



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

VÍTOR FERNANDES DE OLIVEIRA

A REGULAÇÃO DO USO INICIAL DA FORÇA NA ABORDAGEM POLICIAL

BRASÍLIA

2021

VÍTOR FERNANDES DE OLIVEIRA

A REGULAÇÃO DO USO INICIAL DA FORÇA NA ABORDAGEM POLICIAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Maria Zackseski

BRASÍLIA

2021

VÍTOR FERNANDES OLIVEIRA

A REGULAÇÃO DO USO INICIAL DA FORÇA NA ABORDAGEM POLICIAL

Apresentação da monografia em 28 de outubro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Maria Zackseski
Orientadora

Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Examinador

Ms. Gisela Aguiar Wanderley
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Não há ninguém a quem direcionar os primeiros agradecimentos senão àqueles que sempre me incentivaram a estudar e a batalhar pelos meus sonhos: meus pais. Obrigado também aos meus irmãos por estarem sempre presentes na minha vida.

Obrigado à Universidade de Brasília - UnB, local em que sempre almejei estar e que me proporcionou vivências sem as quais não seria capaz de me formar como a pessoa que sou hoje.

Sou grato à UnB não apenas por ter tido a oportunidade de integrar seu corpo discente, mas também por ser o lugar em que conheci meu namorado e companheiro de toda a vida, Samuel. Impossível pensar na Universidade sem pensar em todos os momentos em que passamos juntos no ICC, no 110. Obrigado por ser meu porto seguro.

Obrigado aos meus amigos Joyce, Taquary, Lari, Gabi, Deborah, Amanda, Thayane e Henrique que fizeram do meu caminho pela Faculdade de Direito extremamente prazerosa. Um agradecimento especial à minha amiga Ju e ao meu amigo Antonio, por terem me dado o suporte de que precisei nos momentos mais difíceis da realização deste trabalho.

Obrigado à minha orientadora, Cristina Zackseski, pela confiança a mim depositada desde o momento em que aceitou me guiar no caminho da pesquisa durante a realização do PIBIC. Sou grato por todas as nossas conversas, pelos conselhos, pela disponibilidade. Obrigado por todas as reflexões que despertaram em mim o desejo de analisar, de forma crítica, a realidade da Segurança Pública e da Política Criminal em nosso país.

Por fim, obrigado a todos que, de alguma forma, fizeram parte da minha passagem pela Faculdade de Direito.

*Muda, que quando a gente muda o mundo muda
com a gente*

*A gente muda o mundo na mudança da mente
E quando a mente muda a gente anda pra frente
E quando a gente manda ninguém manda na
gente!*

*Na mudança de atitude não há mal que não se
mude nem doença sem cura*

*Na mudança de postura a gente fica mais
seguro*

*Na mudança do presente a gente molda o
futuro!*

(Gabriel Pensador, Até quando?)

RESUMO

Com base nas diversas notícias de abordagens policiais aparentemente ilegítimas verificou-se que existe uma grande dificuldade de se estabelecer parâmetros objetivos para analisar se um determinado uso da força policial durante a abordagem é ou não antiprofissional. Esta dificuldade se encontra no fato de a regulação do uso da força se concentrar em seu nível mais elevado - a utilização de arma de fogo. A ausência de conhecimento por parte da população da função da polícia no Estado Democrático de Direito juntamente com a falta de clareza nos procedimentos a serem adotados pelos os agentes de segurança no momento da abordagem fazem com que os conflitos decorrentes desta interação se intensifiquem, exigindo uma maior utilização do nível da força. Por outro lado, a ideia de que a polícia, por possuir o monopólio do uso da força, estaria legitimada a atuar sem parâmetros definidos cria um amplo espaço discricionário que, muitas vezes, incentiva o uso elevado da força. A análise do que seria uma utilização adequada do uso da força em seu nível inicial durante a abordagem passa pela incursão nos dispositivos normativos que regulam a atividade policial. Neste trabalho, examina-se a possibilidade de que a normatização mais minuciosa dos níveis iniciais de força seja capaz de evitar o cometimento de arbitrariedades, com base no estudo da normativa do Distrito Federal.

Palavras-chave: Uso da força; Regulações sobre o uso da força; Manual de Abordagem Policial; Deontologia policial.

ABSTRACT

Based on multiple reports about police's approaches that seemed, at least apparently, illegitimate, it was found that there is a great difficulty in establishing objective parameters to analyze whether a certain use of police force during the approach is unprofessional or not. This difficulty lies in the fact that the regulation of the use of force is concentrated at its highest level - the use of firearms. The lack of knowledge about the police's role in the Democratic Rule of Law, on part of the population, along with the shortage of clarity upon the procedures to be adopted by security agents at an approach, make the conflicts resulted from this interaction to intensify, demanding a higher use of force level. On the other hand, the idea that the police, by possessing the monopoly on the use of force, would be legitimated to act without defined parameters creates a wide discretionary space that, not rarely, encourages an elevated use of force. The analysis of what would be an adequate application of the use of force at its initial level during an approach involves an incursion into the normative regulations about the police activity. On this paper, it is examined the possibility that a more thorough regulation of the initial levels of force is able to avoid arbitrary acts, based on the study of the Federal District's regulations.

Keywords: Use of force; Use of force regulations; Police Approach Manual; Police deontology.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A POLÍCIA	13
1.1. Concepções e sentidos da palavra polícia	13
1.2. Qual é a função da Polícia?	15
1.3. Aspectos históricos da Polícia	16
1.4. A força como elemento central da atividade policial	18
1.5. Força e Violência: uma distinção necessária	21
2. REGULAÇÕES SOBRE O USO DA FORÇA NA ABORDAGEM POLICIAL	25
2.1. Abordagem policial: um encontro conflitante	25
2.2. Regulando o uso da força pela Polícia	27
2.3. Manual de abordagem da Polícia Militar do Distrito Federal	33
3. PADRONIZAR É SOLUCIONAR? A (DES)NECESSIDADE DE UMA REGULAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE USO INICIAL DA FORÇA	39
3.1. A discricionariedade na atuação policial	39
3.2. Quem é o indivíduo suspeito?	41
3.3. Controlando o uso inicial da força	43
3.3.1. Estratégias de controle	44
3.3.2. Treinamento como um fator de mudança comportamental	44
3.3.3. Vigilância como redutor da violência	46
3.3.4. Política institucional e deontologia policial	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

No dia 28 de maio de 2021, um ciclista negro foi abordado por dois policiais militares enquanto gravava um vídeo para seu canal no Youtube.¹ Toda a ação foi registrada pelo celular do abordado. Este se mostrou amplamente desconfortável com a ação dos agentes de segurança por considerá-la infundada. O vídeo ganhou destaque em diversos jornais, abrindo discussões sobre quais seriam os fatores que motivariam uma abordagem e quais seriam os procedimentos corretos a serem adotados pelos policiais. De um lado, estavam aqueles que compreenderam a ação policial como legítima, do outro, aqueles que a viram como arbitrária.

Normalmente, espera-se que qualquer pessoa deva ser capaz de identificar o cometimento de um ato de violência. Contudo, esta observação muitas vezes fica distorcida quando um dos atores é um policial, seja por que alguns legitimam a violência sob o argumento de que “o abordado não obedeceu às ordens”, seja porque outras associam a utilização da força necessária à realização da atividade policial com um ato de violência.

Esta indistinção entre o conceito de força e violência, muitas vezes, faz com que atuações corretas do ponto de vista da técnica policial sejam “(...) lançadas à vala comum da “brutalidade policial” e erigidas em símbolo de uma mítica banalização da violência, que explicaria o atual estado da criminalidade em nossas cidades.”²

A polícia é a instituição que possui a autorização legal para se utilizar da força, intervindo a fim de solucionar o conflito.³ Esta autorização, entretanto, deve seguir alguns limites. É por meio da análise comparativa entre os limites e a atuação policial que se pode averiguar se a abordagem foi realizada de forma tecnicamente correta.

Este debate foi essencial para motivar a elaboração do presente trabalho. A partir dele, se buscou compreender diversas questões: o que é uma abordagem legítima? De onde vem o poder de a polícia restringir o direito do cidadão de forma momentânea? Como essa restrição pode ser feita? Qual o nível de força a ser utilizado?

Na busca de uma melhor clareza para identificar o que de fato é um uso da força legítimo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica a respeito, primeiramente, da função da polícia

¹ OLIVEIRA, R.; JARDIM, D. Ciclista negro abordado por PMs em parque diz que se assusta ao ver carro de polícia: 'Preso dentro de casa'. Disponível em: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/05/30/ciclista-negro-abordado-por-pms-com-armas-apontadas-diz-que-se-assusta-ao-ver-carro-de-policia-presos-dentro-de-casa.ghtml>> Acesso 14 out 2021.

² MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio ; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. Conjuntura Política. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, BELO HORIZONTE, 1999, p. 22-26.

³ Idem.

e, depois, de como a possibilidade do uso da força é considerada sua principal característica. Foram selecionadas as obras dos principais autores internacionais e nacionais que estudam a instituição policial, bem como pesquisas que exploraram estas questões de forma técnica e aprofundada.

Depois, a fim de restringir o âmbito de pesquisa, optou-se por analisar a força no momento da abordagem policial. Isso porque, é durante as interações mais corriqueiras entre polícia e cidadão que se encontram episódios de baixa visibilidade que escondem um uso inadequado da força.⁴ Esta escolha do escopo da pesquisa também se deu pelo fato de haver uma certa lacuna nos estudos sobre os limites da utilização da força em seus níveis iniciais, visto que, no Brasil, a discussão acerca do uso da força se concentra, principalmente, em seus estágios mais avançados, em que há a necessidade de utilização de arma de fogo.⁵ Optou-se por realizar a análise dos procedimentos adotados pela Polícia Militar do Distrito Federal, a fim de verificar se a instituição possuía normas regulando o uso da força em seus níveis iniciais durante a abordagem.

Considerou-se a abordagem como uma política pública inserida numa estratégia de policiamento ostensivo. Isso porque, os policiais a enxergam como um mecanismo de prevenção do crime, na medida em que a abordagem busca identificar pessoas portando algo ilícito ou que estejam com a intenção de cometer algum crime.⁶ Assim, pode-se dizer que a difusão da abordagem como um procedimento policial se insere, no âmbito da Política Criminal, numa estratégia de prevenção secundária.

A metodologia utilizada foi a de coleta de dados com base em documentação indireta, a fim de recolher informações prévias sobre os temas que orbitam o problema de pesquisa e apresentar reflexões sobre as possíveis implicações de uma maior regulação sobre o uso da força. Foi feita, então, segundo Lakatos e Marconi, uma pesquisa em fontes primárias (documental) e secundárias (bibliográficas).⁷ Durante o trabalho, utilizou-se de alguns casos para melhor compreensão da problemática levantada.

⁴ Idem.

⁵ DIAS NETO, Theodomiro; RISSO, M. I. ; RICARDO, C. M. ; CARLOS, J. O. ; COELHO, T. H. Regulação sobre o uso da força pelas polícias militares dos Estados de São Paulo e Pernambuco. In: Isabel Seixas de Figueiredo; Cristina Neme; Cristiane do Socorro Loureiro Lima. (Org.). Coleção Pensando a Segurança Pública - Direito Humanos. 1ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, v. 2, p. 239-302.

⁶ RISSO, M. Da prevenção à incriminação: os múltiplos sentidos da abordagem policial. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

⁷ LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 3. ed. Atlas. São Paulo, 1991.

A hipótese de pesquisa foi a de que a ausência de conhecimento por parte da população dos procedimentos que devem ser adotados pela polícia, juntamente com a falta de conhecimento dos próprios policiais sobre os limites de sua atuação, aumenta os conflitos. Por um lado, temos casos em que agentes de segurança atuam dentro da legalidade e do limite da força, respeitando os procedimentos técnicos, e o particular, por achar que está sofrendo um abuso, reage, fazendo com que o policial necessite avançar na escala de utilização da força. Por outro, temos policiais que abusam de sua prerrogativa, cometendo verdadeiras arbitrariedades. Algumas vezes o fazem achando que estão dentro da legalidade.

O conflito entre polícia-cidadão acaba sendo registrado como desacato, resistência ou desobediência. Estas tipificações escondem um amplo uso inadequado da força.⁸ Este, por sua vez, cria ainda mais desconfiança da população com relação ao trabalho policial. O aumento da desconfiança gera uma maior disposição a não seguir as ordens emanadas, o que gera uma maior chance de ser necessária a utilização de níveis mais elevados de força.

A tomada de decisão sobre qual nível de força utilizar para um mesmo contexto pode variar a depender de quem é a pessoa abordada. Recentemente, em São Paulo, ocorreram dois casos: no primeiro, a Polícia Militar foi acionada para averiguar uma ocorrência de violência doméstica. Ao chegarem na residência, em um condomínio de luxo no Alphaville, os policiais foram amplamente insultados pelo dono da casa, o qual desferiu frases como: “Não pisa na minha calçada. Não pisa na minha rua. Eu vou te chutar na cara, f* [palavrão]”, “Você é um lixo, seu m*[palavrão]”⁹.

No segundo, a mesma instituição foi chamada para averiguar indivíduos com atitude suspeita no bairro de Itaquera, Zona Leste de São Paulo. A instituição afirma que “(...) [os policiais] ao chegarem ao local foram desrespeitados por um dos frequentadores que além de desobedecer a ordem dos policiais resistiu a ordem de prisão”¹⁰. O vídeo demonstra que os policiais entram na residência e retiram a pessoa utilizando-se da força, a jogam no chão e aplicam um “mata-leão”.

⁸ MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio ; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. Conjuntura Política. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, BELO HORIZONTE, 1999, p. 22-26.

⁹ 'Não somos acostumados a receber este tipo de ofensa, não foi fácil', diz PM insultado em condomínio de luxo em SP. G1, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/06/01/nao-somos-acostumados-a-receber-este-tipo-de-ofensa-nao-foi-facil-diz-pm-agredido-verbalmente-em-condominio-de-luxo-em-sp.ghtml> Acesso 13 out 2021.

¹⁰ ORTEGA, R.; PINHONI, M. Salvador da Rima é detido pela PM em São Paulo; vídeo mostra cantor sendo derrubado e levando mata-leão. G1, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/27/salvador-da-rima-e-detido-em-sao-paulo-video-mostra-cantor-sendo-derrubado-e-levando-mata-leao.ghtml> Acesso 13 out 2021.

Guardada as devidas proporções, percebe-se a clara diferenciação da atitude da PM quanto a utilização da força. Se em ambos os casos houve desacato, por que apenas em um a força foi utilizada?

A própria fala do empresário, enquanto insultava o policial, pode apresentar algumas explicações. Ao dizer: “Você pode ser macho na periferia, mas aqui você é um b* [palavrão]. Aqui é Alphaville, mano”¹¹ e “E aí? Sobe aqui. Quero ver se você é macho de vir aqui. Você vai ver o processo que você vai responder na sua vida”¹², o empresário apenas externaliza o fato bastante conhecido que a forma de realização de uma abordagem varia de acordo com o local em que ela ocorre e com quem é a pessoa abordada.

No primeiro caso, tem-se um empresário morador de bairro nobre; no segundo, um MC da periferia. No primeiro, o empresário desafia o policial a adentrar sua casa, ameaçando-o de um processo; no segundo, os policiais entram na residência e retiram o MC à força.

A mesma instituição foi acionada para intervir em dois conflitos envolvendo bens jurídicos distintos. Nos dois ocorreu desacato por parte da pessoa abordada, mas em apenas um, naquele em que o bem jurídico violado era menos grave, é que a força foi usada.

Com base nestas questões é que se desenvolve o presente trabalho. Ele parte do pressuposto de que a polícia possui a legitimidade para utilização da força, podendo realizar as abordagens a fim de atingir seus objetivos institucionais. Porém, a forma como a abordagem é realizada e a força utilizada merece ser debatida para se construir uma polícia cada vez mais alinhada aos princípios de proteção da dignidade de todas as pessoas.

¹¹ 'Não somos acostumados a receber este tipo de ofensa, não foi fácil', diz PM insultado em condomínio de luxo em SP. G1, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/06/01/nao-somos-acostumados-a-receber-este-tipo-de-ofensa-nao-foi-facil-diz-pm-agredido-verbalmente-em-condominio-de-luxo-em-sp.ghtml> Acesso 13 out 2021.

¹² Idem.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A POLÍCIA

O Estado moderno, segundo Weber, tem como uma de suas características essenciais o monopólio do uso legítimo da força. Ao monopolizar o exercício legítimo da força, o Estado retira o direito dos cidadãos de solucionarem seus conflitos utilizando-se da violência. A partir deste conceito weberiano de Estado é que diversos autores iniciam sua reflexão sobre o papel da instituição policial, visto que é por meio desta que o Estado “consegue regular condutas humanas e assegurar a reivindicação do monopólio do uso legítimo da força física”¹³.

Antes de adentrar efetivamente na análise da função da polícia, é preciso fazer alguns esclarecimentos a respeito do próprio sentido da palavra “polícia”.

1.1. Concepções e sentidos da palavra polícia

Ao longo da história, o termo “polícia” possuiu uma série de significados. Bova esclarece que, na Idade Média, o termo indicava a “boa ordem da sociedade civil, da competência das autoridades políticas do Estado, em contraposição à boa ordem moral, do cuidado exclusivo da autoridade religiosa”¹⁴. Na Idade Moderna houve uma ampliação do conceito de polícia, que passou a compreender “toda a atividade da administração pública”¹⁵. Já no início do séc. XIX o termo polícia teve seu significado restringido, passando a representar “a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos”¹⁶, perigos esses que se referiam a situações que violassem a ordem e a segurança pública.

Em sentido etimológico, a palavra “polícia” - bem como a “política” - está diretamente ligada à ideia grega de *politeia*. Segundo Monet, este termo, até Aristóteles, remetia à noção de Cidade (*pólis*) como “entidade distinta das outras comunidades políticas” e a própria noção da arte de governar. Depois, passou a significar não só o “conjunto de leis e de regras que concerne à administração geral da Cidade, isto é, a ordem pública, a moralidade, a salubridade, os abastecimentos”¹⁷ como também os “guardiões das leis” - as autoridades responsáveis pelo cumprimento destas regulamentações. Os romanos atribuíram dois significados à palavra *politeia*: o de *res* (coisa) pública e o de *civitas* (negócios da cidade). Seus juristas deram um

¹³ OLIVEIRA NETO, Sandoval Bittencourt de. Sangue nos olhos: sociologia da letalidade policial no estado do Pará. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020, p. 104. E dentre os autores citados encontram-se PINHEIRO, 1991; MUNIZ, 1999; CALDEIRA, 2000; MONJARDET, 2003; COSTA, 2014; NUNES, 2018.

¹⁴ BOVA, Sérgio. Polícia. In Bobbio, N. et al. Dicionário de Política, v. II, Brasília: Editora Unb, 2004, p. 944.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ MONET, Jean-Claude. Polícias e Sociedades na Europa. São Paulo: Edusp, 2002, p. 20.

conteúdo específico à noção da palavra “polícia”, que passou a significar a soberania absoluta do império romano sobre seus súditos. Assim, o termo polícia estava intrinsecamente ligado à capacidade de promover um bom governo na polis.

A polícia também pode ser compreendida a partir de seus sentidos atuais. Numa acepção mais ampla, a expressão polícia representa as atividades desenvolvidas pelo Estado e por outras entidades públicas objetivando assegurar as condições para uma convivência social ordenada. O conceito de polícia, nesta acepção, envolveria todos os ramos do direito público em todas as suas relações Estado-cidadão.¹⁸ Pode-se dizer que esta concepção mais ampla se relaciona diretamente com a compreensão da polícia em seu sentido objetivo, que é a atividade administrativa do Estado voltada à realização dos interesses coletivos.¹⁹

A polícia, em seu sentido objetivo/amplio, também pode ser chamada de Polícia Administrativa, a qual tem como função a aplicação das “limitações e proibições impostas pela lei à liberdade dos cidadãos e dos grupos sociais, e derrogá-las, caso se trate de proibições não absolutas, com autorizações”²⁰. A atividade de Polícia Administrativa, em suma, visa à manutenção da ordem pública e é normalmente regulada pelo Direito Administrativo²¹, subdividindo-se em diversas especializações: polícia de trânsito, sanitária, marítima, urbanística.²² A atividade de polícia de segurança pública, destinada à prevenção de perigos capazes de violar os direitos dos cidadãos, pode ser entendida como uma espécie específica de polícia administrativa.²³

Em seu sentido subjetivo, segundo Pereira, o termo polícia se refere à(s) instituição(es) do Estado que tem por objeto a atividade de natureza policial ou não²⁴, é o órgão armado que detém o monopólio do uso da força e o utiliza para assegurar suas finalidades.

Quando se trata do termo “polícia”, percebe-se que existe uma variedade de acepções e distinções sobre seu conceito. Muitas vezes, a própria expressão “polícia” se refere não apenas

¹⁸ AVILA, Tiago André Pierobom de. Fundamentos do controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

¹⁹ PEREIRA, Eliomar da. S. Introdução às Ciências Policiais - A Polícia entre Ciência e Política. [Digite o Local da Editora]: Grupo Almedina (Portugal), 2015. 9788584930388. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930388/> Acesso em: 28 set. 2021.

²⁰ BOVA, Sérgio. Polícia. In Bobbio, N. et al. Dicionário de Política, v. II, Brasília: Editora Unb, 2004, p. 945.

²¹ O Poder de Polícia, no âmbito do Direito Administrativo, “é a faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 122.

²² AVILA, Thiago. op. cit., 2016; BOVA, Sérgio. op. cit., 2004.

²³ AVILA, Thiago. op. cit., 2016.

²⁴ O autor, ao utilizar a expressão “a atividade de natureza policial ou não” se refere àquelas atividades realizadas pela instituição policial que não têm relação direta com a restrição de direitos como, por exemplo, a emissão de passaportes e de identidades civis.

a atividade que é exercida e aos poderes que ela abarca, como também identifica a própria instituição que as realiza.²⁵

A partir das definições dos sentidos da palavra “polícia”, pode-se adentrar no debate a respeito de qual seria a sua função no Estado Democrático de Direito.

1.2. Qual é a função da Polícia?

Qualquer pessoa, ao receber perguntas como: “o que é a Polícia?” ou “o que faz a Polícia?”, terá uma mínima noção de qual seria a resposta a ser dada. Saberá da existência desta instituição, bem como conseguirá descrever algumas atividades que ela exerce. Este conhecimento sobre a Polícia vem não apenas das vivências de cada indivíduo, mas também da moderna cultura de massa (cinema). Esta é uma das responsáveis por criar uma ideia abstrata de polícia, ideia esta que é aplicável às diversas sociedades como um todo.²⁶

A dificuldade de se definir o que é a polícia, em certa medida, parte da existência desta ideia genérica, visto que esta “encobre as características específicas [de cada polícia] e faz o conceito parecer óbvio; isto é, como a polícia é sempre imediatamente identificável, não há nenhuma dúvida sobre o que ela é ou faz”²⁷.

Na mesma linha, Bittner afirma que a polícia é a instituição moderna “mais conhecida e menos compreendida de todas”²⁸. É a mais conhecida, explica, pois os membros da sociedade sabem da sua existência, são capazes de pedir pelos seus serviços e sabem como se conduzir na presença dela. É a menos compreendida pois, ao serem chamadas a explicar o papel da polícia, as pessoas são incapazes de ir além do senso comum.²⁹

A compreensão da função da polícia é essencial para subsidiar todo o debate que se seguirá a respeito dos limites do uso da força na abordagem policial. Para tanto, será feita uma revisão teórica das definições de polícia, entendendo como se deu o desenvolvimento de sua atuação ao longo da história.

²⁵BOULOC, 2010, apud AVILA, Tiago André Pierobom de. Fundamentos do controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

²⁶ BRETAS, Marcos Luiz. Observações sobre a falência dos modelos policiais. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1). 1997, p. 79- 94.

²⁷ Idem, p. 80.

²⁸ BITTNER, E. Aspectos do trabalho policial. Editor da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003, p. 219.

²⁹ Idem.

1.3. Aspectos históricos da Polícia

No tópico anterior, mostrou-se como algumas atividades consideradas de polícia já eram exercidas antes mesmo da existência da Polícia propriamente dita. Porém, o surgimento da Polícia como instituição formal destinada especificamente às funções de promoção da segurança pública ocorre no séc. XIX. Segundo Rolim:

O surgimento das forças policiais modernas no Ocidente foi um fenômeno do século XIX. Até então, normalmente, as funções policiais eram exercidas de maneira assistemática por grupos de cidadãos convocados, por voluntários ou por pessoas comissionadas pelos governos, as quais exerciam funções de natureza fiscalizatória ou mesmo vinculadas à arrecadação de tributos. Até o século XIX, em síntese, a história da “polícia” não poderá ser contada em termos institucionais porque a organização típica de policiamento ainda não existia, como regra, de forma autônoma.³⁰

O autor prossegue afirmando que a noção de polícia como instituição destinada a manter a segurança pública era inviável, pois o próprio conceito de “segurança pública” não fazia sentido. Isso porque as questões de segurança e persecução penal eram consideradas questões privadas - eram as próprias vítimas que deveriam buscar a reparação e aplicar a sanção.

Rudnicki afirma que o surgimento da Polícia coincide com a Revolução Comercial (séc. XV a XVII) e com o surgimento do Estado Moderno, momento em que a necessidade de segurança aparece em meio à complexidade das relações sociais de produção e transporte de riqueza.³¹ Rolim acrescenta que o principal fator responsável pela criação das modernas forças policiais foi o número de revoltas populares nos países europeus aliado à “incapacidade dos governos para continuarem lidando com elas através da convocação de tropas do Exército”³². Percebe-se que o surgimento da polícia não esteve relacionado à manutenção da segurança pública ou à prevenção e investigação de crimes graves como o homicídio, mas sim à proteção do patrimônio e à manutenção do *status quo* e dominação.

Foram dois os principais modelos que serviram de paradigma para o desenvolvimento da Polícia: o francês e o inglês. O modelo francês era estatal, centralizado e dual: havia a polícia da área rural, que era militarizada; e a de Paris, ambas polícias de ciclo completo³³. O modelo inglês (1829) era uma organização profissionalizada, nos moldes civis. Os ingleses tinham

³⁰ ROLIM, M. A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro; University of Oxford – Centre for Brazilian Studies, Inglaterra, 2006, p. 24.

³¹ RUDNICKI, D. A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito. In: SANTOS, JVT., TEIXEIRA, NA., and RUSSO, M., orgs. Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais[online]. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011. Cenários do conhecimento series, pp. 197-212.

³² ROLIM, M. op. cit., 2006, p. 25.

³³ Polícia de ciclo completo é aquela em que um único órgão é o responsável por realizar as atividades de manutenção da ordem (preventivas e repressivas) e de investigação criminal.

medo que sua polícia seguisse o modelo francês, que seguia uma política violadora das liberdades individuais.³⁴

Já existia a preocupação com a utilização da polícia como instrumento de dominação do Estado totalitário. Por isso que os britânicos buscaram desenvolver uma polícia que não pudesse ser usada facilmente no jogo político e estivesse voltada “para a instauração e manutenção de condições favoráveis à industrialização, ao comércio e à vida civil urbana”³⁵.

Barbosa, ao abordar as reformas ocorridas na área policial, destaca a promovida por O. J. Wilson. Para ele, a polícia teria função governamental politicamente neutra e deveria se dedicar ao policiamento criminal e à prevenção do crime residual (crime de rua). A autora conclui dizendo que foi a partir das definições de Wilson que o mandato policial foi definido pela atuação policial contra o crime e na aplicação da lei.

No Brasil, considera-se como a primeira instituição policial a Intendência Geral de Polícia, criada em 1808 por Dom João VI. A Intendência tinha como principal objetivo amparar a Corte que acabara de se mudar para o Brasil, controlar os comportamentos da população e impedir a propagação de ideias liberais na colônia.³⁶ Era atribuída àquela instituição funções amplas de gestão da ordem, a qual envolvia tarefas que posteriormente seriam distribuídas para outros órgãos do Estado.³⁷

O arranjo institucional da Polícia no Brasil sofreu uma série de modificações ao longo dos anos, sem nunca perder, entretanto, sua forte organização militarizada.³⁸ O atual arranjo das polícias no Brasil se encontra disposto na Constituição Federal de 1988. Ela estabelece, em seu art. 144, que a segurança pública é dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, e determina como órgãos de segurança pública as Polícias Federal, Rodoviária Federal; Ferroviária Federal; Civis; Militares; Penais e os Corpos de Bombeiros Militares.

Costuma-se afirmar que a atividade policial é dividida em duas: polícia judiciária - encarregada de investigar e apurar as infrações penais, bem como auxiliar o Poder Judiciário na persecução penal; e a polícia administrativa - responsável pelo policiamento ostensivo,

³⁴ VALENTE, J. L. Polícia Militar é um oxímoro: a militarização da segurança pública no Brasil. Revista LEVS (Marília), v. 1, 2012, p. 204-224.

³⁵ BARBOSA, Marcelle Braga. Andando na corda bamba: qual o limite para o uso da força policial militar. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017, p. 15.

³⁶ HOLLOWAY, 1997 apud BARBOSA, *Ibidem*.

³⁷ BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. TOPOI, v. 14, 2013, p. 162-173.

³⁸ BARBOSA, Marcelle Braga. *op. cit.*, 2017, p. 15.

prevenção e repressão da infração de forma imediata.³⁹ No âmbito dos Estados, o ciclo de polícia é dividido entre as polícias civis e militares, aquelas com função de polícia judiciária, estas com de polícia ostensiva.

A polícia militar é aquela que detém, por atribuição constitucional, o papel de polícia ostensiva, promovendo, como uma de suas funções de policiamento, a realização de abordagens aos cidadãos. Essas abordagens, em alguns casos, são vistas como ilegais e abusivas. As críticas se encontram, basicamente, sobre a forma que a polícia se utiliza da força em suas interações com o público, força esta que é confundida, pela população, como um ato de violência. Contudo, como será desenvolvido nos próximos tópicos, a possibilidade do uso da força - que não se confunde com a violência - é o que diferencia a instituição policial das demais.

1.4. A força como elemento central da atividade policial

A Polícia moderna possui uma série de atribuições. Avila, ao discorrer sobre as funções da polícia, recorre às formulações realizadas por diversos autores. Citando Cusson, afirma que a polícia deveria realizar as funções de inteligência (*renseignement*), prevenção, repressão, investigação, manutenção da ordem, gestão de crises e de urgências. Prossegue ainda:

Monet, 2006:103-128, identifica quatro áreas básicas da atuação policial: polícia de segurança (proteção dos cidadãos), polícia de ordem (controle de manifestações coletivas de rua), polícia criminal (ligada à prevenção e repressão de infrações penais), e polícia de informações (pesquisa de possíveis riscos à segurança e ordem públicas). Já Bayley, 2006:138, classifica as hipóteses de intervenção policial em dez categorias: emergência criminal, queixa e investigação criminal, emergência não-criminal, prevenção ao crime, cuidado com pessoas incapacitadas ou incompetentes, briga ou disputa, aconselhamento, trânsito, controle da multidão, investigação não-criminal.⁴⁰

Por sua vez, Monjardet⁴¹ dispõe que o trabalho da Polícia possui três objetivos: i) reduzir/combater a criminalidade; ii) garantir a segurança pública; e iii) preservar a ordem política. Por mais que os dois primeiros objetivos pareçam semelhantes, eles se diferem, pois o primeiro se relaciona com a proteção das pessoas e dos bens, já o segundo se relaciona com a

³⁹ Pereira, ao tratar do tema, faz uma ressalva quanto a distinção entre polícia administrativa e judiciária: “A distinção, hoje, parece estar mais na natureza do ilícito, de tal forma que, sendo este criminal (não meramente administrativo), cumpre à polícia judiciária agir, seja preventiva ou repressivamente. E nos casos em que, sendo o ilícito igualmente administrativo e criminal, ambas polícias atuarão tanto preventiva quanto repressivamente. Assim, parece-nos que a melhor distinção entre polícia judiciária e polícia administrativa está nas implicações que a atividade tem para o sistema jurídico-penal, sendo assim uma tipologia em sentido objetivo, não representando expressões que designam órgãos (sentido subjetivo).” (PEREIRA, Eliomar da. S. Introdução às Ciências Policiais - A Polícia entre Ciência e Política. [Digite o Local da Editora]: Grupo Almedina (Portugal), 2015. 9788584930388. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930388/> Acesso em: 28 set 2021, p 33). Assim, percebe-se que esta diferenciação não é estanque, visto que uma mesma polícia considerada judiciária pode praticar atividades administrativas, sendo o contrário também válido.

⁴⁰ AVILA, Tiago André Pierobom de. Fundamentos do controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 29.

⁴¹ MONJARDET, D. O que faz a Polícia? São Paulo: Ed. USP, 2003.

manutenção da paz pública, promovendo o respeito às normas que possibilitam o bom convívio social.

Muitas das atividades realizadas pela Polícia não são atribuições exclusivas dela. O que diferencia a atividade policial de todas as demais exercidas pelo Estado é o fato de ser a polícia o único órgão dotado da possibilidade do uso da força. A polícia é a única que detém a competência para agir nas situações envolvendo “algo que não deveria estar acontecendo e sobre o qual alguém deve fazer algo imediatamente”⁴² e possui essa atribuição justamente por poder recorrer ao uso da força. A polícia, então, está “habilitada a intervir em todos os lugares, em todos os tempos e em relação a qualquer um”⁴³.

Segundo Bayley, a polícia nada mais é do que “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação da força física”⁴⁴. Embora existam outros órgãos estatais que podem utilizar-se da coerção para delimitar certos comportamentos, apenas a polícia é definida por essa possibilidade. A Polícia é caracterizada por ser a “a instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força⁴⁵ nas relações sociais internas”⁴⁶.

A princípio, poderia se afirmar que nem toda atuação policial é dotada do uso efetivo da força. No dia a dia, a atividade policial está muito mais voltada à resolução de conflitos interpessoais e de atendimento às demandas de menor potencial ofensivo⁴⁷. Contudo, o fato de ser a Polícia a chamada para atuar nessas situações é o pressuposto de que ela, caso seja necessário, poderá exercer a força para cumprir sua função e solucionar a demanda. Por exemplo, é bastante comum a polícia ser chamada quando algum vizinho está promovendo uma festa com som alto de madrugada. O cidadão chama a polícia, e não outro órgão, porque sabe

⁴² BITTNER, E. Aspectos do trabalho policial. Editor da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003, p. 236.

⁴³ MONJARDET, D. O que faz a Polícia? São Paulo: Ed. USP, 2003, p. 26.

⁴⁴ BAYLEY, D.H. Padrões de Policiamento. Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), São Paulo, 2006, p. 20.

⁴⁵ O autor afirma que a força física não é monopólio da polícia nem seu principal meio de atuação. Contudo, não ignora o fato de ser o potencial uso da força uma das características essenciais da polícia.

⁴⁶ MONJARDET, D. op. cit., 2003, p. 27.

⁴⁷ Na pesquisa realizada por Silva, foi constatado que as principais ocorrências atendidas pelos policiais paraibanos “são, primeiramente, as não criminais, seguidas das criminais de menor potencial ofensivo e, por último, as criminais de maior potencial ofensivo.” (SILVA, W. F. Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 6-30, 2010, p. 13). No mesmo sentido apontou a pesquisa realizada no Distrito Federal por Monteiro, em que os policiais entrevistados, em sua maioria, responderam exercer, com mais frequência, atividades que não envolvem aspectos repressivos. (MONTEIRO, C. D. Desmistificando o Uso da Força: o cotidiano da prática policial. In: Maria Stela Grossi Porto. (Org.). Violência, Democracia e Segurança Cidadã: o caso das polícias no Distrito Federal. 1 ed. Brasília: Verbena, 2017, v. 1, p. 123-145).

que é ela que poderá solicitar que o vizinho abaixe o som e, caso não cumpra a ordem, poderá encaminhar o indivíduo para a delegacia (para uma possível averiguação de contravenção penal de perturbação do sossego).

Como aponta Bittner, embora a atividade policial possua um amplo rol de atuação, em que apenas em algumas se faz necessário o uso efetivo da força, em todas elas os policiais são mobilizados justamente por poderem recorrer à utilização da força, se necessário, visto que é apenas o policial que está equipado e autorizado para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada força para enfrentá-la⁴⁸. Em suma, o uso da força é o pano de fundo de toda a interação da polícia com a sociedade, força esta que pode ser exercida de forma efetiva ou potencial⁴⁹.

É no mandato policial que se encontra a verdadeira natureza da atuação da Polícia. Muniz e Proença Jr. se dedicaram a esmiuçar o conceito do mandato policial⁵⁰. Para os autores, o mandato “compreende a outorga de determinado poder por uma *constituency*, ‘pessoa ou grupo que delega autoridade, ou se faz representar’, para quem venha a exercê-lo em seu nome para um determinado fim”. O mandato representa a concessão de poderes e assunção de responsabilidades.

Os autores apresentam dois elementos distintivos do mandato policial: i) que a *constituency* que outorga o mandato policial é a *polity*⁵¹ e ii) que o mandato policial incide sobre a própria *polity* que o outorga⁵². Ou seja, a sociedade concede à polícia a prerrogativa do uso da força, estabelecendo os seus limites, e a polícia usa esta prerrogativa para atuar sobre a própria sociedade. O mandato policial pode então ser definido como “o exercício do poder coercitivo autorizado pelo respaldo da força de forma legítima e legal”⁵³.

Contribuindo para o debate, Rolim propõe uma mudança no paradigma que define o trabalho policial:

⁴⁸ BITTNER, E. Aspectos do trabalho policial. Editor da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

⁴⁹ BARBOSA, Marcelle Braga. Andando na corda bamba: qual o limite para o uso da força policial militar. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.

⁵⁰ MUNIZ, J.; PROENÇA JÚNIOR, D. Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In: Haydee Caruso; Jacqueline Muniz; Antonio Carlos Carballo Blanco. (Org.). Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanos. Rio de Janeiro: Pubit Seleções Editoriais, 2007, v. , p. 21-73, p. 25.

⁵¹ “É dizer: o mandato policial é concedido por uma comunidade política, constituída pela sociedade e seu governo, que exerce uma dada governança num determinado território. Isto significa dizer que o mandato policial é, por natureza, uma procuração pública, e, por razões históricas, uma tarefa estatal. Pública, uma vez que se reporta a uma concessão da coletividade. Estatal, já que sua administração cabe ao governo.” (Idem, p. 38).

⁵² “É dizer: o mandato policial corresponde ao exercício de poderes delegados sobre a própria comunidade política que os delegou. Em outras palavras, o mandato policial é a autorização dada por uma polity para ser, ela mesma, objeto da ação de alguns de seus integrantes” (Idem).

⁵³ Idem.

Penso que o paradigma de que o trabalho policial pode ser definido como aquele correspondente ao monopólio do uso da força pelo Estado – seja no plano fático, seja enquanto possibilidade coercitiva – poderia ser substituído, com vantagem, pela idéia de que cabe à polícia “proteger as pessoas” ou “assegurar a todos o exercício dos seus direitos elementares”. Entre esses direitos estariam o direito à vida, à integridade física, à liberdade de opinião e à propriedade. Missões para as quais, como se sabe, é preciso, eventualmente, empregar a força ou deixar claro que se poderá empregá-la. Em vez de uma definição a partir do poder concedido à autoridade policial, teríamos, então, uma definição a partir daquilo que se espera que a polícia faça. Uma definição desse tipo tornaria possível que o papel da polícia fosse percebido como mais importante ainda e, ao mesmo tempo, projetaria uma moldura na qual a noção de direito é destacada.⁵⁴

A proposta do autor de definir a atividade policial como aquela que objetiva garantir os direitos dos cidadãos, retirando o foco da possibilidade do uso da força, complementa o debate sobre o papel da polícia na sociedade. De fato, em um Estado Democrático, a Polícia deve agir como a protetora dos direitos fundamentais. O próprio autor, ao afirmar que é preciso - mesmo que de forma eventual - empregar a força ou deixar claro que se poderá empregá-la, reforça a ideia original de que é na força que se encontra a natureza do trabalho policial. Contudo, o uso da força não seria o definidor da atividade policial, mas apenas o pressuposto de sua atuação.

Considera-se, neste trabalho, a possibilidade do uso potencial ou efetivo da força como a característica inerente à atividade policial - que a diferencia de todas as demais, vez que é por meio desta que a instituição pode exercer seu papel de preservação dos direitos dos cidadãos. Mesmo nem todas as atividades policiais necessitando da efetiva utilização da força, é esta que respalda toda atuação da polícia, sendo inseparável de sua atividade, ainda que se apresente apenas de forma potencial na maioria das ocorrências⁵⁵.

1.5. Força e Violência: uma distinção necessária

Sempre que a Polícia é chamada a intervir, a força já está sendo utilizada de forma simbólica. Com o desenvolvimento da ocorrência, pode surgir a necessidade da utilização efetiva da força (que inicialmente se apresentava apenas como uma possibilidade). Esta força, como será demonstrada no capítulo seguinte, possui uma série de gradações, variando desde a simples presença ostensiva até a utilização de arma letal.

Em alguns casos, confunde-se a utilização da força com a ocorrência de violência policial. Esta confusão, por vezes, gera graves problemas na interação entre a polícia e a

⁵⁴ ROLIM, M. A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro; University of Oxford – Centre for Brazilian Studies, Inglaterra, 2006, p. 28.

⁵⁵ MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio ; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. Conjuntura Política. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, BELO HORIZONTE, 1999, p. 22-26.

sociedade. A análise da força como elemento central da atividade policial já foi realizada no tópico anterior, cabendo agora a apresentação da reflexão sobre o tema da violência policial.

Um dos principais textos que busca explicitar o fenômeno da violência policial no Brasil é o “Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle”, do professor Mesquita Neto. Nele são apresentadas quatro diferentes concepções a respeito da violência policial: i) a jurídica; ii) a do critério da legitimidade do uso da força; iii) a jornalística e; iv) a profissional.

A concepção jurídica tende a distinguir força e violência com base na legalidade: a força seria o ato legal, a violência o ilegal. Assim, seriam considerados atos de violência apenas aqueles em que o policial utilizasse a força de forma ilegal (não relacionada ao seu dever). Esta concepção é considerada rígida e restrita pois “qualquer uso legal da força física por policiais contra outras pessoas — ainda que ilegítimo, desnecessário ou excessivo —, é caracterizado como ato de força e não como um ato de violência”⁵⁶.

A segunda concepção – baseada em uma ideia política e sociológica – analisa a violência não apenas com base na legalidade, mas também na legitimidade do uso da força. Assim, uma atuação dentro dos parâmetros da legalidade seria considerada um ato de violência se fosse identificado “um uso desnecessário ou excessivo da força física”⁵⁷.

A concepção jornalística é mais flexível e abrangente. São considerados violência não só os atos ilegais e ilegítimos, mas também os “usos irregulares, anormais, escandalosos ou chocantes da força física por policiais contra outras pessoas”⁵⁸. Logo, o uso da força pode ser alvo de crítica caso seja utilizado em desacordo com os padrões de comportamento esperados pela mídia e pelo público.

Essas três concepções apresentam critérios não-profissionais de identificação da violência, uma vez que são formuladas com base em elementos externos das organizações policiais e só depois são incorporadas (livremente ou não). A última concepção apresentada seria a proposta por Carl Klockars, a qual Mesquita Neto chamou de profissional. Nela, o ato seria considerado violência quando o uso da força empregado fosse maior do que aquele considerado necessário por um policial altamente competente. Deste modo, o uso da força -

⁵⁶ MESQUITA NETO, P. Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle. In: Dulce Chaves Pandolfi; José Murilo de Carvalho; Leandro Piquet Carneiro; Mario Grynszpan. (Org.). Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, v. , p. 129-148, p. 133.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem, p. 134.

mesmo que legal, legítimo e regular - poderia ser considerado violência a partir da análise, de um policial capacitado, de qual seria a melhor atitude a se tomar.⁵⁹

Fica claro que a tarefa de diferenciar a força da violência não é fácil, tendo em vista a quantidade de reflexões que podem ser realizadas sobre esses conceitos. Quando se fala que o Estado possui o monopólio da violência, pressupõe-se que esta violência será exercida dentro dos limites pré-estabelecidos pela comunidade política. Não é todo ato violento do Estado que será justificável, visto que “a violência tolerada não pode ultrapassar os limites postos pelos fundamentos que regem a dominação na sociedade moderna”⁶⁰. Logo, em um Estado Democrático de Direito, toda a atuação do Estado que afete os direitos dos particulares deve observar os direitos e garantias fundamentais.

O uso da força pela polícia deve ser exercido dentro de certos limites. Bittiner afirma que o fator que restringe a autorização do uso da força pelo policial é a sua utilização em quantidade adequada, sem exceder o mínimo necessário, conforme uma análise intuitiva da situação.⁶¹ Avila acrescenta que “a legitimidade do uso da força pela Polícia ocorre mediante o prévio consenso da comunidade que sofrerá o seu uso, através do processo democrático de atribuição de poderes à Polícia através da lei, e sua progressiva regulamentação a partir dos princípios legais”⁶².

A própria noção de mandato policial trazida por Muniz e Proença Jr. pressupõe a limitação do uso da força, visto que o mandato estabelece responsabilidades para aquele que recebe o poder:

A forma que uma dada polity estabelece para o exercício autorizado do uso da força configura o rol de alternativas táticas admissíveis na execução do mandato policial. É, precisamente, a autorização de uma comunidade política ou o consentimento social, traduzido em aderência coletiva, pactuação política e dispositivos legais, que dão o conteúdo do uso da força no exercício do mandato policial. Isso é tão mais evidente e distintivo quanto mais próximo se está da ação manifesta, onde a oportunidade do concreto de força se põe. Uma polity pode exigir, modificar, moderar ou proibir alternativas de uso de força, dando conta das representações, expectativas e contextos sociais específicos em relação ao mandato policial⁶³

Assim, a Polícia possui o poder de se utilizar da força efetiva no momento em que é chamada para intervir no conflito. Essa força, algumas vezes, pode gerar danos físicos (ou

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ ADORNO, Sérgio.; DIAS, Camila Caldeira Nunes. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Org.). Crime, polícia e justiça no Brasil. 1ed. São Paulo: Contexto, 2014, v. 1, p. 187-197, p. 159.

⁶¹ BITTNER, E. Aspectos do trabalho policial. São Paulo: Edusp, 2003.

⁶² AVILA, Tiago André Pierobom de. Fundamentos do controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 33.

⁶³ MUNIZ, J.; PROENÇA JÚNIOR, D. Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In: Haydee Caruso; Jacqueline Muniz; Antonio Carlos Carballo Blanco. (Org.). Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanos. Rio de Janeiro: Pubit Seleções Editoriais, 2007, v. , p. 21-73, p. 39.

psicológicos) aos envolvidos. É preciso que tanto a população, quanto os próprios policiais, saibam que os atos de força não ocorrem apenas de forma episódica e extrema. A associação da utilização da força com a ideia de violência, mesmo que de boa-fé, exclui do agente policial a reflexão a respeito do uso comedido da força.⁶⁴

A distinção entre o uso da força e a violência se faz necessária para compreender os limites da atividade policial, atividade esta que interfere diretamente nos direitos dos cidadãos. No Brasil, esta distinção se mostra ainda mais importante frente ao histórico da atuação da polícia baseada em um sistema de abuso de poder e arbitrariedade. Embora o período da ditadura militar tenha apresentado o lado mais cruel da violência policial (com violações sistemáticas dos direitos fundamentais consubstanciadas na generalização da prática de tortura institucional), a arbitrariedade sempre esteve presente desde a criação da instituição.⁶⁵

O próximo capítulo se dedicará a analisar quais são as normas que limitam a utilização da força pela polícia, mais especificamente no contexto de utilização da força nas abordagens policiais.

⁶⁴MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio ; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. Conjuntura Política. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, BELO HORIZONTE, 1999, p. 22-26.

⁶⁵ AVILA, Tiago André Pierobom de. op. cit. 2016, p. 39.

2. REGULAÇÕES SOBRE O USO DA FORÇA NA ABORDAGEM POLICIAL

Toda interação entre polícia e sociedade tem como pano de fundo a possibilidade do uso da força. A limitação desta força não se encontra apenas implícita na ideia de mandato policial, mas também se expressa por meio de uma série de normas internas e externas.

O presente capítulo tem por objetivo analisar como a utilização da força é regulada no Brasil, buscando compreender em que medida essa regulação também abarca os níveis iniciais da força utilizados durante a abordagem. Primeiro será feita uma contextualização do que seria o ato de abordagem praticado pelas polícias, depois será exposto quais as normas existentes que tratam do uso da força durante a abordagem e, por fim, será analisado o procedimento operacional padrão, referente a abordagem, adotado pela Polícia Militar do Distrito Federal.

2.1. Abordagem policial: um encontro conflitante

A abordagem policial é o encontro mais frequente entre a polícia e o público, podendo estar relacionado à ocorrência de crime ou não, em que os procedimentos adotados variam de acordo com a avaliação feita pelo policial da pessoa abordada e das circunstâncias da abordagem.⁶⁶ A abordagem é um expediente tão comum na vida da população que pode receber uma série de nomenclaturas a depender da região em que se vive: “baculejo”, “revista”, “enquadro”, “geral”, “dura”.

Em sentido mais estrito, a abordagem seria entendida como “o encontro entre o policial e o transeunte, travado por iniciativa do policial (proativa) e caracterizado pela emanção de uma ordem policial de parada ao transeunte e pela prática da revista (busca pessoal) do abordado”⁶⁷. A abordagem retiraria seu fundamento não apenas do poder de polícia concedido aos agentes de segurança, mas também dos permissivos legais presentes nos artigos 239 e 244 do Código de Processo Penal.⁶⁸

Em tese, todo cidadão estaria passível de sofrer uma abordagem, na medida em que o agente policial teria o poder de escolher realizar a busca pessoal, independentemente de mandato, com base na fundada suspeita de que a pessoa abordada estaria em posse de arma

⁶⁶ PINC, T. O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2006.

⁶⁷ WANDERLEY, Gisela Aguiar. Liberdade e suspeição no Estado de Direito: o poder policial de abordar e revistar e o controle judicial de validade da busca pessoal. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 64.

⁶⁸ PINC, T. Abordagem Policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, 2017, p. 6-23.

proibida ou de objetos que constituam corpo de delito.⁶⁹ Gisela Aguiar Wanderley esclarece que existe uma disseminação da ideia de que a busca pessoal⁷⁰ seria essencial para a preservação da ordem e diminuição da criminalidade.⁷¹ A busca seria incentivada e realizada como procedimento padrão típico e generalizado⁷² de um policiamento ostensivo-repressivo, seria um momento em que a polícia se mostraria visível e presente, momento este considerado importante tanto por policiais quanto pelos cidadãos (infundiria uma sensação de segurança).⁷³

Melina Ingrid Risso, com base na obra de Bowling e Weber, afirma que “a abordagem é sempre uma ação iniciada pela polícia e se caracteriza por ser um poder coercitivo e não negociável, isto é, os indivíduos parados precisam obedecer ao policial ou podem enfrentar uma acusação criminal”⁷⁴. Continua discorrendo sobre a existência de duas justificativas para a realização da abordagem: a investigativa - que dá ao policial o poder de revistar uma pessoa suspeita sem que seja necessário prendê-la; e a dissuasiva/preventiva - a abordagem é realizada para se evitar que algo ilícito ocorra, permitindo que qualquer pessoa seja abordada sem necessariamente haver uma suspeição concreta por parte do policial.⁷⁵

A abordagem é um instrumento versátil, amplamente defendido pelas polícias, uma vez que pode auxiliar:

(...) (i) na detecção de elementos ilegais como drogas, produtos de crimes ou ferramentas para o cometimento de crime como armas; (ii) na interrupção de crimes quando pessoas que planejam cometer crimes são interceptadas; (iii) na redução de crimes uma vez que criminosos contumazes podem ser presos em uma abordagem e a sua prisão reduz a quantidade de crimes futuros; (iv) na capacidade de dissuasão porque as pessoas deixarão de cometer crimes por temerem serem abordadas e consequentemente serem pegas pela polícia; (v) na manutenção da ordem e indiretamente na redução do crime quando a abordagem está focada em crimes de menor potencial ofensivo e (vi) na aquisição de inteligência e informação que pode ser coletada na abordagem (MILLER; BLAND; QUINTON, 2000).⁷⁶

Não se trata apenas de uma atividade de rotina, mas sim de uma política amplamente difundida e apoiada pelos próprios policiais. Pode-se dizer que a realização de abordagens teriam tanto um aspecto de prevenção geral positiva - visto que o policial se faria visível no

⁶⁹ BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 04 out 2021.

⁷⁰ A autora esclarece que existe uma confusão conceitual entre as expressões “abordagem policial” e “busca pessoal”, uma vez que a própria definição de abordagem contém a prática de busca.

⁷¹ WANDERLEY, Gisela Aguiar. op. cit., 2017.

⁷² A generalização da política de busca pessoal enfraquece a normativa que exige a “fundada suspeita” para que o agente policial limite os direitos da pessoa abordada.

⁷³ RAMOS; MUSUMECI (2005) apud WANDERLEY, Gisela Aguiar. op. cit. 2017.

⁷⁴ RISSO, M. Da prevenção à incriminação: os múltiplos sentidos da abordagem policial. 2018. 238 f., il. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. p. 20

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

meio social, quanto negativa - uma vez que a presença policial intimidaria potenciais ocorrências de ilícitos.⁷⁷

Embora existam discussões acerca da efetividade da realização das abordagens, fato é que este procedimento é amplamente realizado por todas as polícias militares. Durante uma abordagem, os policiais são responsáveis por guiar a ação, enquanto a pessoa abordada deve obedecer aos comandos dados. Esta, por sua vez, não é um objeto de investigação, mas sim um sujeito de direitos que deve ter sua dignidade sempre respeitada durante todo o procedimento.

Esta interação entre polícia-cidadão pode gerar uma série de conflitos. É um momento em que a pessoa abordada se encontra desconfortável por ter seus direitos restringidos e sua privacidade violada e o agente policial se coloca sob um determinado “risco” por não saber se a pessoa alvo da ação pode representar ameaça a sua segurança.

O ato de abordagem pode criar a necessidade de o agente policial se utilizar de forma efetiva da força. A discussão anteriormente apresentada sobre a confusão entre os conceitos de violência e força muitas vezes cria a noção de que toda a atividade policial é, em si, violenta, sendo o ato de abordagem naturalmente violento. Evidente que existem inúmeras situações em que a abordagem excede os limites de atuação, resultando em clara violação de direitos, mas também existem inúmeros casos em que a abordagem é realizada dentro dos parâmetros legais.

Uma vez que existem normas permissivas que legitimam a abordagem policial, é preciso discutir quais os limites de atuação do agente de segurança no momento da abordagem. Para isso, se faz necessário a análise dos dispositivos legais que subsidiam a utilização da força durante a realização de abordagens.

2.2. Regulando o uso da força pela Polícia

Toda a atividade policial é estruturada e guiada pelo paradigma do Estado de Direito⁷⁸. A CRFB/1988, ao estabelecer, no *caput* de seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil se constitui de um Estado Democrático de Direito, automaticamente limita a atuação da polícia

⁷⁷ Embora a abordagem possa auxiliar no desenvolvimento das atividades policiais, estudos demonstram que uma política de uso intensivo de abordagens, a médio prazo, pode ser contraproducente, uma vez que o ressentimento de pessoas alvo de abordagem a levam a cooperarem cada vez menos com a polícia. (RISSO, M. Da prevenção à incriminação: os múltiplos sentidos da abordagem policial. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018).

⁷⁸ O Estado de Direito “é uma modalidade de Estado que aceita de antemão a existência de limites materiais que o transcendem e estrutura-se de forma tal que haja garantias concretas de divisão e contenção do poder contra arbitrariedades. Não basta enunciar os direitos dos cidadãos, é necessário criar um quadro institucional de desenvolvimento da proteção a esses direitos. Portanto, o Estado de Direito também abrange o conjunto de garantias fundamentais necessárias à efetiva fruição dos direitos”. (AVILA, Tiago André Pierobom de. Fundamentos do controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 190).

aos princípios e às normas balizadoras do poder do Estado. O princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República, é o epicentro de toda a ordem jurídico-constitucional, do qual decorre uma série de regras que protegem o cidadão contra os arbítrios estatais.⁷⁹

A Constituição elenca um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, dentre os quais se encontram a garantia de proteção à vida (art. 5º, caput), vedação de tortura e tratamentos desumanos ou degradantes (art. 5º, III) e de penas cruéis (art. 5º, XLVII, alínea “e”). Ao dispor sobre a atividade policial, a CRFB/1988, no § 5º do art. 144, que trata da segurança pública, se limita a atribuir às Polícias Militares a função de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública, sem, contudo, apresentar os meios necessários para se alcançar tais objetivos. Entretanto, embora não haja de forma expressa um dispositivo que trate diretamente dos limites da utilização da força pela polícia, pode-se afirmar, a partir de uma análise conjunta dos diversos dispositivos presentes no texto constitucional - principalmente dos que consolidam os direitos e garantias fundamentais - que existe um princípio fundamental que guiaria toda a atividade policial: o princípio da vedação de arbitrariedades na atividade policial.⁸⁰

No âmbito federal, não existe uma lei que, de forma detalhada, discipline a forma com que a força deve ser exercida pela polícia. Há, entretanto, normas que legitimam a utilização desta força. O Código Penal regula, em certa medida, a atuação policial ao tratar das causas de exclusão de ilicitude:

Exclusão de ilicitude

Art. 23 - Não há crime quando o agente pratica o fato:

I - em estado de necessidade;

II - em legítima defesa;

III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.⁸¹

Nos interessa aqui a análise dos institutos do estrito cumprimento do dever legal e da legítima defesa, uma vez que são utilizados para resguardar o uso da força pela polícia. Aquele que pratica uma ação em estrito cumprimento (apenas os atos rigorosamente necessários) de um dever imposto por lei (norma jurídica de caráter geral) não comete crime.⁸² Assim, o agente policial, ao realizar uma abordagem, teria suas ações acobertadas por esta excludente de ilicitude, visto que estaria cumprindo o dever legal emanado diretamente da Constituição: o de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

⁷⁹ AVILA, Tiago André Pierobom de. op. cit. 2016.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ BRASIL. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm acesso 04 out 2021

⁸² BITENCOURT. Cezar R. Código Penal Comentado. 10ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

O uso da força necessária para solucionar o conflito ou até mesmo para realizar uma prisão e efetuar a respectiva condução para a delegacia estaria legitimada pelo estrito cumprimento do dever legal. No caso de a pessoa abordada oferecer algum tipo de resistência ativa (violência ou grave ameaça), a ação policial estaria abarcada por outra causa de exclusão de ilicitude: a legítima defesa.

Encontra-se em legítima defesa, conforme o art. 25 do Código Penal, aquele que “usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”⁸³. Logo, durante a realização da abordagem, caso a pessoa que esteja sofrendo a ação do Estado reaja de forma ativa, os policiais poderão se utilizar dos meios necessários para cessar a agressão, a qual deve ser injusta, atual ou iminente, contra direito próprio ou alheio.

Estas causas de exclusão de ilicitude podem se aplicar a todos, não sendo restritas apenas aos policiais. Contudo, a Lei n. 13.964/19 acrescentou o parágrafo único ao art. 25 do CP que trata especificamente da legítima defesa relacionada aos agentes de segurança pública. Agora, “considera-se também em legítima defesa o agente de segurança pública que repele agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes”⁸⁴. Esta modificação trazida pelo polêmico “Pacote Anticrime” é supérflua, visto que apenas repete as condições estabelecidas no caput do art. 25⁸⁵. O fato da vítima estar mantida refém já é uma prática de crime, já existe a agressão que justificaria a incidência da legítima defesa. Por outro lado, ela também é simbólica, na medida em que cria margem para interpretações diversas que podem legitimar abusos disfarçados de excludente de ilicitude.

Os institutos da legítima defesa e do estrito cumprimento do dever legal, de certo modo, legitimam o uso da força pela polícia. Esta força, porém, não pode ser utilizada de forma indiscriminada. O próprio CP, no parágrafo único de seu art. 23, estabelece limites à utilização da força ao responsabilizar o agente pelo excesso doloso ou culposo. Assim, em qualquer das causas de exclusão de ilicitude, o agente responderá pelos seus atos quando, de forma dolosa ou culposa, exceder os limites normativos. Para que haja o excesso, é preciso que exista uma situação inicial que configure uma excludente de ilicitude e que seu exercício, em um segundo

⁸³BRASIL. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm acesso 04 out 2021.

⁸⁴Idem.

⁸⁵ GRECO, L. Análise sobre propostas relativas à legítima defesa no ‘Projeto de Lei Anticrime’. JOTA, 07 fev. 2019. Disponível em:< <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/analise-sobre-propostas-relativas-a-legitima-defesa-no-projeto-de-lei-anticrime-07022019>> Acesso 21 out 2021.

momento, se torne excessivo.⁸⁶ Caso não haja essa situação inicial, não estaremos diante de um excesso, mas sim de uma clara violação dos direitos do abordado.

Contudo, não basta apenas a presença dos elementos objetivos para que incida a causa de justificação, é preciso também o cumprimento dos elementos subjetivos. Assim, é necessário que o agente “tenha consciência de agir acobertado por uma excludente, isto é, com vontade de evitar um dano pessoal ou alheio”⁸⁷. Na legítima defesa, por exemplo, não poderá o policial agir movido por outra intenção senão pelo *animus defendendi*, sob pena de violar o elemento subjetivo da causa de justificação. Na prática, percebe-se uma dificuldade de se averiguar a presença deste elemento subjetivo.

Mesmo a norma prevendo a responsabilização pelo excesso, é preciso deixar claro o que de fato seria um excesso na atuação policial. É relativamente fácil identificar os casos em que a atuação da polícia claramente corresponde a atos de violência. A dúvida surge quando esta “violência” é exercida em seus níveis iniciais. Por exemplo: durante uma abordagem, o agente de segurança decide que deve encaminhar a pessoa abordada para a delegacia, esta, por sua vez, se recusa a entrar na viatura. Os policiais, então, a seguram e a jogam para dentro do carro, ocasionando a ela pequenas lesões.

Por mais que estivessem agindo no estrito cumprimento do dever legal, seria possível alegar que o ato por eles realizado configura algum tipo de excesso, visto que existiram outros meios de se colocar a pessoa abordada na viatura. A verificação do que seria o excesso depende não apenas da análise da circunstância fática, mas também das normas que regulamentam de forma mais específica como o policial deveria agir neste tipo de situação.

Outra norma que dispõe sobre o uso da força é o Código de Processo Penal, no título destinado às prisões, medidas cautelares e liberdade provisória:

Art. 284. Não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso

[...]

Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas.⁸⁸

No âmbito militar, tanto o Código de Penal Militar quanto o Código de Processo Penal Militar dispõem sobre o uso da força. O primeiro dispõe, em seu art. 42, sobre as causas de

⁸⁶ BITENCOURT. Cezar R. Código Penal Comentado. 10ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

⁸⁷ Idem, p. 145.

⁸⁸ BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 04 out 2021.

exclusão dos crimes (apresentando em seus incisos as mesmas causas de exclusão de ilicitude presentes no CP), já o segundo dispõe da seguinte forma sobre o emprego da força:

Art. 234. O emprego de força só é permitido quando indispensável, no caso de desobediência, resistência ou tentativa de fuga. Se houver resistência da parte de terceiros, poderão ser usados os meios necessários para vencê-la ou para defesa do executor e auxiliares seus, inclusive a prisão do ofensor. De tudo se lavrará auto suscrito pelo executor e por duas testemunhas.⁸⁹

Percebe-se, assim, que durante uma abordagem em que se fosse necessário realizar uma prisão, o uso da força só seria permitido em caso de desobediência (CPM) resistência ou tentativa de fuga da pessoa abordada, podendo o agente policial se utilizar dos meios necessários para se defender ou vencer a resistência. Esses meios necessários, mais uma vez, não constam expressos no ordenamento jurídico.

As normas tratadas, por mais que legitimem em certa medida o uso da força e apresentem alguns parâmetros para o seu controle, não tratam, de forma clara, dos limites da atuação policial. O uso de expressões genéricas como “meios necessários” dificulta a análise da diferenciação entre a força e a violência. Caso o abordado decida reagir com socos e pontapés, qual seria o “meio necessário” para conter a violência? Ante a necessidade de se estabelecer procedimentos orientados e padronizados para a atuação dos agentes de segurança é que foi instituída a Portaria Interministerial nº 4.226 de 2010.⁹⁰

Antes de adentrar especificamente nos dispositivos desta portaria, é preciso analisar duas normas internacionais que são por ela citadas: o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (CCFRAL) e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF).

O PBUFAF, adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, em 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999, possui como foco a disposição acerca do uso do armamento letal, mas também fornece informação sobre o que seria um adequado uso da força.⁹¹ Dispõe que os governos e entidades responsáveis pela aplicação da lei deverão adotar e implementar normas e regulamentos sobre o uso da força (princípio 1); deverão equipar os funcionários com variados tipos de armas e munições que permitam o uso diferenciado da força (princípio 2); que seus funcionários devem aplicar meios

⁸⁹ BRASIL. Decreto-lei n. 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm. Acesso em: 04 out 2021.

⁹⁰ BARBOSA, Marcelle Braga. *Andando na corda bamba: qual o limite para o uso da força policial militar*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.

⁹¹ DIAS NETO, Theodomiro; RISSO, M. I. ; RICARDO, C. M. ; CARLOS, J. O. ; COELHO, T. H. *Regulação sobre o uso da força pelas polícias militares dos Estados de São Paulo e Pernambuco*. In: Isabel Seixas de Figueiredo; Cristina Neme; Cristiane do Socorro Loureiro Lima. (Org.). *Coleção Pensando a Segurança Pública - Direito Humanos*. 1ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, v. 2, p. 239-302.

não-violentos antes de recorrer ao uso da força (princípio 3); que os responsáveis pela aplicação da lei, ao lidarem com indivíduos sob custódia ou detenção, não farão uso da força - salvo quando for estritamente necessário para manter a segurança e a ordem na instituição, ou quando existir ameaça à segurança pessoal (princípio 15).⁹² Este documento, embora apresente alguns princípios a serem seguidos, não distingue o uso da força do uso da arma de fogo (este deve ser entendido como um dos níveis daquele) nem apresenta um conceito para o uso diferenciado da força.⁹³

Já o CCFRAL foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979. Estabelece uma série de princípios a serem adotados pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, dentre os quais se encontram o de que a força só deve ser utilizada quando for estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever (art. 3º).⁹⁴

A Portaria Interministerial nº 4.226 de 2010 surge, então, como uma forma de orientar e padronizar os procedimentos do uso da força em observância aos princípios internacionais anteriormente mencionados. Estabelece que “o uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência”⁹⁵. Define esses princípios da seguinte forma:

Princípio da Conveniência: A força não poderá ser empregada quando, em função do contexto, possa ocasionar danos de maior relevância do que os objetivos legais pretendidos.

Princípio da Legalidade: Os agentes de segurança pública só poderão utilizar a força para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei.

Princípio da Moderação: O emprego da força pelos agentes de segurança pública deve sempre que possível, além de proporcional, ser moderado, visando sempre reduzir o emprego da força.

Princípio da Necessidade: Determinado nível de força só pode ser empregado quando níveis de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos.

Princípio da Proporcionalidade: O nível da força utilizado deve sempre ser compatível com a gravidade da ameaça representada pela ação do opositor e com os objetivos pretendidos pelo agente de segurança pública.⁹⁶

A Portaria também traz em seu glossário três definições importantes sobre o conceito de força:

⁹² ONU - Organização das Nações Unidas. Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de fogo. Havana, Cuba, 1990. Disponível em http://www.defensoria.ms.gov.br/images/nudedh/sistemas_onu/33_-_principios_basicos_sobre_o_uso_da_for%C3%A7a_e_arma_fogo_pelos_funcion%C3%A1rios_respons%C3%A1veis_pela_eplica%C3%A7%C3%A3o_da_lei_1990.pdf Acesso em: 7 out 2021.

⁹³ DIAS NETO, Theodomiro; RISSO, M. I. ; RICARDO, C. M. ; CARLOS, J. O. ; COELHO, T. H. op. cit. 2013.

⁹⁴ ONU - Organização das Nações Unidas. Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei. Assembléia Geral, 1979. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev18.htm> Acesso em: 7 out 2021.

⁹⁵ BRASIL. Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/integra-portaria-ministerial.pdf>> Acesso 07 out 2021.

⁹⁶ Idem, p. 8.

Força: Intervenção coercitiva imposta à pessoa ou grupo de pessoas por parte do agente de segurança pública com a finalidade de preservar a ordem pública e a lei.

(...)

Nível do Uso da Força: Intensidade da força escolhida pelo agente de segurança pública em resposta a uma ameaça real ou potencial.

(...)

Uso Diferenciado da Força: Seleção apropriada do nível de uso da força em resposta a uma ameaça real ou potencial visando limitar o recurso a meios que possam causar ferimentos ou mortes.⁹⁷

Embora a Portaria apresente conceitos importantes sobre a força e seus níveis, ela deixa de abordar “quais” são estes níveis de força e “como” eles devem ser utilizados em cada situação específica. Foca nos níveis extremos da força (utilização de arma de fogo), deixando de abordar aqueles iniciais.

Percebe-se, portanto, que não existe uma legislação nacional que busque padronizar a atuação dos agentes policiais na utilização dos níveis iniciais de força. Estas são, em sua maioria, padronizados no âmbito dos próprios Estados por meio dos Procedimentos Operacionais Padrões próprios de cada Polícia Militar. No próximo tópico será analisado como o POP da Polícia Militar do Distrito Federal trata o tema da abordagem e dos níveis iniciais de força.

2.3. Manual de abordagem da Polícia Militar do Distrito Federal

O POP é uma orientação segura que objetiva diminuir a exposição do agente policial ao risco e guiar sua atuação na preservação dos direitos dos cidadãos (reduzindo a prática de ações abusivas).⁹⁸ No âmbito do Distrito Federal, o procedimento operacional padrão a ser adotado pela Polícia Militar se encontra no Manual de Abordagem, que entrou em vigor em 2018.

O manual apresenta conceitos e procedimentos que devem ser consultados pelos integrantes da PMDF a fim de proporcionar conhecimento para o bom desempenho da atividade policial.⁹⁹ Ele é dividido em seis capítulos: i) abordagem policial; ii) procedimentos de busca; iii) progressão policial e varredura de ambientes edificadas; iv) abordagem a estabelecimentos comerciais; v) composição das equipes motorizadas; e vi) tipos de abordagem; e conta com mais dois anexos: a) abordagem a surdos; e b) atividade policial em baixa luminosidade.

⁹⁷ BRASIL. Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/integra-portaria-ministerial.pdf>> Acesso 07 out 2021, p. 7-8.

⁹⁸ PINC, T. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2011.

⁹⁹ POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/sn1nxne>> Acesso em: 29 set 2021.

Logo em sua introdução, o manual deixa claro que os procedimentos servem para a proteção do policial e que este deve atuar sempre respeitando a dignidade e os direitos fundamentais dos cidadãos.¹⁰⁰ Ao tratar da abordagem, esclarece que:

A abordagem é a mais eficiente e legítima das ações policiais em termos de prevenção, é uma ação inerente dos encarregados de aplicação da lei quando no desempenho de suas missões. Esta técnica policial é imprescindível para a constatação em pessoas, quer isoladamente ou em grupo, onde emanam indícios de suspeição, de estar praticando, praticaram ou na iminência de praticar ilícitos penais (grifei)¹⁰¹

Percebe-se que a PMDF segue a tendência das demais corporações de considerar a abordagem como um ato eficiente e legítimo de prevenção ao crime. Reforça, também, a noção de suspeição para a realização desta atividade. Mais à frente, após discorrer sobre os aspectos jurídicos da abordagem¹⁰² e da busca pessoal¹⁰³, o manual traz o conceito de abordagem:

A abordagem policial é o ato de aproximar-se, ou deixar-se aproximar e interpelar ou responder uma pessoa a pé, motorizada ou montada com o intuito de identificar, orientar, advertir, assistir, revistar ou prender.

A abordagem é basicamente o questionamento verbal ou através de gestos e sinais do policial com algum indivíduo, podendo estar em atitude suspeita ou não. Durante a abordagem, não há, necessariamente o contato físico do policial com o indivíduo; mas toda busca pessoal se inicia pela abordagem. Importante destacar que a abordagem requer do policial militar a observação das normas, dos aspectos técnicos e da ética que norteiam suas ações. (grifei)¹⁰⁴

O manual faz, portanto, uma diferenciação entre os conceitos de busca pessoal e de abordagem. Enquanto a busca pessoal necessita de uma fundada suspeita, a abordagem pode ocorrer com o indivíduo estando ou não em atitude suspeita. Toda busca pessoal se inicia com a abordagem, mas nem sempre aquela é o objetivo desta. A abordagem pode ter por finalidade averiguar um comportamento incomum ou inadequado; orientar o cidadão sobre as medidas de segurança a serem tomadas; advertir o cidadão sobre uma conduta inconveniente, sugerindo uma mudança de atitude; prestar auxílio; prender ou atuar.¹⁰⁵

Independentemente de qual dos objetivos a abordagem visa alcançar, ela é guiada pelos seguintes princípios:

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> > Acesso em: 29 set 2021, p. 5.

¹⁰² De acordo com o manual, a abordagem policial seria uma atividade típica do policiamento ostensivo e retiraria seu fundamento do poder de polícia. Este possui os atributos discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade; e deve seguir os princípios da necessidade, proporcionalidade e eficácia.

¹⁰³ O manual esclarece que a busca pessoal é um procedimento tanto preventivo quanto repressivo e a define como “(...) uma inspeção do corpo e das vestes da pessoa para apreensão de armas ou objetos ilícitos, incluindo, também, toda a esfera de custódia dessa pessoa, como bolsas, malas, pastas, etc., bem como os veículos que estejam em sua posse, tais como carros, motos ou bicicletas.”. (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> > Acesso em: 29 set 2021, p. 9).

¹⁰⁴ Idem, p. 10.

¹⁰⁵ Idem.

- i. Segurança - é se cercar de todos os cuidados para minimizar os riscos, preservando a integridade física dos policiais, do indivíduo abordado e de todos os demais próximos;
- ii. Surpresa - a atuação policial deve sempre surpreender o indivíduo, a fim de reduzir sua capacidade de reação;
- iii. Rapidez - visa impossibilitar uma possível reação da pessoa abordada;
- iv. Ação vigorosa - atitude firme por parte do policial, que deve emanar ordens claras e precisas. Manual ressalta que esta atitude firme não deve se confundir com arbitrariedade, truculência, violência ou descortesia; e que o nível da abordagem deverá ser proporcional ao nível de risco da situação;
- v. Unidade de comando - o comandante de equipe deve emanar os comandos verbais de forma que a pessoa abordada compreenda as ações que deverá realizar;
- vi. Simplicidade - quando necessário a realização de alterações no procedimento conforme a situação, estas deverão ser feitas da forma mais simples possível, preservando todos os demais princípios.

A segurança pode ser vista como o guia de toda atuação, uma vez que mais importante que a realização da abordagem é a preservação da integridade física de todos os envolvidos.¹⁰⁶ Ao mesmo tempo em que a ação deve ser rápida e surpreender o indivíduo, os policiais devem se atentar para a proteção da dignidade do abordado. É necessário que haja um tratamento respeitoso, um verdadeiro dever de cortesia, a qual pode ser gradativamente substituída pelo uso efetivo da força em situações excepcionais.¹⁰⁷

O manual divide ainda a abordagem em quatro níveis. O nível 1 é a abordagem mais simples, em que geralmente o policial orienta o indivíduo sem a necessidade de contato físico. No nível 2 já existe algum tipo de suspeição leve, logo será realizada a busca pessoal e todos os policiais poderão usar as armas em pronto-baixo¹⁰⁸. Caso a equipe avalie que seja necessária uma maior segurança ou que haja uma progressão do uso da força, poderá ser adotada a posição

¹⁰⁶POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> > Acesso em: 29 set 2021.

¹⁰⁷ AVILA, Tiago André Pierobom de. Fundamentos do controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

¹⁰⁸ “Postura adotada pelo policial, quando retira sua arma do coldre, podendo estar com 01 (uma) ou 02 (duas) mãos segurando firmemente a arma, elevando-a para um ângulo de 45° em relação ao corpo, com os braços semi-flexionados e direcionados à frente. A arma estará em condições de ser acionada para um ângulo de 90° se a situação evoluir, ou então poderá retornar ao coldre quando for necessário, mantendo o dedo indicador ao longo da armação, ou seja, sempre fora do gatilho”. (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> > Acesso em: 29, de set de 2021, p. 16).

pronto-alta¹⁰⁹. No nível 3, há fortes indícios que os indivíduos tenham praticado algum delito, devendo os policiais enquadrarem os suspeitos já com a arma em pronto-alto e realizarem uma busca mais minuciosa. Seria uma situação de nível 3 o caso de ser repassada a informação de que indivíduos em um carro amarelo acabara de efetuar um roubo e logo após os policiais se deparam com um veículo semelhante. Por fim, tem-se o nível 4, em que os abordados estão em situação de flagrante. Aqui, os policiais podem, identificando o risco de fuga ou ameaça, colocar os abordados de joelhos ou deitados para que sejam algemados.

Os quatro níveis de abordagem regulam como os agentes de segurança devem se comportar: maior será a força utilizada quanto maior for o nível de suspeição. Nada impede, entretanto, que a abordagem se inicie no nível 3 e, no decorrer da ação, regreda para os níveis inferiores. Isso porque a atuação dos policiais deve estar diretamente relacionada com o nível de reação e cooperação da pessoa abordada. Nesse sentido, o manual classifica o comportamento do indivíduo suspeito em três categorias: indivíduo cooperativo, indivíduo resistente e indivíduo agressivo.

O cooperativo é aquele que age de forma passional e obedece à ordem dos policiais. Neste caso, não é necessário o uso diferenciado da força. O resistente é aquele que resiste às ordens de forma parcial, normalmente agindo de forma demorada e lenta. O uso da força pode ser necessário caso o indivíduo não cumpra as determinações. Por fim, o agressivo não obedece às ordens legais, possuem uma atitude negativa e agem de forma violenta. Neste caso, o policial deverá fazer o uso efetivo da força, analisando “(...) o EPI e IMPO disponível e agir conforme legislação em vigor com o intuito de conter e imobilizar o indivíduo agressor”¹¹⁰.

Percebe-se que o uso da força não se relaciona apenas ao nível de suspeição em que se encontra o indivíduo, mas também ao seu nível de cooperação. A abordagem pode ocorrer em seu nível 1, mas se a pessoa abordada se enquadrar como um indivíduo violento, o procedimento, que a princípio não necessitaria de contato físico, passa a exigir o uso efetivo da força. Força esta que, no âmbito da PMDF, é dividida em 4 níveis:

- a. Nível 01 - **Presença Policial**: consiste tão somente na dissuasão do cometimento de ilícito pela presença ostensiva do aparato policial militar.
- b. Nível 02 - **Advertência Policial**: consiste na dissuasão do cometimento de ato ilícito por meio de advertência verbal, sinais ou gestos do policial militar.
- c. Nível 03 - **Intervenção Física**: consiste no impedimento do ilícito, captura e/ou desarmamento de perpetrador por meio de força física do policial militar sem utilização de instrumento.

¹⁰⁹ “Postura adotada pelo policial, quando retira sua arma do coldre, segurando-a firmemente com as duas mãos, elevando-a para a altura dos olhos em um ângulo de 90° em relação ao corpo. A arma estará em condições de ser acionada quando for necessário, porém o dedo do policial não deve estar no gatilho”. (Ibidem).

¹¹⁰ POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> > Acesso em: 29 set 2021, p. 13.

d. **Nível 04 - Utilização de Instrumento de Menor Potencial Ofensivo:** consiste no impedimento do ilícito, captura e/ou desarmamento de perpetrador por meio da utilização pelo policial militar de instrumento de menor potencial ofensivo (gás Lacrimogênio, tonfa, bastão retrátil, Dispositivo ALEE, entre outros).

e. **Nível 05 - Uso de Armamento Letal:** consiste no uso de armamento letal para neutralizar a agressão do perpetrador. (grifei)¹¹¹

A escala de nível de força adotada pela PMDF demonstra que a instituição entende que a simples presença ostensiva e a verbalização já representam um nível de força. Este posicionamento vai ao encontro da ideia aqui defendida de que a força não se manifesta apenas na sua forma física. A noção de que a presença, verbalização e intervenção sem o contato físico já representam o uso da força é de suma importância para o desenvolvimento de uma atuação policial que respeite a dignidade da pessoa abordada.

Após a abordagem é comum ocorrer a busca pessoal. O manual, em seu capítulo segundo, trata especificamente deste procedimento. Ele define a busca pessoal como sendo “(...) a técnica policial de empregar um contato físico com o indivíduo em atitude suspeita, sendo considerado um momento crucial pela possibilidade de risco oferecido pelo abordado”¹¹². Ressalta que o momento da busca pode gerar constrangimento à pessoa abordada, sendo necessário que o policial sempre aja com respeito à dignidade¹¹³.

O manual apresenta a forma como a pessoa abordada deve agir: os policiais devem ordenar que o indivíduo fique com as costas voltadas para a equipe, com as mãos na cabeça e com os dedos entrelaçados, com as pernas abertas e olhando para frente. O policial poderá se utilizar de uma série de técnicas de imobilização para realizar a busca pessoal. A pessoa abordada pode ficar de pé, de joelhos (quando representar maior risco) ou deitada (recomendado quando a pessoa se encontra em situação de flagrante).

Durante a busca, o agente de segurança pode controlar as mãos e as pernas da pessoa abordada, bem como, no caso do indivíduo se encontrar deitado, colocar o joelho sobre a sua região lombar (observando a pressão exercida) a fim de evitar possíveis reações.

A análise do Manual de Abordagem adotado pela PMDF demonstra que a instituição busca estabelecer um conceito claro do que seria a abordagem policial, bem como regular a forma com que seus agentes devem atuar em cada contexto específico, a depender da análise da situação e do comportamento do indivíduo abordado. Apresenta a maneira com que deve ser

¹¹¹ Idem, p. 14.

¹¹² POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> > Acesso em: 29 set 2021, p. 19.

¹¹³ O manual se preocupa em discorrer sobre a realização de busca pessoal em pessoas trans. Ao iniciar a abordagem, o policial deve perguntar o nome da pessoa e trata-la conforme seu pedido (respeitando a devida utilização dos pronomes). A busca em pessoa de aparência feminina deve ser realizada por mulher, bem como a busca em pessoa de aparência masculina deve ser realizada por homem.

a busca pessoal realizada, condicionando a ação do policial ao nível de suspeição ou reação da pessoa abordada.

Contudo, percebe-se que esta regulação, embora apresente uma série de ações concretas a serem realizadas pelo agente de segurança, não descreve, com precisão, como deve ele agir em caso de resistência da pessoa abordada. O manual se mostra relevante na apresentação dos princípios gerais a serem seguidos, mas falha ao não especificar como, de fato, deve o agente policial agir quando o indivíduo abordado não colabora ou reage de forma violenta à ação dos policiais.

Por outro lado, fica claro que a PMDF, ao estabelecer seu procedimento operacional padrão, seguiu as diretrizes estabelecidas pela Portaria Interministerial nº 4.226 de 2010. Há, portanto, um compromisso da instituição em buscar regular a utilização da força em seus níveis iniciais nos casos em que há colaboração da pessoa abordada. Nos casos de resistência, ainda há um vácuo de procedimento, deixando a cargo do policial decidir, em última instância, como solucionar o conflito.

3. PADRONIZAR É SOLUCIONAR? A (DES)NECESSIDADE DE UMA REGULÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE USO INICIAL DA FORÇA

O encontro entre o policial e o cidadão é um momento dinâmico. A ocorrência sairá como esperado se o policial seguir os procedimentos presentes no POP e a pessoa abordada obedecer às ordens dadas pelo agente de segurança. Contudo, caso um desses atores não cumpra seu papel, é possível a existência de conflito.

O policial poderá, então, utilizar do uso da força para cumprir sua função. Esta força, caso seja exercida de forma inferior ao necessário, aumentará a probabilidade de o policial se tornar uma vítima.¹¹⁴ Por outro, se aplicar uma força maior que a necessária, poderá cometer algum tipo de ilegalidade.

Como visto, as normas existentes em âmbito nacional não regulam de forma satisfatória o uso da força em seus estágios iniciais. Fica a cargo de cada instituição, por meio de seu POP, estabelecer os parâmetros de atuação do policial. Foi verificado que no âmbito da PMDF, por mais que existam alguns limites para o uso inicial da força, estes não são suficientemente descritos.

Partindo da ideia de que a ausência de regulação, de certo modo, aumenta a probabilidade de prática de ilegalidades, ante a ausência de parâmetros para sua atuação, poder-se-ia chegar à conclusão de que a normatização em âmbito nacional do uso inicial da força proporcionaria uma redução da violência. Neste capítulo, pretende-se demonstrar alguns fatores que contribuem para a ideia de que a regulação, por si só, não seria capaz de trazer este suposto resultado pretendido.

3.1. A discricionariedade na atuação policial

Um dos fatores que justificam a ausência de regulação pormenorizada a respeito do uso inicial da força é a incapacidade de os legisladores preverem a variedade de situações possíveis de ocorrerem durante uma abordagem.¹¹⁵ O grau de força empregado será determinado pelo policial a partir da análise do andamento da diligência. Esta capacidade de decisão se insere no poder discricionário atribuído à polícia.

A discricionariedade é um atributo do poder de polícia. A própria PMDF reconhece que a discricionariedade está presente na atuação policial. Em seu Manual de Abordagem, consta

¹¹⁴ PINC, T. Abordagem Policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, p. 6-23, 2007. p. 17.

¹¹⁵ Idem.

que o poder discricionário “é concedido pelo direito à Administração Pública para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha a partir de critérios de conveniência e oportunidade do administrador”.¹¹⁶ O agente policial, por estar em contato com a realidade, tem a competência exclusiva de realizar a escolha de qual ação tomar. Contudo, a discricionariedade possui um duplo condicionamento: externamente, se condiciona aos limites impostos pelo ordenamento jurídico, e, internamente, às exigências da moralidade e do bem comum.¹¹⁷

Existem duas formas básicas de realização da discricionariedade: por meio da concessão direta dada pela lei, a qual possibilita o agente escolher entre as opções possíveis; e por meio da utilização de conceitos jurídicos indeterminados.¹¹⁸ No capítulo anterior, foram apresentadas diversas normas que buscam regular o uso da força, limitando alguns conceitos como “força” e “uso progressivo da força”.

Mesmo diante destas normas, os policiais ainda possuem a capacidade de escolha. Entretanto, esta capacidade não se confunde com o cometimento de arbitrariedades. Nesse sentido:

A diferença entre essas condutas é que, pela discricionariedade, o policial escolhe uma entre o conjunto de alternativas legais disponíveis para uma dada circunstância. Já quando age pela arbitrariedade, ele adota um comportamento incongruente com a circunstância, que pode estar previsto no conjunto de normas que orientam suas ações, ou mesmo em completo desacordo com qualquer dispositivo legal.¹¹⁹

O Manual de Abordagem estabelece os procedimentos que devem ser tomados para a realização da abordagem, mas não descreve como o policial deve agir em casos de resistência. Isso não significa dizer, contudo, que o agente de segurança poderá atuar sem observar todas as demais normas que limitam o uso da força.

O uso desnecessário da força e os casos de abuso de autoridade são mais frequentes quando inexistem normas que limitem e orientem a atuação policial.¹²⁰ Maria Stela Grossi Porto afirma que grande parte das estratégias utilizadas para controlar a atividade policial são baseadas em manuais de treinamento, estrutura de prêmios e incentivos, sistemas de supervisão e manuais de conduta.¹²¹ A autora reconhece que o controle do uso da força letal seja um dos

¹¹⁶ POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> >. Acesso em: 29, de set de 2021, p. 8.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ AVILA, Tiago André Pierobom de. Fundamentos do controle externo da atividade policial. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

¹¹⁹ PINC, T. Abordagem Policial: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, p. 6-23, 2007, p. 13.

¹²⁰ PORTO. Maria Stela Grossi. Condutas Policiais e Códigos de Deontologia. Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final: Concursos nacionais de pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública. Brasília: SENASP, 2006.

¹²¹ Idem.

exemplos de mais sucesso na regulamentação da discricionariedade policial.¹²² Contudo, é no controle dos níveis iniciais de força que se encontra o desafio de regular a discricionariedade.

Isso porque não se pode estabelecer “roteiros” de atuação a serem seguidos, sob pena de inviabilizar a própria atuação policial. Cada abordagem possui uma dinâmica específica, devendo o agente de segurança guiar sua ação a partir da análise da reação do abordado.

Se a pessoa abordada oferece resistência e agride os policiais, estes deverão conter a violência de forma estritamente necessária, sem nunca violar o princípio da proporcionalidade e as normas gerais de atuação. Seria inviável, tanto pelas infinitas formas de interações polícia-cidadão, quanto pelo atributo da discricionariedade, a existência de uma norma que, de forma minuciosa, descrevesse como o agente policial deveria atuar para cada situação específica de conflito. Nesse sentido:

O conteúdo da ação policial não é redutível a um roteiro pré-determinado, nem passível de ser dirigido por outrem, nem mesmo afeito a um conjunto rígido de princípios normativos.

A decisão sobre a forma de agir pertence inescapavelmente ao policial individual, que depende de seu poder discricionário para poder realizar o seu trabalho (...)¹²³

O poder discricionário é mais amplo que a autorização do uso da força e ainda o engloba: não é apenas a decisão com base na conveniência e oportunidade se a força deve ou não ser utilizada, mas também alcança toda e qualquer atuação policial, na medida em que corresponde ao exercício de tomada de decisão política na esquina.¹²⁴

A ausência de regulamentação sobre os níveis iniciais da força pode fazer com que os policiais acabem recorrendo sempre aos níveis mais elevados de força. Por outro, a existência de normas rígidas e detalhadas sobre o uso inicial da força pode engessar a atuação policial, impossibilitando o cumprimento de sua função.

3.2. Quem é o indivíduo suspeito?

Antes da escolha do nível da força a ser utilizado, a discricionariedade é exercida quando os policiais decidem quem deve ser o abordado. Em tese, qualquer pessoa pode sofrer uma abordagem policial. Contudo, para que o agente de segurança restrinja momentaneamente os direitos do indivíduo, é preciso que haja alguma suspeita sobre a pessoa abordada.

O Manual de Abordagem da PMDF, ao tratar da fundada suspeita necessária para a realização da busca pessoal, afirma que a “fundada suspeita” não se confunde com a “suspeita”,

¹²² Idem.

¹²³ MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio . O Mandato Policial, ou a Teoria de Polícia Além de Bittner. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Ratton; Rodrigo Azevedo. (Org.). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 1ed.São Paulo: Editora Contexto, 2014, v. 1, p. 491-502.

¹²⁴ Idem.

visto que esta se refere apenas às suposições e desconfianças que podem recair sobre alguém.¹²⁵ Nesse sentido, a lei exigiria “do agente policial uma apreciação objetiva, que esteja pautada em elementos concretos, ou seja, fundamentada na certeza de uma conduta ilícita”¹²⁶.

Na prática, contudo, os critérios de suspeição são baseados muito mais na condição pessoal da pessoa abordada do que em elementos objetivos. Segundo Risso:

Diversos estudos, incluindo a investigação do Procurador Geral de Nova York, mostraram que os negros e os latinos são mais abordados e presos pela polícia (BELUR, 2011; COLE, 2001; FAGAN et.al., 2009; SOLLUND, 2006; SPITZER, 1999). Esta desproporcionalidade não se dá apenas nos Estados Unidos. Estudos feitos na Inglaterra (BOWLING; PHILLIPS, 2007; ELLIS, 2010; MILLER; MVA, 2000), Canadá (SATZEWICH; SHAFFIR, 2009), Hungria (TÓTH; KÁDÁR, 2011), Brasil (RAMOS; MUSUMECI, 2005), Holanda (VAN DER LEUN; VAN DER WOUDE, 2011) e África do Sul (MARKS, 2011) também sugerem que grupos étnicos/raciais minoritários são mais abordados quando se compara o número de abordagens com a representatividade destes grupos na população.¹²⁷

No Distrito Federal, não só os profissionais de segurança pública, como também parte da população, costumam usar a expressão “peba” para se referir ao estereótipo do criminoso. Os pebas são geralmente homens, jovens, em sua grande maioria negros e residentes em cidades economicamente desfavorecidas.¹²⁸ O “peba” é, então, o tipo ideal de indivíduo suspeito.¹²⁹ Estão eles sempre sendo vigiados pelos policiais, sendo sempre o foco das abordagens.¹³⁰

A figura do “peba” é um ideal de criminoso: quanto mais próximo o indivíduo se aproxima da classificação de “peba”, mais ele se torna suspeito.¹³¹ A suspeição, então, diferentemente do que prevê o Manual de Abordagem, se baseia muito mais nas condições pessoais do indivíduo do que em suas ações suspeitas.

A norma que legitima a abordagem policial se utiliza de conceito jurídico indeterminado de “fundada suspeita”, o qual acaba por ampliar o poder discricionário do agente de decidir quem e quando abordar. Porém, a criação de uma norma mais específica determinando as condições necessárias para se realizar uma abordagem, definindo o que seria uma atitude suspeita, poderia limitar o campo de atuação policial ao ponto de tornar a atividade ineficiente.

Isso porque, assim como o legislador não consegue prever as infinitas formas de interação polícia-cidadão durante uma abordagem, ele também não consegue estabelecer quais

¹²⁵ POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Manual de Abordagem Policial. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> >. Acesso em: 29 set 2021.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ RISSO, M. Da prevenção à incriminação: os múltiplos sentidos da abordagem policial. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018, p. 25.

¹²⁸ NASCIMENTO, Nívio Caixeta. Entre as leis e o mundo: Polícia e administração de conflitos numa perspectiva comparativa. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

¹²⁹ SILVA, Gilvan Gomes da. A lógica da polícia militar do Distrito Federal na construção do suspeito. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem.

atitudes seriam capazes de gerar uma fundada suspeita. A decisão de abordar ou não ficaria a cargo sempre do policial. O fato de existir uma norma estabelecendo padrões mais específicos para a realização da abordagem, por si só, não seria capaz de diminuir o nível de arbitrariedade.

Não existe um discurso explícito no meio policial de que pessoas negras são criminosas, mas o fato de uma pessoa branca e loira ser considerada não suspeita enquanto uma negra é sempre alvo da atuação policial reforça a lógica de que a pessoa negra tem mais probabilidade de ser suspeita.¹³² A criação de normas mais precisas sobre a abordagem não faria com que os policiais deixassem de utilizar o filtro racial para embasar suas decisões.

O uso da força durante a abordagem também muda a depender de quem é a pessoa abordada. Se em tese todos estariam passíveis a serem alvos da força policial ao apresentarem resistência, na realidade essa força é muito mais utilizada quando a pessoa abordada corresponde ao estereótipo do criminoso.

A regulamentação do uso inicial da força ou de parâmetros objetivos para a abordagem, por si só, não restringiria a arbitrariedade. Os policiais não deixariam de utilizar este filtro racial ou social para selecionar a pessoa a ser abordada. Embora a norma pudesse representar, mesmo que de forma simbólica, a preocupação com os direitos da pessoa abordada, facilitando a ela pleitear algum tipo de responsabilização face à possível arbitrariedade, seria necessário, para isso, um controle mais efetivo sobre a atuação policial.

O próximo tópico busca apresentar quais as estratégias de controle da atuação policial poderiam contribuir para uma redução das arbitrariedades e do nível não profissional do uso da força.

3.3. Controlando o uso inicial da força

A criação de uma norma que regulamente com maior precisão e de forma objetiva como deve ser a utilização do nível inicial da força, bem como quais devem ser os critérios para se realizar uma abordagem, por si só, não seriam suficientes para a redução de arbitrariedades. Como visto, a polícia se utiliza de sua discricionariedade - atributo essencial para o desenvolvimento de suas atividades - para não apenas escolher o suspeito, como também decidir qual o nível de força utilizar.

Essas escolhas são diretamente ligadas a condição da pessoa abordada: quanto mais próximo da figura do “peba”, mais chances terá de ser abordado e de sofrer com a utilização da

¹³² SILVA, Gilvan Gomes da. A lógica da polícia militar do Distrito Federal na construção do suspeito. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

força. Para que estas arbitrariedades fossem mitigadas, seria necessário estabelecer mecanismos de controle eficientes.

3.3.1. Estratégias de controle

As estratégias de controle da violência policial podem ser divididas em formais/legais e informais/convencionais.¹³³ As primeiras se referem aos mecanismos de controle baseados na lei, na divisão de atribuições entre as forças policiais, na possibilidade de controle externo pelo Ministério Público.¹³⁴ Este tipo de estratégia possui uma série de limitações: i) depende do funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário; ii) depende de leis e políticas de difícil implementação; iii) visam à punição do policial responsável, maximizando a responsabilização individual e minimizando a importâncias dos fatores organizacionais.¹³⁵

Os mecanismos formais conseguem controlar, em certa medida, as formas mais visíveis de violência policial, em que a força é claramente utilizada de forma ilegal ou ilegítima, mas não controlam as formas menos visíveis de violência.¹³⁶ Assim, o uso inicial da força na abordagem não seria controlado de forma efetiva pela estratégia legal.

As estratégias informais/convencionais, por outro lado, se mostram mais efetivas se comparadas com as legais, visto que: i) objetivam identificar os fatores políticos institucionais que contribuem para a violência policial, responsabilizando não apenas os policiais de ponta, mas também as autoridades; e ii) não possuem o foco na punição, mas sim na profissionalização dos policiais.¹³⁷

Pode-se dizer que existe no Brasil mecanismos que são capazes de controlar um determinado tipo de violência - a visível, baseada no uso ilegal e/ou ilegítimo da força; mas incapazes de controlar a menos visível - baseada no uso irregular e/ou pouco profissional da força.¹³⁸

3.3.2. Treinamento como um fator de mudança comportamental

Mesquita Neto afirma que é inútil e desumano em relação aos policiais a busca pelo controle da violência policial apenas por meio de mecanismos legais sem oferecer a eles a

¹³³ MESQUITA NETO, P. Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle. In: Dulce Chaves Pandolfi; José Murilo de Carvalho; Leandro Piquet Carneiro; Mario Grynszpan. (Org.). Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, v. , p. 129-148.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Idem, p. 146.

capacitação necessária para “o desempenho das suas funções com um uso mínimo da força física”¹³⁹. O treinamento é visto, então, como um fator essencial na efetivação de um mecanismo de controle informal da violência. Entretanto, a falta de treinamento não é, isoladamente, a causa do uso indevido da força pela polícia.

Como visto, o POP possui uma série de padronizações de ações que objetivam a proteção não apenas do agente policial, como também dos cidadãos em geral. A fim de verificar se os policiais estavam de fato obedecendo aos procedimentos, Pinc realizou duas pesquisas com a Polícia Militar de São Paulo. Na primeira, do mestrado, a autora partiu da hipótese de que o treinamento teria um papel significativo para reduzir o emprego abusivo do uso da força e, utilizando-se da metodologia de observação social sistemática, concluiu uma tendência de os policiais militares observados não seguirem o POP.¹⁴⁰ A pesquisadora atribuiu este fato a ausência de treinamento.

Na segunda pesquisa, de doutorado, a autora se utilizou da mesma metodologia, aplicando um treinamento de 60h para apenas um dos grupos observados com o objetivo de mudar o comportamento dos policiais. Após uma análise de regressão dos dados obtidos, percebeu-se que o treinamento não alcançou o objetivo de adequar o comportamento do policial ao POP. A pesquisadora, então, entendeu que este resultado estava ligado principalmente à metodologia do treinamento.¹⁴¹

Os resultados de ambas as pesquisas demonstram que a ausência de treinamento não é o principal gerador do uso indevido da força. Mesmo se existisse uma norma geral regulando a utilização da força na abordagem e mesmo que os agentes de segurança fossem treinados com base nesta norma, não se pode afirmar que o uso não profissional da força reduziria. Uma melhor capacitação pode gerar uma melhor atuação policial, contudo, para isso, é preciso que os agentes de segurança desejem modificar seu comportamento.

Em muitos casos, o policial descobre, ao sair de seu treinamento básico e iniciar seus trabalhos na rua, que muito daquilo que lhe foi ensinado na academia não se aplica nas situações reais do dia-a-dia. Seus colegas mais antigos, então, repassam a ele os conhecimentos e práticas

¹³⁹ Idem, p. 147.

¹⁴⁰ PINC, T. O uso da força não-lethal pela polícia nos encontros com o público. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2006.

¹⁴¹ PINC, T. Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2011.

que efetivamente serão empregados.¹⁴² Muitas vezes, tais práticas podem se mostrar ilegais. Essas ilegalidades são consideradas úteis, na medida em que são vistas como uma maneira de se assegurar a efetividade do trabalho policial.¹⁴³

Essa cultura de que os atalhos à legalidade são necessários para garantir a eficiência da atividade de segurança é um dos fatores de maior propensão para o desvio policial.¹⁴⁴ Assim, mesmo existindo uma norma que regula a utilização dos níveis iniciais de força, o seu cumprimento dependeria não apenas do treinamento dos agentes policiais, mas também do compromisso destes de se utilizarem da força durante a abordagem de forma estritamente necessária e proporcional a resistência.

3.3.3. Vigilância como redutor da violência

A fim de exercer um maior controle sobre a atuação policial, diversos setores tem defendido a utilização de câmeras acopladas ao uniforme ou viatura. Recentemente, o Ministério Público do Distrito Federal recomendou à PMDF a utilização de câmeras acopladas aos uniformes e viaturas policiais.¹⁴⁵

Esta recomendação foi dada após terem sido divulgados os dados da PMSP demonstrando uma queda de 54%, nos 134 batalhões, de mortes por intervenção policial.¹⁴⁶ Nenhuma morte foi registrada nos 18 batalhões que estão usando câmeras. Estas não podem ser desligadas durante todo o trabalho policial e transmitem imagens que podem ser acompanhadas por um superior em tempo real.¹⁴⁷ As gravações podem ser utilizadas, caso seja necessário, como provas em processo judicial.

Segundo a reportagem, a Associação de Oficiais Militares de São Paulo, em nota, afirma que “(...) que é possível que o projeto possa estar produzindo seus efeitos porque, sabendo que os policiais estão filmando a ação, os infratores da lei podem estar reagindo menos

¹⁴² PORTO, Maria Stela Grossi. *Condutas Policiais e Códigos de Deontologia*. Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final: Concursos nacionais de pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública. Brasília: SENASP, 2006.

¹⁴³ AVILA, Tiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ MARQUES, M. Ministério Público recomenda uso de câmeras acopladas a uniformes da PM-DF. G1, 2021. Disponível em: < <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/07/17/ministerio-publico-recomenda-uso-de-cameras-acopladas-em-uniformes-da-pm-df.ghtml> >. Acesso 16 out 2021.

¹⁴⁶ Com câmeras nas fardas de PMs, mortes por intervenção policial caem 54% em SP. G1, 2021. Disponível em: < <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/07/13/com-cameras-nas-fardas-de-pms-mortes-por-intervencao-policia-caem-54percent-em-sp.ghtml> >. Acesso 16 out 2021.

¹⁴⁷ Com câmeras nas fardas de PMs, mortes por intervenção policial caem 54% em SP. G1, 2021. Disponível em: < <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/07/13/com-cameras-nas-fardas-de-pms-mortes-por-intervencao-policia-caem-54percent-em-sp.ghtml> >. Acesso 16 out 2021.

violentamente à voz de prisão”.¹⁴⁸ Esta afirmação parte do pressuposto de que não é a polícia que se excede no uso da força, mas sim é a pessoa abordada que “reagem” de forma menos violenta a atuação policial.

A utilização de câmeras, a princípio, pode servir como intimidador nos casos mais visíveis de violência policial. Contudo, mesmo sabendo que a ação está sendo gravada, o agente de segurança ainda comete arbitrariedades.

Em Santa Catarina, uma comerciante foi estrangulada por 38s por um policial militar. Antes da violência, dois policiais haviam realizado a prisão de um homem fora do estabelecimento comercial. Em um determinado momento, os dois policiais adentram ao local e solicitam do caixa (marido da comerciante) seus documentos. Inicia-se uma discussão, o homem é detido e a mulher se direciona ao policial, visivelmente alterada com a situação. Este, por sua vez, a empurra. Ela tenta agredi-lo, momento em que o policial a puxa pelos cabelos, a joga no chão e a estrangula por 38s. Como se a ação não fosse “suficiente”, retira o spray de pimenta e dispara diretamente no rosto da comerciante sufocada.¹⁴⁹

Toda essa ação estava sendo gravada. Foi o próprio policial militar, com a câmera portátil em seu uniforme, que avisou a comerciante da gravação. Mesmo assim, o policial se utilizou de uma violência desproporcional.

Percebe-se que houve sim uma agressão por parte da mulher ao policial, contudo, o agente deveria se utilizar apenas dos meios necessários para contê-la. Claramente o agente de segurança violou todas as normas que regulam o uso da força, mesmo sabendo que sua ação estava sendo gravada.

Este não é um fato isolado. Muitas vezes os policiais cometem arbitrariedades mesmo sendo monitorados. A hipótese é de que ou o agente de segurança acha que se encontra respaldado na lei, apenas cumprindo sua função, ou acha que não será responsabilizado por seus atos.

A utilização da câmera, além de não garantir uma atuação policial dentro dos parâmetros da legalidade, representa um aumento de vigilância desproporcional. Os mesmos grupos já suspeitos serão sempre os alvos das abordagens e terão sua imagem filmada sem autorização, representando mais uma forma de monitoração. Além disso, a aquisição de tecnologias de controle representa um gasto para o Estado e um lucro para determinadas empresas.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ ALVES, S.; POTTER, H. Eu vou te apagar. The Intercept, 2021. Disponível em: <<https://theintercept.com/2021/03/22/pm-estrangula-dona-de-padaria-sc/>> Acesso 17 out 2021.

As filmagens teriam uma função muito mais repressiva do que preventiva, vez que não impediriam a prática de arbitrariedades, mas aumentaria a probabilidade de uma futura responsabilização. Por outro, as filmagens poderiam servir de resguardo para a atuação policial, o qual, quando confrontado se ultrapassou os limites da força durante a abordagem, poderia recorrer às gravações para se defender das acusações.

A discussão sobre a necessidade e efetividade do uso de câmeras é ampla. Fato é que, mesmo com sua utilização, ainda há policiais que abusam do uso da força. A gravação não serve de controle se os próprios agentes de segurança não readequarem os princípios que guiam a sua atuação.

3.3.4. Política institucional e deontologia policial

A política institucional da instituição policial impacta diretamente sobre a forma com que os seus agentes se utilizarão da força.¹⁵⁰ Isso porque, a mera existência de uma política institucional sobre o uso da força pressupõe que a cúpula da organização policial possui uma clareza a respeito de seu posicionamento sobre o tema, irradiando este posicionamento para os processos de seleção, treinamento, procedimentos.¹⁵¹

Assim, uma instituição preocupada com o controle do uso inicial da força toma uma série de atitudes para incorporar esta pauta em toda a corporação: no momento da seleção de novos policiais, selecionará aqueles com habilidades de solução pacífica de conflitos, capacidade de diálogo; na formação, acrescentará no currículo matérias que abordem os diferentes níveis de força e temas como direitos humanos e mediação de conflitos; realizará programas de treinamento continuado; estabelecerá procedimentos claros para a utilização da força por seus agentes.¹⁵²

Não basta apenas a instituição possuir uma política clara, é preciso que seus agentes a sigam. É neste contexto que surge a importância de uma deontologia policial. A deontologia é a ciência dos deveres e tem por objetivo fazer com que os policiais queiram aderir a um sistema de valores, dentro e fora da profissão, de respeito pelas pessoas e pelos direitos fundamentais.¹⁵³

Nesse sentido:

¹⁵⁰ DIAS NETO, Theodomiro; RISSO, M. I. ; RICARDO, C. M. ; CARLOS, J. O. ; COELHO, T. H. Regulação sobre o uso da força pelas polícias militares dos Estados de São Paulo e Pernambuco. In: Isabel Seixas de Figueiredo; Cristina Neme; Cristiane do Socorro Loureiro Lima. (Org.). Coleção Pensando a Segurança Pública - Direito Humanos. 1ed.Brasília: Ministério da Justiça, 2013, v. 2, p. 239-302.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ PORTO, M. S. G.; COSTA, A. Códigos de deontologia Policial no Brasil e no Canadá: análise dos documentos e das representações sociais. Coleção Segurança com Cidadania, 2009, p. 57-82.

Os códigos de deontologia estabelecem as regras e as obrigações essenciais que se colocam aos policiais, inscrevendo-se num quadro jurídico de referência, que define com precisão a natureza das modalidades da ação policial e determina os princípios e valores que devem nortear as atitudes e comportamentos dos policiais, dentro da corporação e em sua relação com o público.¹⁵⁴

Como visto, na prática, muitos policiais não regem suas decisões em leis, regulamentos ou em seu POP, mas sim na sua experiência prática. Possuem um espaço de discricionariedade de ação, o qual deve ser preenchido pela deontologia - a qual reconhece a responsabilidade e a autonomia da polícia.¹⁵⁵

Assim, o controle do uso da força pela polícia deve ser exercido principalmente pelos próprios policiais. A partir do momento em que se tem uma cultura de princípios alinhados à proteção dos direitos humanos, a abordagem e o uso da força seriam controlados pelos próprios agentes que as executam.

¹⁵⁴ Idem, p. 65

¹⁵⁵ Idem..

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A polícia é a instituição do Estado que se faz presente na vida das mais variadas pessoas, exercendo as mais diversas atribuições. Contudo, é na potencialidade do uso da força que se encontra a características que a diferencia das demais entidades estatais.

No exercício de sua atividade de abordagem, a polícia se depara com inúmeras situações que podem levar ao uso efetivo da força. Porém, para exercer esta sua atribuição, é preciso que se observe as normas que regulam esse uso. A legislação em vigor foca no uso extremo da força, consubstanciada no manejo da arma de fogo, deixando um vácuo a respeito dos níveis iniciais de força.

O POP de cada estado é responsável por apresentar os procedimentos a serem adotados durante a atividade policial. No Distrito Federal, o Manual de Abordagem estabelece cinco níveis de força: i) presença policial; ii) advertência policial; iii) intervenção física; iv) utilização de instrumento de menor potencial ofensivo; e v) uso de armamento letal. Descreve também como deve ser realizado o procedimento de abordagem, diferenciando-o da busca pessoal. Entretanto, deixa de regular de forma mais minuciosa como deve ser a atitude do policial nos casos em que a pessoa abordada não respeita os comandos dados.

Isso faz com que se possa pensar numa regulamentação do uso da força em âmbito nacional, focado em seus níveis iniciais, como forma de guiar a atuação policial e diminuir o uso antiprofissional da força. Porém, por meio das reflexões trazidas, percebe-se que esta regulamentação não seria capaz de produzir os efeitos necessários, podendo até mesmo engessar a atuação policial.

A discricionariedade é essencial para o desenvolvimento da atividade policial, vez que cabe ao agente analisar a situação e optar, dentre os meios legais, qual ação tomar. O problema surge quando a ação realizada parece violar os padrões profissionais de atuação. Reconhece-se a importância da existência de uma norma que preveja regras gerais e princípios para orientar atividade policial, bem como uma que defina quais os níveis de força a serem empregados. Contudo, a avaliação de quando e como exercer a força ficará sempre a cargo do policial de ponta.

É preciso que a sociedade entenda qual é a função da polícia, quais os limites de sua atuação e como são seus procedimentos. Assim, no momento da abordagem, o cidadão saberá, embora se sinta desconfortável, que não está, a princípio, sofrendo uma ação ilegal. Uma vez que as regras e práticas policiais se tornam cada vez mais conhecidas e compartilhadas, as ações

dos agentes de segurança ganham previsibilidade, o que faz com que aumente a adesão social às soluções policiais.¹⁵⁶ Quanto maior a adesão, menor o conflito; quanto menor o conflito, menor a necessidade do uso da força.

Por outro lado, para que esta adesão exista, é também preciso que a instituição policial ressignifique, na prática, seus princípios. Independentemente de uma maior regulamentação, sempre haverá arbitrariedades enquanto a suspeição se basear nos critérios raciais e sociais; e enquanto os policiais compartilharem a ideia de que a simples resistência por parte do abordado justifica o uso da força de forma desproporcional e abusiva.

A pesquisa bibliográfica demonstrou que embora a legislação aborde o tema do uso da força com foco nos seus níveis mais extremos, os níveis iniciais são, em certa medida, regulados por normas internas de cada estado. Mesmo havendo essa regulação, ainda é difícil a tarefa de se identificar se uma atuação na abordagem foi ou não antiprofissional, visto que inexistem roteiros a serem seguidos pelos agentes de segurança.

Saber quais os níveis de força, como usá-los é apenas um dos passos para se evitar arbitrariedades. Mais do que uma regra minuciosa, é preciso que a polícia tenha código de conduta que guie sua atuação de forma sempre a observar os direitos individuais, jamais desviando os objetivos de seu mandato.

¹⁵⁶ MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio ; DINIZ, E. Uso da força e ostensividade na ação policial. Conjuntura Política. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, BELO HORIZONTE, 1999, p. 22 – 26.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Monopólio estatal da violência*. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Org.). Crime, polícia e justiça no Brasil. 1ed. São Paulo: Contexto, 2014, v. 1, p. 187-197
- ALBERNAZ, E. R.; RIBEIRO, L. M. L. ; LUZ, D. *Uso Progressivo da Força: Dilemas e Desafios*. Cadernos Temáticos da CONSEG, v. 5, p. 12-15, 2009.
- AVILA, Tiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.
- BARBOSA, Marcelle Braga. *Andando na corda bamba: qual o limite para o uso da força policial militar*. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.
- BITENCOURT. Cezar R. *Código Penal Comentado*. 10^a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- NUCCI. Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Comentado*. 19^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BITTNER, E. *Aspectos do trabalho policial*. Editor da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- BOVA, Sérgio. *Polícia*. In: Bobbio, N. et al. Dicionário de Política, v. II, Brasília: Editora Unb, 2004
- BRASIL. *Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 04 out 2021
- BRASIL. *Decreto-lei n. 1.002, de 21 de outubro de 1969*. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm. Acesso em: 04 out 2021
- BRETAS, Marcos Luiz. *Observações sobre a falência dos modelos policiais*. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 79- 94, maio de 1997
- BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. *A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas*. TOPOI, v. 14, p. 162-173, 2013.
- COSTA, A. ; PORTO, M. S. G. *Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá*. Sociologias (UFRGS. Impresso), v. 13, p. 343-381, 2011.
- DIAS NETO, Theodomiro; RISSO, M. I. ; RICARDO, C. M. ; CARLOS, J. O. ; COELHO, T. H. *Regulação sobre o uso da força pelas polícias militares dos Estados de São Paulo e Pernambuco*. In: Isabel Seixas de Figueiredo; Cristina Neme; Cristiane do Socorro Loureiro

Lima. (Org.). *Coleção Pensando a Segurança Pública - Direito Humanos*. 1ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, v. 2, p. 239-302.

GRECO, L. *Análise sobre propostas relativas à legítima defesa no 'Projeto de Lei Anticrime'*. JOTA, 07 fev. 2019. Disponível em:< <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/analise-sobre-propostas-relativas-a-legitima-defesa-no-projeto-de-lei-anticrime-07022019>> Acesso 21 out 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 122.

MESQUITA NETO, P. *Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle*. In: Dulce Chaves Pandolfi; José Murilo de Carvalho; Leandro Piquet Carneiro; Mario Grynszpan. (Org.). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, v. , p. 129-148.

MAUCH, Cláudia. *Considerações sobre a história da polícia*. MÉTIS (UCS), v. 6, p. 107-119, 2007.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2002.

MONJARDET, D. *O que faz a Polícia?* São Paulo: Ed. USP, 2003.

MONTEIRO, C. D. *Desmistificando o Uso da Força: o cotidiano da prática policial*. In: Maria Stela Grossi Porto. (Org.). *Violência, Democracia e Segurança Cidadã: o caso das polícias no Distrito Federal*. 1ed. Brasília: Verbena, 2017, v. 1, p. 123-145.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio . *O Mandato Policial, ou a Teoria de Polícia Além de Bittner*. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Ratton; Rodrigo Azevedo. (Org.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. 1ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014, v. 1, p. 491-502.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio ; DINIZ, E. *Uso da força e ostensividade na ação policial*. *Conjuntura Política. Boletim de Análise - Departamento de Ciência Política da UFMG, BELO HORIZONTE*, p. 22 - 26, 20 abr. 1999.

OLIVEIRA NETO, Sandoval Bittencourt de. *Sangue nos olhos: sociologia da letalidade policial no estado do Pará*. 2020. 397 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. *Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei*. Assembléia Geral, 1979. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev18.htm> Acesso em: 7 out 2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de fogo*. Havana, Cuba, 1990. Disponível em http://www.defensoria.ms.gov.br/images/nudedh/sistemas_onu/33_principios_basicos_sobre_o_uso_da_for%C3%A7a_e_arma_fogo_pelos_funcion%C3%A1rios_respons%C3%A1veis_pela_eplica%C3%A7%C3%A3o_da_lei_1990.pdf Acesso em: 7 out 2021.

PEREIRA, Eliomar da. S. *Introdução às Ciências Policiais - A Polícia entre Ciência e Política*. [Digite o Local da Editora]: Grupo Almedina (Portugal), 2015. 9788584930388. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584930388/> Acesso em: 28 set. 2021.

PINC, T. *O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2006.

PINC, T. *Treinamento Policial*: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP, 2011.

PINC, T. *Abordagem Policial*: um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, p. 6-23, 2007.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. *Manual de Abordagem Policial*. Distrito Federal, 2018. Disponível em: < <https://docero.com.br/doc/sn1nxne> > Acesso em: 29, de set de 2021.

PORTO, MARIA STELA GROSSI. *A violência, entre práticas e representações sociais*: uma trajetória de pesquisa. Sociedade e Estado, v. 30, p. 19-37, 2015.

PORTO, M. S. G.; COSTA, A. *Códigos de deontologia Policial no Brasil e no Canadá*: análise dos documentos e das representações sociais. Coleção Segurança com Cidadania, v. 1, p. 57-82, 2009.

PORTO. Maria Stela Grossi. *Condutas Policiais e Códigos de Deontologia. Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade*. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final: Concursos nacionais de pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública. Brasília: SENASP, 2006.

RISSO, M. *Da prevenção à incriminação: os múltiplos sentidos da abordagem policial*. 2018. 238 f., il. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

ROLIM, M. *A síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro; University of Oxford – Centre for Brazilian Studies, Inglaterra, 2006.

RUDNICKI, D. *A polícia (brasileira) contemporânea no Estado Democrático de Direito*. In: SANTOS, JVT., TEIXEIRA, NA., and RUSSO, M., orgs. Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais [online]. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011. Cenários do conhecimento series, pp. 197-212

SILVA, Gilvan Gomes da. *A lógica da polícia militar do Distrito Federal na construção do suspeito*. 2009. 187 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, W. F. *Mandato policial na prática*: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 6-30, 2010

Valente, J. L. *Polícia militar é um oxímoro*: a militarização da segurança pública no Brasil. Revista Levs (Marília), v. 1, p. 204-224, 2012.

WANDERLEY, Gisela Aguiar. *Liberdade e suspeição no Estado de Direito*: o poder policial de abordar e revistar e o controle judicial de validade da busca pessoal. 2017. 290 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017