variação da intensidade de seu uso associe-se à necessidade de um controle mais efetivo, que atente para a linha fronteira que separa as hipóteses de legalidade daquelas que ocorrem à margem da lei.

Ainda que o exercício ilegítimo do uso da força figure como um conceito de difícil definição,⁵ o que parece importar não seria a conceituação do ato em si, mas seu significado *aos olhos dos cidadãos*⁶, traduzindo-se em um sentimento pessoal de *ser tratado de forma pouco digna* pela agência estatal. Isto porque, ainda que “não sejamos capazes de definir a violência policial, reconhecemos quando a vemos”⁷.

É, precisamente, este “reconhecimento” que se apresenta de forma mais expressiva nos casos que envolvem o uso da força letal. De fato, a intitulada *letalidade policial* refere-se àquelas situações em que a ação policial gera consequências fatais. Como nesses casos a linha que separa a necessidade do abuso é ainda mais tênue, convencionou-se a utilização conjunta de *três parâmetros* para avaliar a proporcionalidade da atuação policial letal, a saber:⁸

4 Conforme BITTNER, a *coerção não negociável* refere-se àquelas ações policiais em que o uso da força se dá dentro dos limites legais, inexistindo responsabilização pela ação. Cf. BITTNER, Egon (1970): “De la faculté d’user de la force comme fondement du rôle de la police”, in Brodeur, J.P., Monjardet, D. (orgs.), *Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne*. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-Série, 2003.

5 Isto porque, trata-se de conceito que abrange muitas nuances do trabalho policial. Ademais, não parece existir consenso sobre como defini-lo de forma inequívoca, já que não existe apenas uma *violência policial*, mas diversas formas de violência que devem ser compreendidas em seus contextos e situações particulares.

6 REISS, Albert (1968): “Violences policières. Réponses à des questions-clefs”, in Brodeur, J.P., Monjardet, D. (orgs.), *Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne*. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-Série, 2003.

7 SKOLNICK, J.H. & FYFE, J.J. (1993): *Above the law: police and the excessive use of force*. New York. Free Press.

8 CHEVIGNY, Paul G. (1990): “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, in *Criminal Law Forum*, v. 1, pp. 389-425.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

- i) a proporção entre civis mortos e civis feridos nas intervenções policiais;⁹
- ii) a proporção entre civis mortos e policiais mortos nessas intervenções;¹⁰ e
- iii) a proporção de civis mortos nas intervenções policiais e do total de crimes violentos com resultado morte registrados em certa localidade.¹¹

Muito embora esses parâmetros não sejam suficientes para, de forma isolada, definir o *grau de letalidade da atividade policial*, analisados em conjunto oferecem um ambiente mais preciso para refletir sobre o comportamento policial dentro de um território e, a partir daí, compreender o fenômeno da violência policial e as políticas públicas que a ele estão relacionadas.

9 Refere a doutrina que um dos mais confiáveis indicadores para definir o abuso da força letal não seria, propriamente, o *número de mortes provocadas*, mas *números que sejam extraídos das operações policiais*. É que, em situações de confronto, se mostraria razoável que o *número de feridos* fosse sempre superior ao *número de mortos*. Por isto, a existência de mais mortos do que feridos seria um indicativo de que a atuação policial teria feito uso excessivo de seu armamento, disparando de forma deliberada sem levar em conta cautelas necessárias para a ação. Cf. CHEVIGNY, Paul G. (1990): "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", in *Criminal Law Forum*, v. 1.

10 Muito embora exista a dificuldade normativa em estabelecer o grau aceitável do uso da força letal, há uma tentativa de se estabelecer uma *ratio* nesta proporção. Há agências policiais estrangeiras que utilizam uma média de 12 não-policiais mortos para cada policial morto, enquanto outros estudos trabalham com uma média de 04 não-policiais mortos para cada policial. Cf. OLIVEIRA JR. E. N. (2008): *Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. Disponível em: www.teses.usp.br; CHEVIGNY, Paul G. (1990): "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", in *Criminal Law Forum*, v. 1, pp. 389-425; LOCHE, Adriana (2010): "A letalidade da ação policial: parâmetros para análise", in *Revista Tomo: revista do núcleo de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais da Universidade Federal de Sergipe*, n. 17, pp. 39-56.

11 Amplamente usado pelas agências internacionais para medir o uso da força letal pelas polícias e, conseqüentemente, para aferir se suas ações são justificadas, esta *proporção* não encontra um número fixo do que seria aceitável. Cf. ALSTON, Philip (2008): "Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic and cultural rights, including the right to development". *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions (A/HRC/8/3/Add.4)*. Washington, United Nations; SHERMAN, L. W., LANGWORTHY, R. H. (1979): "Measuring Homicide by Police Officers". *The Journal of Criminal Law & Criminology*, v. 70, pp. 546-560.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONTEXTO PARANAENSE

Assumindo estas premissas e analisando estes parâmetros a partir de números extraídos do Estado do Paraná, o que se nota é um cenário que demonstra a necessidade de uma diferenciada atenção com relação às políticas públicas em curso nesta área.

Com efeito, muito embora haja uma limitação de certos dados nas fontes disponíveis – o que, por si só, já traz indicativos de aprimoramentos a serem implementados nesta área¹² –, no Paraná, verificou-se a forte tendência de um **aumento progressivo no número de civis mortos durante as intervenções policiais**, acompanhando o criticado cenário nacional:¹³

12 Refere-se, aqui, especificamente aos dados relacionados ao *número de civis feridos* durante as operações policiais realizadas no Estado.

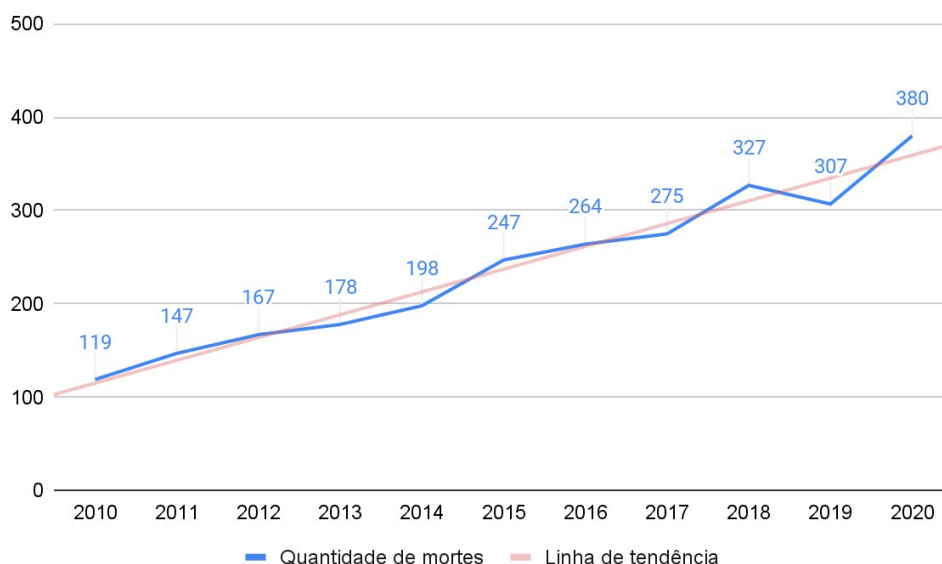
13 Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/>, que refere que, no último ano, “o país atingiu o maior número de mortes em decorrência de intervenções policiais”, com um crescimento entre 2013 e 2020 de 190%, destacando o fato de que, em 2020, o dado “não deixa de chamar a atenção (...) em um ano marcado pela pandemia, pela reduzida circulação de pessoas, pela redução expressiva de todos os crimes contra o patrimônio, e pela queda de 31,8% nas mortes por intervenções policiais no Rio de Janeiro”, decorrente de determinações da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 do Supremo Tribunal Federal, que limitou operações nas comunidades cariocas (p. 59).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

QUANTIDADE DE PESSOAS MORTAS EM INTERVENÇÕES POLICIAIS POR ANO NO PARANÁ (2010-2020)



FONTE: FBSP, Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2011-2016); MPPR, GAECO (2015-2020)

No recorte paranaense, entre os anos de 2016 e 2020, verifica-se uma *média anual de 310 pessoas mortas* em intervenções policiais, além de uma *média de aumento anual de 10,18%* dessas mortes.¹⁴

Só entre 2015 e o primeiro semestre de 2021, os dados consolidados dão conta de mais de *duas mil mortes decorrentes de intervenções policiais* no estado paranaense. A comparação entre o primeiro semestre de 2020 com o mesmo período de 2021 registra um aumento superior a 14%, fazendo com que os números do primeiro semestre deste ano representem a quase totalidade das mortes que foram computadas em 2015.

¹⁴ Em termos comparativos, o cenário nacional apresentou, ao longo do mesmo período, um *total de 28.361 mortes durante as intervenções policiais*, com uma *média de aumento anual de 11,31%*.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

MORTES EM INTERVENÇÕES POLICIAIS POR SEMESTRE NO PARANÁ (2015-2021)

Ano	Semestre	PM*	PC*	GM*	Soma	Total/ano	Diferença
2021	Primeiro	208	0	2	210	-	-
2020	Segundo	192	0	4	196	380	+ 23,8%
	Primeiro	183	0	1	184		
2019	Segundo	137	2	6	145	307	- 6,12%
	Primeiro	157	4	1	162		
2018	Segundo	141	7	0	148	327	+ 18,9%
	Primeiro	171	5	3	179		
2017	Segundo	125	4	2	131	275	+ 4,2%
	Primeiro	138	2	4	144		
2016	Segundo	104	3	1	108	264	+ 6,9%
	Primeiro	149	5	2	156		
2015	Segundo	109	3	1	113	247	-
	Primeiro	131	1	2	134		



FONTE: MPPR, Coordenação Estadual do GAECO (2015-2021) ¹⁵

15 Cf. dados disponibilizados pela Coordenação Estadual do GAECO/MPPR, disponíveis em <https://mppr.mp.br/2021/08/23889,11/Gaeco-divulga-numero-de-mortes-em-confrontos-com-policiais-militares-e-civis-e-guardas-municipais-no-Parana-no-primeiro-semester-de-2021.html>



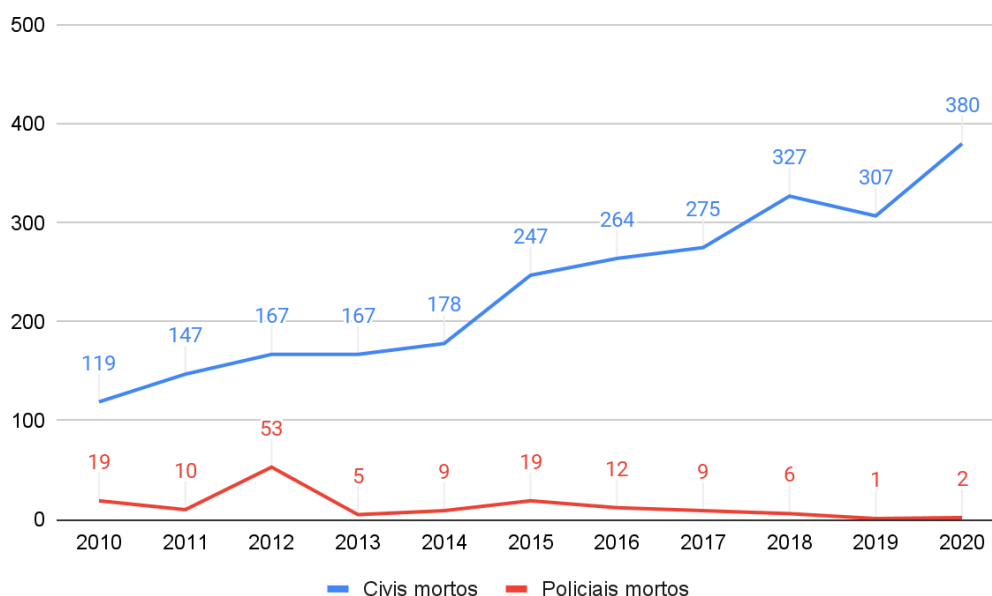
MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Embora não tenha sido possível efetuar o refinamento da análise a partir da confrontação destes números com o de *peças feridas* durante essas mesmas intervenções, tais dados preocupam, em especial, quando conjugados com um segundo referencial a ser extraído da **proporção entre a vitimização policial e a vitimização de civis**.

De fato, segundo a mais recente edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2020, em todo país, foram contabilizados 6.416 civis mortos por intervenções policiais e 194 policiais vitimados de forma fatal.¹⁶ Isto demonstra uma *proporção de 33 civis mortos para cada agente policial morto* nessas intervenções no país. No Paraná, essas variáveis apresentam uma realidade ainda mais preocupante:

RELAÇÃO ENTRE CIVIS E POLICIAIS MORTOS POR ANO NO PARANÁ (2010-2020)



FONTE: FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2011-2015); MPPR. GAECO (2015-2020)

¹⁶ Considera-se, aqui, os números absolutos apresentados em BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, pp. 57 e 49, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Efetivamente, levando-se também em conta os dados de 2020, verifica-se que houve no Paraná *380 civis mortos* e o registro de *02 mortes de policiais*. Num tal cenário, atinge-se uma *proporção de 190 civis mortos para cada agente policial morto*.

Longe de desconsiderar o valor inestimável de cada vida perdida ou de sugerir que seria desejável um maior número de mortes, o argumento central relaciona-se ao *grau aceitável de uso da força letal*. E, neste ponto, vale ressaltar que não são poucos os estudos que sugerem que a agência policial estaria usando a força letal de maneira desproporcional à ameaça sempre que aferida uma *proporção de mais de 10 civis mortos* em relação ao número de policiais mortos.¹⁷

O contexto local agrava-se ainda mais com o que se infere da análise da ***proporção entre os civis mortos nas intervenções policiais e o total de crimes violentos com resultado morte registrados no território***. Neste aspecto, parte-se da previsibilidade de ser, justamente, nos territórios mais violentos, com maiores índices de homicídios e crimes contra a vida com resultado morte, que as agências policiais se vejam em situações de alto risco que impliquem o uso da força de forma mais frequente. Este é o fundamento da utilização desta proporção e, ao menos em princípio, existe uma correlação positiva entre o número de mortes causadas por crimes violentos e o uso da força letal. Ainda assim, espera-se que o número de civis mortos em intervenções policiais corresponda a apenas uma pequena fração do total da taxa de crimes violentos que levam ao resultado morte.¹⁸

Pois bem, em 2020, o Brasil computou 50.033 mortes decorrentes de crimes violentos.¹⁹ Um universo que, tal qual referido, contou com

17 Neste sentido, confira-se uma vez mais os estudos de OLIVEIRA JR. E. N. (2008): *Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. Disponível em: www.teses.usp.br; CHEVIGNY, Paul G. (1990): "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", in *Criminal Law Forum*, v. 1, pp. 389-425; e LOCHE, Adriana (2010): "A letalidade da ação policial: parâmetros para análise", in *Revista Tomo: revista do núcleo de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais da Universidade Federal de Sergipe*, n. 17, pp. 39-56.

18 BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, p. 60; CHEVIGNY, Paul G. (1990): "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", in *Criminal Law Forum*, v. 1, p. 397.

19 Foram considerados, aqui, os números absolutos de mortes violentas intencionais (MVI), englobando o número de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e



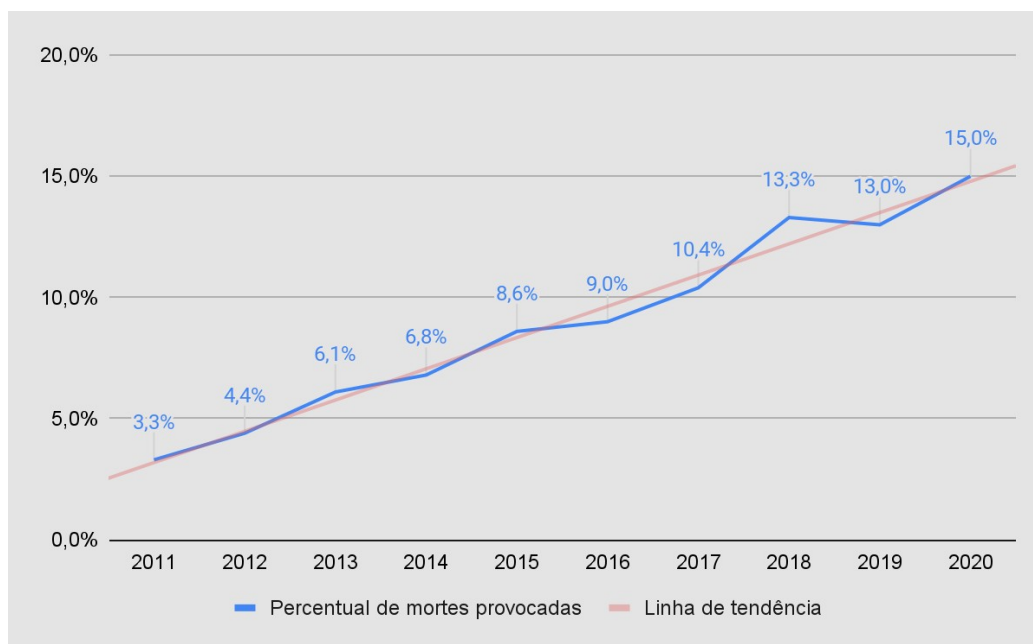
MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

6.416 civis mortos durante as intervenções policiais. Estes números levam a uma proporção de 12,8% de civis mortos em relação às mortes violentas em geral.

No Paraná, o primeiro aspecto a destacar é que, ao longo da última década, identificou-se um incremento contínuo deste percentual:

EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE MORTES DECORRENTES DE AÇÃO POLICIAL EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS POR ANO NO PARANÁ (2011-2020)



FONTE: FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2012-2021)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Ademais, particularmente em 2020, verificou-se *uma proporção superior a nacional*, ou seja, *a proporção foi de 15,28% de civis mortos em relação às mortes violentas em geral*. De fato, enquanto teriam sido 380 civis mortos durante as intervenções policiais²⁰, existiram 2.486 mortes violentas em geral no ano.²¹

O dado preocupa, porque, novamente, distintos estudos referem que *esta porcentagem não deveria exceder 10%*. É que, embora não exista um número fixo, a alta porcentagem pode indicar que se estaria diante de agências policiais que estariam fazendo uso da força de maneira desproporcional à ameaça presente no território.²²

CONTEXTO NORMATIVO DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

É importante recordar que, muito embora o tema da letalidade policial possua relevância que prontamente o insira na pauta de prioridades de todas as instituições do sistema de justiça e de segurança pública, a atenção referente às suas políticas deriva, primordialmente, de compromissos internacionais que foram assumidos pelo país. Nesta seara, são esses compromissos que persistem sendo objeto de frequentes recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), além de diversas resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH).

20 Conforme dados extraídos do acompanhamento efetuado pela Coordenação Estadual do GAECO/MPPR, disponível em <https://comunicacao.mppr.mp.br/2021/08/23889/Gaeco-divulga-numero-de-mortes-em-confrontos-com-policiais-militares-e-civis-e-guardas-municipais-no-Parana-no-primeiro-semester-de-2021.html#>.

21 Uma vez mais, foram considerados como '*mortes violentas*' os números absolutos de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais. Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, p. 19.

22 A título ilustrativo, em um dos estudos realizado durante cinco anos nos Estados Unidos, observou-se que as mortes provocadas por policiais representaram 3,6% do total de homicídios dolosos. Ainda que este número não seja um parâmetro internacional, serve para indicar padrões de letalidade policial toleráveis. Cf. ALSTON, Philip (2008): "Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic and cultural rights, including the right to development". *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions (A/HRC/8/3/Add.4)*. Washington, United Nations; SHERMAN, L. W., LANGWORTHY, R. H. (1979): "Measuring Homicide by Police Officers". *The Journal of Criminal Law & Criminology*, v. 70, pp. 546-560.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Recente pesquisa realizada evidencia que, apenas no âmbito da Corte Interamericana, existem mais de 60 casos que envolvem o Brasil,²³ sendo que uma parte substancial deles se relaciona, justamente, ao tema da letalidade policial.²⁴

De fato, além do contexto de letalidade policial fomentar um ciclo de violência na sociedade em geral, colocar em risco a vida dos profissionais das agências de segurança pública e da própria legitimidade do Estado, ele traz imediatamente à discussão a questão das violações dos direitos à vida e à integridade pessoal (artigos. 4º, 1, e 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH), bem como da supressão de garantias judiciais (CADH, art. 8º). Por isto, como já referiu a Comissão Interamericana, “o uso da força deve basear-se nos princípios de direito, de absoluta necessidade e proporcionalidade”, tratando-se de último recurso, “que deve ser limitado tanto qualitativa quanto quantitativamente, sendo mobilizado apenas para evitar um episódio mais sério do que aquele que levou a intervenção do Estado, sem que ele seja utilizado como forma de controle social letal”.²⁵

Não por outra razão, no tocante à violência praticada por agentes do Estado, o mais recente Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, que foi publicado pela Comissão referiu, de forma enfática e veemente, que:²⁶

311. A CIDH observa com imensa preocupação o fato de que parte significativa e crescente da violência letal no Brasil é causada pela ação de agentes estatais. Segundo dados das Secretarias Estaduais, entre 2009 e 2018 um total de 35.414 pessoas foram mortas em decorrência de ação policial (em serviço e fora de serviço). Entre 2013 e 2018, esse número aumentou em 178,5%, saltando de 2.212 para 6.620. No mesmo período, o número geral de mortes aumentou em 6,5%, saltando de 53.646 para 57.117. (...)

23 Mais precisamente, existem junto a CtIDH 05 casos em trâmite, 16 casos com sentença e 46 casos com medidas provisionais. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/mapa_casos_pais.cfm.

24 Dentre alguns casos que podem ser citados, cf. Caso 11.286 (*Aluísio Cavalcanti*), Caso 11.407 (*Clarival Xavier Coutrim*), Caso 11.413 (*Delton Gomes da Mota*), Caso 11.417 (*Marcos de Assis Ruben*), Caso 11.412 (*Wanderlei Galati*), Caso 11.406 (*Celso Bolfim de Lima*), Caso 11.416 (*Marcos Almeida Ferreira*), Caso 11.566 (*Favela Nova Brasília vs. Brasil*).

25 Disponível em: www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf

26 OEA-CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2021): *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*. Disponível em www.cidh.org.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

312. (...) A CIDH anota que esse crescimento ocorre na mesma medida em que declinam o número total de mortes e de criminalidade violenta, de tal maneira que aumenta a participação da letalidade policial (...)

315. Faz-se mister registrar, ainda, que a maioria das vítimas dessas mortes é de jovens, negros e pobres. Segundo a informação acessada pela Comissão, em estados específicos estima-se que as pessoas afrodescendentes estejam entre 60-65% das vítimas [assim como] quase 80% desses mortos em 2018 tinham até 29 anos (...)

317. A CIDH chama a atenção para o fato de que esse tipo de violação de direitos por parte do Estado brasileiro já foi objeto de apuração e contencioso no SIDH. No caso 'Favela Nova Brasília vs. Brasil', em que foram evidenciados não apenas as deficiências graves e estruturais nos métodos de investigação, persecução e sanção no âmbito criminal, mas também nos padrões de uso excessivo da força e racismo institucional pelas forças de segurança contra as pessoas que vivem em favelas (...)

318. (...) esses padrões persistem e continuam informando execuções extrajudiciais sistemáticas e em massa, principalmente contra jovens afrodescendentes de sexo masculino expostos à situação de pobreza e pobreza extrema (...)

319. A Comissão foi informada, ademais, que as execuções extrajudiciais passaram a ser um traço característico na resposta a ataques por facções organizadas ou grupos criminosos contra a polícia, na retaliação, por agentes do Estado, contra as instabilidades provocadas por esses grupos em disputas pelo controle do território (...)

327. A comissão acrescenta, ainda, que o contexto de violência exacerbada generalizada exercida por agentes policiais no Brasil coloca em risco a vida de outros profissionais de segurança pública, na medida em que aumentam a violência durante confrontos com suspeitos, assim como sujeitam esses profissionais a represálias indiscriminadas. (...)

329. A CIDH enfatiza que essas violações tendem a se dar em desfavor de grupos específicos, como pessoas afrodescendentes e pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema. Dessa forma, considerando as gravíssimas violações de direitos humanos, de acordo com os parâmetros interamericanos de uso da força, uso sistemático, contínuo, e massivo de execuções extrajudiciais, individuais e coletivas que possuem a participação das forças de segurança, a Comissão Interamericana ressalta a potencial caracterização de responsabilização internacional do Estado quanto à prática do crime de lesa humanidade.

São dignos de atenção os últimos trechos trasladados, na medida em que refletem uma situação facilmente constatável na realidade do Estado do Paraná. Com efeito, conforme as informações compiladas pela Coordenação do GAECO/MPPR, dos 210 civis mortos no primeiro semestre de 2021, mais de 50% eram pessoas negras ou pardas. Além disto, mais de 50% tinham entre 18 e 29 anos de idade.²⁷ Estes dados são expressivos, especialmente, por força da

27 Dados compilados pela Coordenação Estadual do GAECO/MPPR. Disponível em: <https://comunicacao.mppr.mp.br/2021/08/23889/Gaeco-divulga-numero-de-mortes-em-confrontos-com-policiais-militares-e-civis-e-guardas-municipais-no-Parana-no-primeiro-semester-de-2021.html#>.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

configuração demográfica do Paraná, onde a soma da população negra e parda representa apenas cerca de 30% da população paranaense.²⁸

Num tal cenário, passa a ser compreensível porque, no âmbito da segurança pública, o já mencionado Relatório sobre a situação dos direitos humanos tenha recomendado expressamente ao país a necessidade de:²⁹

7. Reformar protocolos e diretrizes de organismos locais, estaduais e federais responsáveis pela aplicação da lei, de modo a garantir que cumpram com os parâmetros internacionais sobre:

- a. uso da força com base nos princípios da legalidade, proporcionalidade e absoluta necessidade;
- b. exceções nas quais se autorize o uso da força letal segundo critérios objetivos;
- c. táticas de redução de tensões e uso de armas não letais;
- d. proibição da tortura e dos tratamentos ou penas cruéis, inumanos ou degradantes; (...)

8. Adotar as medidas necessárias para revisar e reformar de forma exaustiva os protocolos e diretrizes dos órgãos locais, estaduais e federais, garantindo que o uso de perfis raciais e outras práticas discriminatórias explícitas ou implícitas por motivos de origem étnico-racial, nacional ou outros motivos sejam puníveis expressamente; (...)

10. Implementar legislação federal com o objetivo de exigir uma formação adequada dos agentes e instituições públicas responsáveis pela aplicação da lei nos diferentes níveis federativos (incluindo juízes, procuradores, defensores públicos e outros servidores públicos, estaduais e federais) no que tange às obrigações de direitos humanos relacionadas com a não discriminação, o combate a preconceitos implícitos e outros tipos de formação na luta contra a discriminação;

11. Priorizar a alocação de recursos nas ações de inteligência em relação ao crime organizado, facções criminosas e milícias, em detrimento das ações de enfrentamento bélico. (...)

De igual forma, resulta ainda mais evidente o motivo do país ter sido sentenciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para que, dentre outras, também adote “as medidas necessárias [para] estabelecer metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial”.³⁰

28 Neste sentido, cf. dados extraídos do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, disponível em http://www.ipardes.gov.br/anuario_2019/3demografia/tab3_1_3.htm.

29 OEA-CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2021): *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*. Disponível em www.cidh.org.

30 Refere-se, aqui, ao *Ponto Resolutivo Décimo Sétimo* da Sentença do Caso 11.566 (*Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*) que, embora neste aspecto esteja relacionado ao Estado do Rio de Janeiro o fora por ocasião da verificação de dados absolutamente alarmantes do incremento da letalidade policial que já se assistia. Ademais, tendo sido esta sentença ditada em 2017, é oportuno ressaltar que, naquela ocasião, o Estado fluminense contabilizava que 16% das mortes violentas intencionais registradas eram de mortes decorrentes de intervenções policiais. Se, na



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

APERFEIÇOAMENTOS NECESSÁRIOS NA POLÍTICA ESTATAL

Todo o contexto apresentado sugere a adoção de políticas públicas diferenciadas que tenham o potencial de interferir para a melhora dos indicadores do Estado do Paraná.

De fato, se há muito apregoa-se a necessidade da boa governança e da adoção de políticas públicas baseadas em evidências,³¹ também nesta sensível seara deve-se fomentar a adoção de políticas estatais que se revelem efetivas para reduzir a letalidade policial.

E, neste ponto, vale ressaltar *alguns dos aspectos* que são referidos de forma recorrente e que evidenciam potenciais espaços de aprimoramento nas políticas públicas do Paraná no âmbito do tratamento da letalidade policial:³²

- i) *transparência ativa*, com o acesso a informações de interesse público e dos registros estatísticos;
- ii) *criação de fluxos para incrementar o monitoramento da atividade policial*, ampliando os canais de comunicação e de coleta de dados;
- iii) *incremento e modernização de equipamentos periciais e de investigação*;
- iv) *proteção da vítima e de outras pessoas atingidas em intervenções policiais e a garantia aos seus atendimentos multidisciplinares*; e

época, esta proporção no Paraná era de 10,4%, pelos dados mais atuais supra mencionados tem-se uma proporção muito próxima da então apresentada pelo Rio de Janeiro, ou seja, 15%. Cf. os distintos Anuários Brasileiros de Segurança Pública disponíveis em <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>.

31 Para uma aproximação à temática, cf. BRASIL, Tribunal de Contas da União (2021): *Dez passos para a boa governança*, Brasília: TCU.

32 Para a compreensão da relevância de cada um dos aspectos aqui mencionados, cf. os recorrentes levantamentos de governança de segurança pública efetuados pelo Tribunal de Contas da União que, dentre outros, podem ser acessados nos seguintes Acórdãos TC 018.922/2013-9; TC 020.481/2016-0 e TC 012.802/2017-4.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

v) *formação, capacitação e qualificação contínua dos profissionais de segurança pública, das técnicas policiais e dos seus procedimentos operacionais*, em especial, no que diz respeito:

v.1) ao fomento e ao controle do uso de instrumentos de menor potencial ofensivo;
e

v.2) à capacitação permanente sobre direitos humanos, com destaque para os temas de não discriminação, combate a preconceitos implícitos e institucionalizados.

No que toca à proposta de formar permanentemente sobre o tema dos direitos humanos, alguns apontamentos devem ser feitos.

O primeiro no sentido da existência de um dever no sentido de desenvolvimento do paradigma cidadania na consciência e na prática dos gestores e operadores da segurança pública, que também deve alcançar as demais Instituições do Sistema de Justiça, como o Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Ordem dos Advogados do Brasil, razão pela qual, em cooperação com a Universidade Federal do Paraná, a pretensão é formular e implementar, no Estado do Paraná, um plano de Educação em Direitos Humanos, respeitados o regime jurídico e as peculiaridades de cada Instituição.

A segunda observação em relação à matéria é a de que a Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), estabeleceu os seguintes princípios e fundamentos: respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos; proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública; proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; participação e controle social; resolução pacífica de conflitos; uso comedido e proporcional da força; proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente; promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública; relação harmônica e colaborativa entre os Poderes;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

formação e capacitação continuada e qualificada dos profissionais de segurança pública, em consonância com a matriz curricular nacional; fortalecimento das instituições de segurança pública por meio de investimentos e do desenvolvimento de projetos estruturantes e de inovação tecnológica; sistematização e compartilhamento das informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas, em âmbito nacional; atuação com base em pesquisas, estudos e diagnósticos em áreas de interesse da segurança pública; atendimento prioritário, qualificado e humanizado às pessoas em situação de vulnerabilidade; padronização de estruturas, de capacitação, de tecnologia e de equipamentos de interesse da segurança pública; ênfase nas ações de policiamento de proximidade, com foco na resolução de problemas; participação social nas questões de segurança pública; integração entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no aprimoramento e na aplicação da legislação penal; colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política; e incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública.

Mais detalhadamente, a mesma Lei, no seu artigo 38 e seguintes, instituiu o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (Sievap), com a finalidade de planejar, pactuar, implementar, coordenar e supervisionar as atividades de educação, em cooperação com as unidades da Federação. Todas essas ações devem ser levadas a efeito a partir de uma matriz curricular nacional pautada nos direitos humanos, a ser observada nas atividades formativas de ingresso, aperfeiçoamento, atualização, capacitação e especialização na área de segurança pública e defesa social.

A terceira nota é a de que o tema dos direitos humanos, que deve constar das atividades de educação referidas, de acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), passa impreterivelmente pela reflexão acerca da



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

urgente necessidade de se abolir todas as práticas que utilizem estereótipos com base étnico-racial, socioeconômica, xenofóbica, sexista, LGBTIfóbica, bem como “qualquer outra situação de cunho discriminatório”. A CIDH enfatiza que essas violações tendem a se dar em desfavor de grupos específicos, como pessoas afrodescendentes e pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, razão por que cabe ao Estado brasileiro “adotar medidas positivas que promovam uma cultura de direitos humanos e um ambiente livre de violência e ameaças, reconhecendo o valor e a importância do trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos para o fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito.”³³

Outrossim, vale destacar que o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos prevê que “a educação em direitos humanos constitui um instrumento estratégico no interior das políticas de segurança e justiça para respaldar a consonância entre uma cultura de promoção e defesa dos direitos humanos e os princípios democráticos”. Assim, “o fomento e o subsídio ao processo de formação dos(as) profissionais da segurança pública na perspectiva dos princípios democráticos devem garantir a transversalização de eixos e áreas temáticas dos direitos humanos, conforme o modelo da Matriz Curricular Nacional de Segurança Pública”. Sob essa perspectiva, a Educação continuada dos profissionais de Segurança Pública deve obedecer, entre outros, aos princípios de “respeito e obediência à lei e aos valores morais que a antecedem e fundamentam, promovendo a dignidade inerente à pessoa humana e respeitando os direitos humanos”; de “vivência de cooperação e respeito às diferenças sociais e culturais, atendendo com dignidade a todos os segmentos sem privilégios”; de “conhecimento acerca da proteção e dos mecanismos de defesa dos direitos humanos”; de “relação de correspondência dos eixos ético, técnico e legal no currículo, coerente com os princípios dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito”; de “uso legal, legítimo, proporcional e progressivo da força, protegendo e respeitando todos(as) os(as) cidadãos(ãs)”; de “respeito no trato com as pessoas, movimentos e entidades

33 Cf. OEA-CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2021): *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*. Disponível em www.cidh.org.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

sociais, defendendo e promovendo o direito de todos(as)”; de “promoção da interdisciplinaridade e transdisciplinaridade nas ações de formação e capacitação dos profissionais da área e de disciplinas específicas de educação em direitos humanos” e de “leitura crítica dos modelos de formação e ação policial que utilizam práticas violadoras da dignidade da pessoa humana”.

Para o cumprimento dos referidos princípios, são previstas, dentre outras, as seguintes ações programáticas: “sensibilizar as autoridades, gestores(as) e responsáveis da segurança pública para a importância da formação na área de direitos humanos por parte dos operadores(as) e servidores(as) dos sistemas das áreas de justiça, segurança, defesa e promoção social; “criar e promover programas básicos e conteúdos curriculares obrigatórios, disciplinas e atividades complementares em direitos humanos, nos programas para formação e educação continuada dos profissionais de cada sistema, considerando os princípios da transdisciplinaridade e da interdisciplinaridade”; “apoiar, incentivar e aprimorar as condições básicas de infraestrutura e superestrutura para a educação em direitos humanos nas áreas de justiça, segurança pública, defesa, promoção social e administração penitenciária como prioridades governamentais”; “construir bancos de dados com informações sobre policiais militares e civis, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, magistrados, agentes e servidores(as) penitenciários(as), dentre outros, que passaram por processo de formação em direitos humanos, nas instâncias federal, estadual e municipal, garantindo o compartilhamento das informações entre os órgãos”; “fomentar ações educativas que estimulem e incentivem o envolvimento de profissionais dos sistemas com questões de diversidade e exclusão social, tais como: luta antimanicomial, combate ao trabalho escravo e ao trabalho infantil, defesa de direitos de grupos sociais discriminados, como mulheres, povos indígenas, gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais GLTTB), negros(as), pessoas com deficiência, idosos(as), adolescentes em conflito com a lei, ciganos refugiados, asilados, entre outros”; “criação de um fórum permanente de avaliação das academias de polícia, escolas do Ministério Público, da Defensoria Pública e Magistratura



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

e centros de formação de profissionais da execução penal; “capacitar os profissionais do sistema de segurança e justiça em relação à questão social das comunidades rurais e urbanas, especialmente as populações indígenas, os acampamentos e assentamentos rurais e as coletividades sem teto.

No mesmo sentido, vale destacar que a Diretriz 21, do Programa Nacional de Direitos Humanos, prevê a formação e capacitação continuada dos servidores públicos em Direitos Humanos, em todas as esferas de governo e, no seu Objetivo Estratégico II, especificamente, a formação dos profissionais do sistema de segurança pública. O Programa prevê, nesse particular, a oferta permanentemente de cursos de especialização aos gestores, policiais e demais profissionais do sistema de segurança pública.

Além de todo o referido, importa ressaltar o conteúdo da Deliberação nº 02/2015, do Conselho Estadual de Educação do Paraná, que dispõe sobre as Normas Estaduais para a Educação em Direitos Humanos no Sistema Estadual de Ensino do Paraná, mormente o trecho relacionado aos profissionais das áreas de justiça, segurança e socioeducação, onde está prevista a implementação de:

“programas e projetos interinstitucionais de educação em direitos humanos nos sistemas de justiça, segurança e socioeducação nas esferas estadual, regional e municipal por meio da: - disponibilização de recursos orçamentários para os processos de formação na área de EDH em termos estruturais físicos, tecnológicos e humanos; inclusão do tema dos direitos humanos e da educação em direitos humanos nos concursos públicos para seleção de profissionais nas áreas de justiça, segurança e socioeducação.”

Por fim, especial atenção merece ser dada, ainda, à *implantação de equipamento* que cada vez vem ganhando maior protagonismo: o **uso de câmeras corporais para o trabalho policial**, as denominadas “*body worn cameras*” (BWC).

Já utilizadas em certas unidades federadas do país, as câmeras corporais vêm alcançando o uso disseminado entre as principais forças de segurança ao redor do mundo. Seu uso tem sido correlacionado à existência de



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

maior transparência, legitimidade, validade probatória e, no que aqui importa, *diminuição da intensidade do nível de uso da força*.

Embora não se desconheça que o uso isolado desta ferramenta será incapaz de alterar o complexo cenário que envolve os casos de letalidade policial, já existem levantamentos que apresentam dados positivos que podem ser considerados pelos gestores das políticas estaduais de segurança pública.

Com efeito, tal qual restou identificado no relatório de prospecção elaborado no primeiro semestre de 2020 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, diversas pesquisas empíricas, nacionais e internacionais, permitem desde logo concluir:³⁴

i) “que houve a redução dos índices criminais em geral quando associado ao uso das BWC’s”;

ii) “que o uso do equipamento reduz o número de queixas contra policiais, bem como a necessidade do uso da força de intensidade maior nas ocorrências policiais”;

iii) que esses resultados estariam relacionados “ao efeito do uso do equipamento no comportamento dos envolvidos e eventuais denúncias infundadas”, as quais passam a ser facilmente refutadas;³⁵

iv) que, no emprego operacional, existiriam “benefícios das BWC’s quando comparadas ao sistema de monitoramento por câmera fixa” em logradouros públicos e viaturas, em especial, no tocante à qualidade da imagem, à identificação dos envolvidos e à precisão das gravações;

34 Refere-se, aqui e no que segue, à Nota Técnica n. 7/2020/CPROS/CGPI/DPSP/SENASP/MJ, Processo n. 08020.00213/2020-19, elaborada pela Coordenação de Prospecção da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

35 Neste ponto, o achado parece reforçar o efeito dissuasório verificado no Estado norte-americano da Califórnia, que teria registrado, em 2015, um significativo descenso de 90% das denúncias de abusos policiais depois da adoção destes equipamentos. Cf. ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para garantizar el derecho a la vida*. 24 Abril 2015. Párr. 57. Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

v) que o equipamento teria um “efeito pacificador” das relações sociais, pois “ao estarem cientes de que estão sendo filmados, tanto o policial quanto os cidadãos tendem a se comportar mais brandamente”;

vi) que, ademais, não teria sido verificada uma redução da proatividade dos policiais após a adoção do equipamento, uma preocupação invariavelmente presente nos gestores estaduais.

Estas são constatações que amenizam, substancialmente, as advertências então referidas em estudo elaborado ainda em 2016 pelo Instituto Igarapé, que então destacava à necessária cautela no uso desses equipamentos³⁶.

Na verdade, o cenário atual permite avançar, indo ao encontro do quanto foi recentemente identificado pela mais recente pesquisa empírica que analisou o impacto da utilização desse equipamento na atuação da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, evidenciando o quanto o uso das câmaras corporais teria se mostrado “eficaz para reduzir o uso da força policial”, com a constatação de uma redução “de cerca de 61,2%” neste uso.³⁷

O que, sim, persiste é a necessária preocupação de que iniciativas desta natureza sempre estejam acompanhadas de estudos que permitam aferir sua sustentabilidade financeira e a segurança em relação ao fluxo do tratamento de dados, em especial, nos cuidados afetos às gravações efetuadas. Daí a importância referida de que este tipo de implantação esteja acompanhado de cautelas: **(i)** com o planejamento deste processo, de forma a envolver a supervisão e o manejo dos dados, sua auditoria e treinamento de pessoal; **(ii)** com a elaboração

36 Na ocasião, referia o estudo que “a introdução de BWC’s teria o potencial de transformar o policiamento. Desde que implementados com verificações e balanços apropriados, os BWC’s poderiam potencialmente melhorar a supervisão do comportamento policial e fortalecer sua responsabilidade perante os cidadãos”. Cf. MUGGAH, R., BADRAN, E., SIQUEIRA, B., KOSSLYN, J. (2016): “Filling the accountability gap: principles and practices for implementing body cameras for law enforcement”. Igarapé Institute, Strategic Note 23, November 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/principles-and-practices-for-implementing-body-cameras-for-law-enforcement/>.

37 Ao tempo em que se correlaciona o uso do equipamento com os incentivos relacionados à progressão na carreira policial, refere-se que “a implementação das câmaras pode ser um passo importante para diminuir o uso excessivo da força policial”. Cf. BARBOSA, D., FETZER, T., SOTO, C., SOUZA, P. (2021): “De-escalation technology: the impact of body-worn cameras on citizen-police interactions”, Warwick Economics Research Papers, n. 1371, September 2021, disponível em https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2021/twerp_1371_-_fetzer.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná



Clique nas imagens e acesse as páginas das unidades

Ministério Público do Estado do Paraná

Rua Marechal Hermes, 751, 5º andar, Centro Cívico
CEP 80530-230 - Curitiba/PR
www.mppr.mp.br | (41) 3250-4000