

# USO DA FORÇA NO ÂMBITO DOS PROTESTOS SOCIAIS:

Contribuições práticas  
de uma análise comparativa  
das normativas nacionais

María Luisa Romero  
Pesquisadora principal

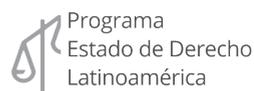


Centro de Derechos Humanos  
DERECHO - UBA



# **USO DA FORÇA NO ÂMBITO DOS PROTESTOS SOCIAIS:** Contribuições práticas de uma análise comparativa das normativas nacionais

**María Luisa Romero**  
Pesquisadora principal



© 2023 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.

**KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.**

Klingelhöferstr. 23  
D-10785 Berlín  
República Federal de Alemania  
Tel.: (+49-30) 269 96 453  
Fax: (+49-30) 269 96 555

**FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER**

Programa Estado de Direito para a América Latina  
Calle 93B No. 18 - 12, piso 7  
Bogotá, República da Colômbia  
Tel.: (+57 1) 743 09 47  
Fax: (+57 1) 743 09 47-7  
[www.kas.de/iusla](http://www.kas.de/iusla)  
[iusla@kas.de](mailto:iusla@kas.de)  
Twitter: @KASiusLA  
Facebook: [www.facebook.com/kasiusla](https://www.facebook.com/kasiusla)  
Instagram: [kasiusla](https://www.instagram.com/kasiusla)

**USO DA FORÇA NO ÂMBITO DOS PROTESTOS SOCIAIS:**

**Contribuições práticas de uma análise comparativa das normativas nacionais**

ISBN: 978-628-95600-1-5, edição digital  
Março de 2023

Editores responsáveis: **María Noel Leoni**  
**Martín Sigal**  
**Miguel Barboza López**

Coordenação editorial: **Hartmut Rank**  
**Miguel Barboza López**

Pesquisadora principal: **María Luisa Romero**

Assistentes de pesquisa: **María Judith Arrocha De La Rosa**  
**Mariana Prandini Assis**  
**Soledad Sánchez Jeanney**

Tradução para o português: **Ale Mujica Rodriguez**

Layout e diagramação: **Marta Rojas**

Desenho da capa: **Daniel Hincapié**

Esta publicação é distribuída gratuitamente no âmbito da cooperação internacional da Fundação Konrad Adenauer. Os textos publicados são de responsabilidade exclusiva do autor e não refletem necessariamente os pontos de vista da KAS.  
O conteúdo pode ser reproduzido no todo ou em parte com reconhecimento da fonte.

# Tabela de conteúdo

Autorias	5
Prefácio	9
Prólogo	13
Lista de documentos e sua citação no texto	21
Apresentação	25
Estrutura e nota metodológica	29
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>A proteção do direito ao protesto social</b>	33
Parâmetros internacionais: o protesto social no direito internacional dos direitos humanos	35
A proteção do direito de protesto em nível constitucional nos estados estudados	55
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>Uso da força no protesto social: análise da normativa nacional à luz dos parâmetros internacionais</b>	63
Marco normativo interno e princípio da legalidade	65
Definição de reunião pacífica e sua relação com o uso da força	88
O direito de protesto não deve ser limitado pela exigência de autorização prévia	104
Obrigação do estado de facilitar o direito de protesto	124
Princípios que regem o uso da força sob o direito internacional	141
Não discriminação no contexto do uso da força e protesto social	177
Uso de armas menos letais no protesto social	187

Proibição da força letal como meio de controle nos protestos	242
Uso das forças militares ou militarizadas em contextos de protesto	260

### **CAPÍTULO III**

<b>Conclusões, contribuições práticas e recomendações</b>	279
Conclusões	281
Contribuições práticas para os estados	283
Recomendações às organizações internacionais e à sociedade civil	289

### **ANEXO**

<b>Uso da força no âmbito dos protestos sociais: contribuições práticas de uma análise comparativa das normativas nacionais</b>	291
Descrição da normativa nacional relevante por país	293
Estrutura das forças de segurança do estado	311

## **María Noel Leoni** • Uruguai

Advogado da Universidade de Montevideú (Uruguai), com mestrado em Direitos Humanos e Gênero pela American University Washington College of Law (EUA). É assessora sênior para a Inovação no Centro de Justiça e Direito Internacional (Cejil) e Diretora da Campanha GQUAL para a Paridade de Gênero na Justiça Internacional. Foi gerente regional para a América Latina no Business & Human Rights Resource Center (Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos), e diretora do Programa Cone Sul e Bolívia do Cejil. Anteriormente, foi assessora legal do Relator Especial das Nações Unidas sobre a proibição da tortura e dos tratamentos cruéis, desumanos e degradantes e coordenadora da Iniciativa Anti-Torture, um projeto do Centro de Direitos Humanos da American University Washington College of Law para apoiar o acompanhamento e a implementação das recomendações da Relatoria da ONU sobre tortura.

## **Martín Sigal** • Argentina

Advogado pela Universidade de Buenos Aires; LLM Universidade de Columbia; Bolsista Fullbright. Professor da Faculdade de Direito da UBA e diretor do Núcleo de Direitos Humanos da mesma faculdade; co-fundador e ex-diretor da Associação Civil pela Igualdade e Justiça; coordenador da Clínica Jurídica do CDH-UBA; coordenador acadêmico de diversos cursos e bacharelados relacionados a questões de direitos humanos.

## **María Luisa Romero** • Panamá

Advogada, especialista em Direitos Humanos; bacharel em Ciência Política e juris doctor in law pela Universidade de Harvard (EUA). Foi advogada na Corte Interamericana de Direitos Humanos e em um escritório jurídico internacional em Nova York, bem como assessora das Clínicas Internacionais de Direitos Humanos das Universidades de Harvard e Stanford. Ex-ministra do Governo do Panamá. Atualmente é consultora internacional independente com foco em questões de direitos humanos e especialista independente no Subcomitê de

Prevenção da Tortura das Nações Unidas. Faz parte do Conselho de Administração do Capítulo Panamenho da Transparência Internacional e da associação do Inter-American Dialogue em Washington D.C. É Fellow da Iniciativa Centro-americana de Liderança do Aspen Global Leadership Network.

**María Judith Arrocha De La Rosa • Panamá**

Advogada e Mestre em Política de Desenvolvimento Internacional pela Sanford School of Public Policy da Duke University (EUA); possui certificado em Estudos Latino-Americanos e Caribenhos do Centro de Estudos Latino-Americanos e Caribenhos da mesma universidade, ambos como bolsista Fulbright. Completou seus estudos de licenciatura em Direito e Ciência Política na Universidade Católica Santa Maria La Antigua, no Panamá. Já trabalhou nos setores público e privado, com organizações internacionais e organizações não governamentais. Atualmente trabalha como advogada e consultora independente em questões de desenvolvimento, direitos humanos, governança, políticas públicas e democracia.

**Mariana Prandini Assis • Brasil**

Doutora em Política pela New School for Social Research (EUA); Mestre em Ciência Política e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. Professora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás; pesquisadora nas áreas de teoria política e jurídica feminista, direitos humanos, movimentos sociais e políticas públicas. Faz parte do Translocal Law Research Group e é co-fundadora do Coletivo Margarida Alves de Assessoria Popular.

**Soledad Sánchez Jeanney • Argentina**

Advogada pela Universidade Nacional do Litoral, Argentina; especializada em Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direitos Humanos das Mulheres; Mestranda em Direito Ambiental e Proteção do Patrimônio Cultural, Universidade Nacional do Litoral, Argentina e Universidade de Limoges, França. Advogada representante de organizações de direitos humanos na Argentina; ex-diretora provincial de Direitos e Litígio Estratégico, Argentina; consultora jurídica e pesquisadora independente no campo dos direitos humanos.

**Hartmut Rank • Alemanha**

Diretor do Programa de Estado de Direito para a América Latina desde 2021. De 2017 a 2021, foi chefe do Programa de Estado de Direito KAS no sudeste da Europa. Anteriormente, ele foi destacado pelo Ministério das Relações Exteriores da Alemanha para a Missão da OSCE na Moldávia em 2014-2017 e trabalhou para a GIZ na Ucrânia e como advogado na Alemanha e na Ucrânia. Estudou direito em Leipzig, São Petersburgo, Potsdam e Londres, e economia em Liverpool. O Sr. Rank é advogado, mediador de negócios e tradutor ucraniano-russo certificado. A sua experiência profissional centra-se no direito europeu e internacional, direitos das minorias, política de desenvolvimento multilateral, OSCE e formas extrajudiciais de resolução de conflitos. Ele tem muitos anos de experiência regional na Europa Oriental e do Sudeste e no espaço pós-soviético.

**Miguel Ángel Barboza López • Peru**

Atualmente é coordenador de projetos do Programa Estado de Direito para a América Latina com sede em Bogotá/Colômbia. É responsável por projetos sobre empresas e direitos humanos, povos indígenas e Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Possui 10 anos de experiência profissional relevante nestas áreas temáticas. É advogado peruano e mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos (LL.M) pela Universidade de Notre Dame nos Estados Unidos (Magna Cum Laude). Antes de ingressar na KAS, foi pesquisador visitante do Centro de Direito, Justiça e Sociedade (Dejusticia) na Colômbia, advogado da Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e advogado sênior de direitos humanos da EarthRights Internacional.

# Prefácio

No início de 2020, juntamente com o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejiil) e o Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), realizamos um projeto cujo objetivo foi estudar o contexto internacional e local sobre o uso da força no âmbito dos protestos sociais em alguns países da América Latina. Hoje, graças a um esforço institucional consistente, e com a convicção de trazer um estudo sólido e profundo, temos o prazer de apresentar o relatório *Uso da força no âmbito dos protestos sociais: contribuições práticas de uma análise comparativa das normativas nacionais*.

O reconhecimento do direito de protesto é fundamental para a existência e consolidação das democracias e para o fortalecimento do Estado de direito. Manifestar-se livre e pacificamente é o centro ou a pedra angular para o exercício das liberdades pessoais, que, quando exercidas, potencializam e melhoram a ação e a prática do Estado, e colocam na agenda demandas sociais que requerem maior atenção e regulamentação.

No âmbito dos protestos sociais, é comum, não apenas na América Latina, mas em todo o mundo, que os governos usem a força para o controle da paz e a estabilidade, desde que tal força tenha um propósito legítimo, como a proteção do direito à vida e à integridade da população. Entretanto, o uso da força que pode ser exercida pelos funcionários do Estado - incluindo policiais e militares - não é ilimitado e deve estar sujeito aos princípios de legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade. Esta avaliação é conhecida como o “teste de proporcionalidade” no sistema interamericano de direitos humanos, e seu objetivo é determinar que o exercício dos direitos esteja sujeito ao pleno respeito dos direitos humanos reconhecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

O uso intimidatório da força ou o uso da força para criminalizar, assediar ou intimidar qualquer cidadão ou cidadã que exerça o direito de protesto em determinado momento ou que possa chegar a exercê-lo não é tolerado por nenhum motivo. Isto está relacionado ao direito de defender direitos, pois não se protesta necessariamente em benefício próprio, mas por causa de uma não conformidade geral.

Esta interconexão entre a proteção do direito de protesto e os limites do uso da força pelos agentes estatais, sejam policiais, militares ou mistos, não é fácil de identificar e muitas vezes sua compreensão requer esclarecimento e estudo aprofundado de casos específicos por país. Vale a pena explicar que o estudo desta inter-relação também se deriva de um importante legado histórico. A América Latina tem sido uma região duramente atingida por diferentes conflitos armados que têm influenciado a formulação do âmbito regulatório do uso da força e do protesto, o reconhecimento dos direitos, a criação e o fortalecimento das instituições democráticas e a criação do SIDH. Este último é e tem sido um guia muito importante para a aplicação de um “controle da convencionalidade” adequado nos países, ou seja, a inserção de parâmetros interamericanos sobre protesto e uso da força no direito nacional.

Precisamente, os parâmetros interamericanos e internacionais nos ajudam a ver este trabalho de forma dinâmica e não estática para formular análises e avaliar os avanços nos diferentes países da região, e não apenas naqueles analisados neste estudo. Com isto nos referimos à importância de não ver o exercício do direito de protesto e o uso da força apenas a partir de cenários de conflito ou de paz, mas também através da lente da “interseccionalidade”. Este processo implica levar em conta as necessidades especiais das pessoas ou grupos em situações de vulnerabilidade, a fim de garantir que seja evitada a sua discriminação no exercício de seus direitos.

De acordo com o exposto, observamos que a questão do direito de protesto e do uso da força não é uma questão simples de ser abordada. Esta traz consigo diversos desafios, noções conceituais que não são fáceis de entender ou aplicar, assim como uma pluralidade de experiências que variam de país para país, onde as leis e as políticas são totalmente diferentes, e abrem caminho para uma pluralidade de interpretações do direito internacional dos direitos humanos, tanto de forma progressiva quanto estática.

Com estas primeiras aproximações, convidamos você a ler este texto de forma proativa e sempre com uma lente democrática. O fortalecimento do Estado de direito é possível graças a uma análise conjunta das diferentes realidades e avanços na questão do protesto e do uso da força. Este fortalecimento requer tanto dos esforços estatais para ver este documento como um guia para fortalecer sua legislação e políticas públicas, quanto da sociedade civil para ter mais ferramentas para defender seus direitos; das empresas no sentido de ajustar e melhorar suas práticas corporativas, especialmente em questões de grande relevância como alguns acordos existentes entre elas e a

Polícia Nacional/Forças Armadas; e da academia, que com sua caneta construtiva permite o avanço em certas discussões e motiva a comunidade internacional a refletir sobre questões de vital importância como esta.

Este livro analisa, em primeiro lugar, a normativa internacional relevante (universal e interamericana) sobre o direito de protesto e o uso da força. Aqui se destaca o dever dos Estados de respeitar, facilitar, proteger e garantir o direito de protesto.

Em segundo lugar, o texto analisa e compara as regulamentações nacionais em países como Chile, Honduras, México, Colômbia, Argentina e Brasil com os parâmetros internacionais e interamericanos. Nesta seção observamos que o direito de protesto é especificamente garantido apenas em algumas constituições políticas; e aqueles que não o fazem o regulamentam através do direito à liberdade de expressão, liberdade de associação e direitos políticos. É importante enfatizar que, apesar do reconhecimento constitucional do direito de protesto ou outros direitos relacionados, muitas vezes são impostos limites desproporcionais ao seu exercício, que são incompatíveis com os parâmetros internacionais: as Nações Unidas e o SIDH.

Em terceiro lugar, o texto extrai algumas conclusões a partir destes achados e propõe contribuições práticas que procuram gerar novos insumos e recomendações para os diferentes atores interessados ou envolvidos na garantia dos direitos humanos em manifestações públicas, incluindo autoridades estatais, sociedade civil, academia e sistemas judiciais.

Finalmente, e sem atrasar ainda mais o seu entusiasmo para iniciar a leitura formal deste livro, gostaríamos de agradecer a todas as pessoas que estiveram envolvidas em seu processo de produção. Agradecimentos especiais a María Luisa Romero, pesquisadora principal, com quem não só desenvolvemos uma bela amizade, mas também compartilhamos o processo de produção e coordenamos a seleção dos países e a estrutura do texto. Da mesma forma, a nossos queridos colegas María Noel Leoni e Martín Sigal, cuja coordenação foi essencial para delinear os caminhos desta publicação; obrigado por esse acompanhamento sincero e senso crítico para ajudar a dar forma a este importante estudo. Não podemos deixar de mencionar a valiosa assistência da María Judith Arrocha De La Rosa, Mariana Prandini Assis e Soledad Sánchez Jeanney, quem com suas habilidades de pesquisa altamente qualificadas tornaram possível fechar algumas das barreiras que ainda persistiam no conhecimento deste assunto tão complexo.

Esperamos que gostem da leitura e, em nome do Programa Estado de Direito para a América Latina da Fundação Konrad Adenauer, seguiremos

comprometidos em continuar abrindo campo para estas discussões essenciais para a democracia, o respeito aos direitos humanos e a consolidação do Estado de Direito.

**HARTMUT RANK**

Diretor do Programa de Estado de Direito para a América Latina  
Fundação Konrad Adenauer

**MIGUEL BARBOZA LÓPEZ**

Coordenador de Projetos  
Programa de Estado de Direito para a América Latina  
Fundación Konrad Adenauer

# Prólogo

Nos últimos anos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem denunciado violações dos direitos humanos decorrentes do uso abusivo da força por policiais no contexto de protestos sociais em países tão diversos como Brasil, Equador, Chile, Bolívia, Colômbia, Peru, Guatemala e Cuba. Este padrão regional é verdadeiramente preocupante, pois se soma a um cenário internacional onde o direito ao protesto social está sendo fortemente restringido pelos Estados. Em alguns casos, a força policial tem até sido usada como mecanismo para punir quem exerce esse direito.<sup>1</sup>

Conforme refletido neste relatório, um dos problemas fundamentais na avaliação normativa do uso da força policial é a opacidade sob a qual ela é regulamentada. Em vários países, a discussão é mantida fora da esfera pública com o argumento de que estas questões são técnicas e, portanto, de competência exclusiva das instituições policiais. Isto se traduz em duas estratégias: 1) em alguns países, o uso da força não é regulamentado de forma alguma ou é deixado a instrumentos infralegais; em qualquer caso, a ausência de regulamentação detalhada abre espaço para a discricionariedade e dificulta o controle civil; 2) sob a tese de que estas definições são técnicas, argumenta-se que elas também deveriam ser secretas. Isto subtrai questões relevantes como as especificações técnicas da arma, munição ou equipamento destinado a ser usado contra civis, e impede uma avaliação sobre se seu uso está de acordo com os parâmetros internacionais de direitos humanos.

A forma como o Estado articula a resposta policial operacional às manifestações sociais requer respostas a perguntas como: quantos agentes serão mobilizados? Que tipo de equipamento, armas e munições serão usados? Que tipo de uso da força será admissível nestes contextos? Que controles serão implementados para evitar o abuso de armas e munições antes, durante e após o destacamento? Serão incorporadas táticas para diminuir as tensões e evitar a violência? Será articulada alguma forma de negociação entre policiais

---

<sup>1</sup> Lesley Wood, *Crisis and Control: The Militarization of Protest Policing*. London, Pluto Press, 2014; Paul Rocher, *Gazer, mutiler, soumettre: Politique de l'arme non létale*. Paris, La Fabrique Editions, 2020.

e os grupos de protesto para que a manifestação não se torne violenta ou se disperse?

Do ponto de vista técnico e tático, estas perguntas podem ser resolvidas de diversas formas, porém, a decisão final será sempre de caráter político. O governo no poder deverá definir como equilibrar a tensão entre o direito de protesto de seus cidadãos, ou seja, a dissidência política, e a ordem pública que precisa ser mantida. O que é problemático é quando os Estados procuram resolver esta tensão em favor da ordem pública, o que raramente é feito explicitamente. Em última análise, para além do reconhecimento normativo deste direito, na prática, a proteção efetiva do direito de protesto dependerá da forma como se articula a atuação policial diante das manifestações.

Parece evidente que, se um Estado reconhece o direito de seus cidadãos de protesto, então o exercício deste direito deve ser protegido pela polícia. Entretanto, no contexto regional latino-americano, como mencionado acima, foram observados sinais preocupantes de criminalização daqueles que exercem o direito de protesto.

Como a literatura comparativa sobre a regulamentação policial tem apontado faz algum tempo,<sup>2</sup> quando as forças policiais constroem os manifestantes como inimigos, a violência de suas ações aumenta.<sup>3</sup> Portanto, não é suficiente que os Estados concedam reconhecimento constitucional ao direito de protesto se, na prática, não houver mecanismos para garantir sua proteção contra abusos por parte dos agentes do Estado. Por isso, é importante que os Estados adotem soluções que visem a transparência e o controle civil da forma como se exerce o labor policial.<sup>4</sup> Assim, por exemplo, torna-se imprescindível introduzir dentro das forças policiais órgãos que se dediquem

---

<sup>2</sup> Para estudos e pesquisas críticas veja: Pascual Cortés, "What is wrong with militarising the police?" (dissertação de mestrado). London, LSE, 2019, pp. 1-21; Diane Weber, "Warrior cops: The ominous growth of paramilitarism in American Police", em *Departments Brief*, 50. Washington, D.C., CATO Institute, 1999, nota 32, pp. 1-14; Peter Kraska, "Militarization and policing – Its relevance to 21st Century Police", *Policing*, 1 (4), 2007, pp. 501-513, p. 503; Victor Kappeler e Peter Kraska, "Normalising police militarisation, living in denial", *Policing and Society*, 25 (3), 2015, pp. 268-275; Peter Kraska, "Militarizing american police: an overview", em Walter Dekeseredy e Molly Dragiewicz, *Routledge Handbook of Critical Criminology*, 2 ed. Abingdon, Routledge, 2019, pp. 222-232.

<sup>3</sup> Weber, "Warrior cops: The ominous growth of paramilitarism in American Police", *op. cit.*, pp. 1-14. Ver também Edward Lawson, "Trends: Police militarization and the use of lethal force", *Political Research Quarterly*, 72 (1), 2019, pp. 177-189; Edward Lawson, "Causes and consequences of police militarization" (tese de doutorado), Columbia, University of South Carolina, 2019, pp. 1-192.

<sup>4</sup> Um exemplo dessas mudanças pode ser visto na reforma da polícia da Irlanda do Norte no final da década de 1990 como parte do processo de paz (ver Independent Commission on Po

a avaliar a forma em que se lida com os manifestantes. Ao mesmo tempo, as evidências também sugerem a necessidade de estabelecer controles externos sobre a polícia, através de órgãos como a defensoria pública ou outros órgãos especializados, como a defensoria policial. Quanto maior a discricionariedade e a opacidade na ação policial, maior o risco de abusos.

Neste sentido, é importante ressaltar a importância de que a regulamentação do direito de protesto não é suficiente se não for acompanhada de uma regulamentação policial que permita que o exercício deste direito seja respeitado. Uma maneira de alcançar este objetivo é reduzindo os espaços de discricionariedade policial, estruturando mecanismos transparentes e claros, não apenas sobre como a polícia deve se comportar, mas também que avalie seu comportamento após o uso da força. Pelo contrário, quanto mais pobre a regulamentação operacional, e na medida em que tal regulamentação tenha um status infralegal ou secreta, espaços de impunidade acabam sendo produzidos diante dos abusos da força policial.

Outro aspecto relevante a ser destacado é a suposta “humanização” da resposta policial às manifestações.<sup>5</sup> O desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos conseguiu instalar a ideia de que as forças policiais não devem usar a força letal ao enfrentá-las.<sup>6</sup> Neste sentido, foram promovidas mudanças no desenho da resposta policial aos protestos, incentivando o uso de armas menos letais.<sup>7</sup>

---

licing for Northern Ireland, A new beginning: Policing in Northern Ireland: Belfast, HMSO, 1999, <https://tinyurl.com/ygbb2q2u>.

<sup>5</sup> Javier Velásquez, Catalina Fernández, Scott Reynhout, “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”, *Política Criminal*, 16 (32), 2021, pp. 524-556, <http://politicrim.com/wpcontent/uploads/2021/08/Vol16N32A2.pdf>.

<sup>6</sup> Nações Unidas, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 1979, <https://tinyurl.com/yhhn4kju> [acessado em 19/10/2021]; Nações Unidas, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, 1990, <https://tinyurl.com/yh6zcar8> [acessado em 19/10/2021]; Nações Unidas, *Resource book on the use of force and firearms in law enforcement*. Genebra, Naciones Unidas, 2017, <https://tinyurl.com/yhwf5apq> [acessado em 19/19/2021].

<sup>7</sup> Nações Unidas, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit.; Nações Unidas, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones de 4 de febrero de 2016*, A/HRC/31/66, par. 55, <https://tinyurl.com/yhh2sbz5> [acessado em 19/10/2021].

Entretanto, isso tem conduzido que em alguns países que introduziram armamento etiquetado como “não letal” ou “menos letal”, não se visualize o risco real para a integridade das pessoas que o seu uso implica. Isto acaba sendo um exemplo do problema de subtrair o controle civil da operação policial. Estas etiquetas de “não letalidade” ou “benignidade” das armas não são técnicas, são políticas, mas estão disfarçadas como tal para escapar do escrutínio público. Pior ainda, é dado como certo que os parâmetros internacionais de proporcionalidade são cumpridos.

O conceito de “não letalidade” é um eufemismo, uma vez que as armas, munições ou produtos químicos que são etiquetados como tal podem de fato tirar a vida de uma pessoa. O que acontece é que por serem menos eficientes para matar - quando comparadas às munições tradicionais de chumbo - são oferecidas como “não letais” ou “menos letais”. E, como vimos, algumas dessas munições têm uma alta capacidade de mutilação.<sup>8</sup> Precisamente por esse motivo, e a fim de cumprir os parâmetros da legislação internacional de direitos humanos, algumas armas ou munições podem nunca ser adequadas para uso em contextos de protesto social.<sup>9</sup>

Vemos aqui uma das limitações do direito. Nossa análise normativa só nos permite avaliar se as normas legais ou infralegais estão ou não em conformidade com os parâmetros internacionais. Contudo, a função policial, a operacional é frequentemente regulamentada por instrumentos secretos ou dentro de espaços discricionários subtraídos do direito. Por este motivo, é necessária uma abordagem interdisciplinar para avaliar adequadamente este problema.

Por exemplo, quando um Estado decide autorizar uma determinada arma ou munição contra manifestantes, está assumindo os riscos envolvidos no uso de tais meios. No entanto, é somente através de uma abordagem interdisciplinar que é possível avaliar se esta ou aquela arma, munição ou equipamento é apropriado. É uma visão técnica que é complementada pela normativa e, portanto, ambas nos permitem avaliar satisfatoriamente se o direito de protesto está sendo salvaguardado.

Aqui nos encontramos com outro problema, pois em vários países a introdução de armas “menos letais” tem sido opaca. Os riscos e as regras

---

<sup>8</sup> Velásquez, Fernández e Reynhout, “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”, *op. cit.*, pp. 524-556.

<sup>9</sup> Nações Unidas, Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el mantenimiento del orden. Ginebra, Naciones Unidas, 2020, <https://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/MethodologicalMaterials.aspx> [acessado em 18/10/2021].

operacionais para seu uso não são transparentes. Em muitos casos, a regulamentação infralegal existe, mas tem qualidade de secreta ou reservada. Tudo isso impede a sociedade civil de avaliar se esta ou aquela munição é adequada para proteger a ordem pública no contexto de manifestações, antes do seu uso.

Como prova disso, nos últimos 20 anos muitas evidências médico-legais foram acumuladas sobre mutilações e mortes causadas por esses tipos de armas e munições.<sup>10</sup> No entanto, alguns estados insistem em chamá-las de “não letais”, minimizando assim seus riscos e descrevendo as violações dos direitos humanos como “casos isolados” ou atribuindo-as à ausência de regulamentações claras. Neste sentido, dado o acúmulo de evidências criminalísticas e médico-legais sobre os riscos de vários tipos de armas e munições, se um Estado decidir adotá-las e executá-las diante de manifestantes - ignorando os riscos, ou apesar deles - então estamos diante de uma decisão política, não técnica ou tática.

Em resumo, o problema da salvaguarda do direito de protesto e da ação policial não é apenas normativo. Entretanto, questões como: como é regulamentado o direito de protesto? Como se articulam os mecanismos para garantir sua proteção? Como se articula esse direito em relação às funções policiais ligadas à salvaguarda da “ordem pública”? E onde é regulamentado o uso da força “menos letal” e letal nesses contextos? São fundamentais para uma avaliação adequada dos perigos para o direito de protesto em um determinado Estado.

Este relatório, realizado pela pesquisadora María Luisa Romero, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), o Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires e o Programa Estado de Direito para a América Latina da Fundação Konrad Adenauer, oferece uma análise comparativa aprofundada de seis jurisdições latino-americanas em dois pontos centrais: 1) Como é regulamentado o direito de protesto, e 2) como é regulamentado o uso da força dos órgãos de ordem e segurança? Desta forma, obtemos uma visão detalhada da situação na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras e México.

---

<sup>10</sup> Rohini Haar e Vincent Iacopino, “*Letalidad encubierta. Efectos en la salud del uso de las armas “menos letales” en las protestas*”, Physicians for Human Rights, 2017, <https://tinyurl.com/yf-fott8a> [acessado em 18/10/2021]. Rohini Haar, Vincent Iacopino, Nikhil Ranadive, Madhavi Dandu e Sheri Weiser, “Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowd-control settings: a systematic review”, *BMJ Open*, 7 (12), 2017, pp. 1-9; Velásquez, Fernández e Reynhout, “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”, *op. cit.*, pp. 524-556.

A análise normativa fornece conclusões que confirmam a gravidade do diagnóstico contextual que apresentamos. A saber, e sem pretensão de exaustividade:

- Nas seis jurisdições analisadas, o direito de protesto tem um reconhecimento normativo. Entretanto, há uma série de restrições, particularmente sob a forma de instrumentos infralegais.
- Embora se observe em vários países uma tentativa de regulamentar o uso da força no contexto das manifestações, a verdade é que as regulamentações são incompletas ou insuficientes.
- É de grande preocupação que várias das tentativas de regulamentação sejam feitas através da normativa administrativa interna das forças de segurança. Em alguns casos, a normativa operativa é secreta, e não há possibilidade de acessá-la.
- Criticamente, a falta de transparência favorece um estado de coisas no qual não há possibilidade de exercer o controle civil.

Estas são algumas das descobertas deste texto, o qual mostra um panorama preocupante. Desta forma, o relatório torna-se uma ferramenta de diagnóstico que demonstra a necessidade de melhorar a proteção do direito de protesto em nossa região. Também fornece um olhar crítico sobre o estado da regulamentação do uso de força policial letal e “menos letal” nestes contextos.

Uma conclusão deste relatório são as limitações do direito para dar conta do problema em sua dimensão prática. De fato, do ponto de vista normativo, pode-se acreditar que os avanços na regulamentação do uso da força estão refletindo uma mudança na proteção dos direitos humanos. Entretanto, como é evidente nos casos da Colômbia e do Chile, dois dos países com mais regulamentação - em comparação com outros países da região - a existência destas normas - especialmente aquela que inclui apenas princípios - não garante a proteção real destes direitos.

É necessário, portanto, continuar investigando o que acontece no nível operacional. Isso requer uma abordagem interdisciplinar capaz de avaliar a eficácia operacional da regulamentação policial, especialmente aquela que trata do uso da força, e que responda a perguntas como: que tipo de munições ou armas são «menos letais»? Como serão regulamentadas, em que casos serão autorizadas? A fim de avaliar a real idoneidade dos parâmetros operacionais de comportamento policial, precisamos ser capazes de complementar a perspectiva do direito com a de outras disciplinas que podem nos dar uma

melhor visão de como devemos regulamentá-la de acordo com as exigências do direito internacional dos direitos humanos.

**JAVIER VELÁSQUEZ VALENZUELA**

Professor, Universidade Católica de Temuco, Chile.

Diretor, Centro de Direitos Humanos UCT.

# Lista de documentos e sua citação no texto

	Documento	Ano	Citação
ONU	Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral	1979	Código de Conduta ONU
	Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei	1990	Princípios Básicos ONU
	Relatoria Especial sobre o direito à reunião pacífica e associação		Relatoria ONU sobre reunião pacífica
	Relatoria Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias		Relatoria ONU sobre execuções extrajudiciais
ARG	Decreto Lei 333, Lei Orgânica da Polícia Federal	1958	Lei Orgânica da Polícia Federal
	Decreto Nacional 6.580, Decreto Regulamentador da Lei Orgânica da Polícia Federal	1958	Decreto Regulamentador da Lei Orgânica da Polícia Federal
	Lei 24.059 de Segurança Interna	1991	Lei de Segurança Interna
	Lei 6976, Lei de Segurança Pública da Província do Chaco	2012	Lei de Segurança Pública da Província do Chaco
	Lei 7710 da Província de Chaco, Critérios mínimos sobre a atuação das forças policiais-forças de segurança em manifestações públicas	2015	Critérios Mínimos de Chaco
	Lei 5.688, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires	2016	Lei de Segurança Pública de Buenos Aires
BR	Portaria Interministerial 4.226, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública	2010	Portaria Interministerial sobre o Uso da Força
	Resolução 6. Disposições sobre Recomendações do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, para garantir os Direitos Humanos e aplicar o Princípio da Não-Violência no contexto de Manifestações e Eventos Públicos, bem como no cumprimento de ordens judiciais para manutenção e recuperação.	2013	Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações

	Documento	Ano	Citação
<b>BR</b>	Lei Federal 13.060, que Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional	2014	Lei de Armas Menos Letais
<b>CH</b>	Decreto 1086 do Ministério do Interior, Reuniões Públicas	1983	Decreto 1086 sobre Reuniões Públicas
	Decreto Supremo 1364 do Ministério do Interior e Segurança Pública, que estabelece Disposições sobre o Uso da Força nas Intervenções Policiais para a Manutenção da Ordem Pública	2018	Decreto 1364 sobre o Uso da Força
	Circular nº 1832, Uso da Força: atualiza as instruções a esse respeito	2019	Circular nº 1832 dos Carabineros
	Ordem Geral 2635, da Direção Geral dos Carabineros do Chile, que introduz os novos protocolos de intervenção para a manutenção da ordem pública	2019	Protocolos dos Carabineros
<b>COL</b>	Lei 1.801, pela qual se expede o Código Nacional de Segurança e Convivência Cidadã	2016	Código da Polícia Colombiana
	Resolução 03002 da Direção Nacional da Polícia Nacional da Colômbia, pela qual se expede o manual para o serviço em manifestações e controle de distúrbios para a Polícia Nacional	2017	Manual Policial para Intervenção em Manifestações
	Resolução 02903, da Direção Nacional da Polícia Nacional da Colômbia, pela qual se expede o Regulamento para o uso da força e o uso de armas, munições, elementos e dispositivos menos letais, pela Polícia Nacional	2017	Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais
	Resolução 1190 do Ministério do Interior da Colômbia, pela qual se adota o "Protocolo para a coordenação das ações de respeito e garantia de protesto pacífico como exercício legítimo dos direitos de reunião, manifestação pública e pacífica, liberdade de associação, livre circulação, liberdade de expressão, liberdade de consciência, oposição e participação, incluindo aqueles que não participam do protesto pacífico.	2018	Resolução do Ministério do Interior que Adota Protocolo para Protestos Pacíficos

	Documento	Ano	Citação
<b>COL</b>	O Decreto 003, pelo qual se expede o Protocolo de ações preventivas, concomitantes e posteriores, denominado “Estatuto de Reação, Uso e Verificação da Força Legítima do Estado e Proteção do Direito ao Protesto Pacífico dos Cidadãos”	2021	Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força
<b>HN</b>	Decreto 226 de 2001, “Lei de Polícia e de Convivência Social”	2002	Lei da Polícia de Honduras
	Decreto 168 de 2013, “Lei da Polícia Militar da Ordem Pública”	2013	Lei da Polícia Militar
	Acordo da Secretaria de Defesa Nacional 0733, “Regulamento da Lei da Polícia Militar da Ordem Pública”	2015	Regulamento da Lei da Polícia Militar
	Decreto 018 de 2017, Lei Orgânica da Secretaria de Estado do Gabinete de Segurança e da Polícia Nacional de Honduras	2017	Lei Orgânica da Polícia de Honduras
<b>MX</b>	Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública	2009	Lei de Segurança Pública
	Lei da Guarda Nacional	2019	Lei da Guarda Nacional
	Lei Nacional sobre o Uso da Força	2019	Lei Nacional sobre o Uso da Força
	Acordos do Conselho Nacional de Segurança Pública 05/XLVI/20 - Anexo 6, que dispõe sobre o “Protocolo Nacional sobre o Uso da Força”	2021	Protocolo Nacional sobre o Uso da Força

# Apresentação

A proposta de realizar esta pesquisa surgiu de um trabalho de colaboração entre o Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (CDH) e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), no âmbito do monitoramento de vários casos de violação dos direitos humanos ocorridos no contexto da repressão e intervenção policial em protestos sociais em diferentes países. Os casos, litigados perante o sistema interamericano de direitos humanos pelo Cejil, mostraram que o uso excessivo e ilegítimo da força pela polícia e pelas forças de segurança não só respondia a um claro afastamento dos parâmetros internacionais de direitos humanos na conduta dos agentes estatais, mas também a um afastamento entre os marcos normativos que regulamentam tal atuação e esses parâmetros. Assim, nos casos estudados, ficou claro para nós que, mesmo que a conduta das forças policiais estivesse ajustada à normativa local, era improvável que as violações dos direitos humanos resultantes de ações ilegítimas e excessivas das forças de segurança pudessem ser efetivamente evitadas e prevenidas.

De fato, a fim de evitar o uso arbitrário e excessivo da força estatal no contexto de protestos sociais, é necessário, em primeiro lugar, que os Estados tenham um marco normativo adequado. Os membros das forças de segurança muitas vezes têm a difícil tarefa de lidar com situações que exigem, em questão de segundos, a determinação da administração da força de acordo com os critérios e parâmetros que garantem a proteção dos direitos humanos. Reconhecendo que a normativa por si só não se traduz diretamente em uma prática adequada, é importante enfatizar que sem a existência de uma normativa clara, suficiente e em concordância com os direitos humanos, as forças de segurança não têm a ferramenta primária necessária para guiá-las em suas ações. A normativa, embora insuficiente por si só, é absolutamente necessária e o principal ponto de partida para uma abordagem respeitosa com os direitos humanos. Neste sentido, é dever dos Estados ter diretrizes para garantir que tal abordagem seja legítima, necessária e proporcional.

Sob esta premissa, o principal objetivo deste livro é contribuir para o conhecimento e revisão dos marcos normativos internos dos países da América Latina e da forma como recebem ou não as obrigações internacionais do Estado para proteger e facilitar protestos e manifestações públicas, à luz

dos parâmetros internacionais dos direitos humanos que devem enquadrar a proteção do direito de protesto e o uso - como último recurso - da força em contextos de protesto. Isto não só para identificar práticas e problemas recorrentes na regulamentação da ação policial em protestos sociais, mas também para contribuir, a partir dessa identificação, para a construção de marcos conceituais e normativos que possam efetivamente orientar a ação policial de acordo com os parâmetros internacionais.

Para tanto, o livro fornece uma análise comparativa da normativa nacional sobre o uso da força no contexto do direito de protesto em seis países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras e México. Estes países foram escolhidos devido à sua representação geográfica, mas também porque são países que sofreram protestos sociais caracterizados pelo abuso da força na resposta estatal e pela existência de graves violações dos direitos humanos.<sup>1</sup> Embora não sejam os únicos países da região onde ocorrem situações de repressão ao protesto social,<sup>2</sup> esperamos que o estudo de seus

---

<sup>1</sup> Veja, por exemplo, Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), *Argentina: el derecho a la protesta en riesgo*, 2019, <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/11/2019-El-derecho-a-la-protesta-en-riesgo.pdf>; Reuters, Police tear gas indigenous protest for land rights in Brazil, 22 de junho de 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/police-tear-gasindigenous-protest-land-rights-brazil-2021-06-22/>; CIDH, A CIDH condena o uso excessivo da força no contexto de protestos sociais no Chile, expressa sua profunda preocupação com o alto número de denúncias e rejeita todas as formas de violência, 6 de dezembro de 2021, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/317.asp>; CIDH, A CIDH condena o excesso uso da força e rejeita todas as formas de violência no âmbito dos protestos sociais em Chile, 23 de outubro de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/270.asp>; CIDH, A CIDH condena o uso excessivo da força policial e expressa preocupação com atos de violência no âmbito das manifestações públicas na Colômbia, 16 de setembro de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/219.asp>; Telesurtv.net, Repressão policial deixa vários feridos no norte de Honduras, 18 de junho de 2021, <https://www.telesurtv.net/news/repression-policial-protestas-honduras-20210618-0020.html>; Frente pela Liberdade de Expressão e Protesto Social, *El sexenio de la resistencia. Informe sobre la protesta social y la respuesta estatal 2012-2018*. México, 2018, pp. 22-29. [https://libertadyprotesta.org/wpcontent/uploads/2018/12/el\\_sexenio\\_de\\_la\\_resistencia\\_sexenio\\_2012-2018\\_fleps.pdf](https://libertadyprotesta.org/wpcontent/uploads/2018/12/el_sexenio_de_la_resistencia_sexenio_2012-2018_fleps.pdf); CIDH, A CIDH condena os atos de violência no despejo e detenção de manifestantes nas instalações da Comissão de Direitos Humanos do Estado do México, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/228.asp>.

<sup>2</sup> Por exemplo, nos últimos dois anos temos visto perdas de vidas e outras graves violações dos direitos humanos em situações similares na Bolívia, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Peru, Estados Unidos, Venezuela e outros países das Américas. A este respeito, veja, por exemplo, CIDH, Comunicado de Imprensa 192 de 7 de agosto de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/192.asp>; CIDH, Comunicado de Imprensa 286 de 28 de novembro de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/286.asp>; CIDH, Comunicado de Imprensa 252 de 9 de outubro de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comuni>

marcos regulatórios forneça uma ferramenta útil para toda a região, contribuindo com abordagens técnico-jurídicas que possam orientar, de acordo com os parâmetros internacionais, às pessoas funcionárias estatais envolvidas no desenho de políticas públicas vinculadas à regulamentação e controle da ação policial no âmbito de protestos sociais, na elaboração de legislações ou protocolos relacionados ao assunto, e no desenho de formações e treinamento apropriados sobre o uso da força.

Ao mesmo tempo, este livro tem como finalidade tornar-se uma ferramenta útil para que as pessoas manifestantes conheçam o alcance dos seus direitos ou para controlar a atividade estatal de forma mais eficaz. Da mesma forma, pretende ser uma contribuição para as pessoas defensoras dos direitos humanos em casos que envolvam o uso da força em protestos sociais. Finalmente, sustentará o trabalho daqueles que atuam no campo da educação em direitos humanos, proporcionando uma compreensão profunda das limitações para o uso da força no contexto de protestos sociais.

Muitas pessoas contribuíram com seu tempo e expertise para tornar possível esta pesquisa. A todas elas nosso profundo reconhecimento e agradecimento.

As seguintes pessoas foram fundamentais para nos ajudar a compreender melhor as situações nacionais dos diferentes países. Na Argentina, Agustín Cavana, Natalia Lorena D'Alessandro, Victoria Darraidou, Cristiana Domínguez, Leonardo Filippini, Valeria Gramuglia e Noelia Portela Chiachiarini. No Brasil, Fernando Delgado, Beatriz Pedreira, Jania Saldanha, Fábio Amado de Souza Barreto, Camila Marques e Tereza Mansi. No Chile, Paula Ballesteros Rodríguez<sup>3</sup> e Javier Velásquez. Na Colômbia, Paula Aguirre, Sofía Forero Alba e Jomary Ortegón. Em Honduras, Celso Alvarado, Virginia Contreras,

---

cados/2019/252.asp; CIDH, Comunicado de Imprensa R128 de 8 de junho de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1177>; CIDH, Comunicado de Imprensa 281 de 23 de novembro de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/281.asp>; CIDH, Comunicado de Imprensa R151 de 14 de junho de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1143&IID=2>; CIDH, Comunicado de Imprensa 108/19 de 30 de abril de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/108.asp>; CIDH, Comunicado de Imprensa 275 de 16 de novembro de 2020, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/275.asp>; CIDH, Comunicado de Imprensa 015 de 25 de janeiro de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/015.asp>.

<sup>3</sup> Paula Ballesteros Rodríguez é a chefe da Unidade de Estudos e Memória do INDH chileno e nos forneceu o documento: INDH, Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros de Chile, no *Informe Anual 2014. Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*. Santiago, INDH, 2015, que não estava disponível na íntegra na web.

Kelsey Jost Creegan, Anny Matamoros, Joaquín Mejía, Ángel Muñoz, Alex Navas, Andrés Pérez e Reina Rivera. E finalmente, no México, Adriana Muro, Sofía de Robina Castro e Javier Villalba Solís.

As seguintes pessoas apoiaram diferentes aspectos da pesquisa e análise como estagiárias e colaboradoras da CDH, Cejil e Fundação Konrad Adenauer: Andrea Schuster, Agustina Castanheira, Cecilia Belén Calello, María Julieta Del Valle, Marisol Carasa (estagiárias e colaboradoras da CDH); Abril García, Martín Ava e Stephanie Davie (estagiárias da Cejil), e Daniela Montaña Gil (estagiária da KAS).

Gostaríamos também de reconhecer e agradecer à Fundação Konrad Adenauer por seu apoio a este projeto, e especialmente a Marie-Christine Fuchs e Miguel Barboza por suas contribuições e revisões ao longo de todo o processo.

Finalmente, um reconhecimento especial e agradecimentos a María Luisa Romero, como pesquisadora principal, e María Judith Arrocha De La Rosa, Mariana Prandini Assis e Soledad Sánchez Jeanney, como assistentes de pesquisa, por liderar o grande trabalho de pesquisa, sistematização, análise e redação deste livro.

**MARÍA NOEL LEONI**

**MARTÍN SIGAL**

# Estrutura e nota metodológica

Este trabalho está estruturado da seguinte forma. No Capítulo I apresenta uma visão geral dos parâmetros internacionais sobre o direito de protesto e as obrigações correspondentes do Estado, bem como a proteção constitucional do direito de protesto nos seis países estudados. O Capítulo II resume a normativa pertinente ao direito de protesto e o uso da força nos seis países estudados, e analisa de forma comparativa, os conceitos específicos e relevantes da normativa nacional à luz dos parâmetros internacionais, com o objetivo de identificar os aspectos que se desviam dos parâmetros e as diferentes formas pelas quais as normativas contribuem para criar brechas entre as pautas internacionais e a ação policial no terreno.

Finalmente, o Capítulo III contém conclusões gerais e contribuições práticas que procuram gerar novos subsídios e recomendações para diferentes atores interessados ou envolvidos na garantia dos direitos humanos das pessoas que participam de manifestações públicas, incluindo as autoridades estatais, a sociedade civil, a academia e os sistemas judiciais.

Neste trabalho, é realizada uma análise comparativa do marco normativo dos seis países estudados, levando em conta os parâmetros jurisprudenciais relevantes sobre o assunto, a fim de identificar aspectos que fogem dos parâmetros internacionais. Aprofunda-se nas diversas formulações, categorias e termos que as diferentes legislações, protocolos e regulamentos utilizam para materializar os princípios orientadores dos direitos humanos sobre o uso da força em instruções, e a forma como essas formulações conduzem ou não a regras claras de ação que estejam de acordo com as obrigações internacionais dos Estados.

A metodologia de pesquisa consistiu, antes de tudo, na revisão de fontes secundárias sobre protesto e uso da força na região, o que confirmou a necessidade e a importância de um trabalho como este que analisa, de forma comparativa e detalhada, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, as regulamentações nacionais relevantes sobre o direito de protesto e o uso da força em vários países da região.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Existem alguns relatórios importantes que estudam diferentes aspectos da normativa nacional e que foram relevantes para este Relatório, quer sobre o uso da força em geral à luz dos parâmetros internacionais, quer no contexto específico do protesto social centrado nos re-

Em segundo lugar, foi realizada uma sistematização dos parâmetros internacionais que foram desenvolvidos no direito internacional dos direitos humanos vinculados ao direito de protesto e à ação estatal correspondente, com ênfase especial no uso da força por parte do Estado. O marco para sua sistematização foram a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH ou Corte Interamericana) e os pronunciamentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou Comissão Interamericana), através de seus diversos mecanismos de supervisão, bem como do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, relatórios de relatorias relevantes e do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), e outras fontes de normas especializadas da ONU, tais como o Código de conduta das Nações Unidas para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei<sup>2</sup> (Código de conduta) e os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o uso de força e armas de fogo por funcionários responsáveis pela aplicação da lei (Princípios Básicos).<sup>3</sup> Também foi revisada a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), para complementar alguns parâmetros universais e interamericanos.

---

gumentos de um determinado país. Veja, por exemplo, ONU, Conselho de Direitos Humanos Direitos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, A/HRC/17/28, 23 de maio de 2011, <https://undocs.org/es/A/HRC/17/28>; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, 1º de abril de 2014; CIDH, *Informe Anual 2015, capítulo IV.A: Uso de la fuerza*, OEA/Ser.L.V/II, Doc. 48/15, 31 de dezembro de 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeannual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>; Instituto Comissão Nacional de Direitos Humanos do Chile, *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Derechos Humanos*, 2018, <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1699?show=full>; Sebastián Lalinde Ordóñez, *Elogio a la bulla: protesta y democracia en Colombia*. Documento 49. Bogotá, Dejusticia, 2019, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/06/Elogio-a-la-bulla-Proteta-y-democracia-en-Colombia.pdf>; Comissão Colombiana de Juristas, *Protestas sociales y uso excesivo de la fuerza en Colombia: un análisis desde la lente de la prohibición de la tortura. Informe de la CCCT y la OMCT*, 24 de junho de 2020, [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=334](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=334).

<sup>2</sup> ONU, Assembleia Geral, Código de Conduta para os Funcionários responsáveis pela Aplicação da Lei. Adotado pela Assembleia Geral em sua Resolução 34/169 de 17 de dezembro de 1979, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>.

<sup>3</sup> Acnudh, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana (Cuba) de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.

Além disso, como ponto de partida e referência, foram utilizados outros trabalhos de compilações de parâmetros, como o da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH<sup>4</sup> (RELE); o do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos para a América do Sul e do Instituto Nacional de Direitos Humanos do Chile<sup>5</sup> (INDH); o relatório conjunto da Relatoria Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação (Relatoria sobre reunião pacífica), e da Relatoria Especial sobre as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias (Relatoria sobre execuções extrajudiciais), sobre a gestão adequada das manifestações<sup>6</sup>; o documento *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, segunda e terceira edições, do Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR sigla em inglês) e a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza) do Conselho da Europa<sup>7</sup>; os Princípios do Artigo 19, *The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests*.<sup>8</sup>

Em terceiro lugar, foi revisada a normativa nacional relevante dos seis países em estudo. Em particular, foi analisado o estabelecido nas constituições sobre o direito de protesto e a normativa legislativa e administrativa nacional sobre o protesto e o uso da força. A normativa administrativa incluiu, dependendo do país, decretos, protocolos de ação, manuais, regulamentos e

---

4 CIDH, *Protesta y derechos humanos: estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19, setembro de 2019.

5 Acnudh, Escritório Regional para a América do Sul e INDH, *Protesto social e direitos humanos: parâmetros internacionais e nacionais*, 2014, <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>.

6 ONU, Conselho de Direitos Humanos, *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones*. Doc. ONU A/HRC/31/66, 4 de fevereiro de 2016. <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>.

7 A Relatoria Especial das Nações Unidas sobre o direito à liberdade de reunião pacífica e de associação descreveu as *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2007, como o conjunto mais avançado de boas práticas disponíveis durante a preparação de seu relatório (ONU, Conselho de Direitos Humanos, Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, Maina Kiai, Doc. ONU A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012. <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>) Estas Diretrizes foram atualizadas em uma terceira edição: OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2 ed., 2010, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf>; OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3 ed., 2019, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e).

8 Artigo 19, *The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests*, 2016, [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Right\\_to\\_protest\\_principles\\_final.pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38581/Right_to_protest_principles_final.pdf).

recomendações ou diretrizes emitidas pelo governo. Nos casos de países com um sistema federal (Argentina, Brasil e México), algumas outras jurisdições além do nível federal foram escolhidas para complementar a análise. Assim, na Argentina, a normativa da Cidade Autônoma de Buenos Aires e da província de Chaco foram revisadas; no Brasil, o mesmo foi feito em São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal; e no México, foi revisada a normativa da Cidade do México. Além disso, a jurisprudência relevante das mais altas cortes ou tribunais constitucionais foi examinada para entender como o direito de protesto é protegido nos diferentes países. A normativa utilizada foi avaliada e atualizada até junho de 2021. As mudanças nos regulamentos após essa data estão fora do escopo deste documento.

A metodologia particular utilizada para revisar a normativa nacional foi baseada no levantamento, estudo, análise e sistematização de informações e documentos existentes e de acesso público na web. Salienta-se que todas as normativas analisadas neste documento são de acesso público, com especial atenção à transparência como um valor essencial para garantir a legalidade e a prestação de contas. Os casos em que a normativa não estava acessível ao público, ou onde não conseguimos acessá-la diretamente nos repositórios públicos, são especificamente mencionados nas seções correspondentes. O estudo da normativa interna dos Estados foi complementado com contribuições de profissionais, especialistas e referências sobre as questões abordadas nas diversas seções, mas estas não constituíram fonte de normativa, mas apenas instâncias consultivas.

# **CAPÍTULO**

## A proteção do direito ao protesto social

## PARÂMETROS INTERNACIONAIS: O PROTESTO SOCIAL NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

### Protesto social: definição, proteção e limites

O protesto social foi definido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), como “uma forma de ação individual ou coletiva destinada a expressar ideias, visões ou valores de dissenso, oposição, denúncia ou reivindicação”.<sup>1</sup> No sistema universal dos direitos humanos, “reunião”, incluindo manifestações e protestos, é entendida como uma reunião temporária e deliberada em um espaço público ou privado, com o propósito de expressar queixas e aspirações.<sup>2</sup> Como exemplos de protestos, a CIDH menciona a expressão de perspectivas políticas, sociais ou culturais; o apoio ou a crítica a um partido político ou ao governo; a denúncia de um problema público; e a visibilidade de uma situação de discriminação ou marginalização.<sup>3</sup> Embora os protestos sociais sejam geralmente relacionados a comícios ou marchas em espaços públicos, estes se manifestam em diferentes formas e modalidades, tais como bloqueios de estradas, painéis, vigílias, campanhas, protesto sentado, manifestações do tipo ocupação, *flash mobs*, entre outros.<sup>4</sup>

1 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 1.

2 ONU, Conselho de Direitos Humanos, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, 4 de fevereiro de 2016, par. 10; ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Observación general n.º 37, relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21)*, CCPR/C/GC/37, 17 de setembro de 2020, pars. 12 e 13, <https://undocs.org/es/CCPR/C/GC/37>.

3 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 1.

4 *Ibid.*, par. 8; ONU, Conselho de Direitos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de maio de 2012, par. 24, <https://undocs.org/es/A/HRC/20/27>; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 10; OSCE/OIDDH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, ed., cit., pars. 9 e 44; Corte IDH, Caso López Lone e Outros vs. Honduras, Sentença de 5 de outubro de 2015, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Série C, núm. 302, par. 167, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_302\\_esp.pdf%20](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf%20); CIDH, Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores dos direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de março 2006, par. 56.

O direito de protesto é sustentado pelos direitos humanos essenciais reconhecidos pelos principais tratados internacionais sobre o assunto<sup>5</sup> e constituições nacionais.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ver ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, artigo 20. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html>; ONU, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, adotada pela Organização dos Estados Americanos na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, 22 de novembro de 1969, Artigo 15. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm); ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembléia Geral das Nações Unidas em sua Resolução 2200 A (XXI), de 16 de dezembro de 1966, entrou em vigor em março de 1976, art. 21. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>; *Consejo de Europa, Convención Europea de Derechos Humanos*, adotada pelo Conselho da Europa em 4 de novembro de 1950, entrou em vigor em 3 de setembro de 1953, Artigo 11. [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_spa.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf).

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, nos países latino-americanos: Congresso Nacional da Argentina, Constituição da Nação Argentina, 3 de janeiro de 1995, artigos 14, 35 e 37, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>; República Bolivariana da Venezuela, Constituição da República Bolivariana da Venezuela, Diário Oficial, 36.870, 30 de dezembro de 1999, artigos 51, 52, 53, 57, 62, 67 e 68, <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>; Estado Plurinacional da Bolívia, Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, 7 de janeiro de 2009, artigos 21 (4), 24 e 26 (I.1), <https://bolivia.infoleyes.com/norma/469/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-del-estado-cpe>; Assembleia Nacional Constituinte do Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988, artigos 5º XVI, 220, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Para a tradução em espanhol, a versão publicada em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>; Congresso Nacional do Chile, Constituição Política da República do Chile, 1980, artigos 19(12), (13), (14) e (15), [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf); Assembleia Nacional Constituinte da Colômbia, Constituição Política da Colômbia, 13 de junho de 1991, artigos 37, 38, 20, 40 e 107, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>; República da Costa Rica, Constituição Política da República da Costa Rica, 7 de novembro de 1949, artigos 25-29, 90 e 98, [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871); República de Cuba, Constituição da República de Cuba, 10 de abril de 2019, artigos 14, 54, 56, 61 e 80, <http://www.cuba.cu/gobierno/NuevaConstitucion.pdf>; República Dominicana, Constituição Política da República Dominicana, 26 de janeiro de 2010, artigos 22, 47, 48 e 49, <http://dominicana.gob.do/index.php/pais/2014-12-16-20-52-13>; República do Equador, Constituição da República do Equador, 20 de outubro de 2008, artigos 18(1), 23, 61(1-8), 66(6), (13), (23), 95 e 96, [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf); El Salvador, Constituição Política de El Salvador, 15 de dezembro de 1983, artigos 6, 7, 18 e 72 (2), [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/salvador/salvdr-s.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/salvador/salvdr-s.htm); Estados Unidos Mexicanos, Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, 5 de fevereiro de 1917, Artigo 9, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf); República da Guatemala, Constituição Política da República da Guatemala, 31 de maio de 1985, artigos 28, 33-35, 136 e 137, <https://>

Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), o Artigo 15 consagra o direito de reunião pacífica e sem armas,<sup>7</sup> e no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), o Artigo 21 protege as reuniões pacíficas onde quer que elas ocorram.<sup>8</sup> Tanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), quanto o Comitê de Direitos Humanos estabeleceram que o direito de protesto é protegido pelo direito de reunião.<sup>9</sup> O direito de manifestação também é protegido pelo direito à liberdade de expressão, pois “a expressão de opiniões, a divulgação de informações e a articulação de demandas constituem objetivos centrais dos protestos”.<sup>10</sup> Como explica a CIDH, “o direito à liberdade de expressão não é apenas mais um direito, mas um dos primeiros e mais importantes fundamentos de toda a estrutura democrática: o enfraquecimento da liberdade de expressão afeta diretamente

---

[www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Guatemala.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf); Assembleia Nacional Constituinte de Honduras, Constituição Nacional de Honduras, Decreto 131, 11 de janeiro de 1982, artigos 37, 72, 78-79, <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>; República Oriental do Uruguai, Constituição da República Oriental do Uruguai, 1997, artigos 29, 30, 38 e 39, <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>; Nicarágua, Constituição Política da Nicarágua, 22 de janeiro de 1948, artigos 29, 96-99 e 101, <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d>; Panamá, Constituição Política do Panamá, 11 de outubro de 1972, artigos 37, 38, 41 e 132, <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>; República do Paraguai, Constituição da República do Paraguai, 20 de junho de 1992, artigos 26, 32, 40, 42 e 117, <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>; Peru, Constituição Política do Peru, 29 de dezembro de 1993, artigos 2 (4), (5), (12), (13) e (17), <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>.

<sup>7</sup> Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José) (CADH), San José, Costa Rica, 7 a 22 de novembro de 1969, artigo 15. Ver também Corte IDH, Caso Escher e outros vs. Brasil, Sentença de 6 de julho de 2009, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Série C, nº. 2001, par. 169, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_200\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf).

<sup>8</sup> ONU, PIDCP, cit., artigo 21; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 6.

<sup>9</sup> Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, Sentença de 28 de novembro de 2018, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Série C, nº. 371, par. 171; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 6.

<sup>10</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 18. Ver também CIDH, *Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión*, 2005, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, 27 fevereiro de 2006, cap. V, p. 130, par. 6, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202005%201%20ESP.pdf>.

o nervo principal do sistema democrático”.<sup>11</sup> A Corte IDH estabeleceu que a manifestação pública e pacífica “é uma das formas mais acessíveis de exercer o direito à liberdade de expressão, através da qual a proteção de outros direitos pode ser reivindicada”.<sup>12</sup> Assim, os protestos também podem ser protegidos por outros direitos além do direito de reunião: liberdade de expressão, liberdade de associação e direitos políticos.<sup>13</sup> Além de usufruir da proteção desses direitos, os participantes em protestos devem também usufruir da proteção, entre outros, do direito à vida; do direito à integridade física, que inclui o direito de estar livre de tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante; do direito à dignidade; do direito à privacidade; e do direito a um recurso eficaz contra as violações dos direitos humanos.<sup>14</sup>

O princípio geral da não discriminação se aplica de forma especial ao direito de protesto.<sup>15</sup> Todas as pessoas físicas, grupos, associações não registradas, pessoas jurídicas e empresas têm a liberdade de organizar e participar de reuniões públicas de protesto.<sup>16</sup> Da mesma forma, como o Comitê de Direitos Humanos tem enfatizado, o direito à reunião pacífica pode ser exercido por “cidadãos estrangeiros, migrantes (documentados ou indocumentados), requerentes de asilo, refugiados e apátridas”.<sup>17</sup>

Em particular, os Estados devem prestar especial atenção e tomar as medidas necessárias para garantir a “proteção equitativa e efetiva” dos direitos

---

11 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 87; CIDH, *Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión*, 2005, cit., cap. V, par. 93.

12 Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 171. Ver também Corte IDH, Caso López Lone e outros vs. Honduras, cit., par. 167.

13 Corte IDH, Caso López Lone e outros vs. Honduras, cit., par. 160. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 33; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 9.

14 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 8. Ver também ONU, Conselho de Direitos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, 9 de abril de 2013, pars. 2-3, <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/22/10>; ONU, Conselho de Direitos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, 11 de abril de 2014, pars. 2-3, <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/25/38>; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 9 e 21.

15 CADH, cit., artículo 24; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artigo 3; ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, cit., artigo 1. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 46; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 8, 24 y 100; OSCE/OIDDH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., pars. 2.5; 46-60.

16 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 15; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 49.

17 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 5.

de grupos em situação particularmente vulnerável que foram historicamente discriminados e sistematicamente excluídos do debate público, tais como mulheres, crianças e jovens, pessoas com deficiência, estrangeiros, membros de minorias étnicas e religiosas, pessoas deslocadas, povos indígenas, pessoas que são discriminadas com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero, e defensoras e defensores dos direitos humanos.<sup>18</sup> Como observou a Relatoria da ONU sobre reunião pacífica, restringir ou excluir esses grupos do exercício dos direitos de liberdade de reunião e associação reforça sua marginalização.<sup>19</sup>

Dado o “interesse social imperativo” do direito de protesto, há uma presunção geral a favor de seu exercício que “deve estar estabelecida nos ordenamentos jurídicos dos Estados, de forma clara e explícita, e ser aplicada a todos sem discriminação”.<sup>20</sup> Além disso, devido aos direitos essenciais em jogo e ao papel fundamental que o direito de manifestação desempenha nas democracias e no Estado de direito, ele só pode ser limitado de acordo com os termos permitidos pelo direito internacional dos direitos humanos: ser expressamente fixado por lei, ser orientado para a realização de objetivos legítimos autorizados - a proteção da segurança nacional, a segurança ou a ordem pública, saúde ou moral pública, ou o respeito aos direitos dos outros -, ser necessário em uma sociedade democrática para a realização dos fins imperiosos que perseguem, e estritamente proporcional ao objetivo que buscam.<sup>21</sup> Em seu recente Comentário Geral N° 37 sobre o direito de reunião, o Comitê de Direitos Humanos explica os requisitos para invocar objetivos legítimos a fim de restringir o direito de reunião pacífica da seguinte forma:<sup>22</sup>

- Segurança nacional. Pode ser invocada se as restrições “forem necessárias para preservar a capacidade do Estado de proteger a existência

---

18 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 16. Ver também ONU, Conselho de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, Maina Kiai, A/HRC/26/29, 14 de abril de 2014, par. 15, <https://undocs.org/es/A/HRC/26/29>.

19 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., par. 15; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 51.

20 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 91. Ver ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, cit., par. 2.

21 CADH, cit., artículo 15; ONU, PIDCP, cit., artículo 21. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., pars. 31-45; TEDH, *Caso Kudrevicus e outros v. Lituania*, Sentença de 15 de outubro de 2015, aplicación n.º 37553/05, par. 91, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-158200>; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 39-69.

22 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 42-47.

- da nação, sua integridade territorial ou sua independência política”, mas as reuniões pacíficas “muito raramente atingirão esse limiar”.
- Segurança pública. Deve ser estabelecido “que a reunião cria um risco real e significativo para a segurança das pessoas (a vida ou a segurança pessoal), ou um risco semelhante de danos graves à propriedade”.
  - Ordem pública. Não deve basear-se em uma definição vaga deste conceito, que é entendido como “o conjunto de regras que asseguram o funcionamento da sociedade ou o conjunto de princípios fundamentais em que a sociedade se baseia, o que inclui o direito de reunião pacífica”, mesmo que as reuniões pacíficas tenham um efeito perturbador inerente ou deliberado.
  - Saúde pública: excepcionalmente podem ser permitidas restrições, como quando há um surto de uma doença infecciosa e as reuniões são perigosas ou, em casos extremos, quando a situação sanitária durante uma reunião apresenta um risco significativo para a saúde da população ou para os próprios participantes.
  - Moral: não deve ser usada para “proteger concepções de moralidade que derivam exclusivamente de uma única tradição social, filosófica ou religiosa, e qualquer restrição desse tipo deve ser entendida no contexto da universalidade dos direitos humanos, do pluralismo e do princípio da não-discriminação”. Não pode ser usada para limitar as expressões de orientação sexual ou identidade de gênero.
  - Direitos e liberdades de terceiros: A perturbação e a interrupção da normalidade devem ser permitidas a menos que “imponham um ônus desproporcional” aos direitos humanos das pessoas que não participam da reunião, caso em que as autoridades devem ser capazes de justificar detalhadamente as restrições.

De forma semelhante ao Comitê de Direitos Humanos, a CIDH destacou que, ao determinar suas ações no contexto de manifestações públicas, os Estados “frequentemente subordinam o exercício do direito de protesto social à suposta manutenção de interesses coletivos, tais como a ordem pública e paz social, confiando na vagueza ou ambiguidade desses termos para justificar decisões restritivas de direitos”.<sup>23</sup>

---

23 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 96.

... em algumas ocasiões o exercício [do direito de protesto] distorce a rotina diária, especialmente em grandes concentrações urbanas, e pode até causar desconforto ou afetar o exercício de outros direitos que merecem proteção e garantias estatais, como, por exemplo, o direito à liberdade de circulação. Entretanto, estes tipos de alterações fazem parte da mecânica de uma sociedade plural, onde interesses diversos e muitas vezes contraditórios coexistem e devem encontrar os espaços e canais através dos quais se expressar.<sup>24</sup>

Neste contexto, os Estados devem tomar as medidas estritamente necessárias e proporcionais para controlar o risco percebido para a ordem pública ou aos direitos das pessoas, “sem restringir ou violar desnecessariamente o direito de reunião pacífica das outras pessoas”.<sup>25</sup> Qualquer limitação e interferência no exercício do direito de protesto deve ser devidamente justificada como risco a um interesse legítimo estritamente definido, só pode ser feita através dos meios menos intrusivos e não pode, em caso algum, comprometer a essência do direito.<sup>26</sup>

De acordo com esses parâmetros, os Estados “não podem limitar o protesto social com base nos preconceitos e intolerância que os governos ou sociedades têm para com uma pessoa ou grupo”<sup>27</sup> ou por causa do “tipo de reclamação, conteúdo ou exigência que os participantes das manifestações procuram defender”.<sup>28</sup> Além disso, os Estados devem tomar medidas positivas para evitar que os atores não estatais ameacem o exercício dos direitos dos manifestantes em situação de vulnerabilidade, o que pode ocorrer “através de

---

24 *Ibid.*, par. 86. Ver também CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 dezembro 2009, par. 198, <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

25 Corte IDH, Caso de Mujeres Víctimas de Tortura Sexual em Atenco v. México, cit., par. 167.

26 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., pars. 29 e 35; ONU, Conselho de Direitos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas*, A/HRC/22/28, 21 de janeiro de 2013, par. 12, <https://undocs.org/es/A/HRC/22/28>.

27 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 46. Ver também ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 8, 25, 46; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., par. 11; OSCE/OIDDH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., pars. 2.5, 46-51.

28 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 47. Ver também ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 32, 46, 48 e 49; OSCE/OIDDH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., pars. 3.3; 94-96.

atitudes patriarcais, estereótipos, suposições e construções sociais que mantêm tais grupos à margem da sociedade”.<sup>29</sup>

### **O protesto social e o estado de exceção ou de emergência**

Na América Latina, o protesto social tem sido frequentemente limitado e reprimido no âmbito dos Estados de exceção.<sup>30</sup> Diante de protestos que causam mal-estar social ou conflito interno, os Estados da região têm recorrido à declaração de estado de exceção para permitir, de acordo com o quadro jurídico interno, “suspensão de direitos, alterações nas formas de garantia dos mesmos ou a intervenção das forças armadas”.<sup>31</sup>

Esses “casos de emergência” que limitam severamente o direito de protesto não estão em conformidade com os parâmetros internacionais de direitos humanos.<sup>32</sup> Os tratados internacionais de direitos humanos estabelecem condições estritas para a suspensão das garantias fundamentais durante os estados de emergência, que só podem ser adotadas em situações excepcionais de perigo público.<sup>33</sup> As manifestações públicas, “mesmo quando expressem mal-estar social”, não justificam por si só a declaração do estado de emergência.<sup>34</sup> Como explicou a CIDH, tanto os transtornos causados quanto os possíveis atos de violência que possam surgir no contexto dos protestos sociais “normalmente devem ser prevenidos, investigados e punidos sem a necessidade de recorrer à suspensão de direitos”.<sup>35</sup>

No caso excepcional em que um estado de emergência autorizado pelo direito internacional implique a suspensão dos direitos de reunião e associação, o Estado deve cumprir os requisitos de legalidade, necessidade, proporcionalidade e temporalidade para evitar que as medidas de estado de exceção ou de emergência sejam utilizadas de forma “ilegal, abusiva e desproporcional”.<sup>36</sup> Isto significa que protestos e manifestações não devem

---

29 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 53; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., par. 9.

30 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 319.

31 *Ibid.*, pars. 319 e 323.

32 *Ibid.*, par. 323.

33 Ver CADH, cit., artículo 27; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artículo 4.

34 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 324.

35 *Idem.*

36 CIDH, Resolução 1/2020, *Pandemia e Direitos Humanos nas Américas*, adotada pela CIDH em 10 de abril de 2020, par. c3g, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 327

ser interrompidos de forma automática ou ilimitada.<sup>37</sup> Além disso, como o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas explicou, em estados de emergência geralmente é suficiente a possibilidade de limitar os direitos, por exemplo o direito de reunião pacífica, quando as “exigências da situação” não justificam a suspensão de tal direito.<sup>38</sup>

No contexto da atual crise sanitária causada pela covid-19, vários Estados da região e do mundo recorreram à suspensão do Artigo 15 da CADH e do Artigo 21 do PIDCP.<sup>39</sup> A este respeito, a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos lembrou que, durante esta crise de saúde pública, as medidas de emergência não devem ser usadas para “esmagar a dissidência” ou “controlar a população”, mas devem ser usadas para “enfrentar efetivamente a pandemia”.<sup>40</sup> As relatorias especiais das Nações Unidas também enfatizaram que “mesmo durante estados de emergência, o uso da força continua sendo orientado pelos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade e precaução”.<sup>41</sup> Estes princípios serão explicados em mais detalhes *infra*.<sup>42</sup>

---

37 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 327.

38 ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Observación general n.º 29. Estados de emergencia (artículo 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, par. 5, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1997.pdf>. Ver também ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai, A/HRC/20/27*, cit., par. 21; ONU, OACD, *Emergency Response and Covid-19: Guidance*, 27 de abril de 2020, p. 2, [https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf).

39 Ver Centre for Human Rights of the University of Pretoria, *Laws on the right of peaceful assembly: worldwide. Many States have derogated from the right of assembly due to COVID-19 - Derogations to the right of assembly under the ICCPR, the ACHR, and the ECHR*, novembro de 2020, <https://www.rightofassembly.info/news/states-begin-to-derogate-from-the-right-of-assembly-owing-to-the-covid-19-pandemic>.

40 ONU, Escritório da Alta Comissária, “COVID-19: las medidas de emergencia no deben servir de pretexto para abusos y vulneraciones de derechos humanos”, diz Bachelet. Ginebra, 27 de abril de 2020, <http://www.oacnudh.org/covid-19-las-medidas-de-emergencia-no-deben-servir-de-pretexto-para-abusos-y-vulneraciones-de-derechos-humanos-dice-bachelet/>.

41 ONU, Escritório da Alta Comissária, “Las medidas de seguridad de COVID-19 no son una excusa para el uso excesivo de la fuerza”, afirmam relatorias e relatores especiais da ONU. Genebra, 17 de abril de 2020, <http://www.oacnudh.org/las-medidas-de-seguridad-de-covid-19-no-son-una-excusa-para-el-uso-excesivo-de-la-fuerza-afirman-relatores-y-las-relatorias-especiales-de-la-onu/>.

42 Ver neste capítulo a seção “Obrigação do Estado de facilitar e proteger o direito de protesto”.

## Síntese dos parâmetros

**Definição:** O protesto social ou manifestação pública é uma forma de ação individual ou coletiva destinada a expressar ideias, visões ou valores de dissidência, oposição, denúncia ou reivindicação.

**Proteção:** o direito de protesto é protegido no âmbito do direito internacional dos direitos humanos através do direito de reunião pacífica, o direito à liberdade de expressão e o direito à liberdade de associação. Os ordenamentos jurídicos dos Estados devem estabelecer clara e explicitamente uma presunção geral em favor do seu exercício.

**Limitações:** O direito de protesto só pode ser limitado de acordo com os termos permitidos pela legislação internacional de direitos humanos. Neste sentido, as limitações devem:

- Estar expressamente previstas na lei.
- Estar orientadas para a realização de objetivos legítimos autorizados: a proteção da segurança nacional, segurança pública, ordem pública, saúde ou moral pública, ou o respeito aos direitos dos outros.
- Serem necessárias em uma sociedade democrática para a realização dos propósitos imperativos que perseguem.
- Serem estritamente proporcionais ao propósito que perseguem.

**Estado de exceção ou emergência:** nos casos excepcionais em que um estado de emergência autorizado pelo direito internacional requiera a suspensão dos direitos de reunião e associação, os protestos e manifestações não devem ser interrompidos automaticamente e/ou ilimitadamente, mas de acordo com os requisitos de legalidade, necessidade, proporcionalidade e temporalidade.

## Obrigações do Estado com respeito ao direito de protesto

O reconhecimento da interdependência e indivisibilidade dos direitos exercidos através do protesto social é vital para assegurar que o direito de protesto seja protegido de forma prática e eficaz.<sup>43</sup> O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), bem como outros sistemas regionais e o universal, afirmaram as obrigações dos Estados de respeitar, proteger, facilitar e garantir os direitos humanos em contextos de protesto.<sup>44</sup> O dever dos Estados de

<sup>43</sup> Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 17; OSCE/OIDDH e Comissão de Venezuela, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3 ed., cit.

<sup>44</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 17. Ver também ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 21.

respeitar o direito de protesto refere-se ao cumprimento da obrigação negativa de não interferir no exercício deste direito; proteção, facilitação e garantia referem-se às obrigações positivas por parte dos Estados. A CIDH define a obrigação de proteger como “impedir que terceiros interfiram, obstruam ou impeçam” o acesso aos bens que constituem o objeto do direito; da mesma forma, a obrigação de facilitar inclui obrigações tendentes de “assegurar que o titular do direito acesse o bem quando ele próprio puder fazê-lo [...] e de promover obrigações que se caracterizem pelo dever de desenvolver condições para que os titulares do direito tenham acesso ao bem”.<sup>45</sup> Finalmente, a obrigação de garantir diz respeito aos deveres de investigar e sancionar qualquer violação ocorrida no âmbito de uma manifestação pública.<sup>46</sup>

### **Obrigação do Estado de respeitar o direito de protesto**

Com relação à obrigação de respeitar, a CIDH indicou que esta é «definida pelo dever do Estado de não interferir, obstruir ou impedir o acesso ao gozo dos bens que constituem o objeto do direito»,<sup>47</sup> e que esse dever “tem uma aplicação especial aos efeitos de abster-se de impedir ou obstruir o protesto social”.<sup>48</sup> Por sua vez, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) salientou que “os Estados devem não apenas salvaguardar o direito de reunião pacífica, mas também abster-se de aplicar restrições indiretas não razoáveis a esse direito”.<sup>49</sup>

Os parâmetros internacionais ligados à obrigação de respeitar o direito de protesto implicam que os Estados: i) não devem limitar o direito de protesto exigindo autorização prévia; ii) devem respeitar o conteúdo e a mensagem que os participantes ou organizadores da manifestação desejam comunicar; iii) devem respeitar a hora e o local escolhidos pelos participantes e organizadores para a realização da manifestação; y iv) devem respeitar a escolha do

---

45 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 54.

46 *Ibid.*, par. 245.

47 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 35. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 93.

48 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 54.

49 TEDH, *Caso Oya Ataman v. Turquia*, Sentença de 5 de dezembro de 2006, Aplicação 74552/01, pars. 35-36, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-78330>; TEDH, *Caso Djavit An v. Turquia*, Sentença de 9 de julho de 2003, Aplicação 20652/92, par. 57, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60953>. Ver também Academia de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos de Genebra, *Facilitating Peaceful Protests*, 2014, p. 6, <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Facilitating%20Peaceful%20Protests%20.pdf>.

modo de manifestação, que deve respeitar o “exercício pacífico e desarmado” do direito de reunião.<sup>50</sup>

### **Obrigação do Estado de facilitar e proteger o direito de protesto**

A CIDH explicou que, no momento específico em que acontece um protesto, a intervenção do Estado “deve prestar especial atenção aos deveres de proteção e facilitação, de acordo com os Artigos 1 e 2 da CADH”.<sup>51</sup> O artigo 1º da Convenção Americana, além de estabelecer a obrigação de respeitar os direitos, estabelece a obrigação de “garantir seu livre e pleno exercício”.<sup>52</sup> Dentro deste dever de garantir o exercício dos direitos humanos, a Corte IDH afirmou repetidamente em sua jurisprudência que os Estados devem “organizar todo o aparelho governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de tal forma que sejam capazes de garantir juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos”.<sup>53</sup> Por sua vez, o artigo 2º da CADH exige que os Estados adotem “as medidas legislativas ou outras que forem necessárias para tornar efetivos” os direitos e liberdades.<sup>54</sup>

No sistema universal de direitos humanos, a Relatoria Especial das Nações Unidas sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação indicou que, no contexto do direito de protesto, existe uma obrigação positiva para o Estado que requer tanto a proteção deste direito quanto a sua facilitação.<sup>55</sup> O TEDH também indicou, referindo-se especificamente ao direito de reunião e livre associação consagrado na Convenção Europeia de Direitos Humanos, que “embora o objetivo essencial do Artigo 11 [liberdade de

---

50 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., cap. III.

51 *Ibid.*, par. 90.

52 CADH, cit., artigo 1.

53 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C, núm. 4, par. 166, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf); Corte IDH, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, Sentença de 20 de janeiro de 1989, Série C, núm. 5, par. 175, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_05\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf). Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 90.

54 CADH, cit., artigo 2.

55 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 49. Ver também ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 27; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 37; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 24; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 90; OSCE/OIDDH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., pars. 2.2 e 31; OSCE/OIDDH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., par. 22; Artigo 19, *The Right to Protest: Principles on the protection of human rights in protests*, cit., secção 3.

reunião e associação] seja proteger o indivíduo contra a interferência arbitrária das autoridades públicas no exercício dos direitos protegidos, pode haver também obrigações positivas para garantir o efetivo gozo desses direitos”.<sup>56</sup>

### **O uso da força e o direito de protesto**

O “uso da força” é um conceito amplo que, segundo as Nações Unidas, “refere-se à capacidade do Estado de fazer uso da coerção física através de seus agentes para alcançar um fim legítimo”.<sup>57</sup> Como explica a CIDH, “em um Estado de direito, o uso da força e de outros meios legítimos de coerção são monopólio das autoridades públicas, que devem usá-los de acordo com os parâmetros [internacionais]”.<sup>58</sup> No contexto das manifestações públicas, o uso da força pode ser importante para garantir o direito de protesto e para proteger a vida e a integridade daqueles que participam do protesto.<sup>59</sup> Entretanto, o uso excessivo ou ilegal da força também pode constituir “uma importante fonte de violações” dos próprios direitos que a força pretende proteger, bem como prejudicar as relações entre as forças de segurança e a comunidade.<sup>60</sup> Além de implicar em violações do direito à vida e à integridade física, o abuso da força também é intimidante e pode ser um obstáculo para o exercício de outros direitos e liberdades.<sup>61</sup>

Em sua jurisprudência, a Corte IDH indicou que, na análise do uso da força pelos agentes estatais, três momentos fundamentais devem ser levados em consideração: as ações preventivas, as ações concomitantes com os fatos e as ações posteriores aos fatos.<sup>62</sup> As ações preventivas incluem a criação de um marco normativo sobre o uso da força, bem como a capacitação e

---

56 TEDH, Caso Oya Ataman v Turkey, Sentença de 5 de dezembro de 2006, aplicação 74552/01, par. 36, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-78330>. Ver também Academia de Genebra, *Facilitating Peaceful Protests*, op. cit., p. 6.

57 Acnudh, Escritório no México. *Propuesta de Contenidos Básicos para la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza*, maio de 2019. No decorrer da pesquisa, este documento foi encontrado em <https://hchr.org.mx/comunicados/nota-informativa-documentos-tecnicos-en-relacion-a-las-leyes-nacionales-sobre-uso-de-la-fuerza-y-registro-de-detenido/>, mas no fechamento do Relatório não estava mais acessível através deste link.

58 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 209.

59 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 101.

60 *Idem*.

61 Ver ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., par. 27.

62 *Ibid.*, pars. 83-117. Corte IDH, Caso Nadege Dorzama e outros vs. República Dominicana, Sentença de 24 de outubro de 2012, Mérito, Reparações e Custas, Série C, núm. 251, par. 78, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_251\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf). A Corte explica neste caso que as ações concomitantes requerem a aplicação dos princípios de legalidade, necessidade

treinamento dos agentes responsáveis pela aplicação da lei.<sup>63</sup> Como a Corte IDH apontou, “uma legislação [sobre o uso da força] adequada não cumpriria seu propósito se, entre outras coisas, os Estados não educam e capacitam os membros de suas forças armadas e organismos de segurança”.<sup>64</sup> As forças de segurança devem “conhecer os princípios e normas de proteção dos direitos humanos”,<sup>65</sup> bem como os limites e condições aos quais qualquer circunstância de uso da força deve estar sujeita.<sup>66</sup> No contexto dos protestos, o Comitê de Direitos Humanos aponta que “somente forças de segurança treinadas “na vigilância de reuniões” e “normas relevantes de direitos humanos devem ser implantadas para este fim”.<sup>67</sup>

A Corte IDH se pronunciou recentemente sobre o uso da força no protesto social no caso das Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco v. México.<sup>68</sup> A Corte IDH decidiu que a força usada contra as vítimas não era necessária porque não havia provas ou informações de que elas estavam praticando atos violentos, resistindo de qualquer forma à autoridade ou portando armas.<sup>69</sup> A Corte considerou que o uso ilegítimo, excessivo e indiscriminado

---

absoluta e proporcionalidade, e as ações subsequentes incluem a devida diligência nas investigações e no tratamento das pessoas sobreviventes e falecidas.

<sup>63</sup> Corte IDH, Caso Nadege Dorzama e outros vs. República Dominicana, cit., pars. 79-82.

<sup>64</sup> Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Sentença de 5 de julho de 2006, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Série C, núm. 150, par. 77, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf); Corte IDH, Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador, Sentença de 4 de julho de 2007, Mérito, Reparações e Custas, Série C, núm. 166, par. 87, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_166\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf).

<sup>65</sup> Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., pars. 77 e 78; Corte IDH, Caso do Caracazo vs. Venezuela, Sentença de 29 de agosto de 2002, Reparações, Série C, núm. 95, par. 127, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_95\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf); Corte IDH, Caso Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 161; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador, cit., par. 87.

<sup>66</sup> Corte IDH, Caso Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 161; Corte IDH, Caso do Caracazo vs. Venezuela, cit., par. 127; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador, cit., par. 87; Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros vs. Venezuela, cit., par. 126.

<sup>67</sup> ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 80. Ver também ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Camboya*, CCPR/C/KHM/CO/2, 27 de abril de 2015, par. 12, <https://undocs.org/es/CCPR/C/KHM/CO/2>; ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Grecia*, CCPR/C/GRC/CO/2, 3 de dezembro de 2015, par. 42, <https://undocs.org/es/CCPR/C/GRC/CO/2>; y ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Bulgaria*, CCPR/C/BGR/CO/4, 15 de novembro de 2018, par. 38, <https://undocs.org/es/CCPR/C/BGR/CO/4>.

<sup>68</sup> Corte IDH, Caso Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit.

<sup>69</sup> *Ibid.*, par. 169.

da força pelo Estado resultou de “uma ausência de regulamentação adequada, falta de capacitação dos agentes, uma supervisão e monitoramento ineficiente da operação e uma concepção errônea de que a violência de alguns justificava o uso da força contra todos”.<sup>70</sup>

Neste caso, além disso, a Corte IDH avaliou ex officio a violação do direito de reunião, sinalando que permite a violação de outros direitos, além do chamado chilling effect que essa violação pode ter em futuras reuniões ou assembleias, “na medida em que as pessoas podem optar por se abster para se protegerem destes abusos, além de ser contrário à obrigação do Estado de facilitar e criar ambientes propícios para que as pessoas possam usufruir efetivamente do seu direito de reunião”.<sup>71</sup> A Corte concluiu que o uso da força constituía uma restrição inadequada do direito das mulheres que se encontravam exercendo atividades pacíficas.

### **Nota explicativa sobre as empresas de segurança privada**

A CIDH deixou claro que a regulamentação legal dos países deve incluir o âmbito de atuação das empresas de segurança privada, “proscurendo sua atuação em tarefas de segurança cidadã”.\* Como a própria Comissão explica, “as empresas privadas só prestam serviços de segurança ou custódia de bens e valores, e não são um complemento ou um substituto das obrigações dos Estados-Membros na área da segurança cidadã, uma vez que a garantia dos direitos humanos ligados a esta última é uma responsabilidade não legível do Estado.”.\*\*

\* CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 367

\*\* CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 105.

### **Obrigação do Estado de garantir o direito de protesto**

A Corte IDH, em sua jurisprudência, analisa as ações que os Estados devem realizar após a atuação dos seus agentes em contextos do uso da força, a fim de cumprir a obrigação de garantir a vida e a integridade pessoal através da devida diligência e humanidade.<sup>72</sup> Assim, aponta que os Estados devem pres-

70 *Ibid.*, par. 170.

71 *Ibid.*, par. 170.

72 Corte IDH, Caso Nadege Dorzama e outros. República Dominicana, cit., par. 100; Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros. Venezuela, cit., par. 143.

tar serviços médicos aos feridos e comunicar sua condição aos familiares e amigos.<sup>73</sup>

Além disso, a obrigação geral de garantir cria a necessidade de “implementar mecanismos de controle e prestação de contas” e esta mesma obrigação, juntamente com o direito ao devido processo legal e o direito de acesso à justiça,<sup>74</sup> exigem que o dever de investigar e sancionar “qualquer violação ocorrida no âmbito de uma manifestação pública”, seja cumprido.<sup>75</sup> As ações de qualquer funcionário que tenha sido acusado do uso excessivo ou indiscriminado da força no contexto de um protesto, deverão ser acompanhadas de uma prestação de contas e não devem ficar impunes.<sup>76</sup>

### **Dever de prestar contas**

A Corte IDH estabeleceu em sua jurisprudência que é dever dos funcionários públicos em uma sociedade democrática prestar contas sobre suas ações no exercício de funções públicas.<sup>77</sup> Ao criar uma expectativa de prestação de contas, as ferramentas de controle da atuação estatal “permitem que as ações das forças de segurança sejam modeladas com base em parâmetros democráticos e compatíveis com o direito internacional dos direitos humanos”.<sup>78</sup> O Código de Conduta da ONU estabelece que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir e respeitar as disposições do Código, que devem fazer tudo o que estiver ao seu alcance para evitar violações do Código e que devem comunicar se tiverem conhecimento de uma violação ou possível violação do Código.<sup>79</sup> Esta cultura de responsabilidade e prestação

---

<sup>73</sup> Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros. Venezuela, cit., par. 143; Corte IDH, Caso Nadege Dorzama e outros. República Dominicana, cit., par. 100. Ver também ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 77.

<sup>74</sup> CADH, cit., artigos 1.1, 8, 25. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 245.

<sup>75</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 246. Ver também Corte IDH, Caso Nadege Dorzama e outros. República Dominicana, cit., par. 100; Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros. Venezuela, cit., par. 143.

<sup>76</sup> Ver OSCE, OIDDH, *Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos*, 2016, par. 176, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/230591.pdf>.

<sup>77</sup> Ver Corte IDH, Caso Kimel v. Argentina, Mérito, Reparaciones e Custas, Sentença de 2 de maio de 2008, Série C, nº. 177, par. 88, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf).

<sup>78</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 247.

<sup>79</sup> ONU, *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Adotado pela Assembleia Geral, Resolução 34/169, 17 de dezembro de 1979, Artigo 8, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>.

de contas deve ser amplamente promovida pelos governos, bem como por outros atores políticos nos Estados.<sup>80</sup>

A CIDH explicou o alcance da obrigação estatal de controlar as ações das forças de segurança no contexto dos protestos através de três dimensões:<sup>81</sup>

1. A responsabilidade dos Estados. A prestação de contas é um dever dos Estados e, portanto, gera responsabilidade para os governos: os funcionários devem desenhar operações que permitam seu controle, designar claramente as cadeias de comando, decisões e ações dentro do âmbito das operações, promover e sustentar investigações posteriores sobre possíveis violações dos direitos humanos.<sup>82</sup>
2. Os procedimentos administrativos de controle, investigação e sanção. O marco regulatório e o desenho institucional do sistema de segurança devem garantir o controle, investigação e sanção da ação policial em contextos de protestos sociais: os Estados devem ter procedimentos administrativos que estabeleçam os delitos e as sanções, respeitando as garantias das vítimas e dos funcionários sob investigação, e institucionalizar mecanismos de recebimento de denúncias.<sup>83</sup>
3. O controle diário da ação policial. As operações policiais devem permitir o controle regular como ferramenta para garantir o desenvolvimento das investigações e sanções judiciais e administrativas: os Estados devem adotar medidas concretas, como o registro e controle de inventários detalhados, a identificação e registro dos agentes designados para emitir ordens do uso da força e o registro das comunicações do pessoal policial durante as operações.<sup>84</sup>

As Relatorias da ONU sobre reuniões pacíficas e execuções extrajudiciais estabeleceram que os Estados devem implementar sistemas adicionais de supervisão extrajudicial - tais como um processo de investigação interna e um órgão de supervisão estatutária - que complementem o processo de

---

80 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 3.2.

81 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 247.

82 *Ibid.*, par. 248.

83 *Ibid.*, par. 249.

84 *Ibid.*, par. 250.

prestação de contas seguidos através dos procedimentos criminais, públicos e privados.<sup>85</sup>

No caso das Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, a Corte IDH constatou que houve um uso ilegítimo e excessivo da força por parte do Estado mexicano e ordenou como “medida de reabilitação, satisfação e não repetição”, a criação a nível federal de “um observatório independente que permita acompanhar a implementação de políticas em matéria de prestação de contas e monitoramento do uso da força” a nível federal e estadual, com a participação de membros da sociedade civil.<sup>86</sup> Para tanto, o Estado deve gerar sistemas de informação que lhe permitam avaliar, supervisionar e fiscalizar as operações policiais “antes, durante e após o uso da força”, bem como retroalimentar sobre as melhorias institucionais correspondentes.<sup>87</sup>

Em consonância com os critérios estabelecidos pela Corte, a Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais, destacou a supervisão independente e externa da polícia como uma boa prática, mas esclarece que, para ser eficaz, requer recursos, independência, transparência e informação, apoio político comunitário e participação da sociedade civil.<sup>88</sup>

## **Dever de investigar, julgar e sancionar**

No contexto do protesto social, os Estados devem investigar e julgar com prontidão, imparcialidade e independência os fatos originados pelo uso excessivo da força ou qualquer outra violação dos direitos humanos por agentes do Estado, por participantes do protesto ou por terceiros não relacionados ao protesto, a fim de sancionar os responsáveis e proporcionar reparações

---

<sup>85</sup> ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., pars. 94, 96 b) c) d). Ver também ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 3.1.

<sup>86</sup> Corte IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual em Atenco v. México*, cit., par. 356.

<sup>87</sup> *Ibid.*, pars. 13 e 356.

<sup>88</sup> ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 84. Anistia Internacional, nas suas *Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, também recomenda que “um órgão de controle externo, independente e imparcial seja mandatado para investigar pelo menos os incidentes mais graves envolvendo o uso da força (ou seja, os que resultaram em morte ou ferimentos graves), independentemente de ter ou não sido iniciada uma investigação criminal”. (Anistia Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley - Versión corta*, Países Bajos, Programa Policía y Derechos Humanos, noviembre 2016, p. 27, [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso\\_de\\_la\\_fuerza\\_vc.pdf?x45368](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x45368)).

aos afetados.<sup>89</sup> No caso de funcionários que possam legitimamente fazer uso da força, “suas ações devem ser investigadas perante o sistema de justiça comum, bem como através de uma investigação administrativa ou disciplinar para determinar sua responsabilidade”.<sup>90</sup> Além disso, as investigações sobre o uso excessivo da força devem estar abertas ao escrutínio público; o Estado deve dar uma explicação para as pessoas cidadãs e publicar o resultado da investigação.<sup>91</sup>

A Corte IDH declarou que “o Estado que deixa impunes as violações dos direitos humanos, também estaria deixando de cumprir seu dever geral de garantir o livre e pleno exercício dos direitos das pessoas sujeitas à sua jurisdição”.<sup>92</sup> A realização de uma investigação exaustiva foi indicada pela CIDH como uma “necessidade imperativa”, quando o direito à vida e à integridade física são violados no contexto de protestos, uma vez que o não fazer isso “gera um efeito intimidante” que impacta negativamente no exercício dos direitos de reunião pacífica, de livre associação e de expressão.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, cit., par. 149; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., par. 19; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 90. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., pars. 254, 257, 259, 266, 267; Corte IDH, *Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros. Venezuela*, cit., pars. 14 e 132; Corte IDH, *Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, cit., pars. 79-80; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 90; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 80.

<sup>90</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 255.

<sup>91</sup> Corte IDH, *Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, cit., par. 80. Veja também: CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 265.

<sup>92</sup> Corte IDH, *Caso Cantoral Benavidez Vs. Peru*, cit., par. 69; Corte IDH, *Caso “Panel Blanca” (Paniagua Morales e outros) vs. Guatemala*, Sentença de 25 de maio de 2001, Reparações e Custas, Série C, nº. 76, par. 198, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_76\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_76_esp.pdf); Corte IDH, *Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala*, Sentença de 19 de novembro de 1999, Mérito, Série C, n. 63, par. 99. Ver também: Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*, Sentença de 25 de novembro de 2000, Mérito, Série C, n. 70, par. 129, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_70\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf).

<sup>93</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 246.

## **Síntese das obrigações do Estado com respeito ao direito de protesto**

**Dever de respeito:** isto implica que os Estados têm a obrigação de se abster de impedir ou obstruir o exercício do direito de protesto social.

**Dever de proteger:** Os Estados têm a obrigação de proteger e facilitar legalmente o livre e pleno exercício do direito de protesto, o que implica implantar uma série de ações positivas destinadas a facilitar o seu gozo efetivo.

- O uso da força pode ser importante para garantir o direito de protesto e para proteger a vida e a integridade das pessoas participantes. Entretanto, o poder do Estado sobre o uso da força não é ilimitado, e se deve aderir estritamente aos princípios e normas internacionais.
- A falta de regulamentação adequada pode resultar no uso ilegítimo e excessivo da força que, além de envolver violações de direitos como a vida e a integridade física, pode implicar uma restrição inadequada do direito de reunião.

**Dever de garantia:** em contextos do uso da força, os Estados têm a obrigação de garantir a vida e a integridade pessoal das pessoas envolvidas.

No âmbito da obrigação de garantir o direito de protesto, devem ser implementados mecanismos para controlar, investigar e sancionar qualquer violação que ocorra como consequência do uso da força no contexto de uma manifestação pública.

**Prestação de contas:** Os Estados devem elaborar operações que facilitem o controle da ação policial, e a clareza na execução de ações e decisões que permitam a posterior avaliação e a atribuição de responsabilidades diante das violações dos direitos humanos.

- O sistema de segurança deve ser funcional ao controle e à investigação administrativa.
- A formulação das operações em contextos de protesto deve permitir o controle diário e o desenvolvimento de investigações judiciais e administrativas eficazes.

**Dever de investigar, julgar e sancionar:** no contexto do protesto social, os Estados devem investigar e julgar com prontidão, imparcialidade e independência, de forma pública e perante o sistema de justiça ordinária, os fatos originados pelo uso excessivo da força ou qualquer outra violação dos direitos humanos por agentes do Estado, por participantes do protesto ou por terceiros não relacionados a ele, a fim de sancionar os responsáveis e proporcionar reparações aos afetados. A violação do dever de investigar também tem um efeito intimidante para o exercício do direito de reunião pacífica.

## A PROTEÇÃO DO DIREITO DE PROTESTO EM NÍVEL CONSTITUCIONAL NOS ESTADOS ESTUDADOS

O direito ao protesto social é reconhecido na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras e México através da incorporação dos tratados de direitos humanos em seu direito interno e pela proteção de diferentes direitos em suas constituições. Estes seis países ratificaram a CADH<sup>94</sup> e o PIDCP,<sup>95</sup> tratados internacionais que protegem o direito de protesto e de reunião pacífica, e que fazem parte de seu ordenamento jurídico.<sup>96</sup>

---

94 A Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi ratificada pela Argentina em 14 de agosto de 1984, pelo Brasil em 9 de julho de 1992, pelo Chile em 10 de agosto de 1990, pela Colômbia em 28 de maio de 1973 e por Honduras em 5 de setembro de 1977 e pelo México em 2 de março de 1981 (Organização dos Estados Americanos [OEA], Convenção Americana sobre Direitos Humanos assinada na conferência especializada interamericana sobre direitos humanos [B-32], situação de assinaturas e ratificações, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)).

95 O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi ratificado pela Argentina em 8 de agosto de 1986, pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, pelo Chile em 10 de fevereiro de 1972, pela Colômbia em 29 de outubro de 1969, por Honduras em agosto de 1997 e pelo México em 23 de março de 1981 (United Nations Treaty Collection, *International Covenant on Civil and Political Rights*, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en)).

96 A Argentina, no artigo 75, parágrafo 22, reconhece que os tratados internacionais dos direitos humanos explicitamente mencionados, entre os quais estão a CADH e o PIDCP, têm hierarquia constitucional. No Brasil, o artigo 5 da Constituição declara que os tratados internacionais dos direitos humanos aprovados sob um procedimento específico têm valor constitucional. Entretanto, para os tratados internacionais assinados antes da mudança constitucional de 2004, e que não passaram por esse procedimento, o Supremo Tribunal Federal tem apontado que eles ocupam uma posição supralegal no sistema jurídico. No Chile, sua Constituição não menciona expressamente a ordem hierárquica dos tratados internacionais dos direitos humanos, mas o artigo 5 obriga o Estado a promover e respeitar os direitos reconhecidos na Constituição e nos tratados internacionais ratificados pelo Chile. No caso da Colômbia, o artigo 93 de sua Constituição estabelece que os tratados e convenções internacionais dos direitos humanos ratificados pelo Congresso prevalecem na ordem interna. No México, o Artigo 1 da Constituição estabelece que todas as pessoas gozarão dos direitos humanos reconhecidos na Constituição e nos tratados internacionais dos quais o Estado é parte, e no Artigo 133 é concebido o status de “Lei Suprema” aos tratados que estejam de acordo com a Constituição. Finalmente, em Honduras, o Artigo 16 da Constituição estabelece no artigo 16 que os tratados internacionais, uma vez aprovados pelo Congresso e entrados em vigor, fazem parte de seu direito interno. Constituição da Nação da Argentina, cit., Artigo 75 (22); Constituição da República Federativa do Brasil, cit., Artigo 5. Supremo Tribunal Federal do Brasil, Recurso Extraordinário 349.703-1 Rio Grande do Sul, 3 de dezembro de 2008, p. 4, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>; Supremo Tribunal Federal do Brasil, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.240 São Paulo, Relator Min. Luiz Fux, 20 de agosto de 2015, p. 9, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10167333>; Constituição Política da Repúbli-

Além disso, o reconhecimento do direito de protesto e sua proteção deriva, como nos tratados internacionais de direitos humanos, de outros direitos estabelecidos em suas cartas políticas. Assim, o Brasil,<sup>97</sup> Chile,<sup>98</sup> Honduras,<sup>99</sup> Colômbia,<sup>100</sup> e México<sup>101</sup> reconhecem expressamente em suas constituições o direito à reunião pacífica, além dos direitos à liberdade de expressão, de associação e os direitos políticos,<sup>102</sup> entre outros. Na Argentina, a Constituição Nacional não inclui o direito de reunião em seu catálogo de direitos, mas inclui direitos conexos, como o direito à liberdade de expressão<sup>103</sup>, o direito de petição às autoridades,<sup>104</sup> o direito de “associação para fins úteis”<sup>105</sup> e os direitos políticos.<sup>106</sup> A Corte Suprema de Justiça da Argentina reconheceu o direito de

---

ca do Chile, cit., artigo 5; Constituição Política da Colômbia, cit., Artigo 93; Constituição Política dos Estados Unidos do México, cit., artigos 1 e 133; Constituição Nacional de Honduras, cit., artigo 16.

97 Constituição da República Federativa do Brasil, cit., artigo 5º XVI: “Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

98 Constituição Política da República do Chile, cit., Artigo 19(13): “O direito de se reunir pacificamente sem permissão prévia e sem armas. As reuniões em praças, ruas e outros locais de uso público reger-se-ão pelas disposições gerais de polícia”.

99 Constituição Nacional de Honduras, cit., Artigo 78: “As liberdades de associação e reunião são garantidas, desde que não sejam contrárias à ordem pública e aos bons costumes”. Artigo 79: “Toda pessoa tem o direito de se reunir com outras, pacificamente e sem armas, em manifestação pública ou em assembleia temporária, em relação aos seus interesses comuns de qualquer tipo, sem a necessidade de aviso prévio ou permissão especial. As reuniões ao ar livre e as de caráter político podem estar sujeitas a um regime especial de permissão com o único objetivo de garantir a ordem pública.

100 Constituição Política da Colômbia, cit., Artigo 37: “Qualquer parte do povo pode se reunir e se manifestar publicamente e pacificamente. Somente a lei pode estabelecer expressamente os casos em que o exercício deste direito pode ser limitado”.

101 Constituição Política dos Estados Unidos do México, cit., Artigo 9: “O direito de associar-se ou reunir-se pacificamente para qualquer propósito lícito não pode ser restringido; mas somente os cidadãos da República podem fazê-lo para participar dos assuntos políticos do país. Nenhuma reunião armada terá o direito de deliberar. Artigo 29 “Uma assembleia ou reunião cujo objetivo seja fazer uma petição ou protesto contra algum ato, a uma autoridade, não será considerada ilegal e não poderá ser dissolvida, se não forem proferidos insultos contra a autoridade, nem violência ou ameaças usadas para intimidá-la ou forçá-la a resolver na direção desejada”.

102 Constituição da República Federativa do Brasil, cit., art. 5º, IV, IX, XVII e XVIII, todo o Capítulo IV, e art. 220; Constituição Política da República do Chile, cit., artigos 19(12) (14) (15); Constituição Nacional de Honduras, cit., artigos 37, 72 e 78; Constituição Política da Colômbia, cit., artigos 20, 38, 40 e 107; Constituição Política do México, cit., artigos 6, 7, 35.

103 Constituição da Nação da Argentina, cit., Artigo 14.

104 *Ibid.*

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*, artigo 37.

reunião como um direito constitucional não enumerado ou explícito que está entre “os da mais alta hierarquia”.<sup>107</sup>

Outros tribunais constitucionais ou cortes supremas nos países estudados decidiram sobre a importância do direito de protesto e sua relação com outros direitos humanos. Assim, o Supremo Tribunal Federal do Brasil apontou que “a liberdade de reunião traduz meio vocacionado ao exercício do direito à livre expressão das ideias, configurando, por isso mesmo, um precioso instrumento de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, nela incluído o insuprimível direito de protestar”.<sup>108</sup> Este Tribunal também qualificou o direito de reunião como um elemento necessário para a participação ativa da sociedade civil no processo político e na tomada de decisões do Estado.<sup>109</sup>

Na Colômbia, a Corte Constitucional ajudou a especificar o alcance do direito de reunião e também a fundamentar a importância do protesto social,<sup>110</sup> estabelecendo que o direito de reunião e manifestação pública é um direito fundamental que está inter-relacionado com outros direitos

---

**107** A Corte Suprema explicou que o direito de reunião “emana tacitamente dos artigos 14 [de petição às autoridades] e 33 [‘As declarações, direitos e garantias enumeradas na Constituição não devem ser entendidas como uma negação de outros direitos e garantias não enumeradas; mas que decorrem do princípio da soberania do povo e da forma republicana de governo’]”. Corte Suprema de Justiça da Argentina, Sentença Antonio, Sofía e outros (Sentenças: 243:504), Vol. IV, 23 de março de 1959, <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=51102>. Ver também Corte Suprema de Justiça da Argentina, Sentença Comitê Radical Ação c/ Resolução do Chefe de Polícia da Capital, 5 de novembro de 1929. Sentenças (156:81), <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html?tomo=156&pagina=81>.

**108** Supremo Tribunal Federal, Sentença Eletrônica DJe-102 DIVULG 28-05-2014 PÚBLICO 29-05-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00041, ADPF 187/DF Rel. Min. Celso de Mello, 15 de junho de 2011, p. 63, [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20187%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20187%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)

**109** *Ibid.*, pp. 73 e 74. Ver também Agencia Brasil, “STF libera realização de passeatas que defendem a legalização do uso de drogas”, Débora Zampier, 15 de junho de 2011, <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-15/stf-libera-realizacao-de-passeatas-que-defendem-legalizacao-do-uso-de-drogas>.

**110** Para uma discussão a esse respeito, consulte Germán Alfonso López Daza, El derecho a la protesta social en Colombia: análisis conceptual y jurisprudencial, *Revista Jurídica Plegarius*, 18 (1), 2019, <https://vlex.com.co/vid/derecho-social-protest-colombia-851668295>; ver também Juan Camilo Cediél Borrero, David Fernando Manrique Vargas e Alex Jamith Cano Gómez, Protesta social en Colombia: las vías de hecho como limitante. Análisis normativo y jurisprudencial, *Revista Erasmus Semillero de Investigación*, 2017, <https://core.ac.uk/download/pdf/229710348.pdf>

fundamentais, como a participação política e a liberdade de expressão.<sup>111</sup> A Corte também afirmou que “o protesto social tem a função democrática de chamar a atenção das autoridades e da opinião pública para um problema específico e para as necessidades de certos setores, geralmente minorias, de modo que sejam levados em consideração pelas autoridades”.<sup>112</sup> A Corte também reconheceu que o protesto tem várias modalidades, afirmando que a Constituição colombiana “garante o direito de se reunir publicamente tanto na dimensão estática (reunião) quanto na dimensão dinâmica (mobilização), tanto individual quanto coletivamente”.<sup>113</sup>

No México, a Suprema Corte de Justiça apontou que uma forma de exercer a liberdade de expressão é “na via pública através de uma reunião de um grupo de pessoas”.<sup>114</sup> Além disso, reconhece que “as mobilizações sociais ou reuniões de pessoas são uma forma de expressão onde as diferentes dimensões do direito de se expressar estão inter-relacionadas, o que necessariamente tem um impacto sobre outros direitos humanos, como o da associação ou da reunião pacífica”.<sup>115</sup>

---

111 Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-009 de 7 de março de 2018, expedientes D-11747 e D-11755 (acumulados), M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-009-18.htm#:~:text=C%2D009%2D18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Los%20derechos%20a%20la%20reuni%C3%B3n,a%20la%20libertad%20de%20expresi%C3%B3n>; Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-742, de 26 de setembro de 2012, Arquivo D-8991, MP María Victoria Calle Correa, Ponto 4.1, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm#:~:text=%E2%80%9CToda%20parte%20del%20pueblo%2C%20puede,el%20ejercicio%20de%20este%20derecho.%E2%80%9D>; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-366 de 27 de junio de 2013, Expediente T-3779365, M. P. Alberto Rojas Ríos, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-366-13.htm#:~:text=T%2D366%2D13%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20Colombia%20el%20derecho%20a,parte%20del%20bloque%20de%20constitucionalidad>.

112 Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-742/12, cit., par. 4.2.

113 *Ibid.*, par. 4.3; Corte Constitucional da Colômbia, Sentença T-366/13, cit., par. 3.

114 Suprema Corte de Justiça da Nação, Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 25/2016 e seus acumulados 27/2016 e 28/2016 de 27 de março de 2017, 9 de novembro de 2017, Ministro Alberto Pérez Dayán, Considerando Sexto (3), [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5504058&fecha=09/11/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504058&fecha=09/11/2017).

115 *Idem.*

## Síntese das conclusões sobre a regulamentação constitucional do direito de protesto

Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras e México, ao ratificar a CADH e o PIDCP, entre outros tratados internacionais dos direitos humanos, incorporaram o direito de protesto e reunião pacífica em seus marcos normativos nacionais.

Brasil, Chile, Colômbia, Honduras e México reconhecem expressamente o direito à reunião pacífica em suas constituições. A Argentina não o inclui explicitamente em sua Constituição, mas o direito de reunião é igualmente protegido como um direito não enumerado e através de outros direitos relacionados.

### **Limitações ao direito de protesto a nível constitucional**

Apesar do reconhecimento constitucional do direito de protesto, algumas estruturas constitucionais estudadas incorporam, nesse nível, limitações ao exercício do direito que são incompatíveis com as obrigações internacionais do Estado. Em particular, o Chile estabelece que as disposições policiais podem regular o protesto, desafiando o princípio da legalidade; Honduras condiciona o direito de reunião de acordo com os “bons costumes” e não de acordo com o caráter “pacífico”; e o México restringe às estrangeiras e aos estrangeiros o exercício deste direito quando se trata de assuntos políticos.

A Constituição chilena, embora reconheça o direito de se reunir pacificamente sem “autorização prévia”, estabelece que as reuniões “em praças, ruas e outros locais de uso público serão regidas pelos regulamentos policiais”.<sup>116</sup> Esta autorização à Polícia para regular as reuniões em locais de uso público é contrária ao direito internacional dos direitos humanos, segundo o qual o exercício do direito de protesto só pode estar sujeito a restrições previstas por lei.<sup>117</sup> Além disso, como o Instituto Nacional de Direitos Humanos do Chile (INDH) observou, “a regulamentação [pela polícia] do direito de reunião também contradiz o princípio da reserva legal” da Constituição chilena, “segundo o qual a regulamentação e limitação dos direitos fundamentais deve

116 Constituição Política da República do Chile, cit., artigo 19 (13).

117 CADH, cit., artigo 15; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., Artigo 21. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., pars. 31-45; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 39-41.

ser estabelecida por lei”.<sup>118</sup> Entretanto, tanto o Tribunal Constitucional quanto a Controladoria Geral da República têm se pronunciado sobre o assunto, apontando que a regulamentação do direito de reunião por disposições gerais da polícia constitui uma exceção ao princípio da reserva legal constitucional.<sup>119</sup> Ditas decisões não fazem referência às obrigações internacionais de direitos humanos com as quais o Estado chileno deve cumprir.

Ao contrário do caso chileno, a Constituição colombiana, que também se refere à limitação do exercício do direito de reunião, afirma exhaustivamente que “somente a lei pode estabelecer expressamente os casos em que o exercício deste direito pode ser limitado”.<sup>120</sup> Além disso, a Constituição estabelece que os direitos fundamentais devem ser regulamentados pelo Congresso da República através de leis estatutárias.<sup>121</sup> Assim, a Corte Constitucional da Colômbia declarou em sua jurisprudência que os direitos de reunião pacífica e manifestação pública são direitos fundamentais que devem ser regulamentados por procedimentos da lei estatutária e não pelos da lei ordinária.<sup>122</sup>

Por outro lado, a Constituição de Honduras prevê que as liberdades de associação e reunião sejam garantidas “desde que não sejam contrárias à ordem pública e aos bons costumes”.<sup>123</sup> Condicionar a liberdade de reunião com termos amplos e vagos como “bons costumes” é contrário ao direito

---

**118** INDH, *Las manifestaciones públicas y la protesta social: consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos*, Ata aprovada pelo Conselho do Instituto Nacional de Direitos Humanos em 27 de agosto de 2012, Sessão 111, p. 9, <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/09/INDH-Manifestaciones-y-protesta.pdf>.

**119** Tribunal Constitucional do Chile, Sentença Rol. 239-96, de 16 de julho de 1996, considerando o artigo 9º, <https://www.tribunalconstitucional.cl/expediente>; Controladoria Geral da República, Parecer 78.143 de 14 de dezembro de 2011, <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/078143N11/html>.

**120** Constituição Política da Colômbia, cit., artigo 37.

**121** A Constituição colombiana estabelece a reserva da lei estatutária sobre direitos fundamentais no artigo 152, que estabelece que “por meio de leis estatutárias, o Congresso da República regulará as seguintes matérias: a) Direitos e deveres fundamentais das pessoas e os procedimentos e recursos para sua proteção”, e no artigo 153, que estabelece que “a aprovação, modificação ou revogação das leis estatutárias exigirá a maioria absoluta dos membros do Congresso e deve ser realizada dentro de uma única legislatura. Tal procedimento deve incluir uma revisão prévia, pela Corte Constitucional, da exigibilidade do projeto. Qualquer cidadão pode intervir para defendê-la ou contestá-la” (Constituição Política da Colômbia, cit., artigo 152 inciso 1 e artigo 153). Ver também Tribunal Constitucional da Colômbia, Sentencia C-223/17, cit., 4.5.

**122** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223/17, cit., 4.5.7, 4.8.5.

**123** Constituição Nacional de Honduras, cit., artigo 78.

internacional dos direitos humanos, que obriga os Estados a respeitar, proteger e garantir a reunião pacífica.<sup>124</sup>

Finalmente, no México, a Constituição restringe o exercício deste direito pelas pessoas estrangeiras, afirmando que “o direito de se associar ou reunir pacificamente para qualquer fim legal não pode ser restringido; mas somente os cidadãos da República podem fazê-lo para participar dos assuntos políticos do país”.<sup>125</sup> Esta disposição deve ser lida em conjunto com o artigo 33 da Constituição, que proíbe a participação das pessoas estrangeiras nos assuntos políticos do país.<sup>126</sup> A Relatoria da ONU sobre reunião pacífica se referiu com preocupação ao Artigo 33 da Constituição Mexicana, pois “pode ser interpretado no sentido de que nega aos não cidadãos o direito de reunião pacífica”.<sup>127</sup> Os parâmetros internacionais são claros: tanto cidadãos quanto não cidadãos têm o direito de se reunir pacificamente.<sup>128</sup> Mesmo que a limitação constitucional se aplicasse apenas às reuniões sobre assuntos políticos, ela é contrária ao princípio da não discriminação que deve se aplicar especialmente ao direito de protesto,<sup>129</sup> ao excluir estrangeiros de participar em assuntos políticos no país através de reuniões e manifestações, contrariando os parâmetros internacionais referidos.<sup>130</sup> Além disso, o termo “assuntos políticos” é tão vago e amplo que pode ser interpretado para incluir quase todo tipo de protesto, já que os protestos sociais, por definição, quase sempre incluem uma reivindicação de direitos, o que poderia ser facilmente considerado como um “assunto político”.

---

**124** Ver neste capítulo, “Parâmetros Internacionais” e no Capítulo II, “Definição de reunião pacífica e sua relação com o uso da força”; CADH, cit., artículo 15; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artigo 21.

**125** Constituição Política do México, cit., artigo 9.

**126** O artigo 33 estabelece que “os estrangeiros não podem, de forma alguma, interferir nos assuntos políticos do país”.

**127** ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/26/29, cit., par. 23.

**128** Ver *supra* neste capítulo “Parâmetros internacionais: protesto social no direito internacional dos direitos humanos”; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 5.

**129** Ver neste capítulo “Parâmetros internacionais: protesto social no direito internacional dos direitos humanos”; CADH, cit., artigo 24; ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cit., artigo 3; ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, cit., artigo 1. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 46; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 8, 24, 100; OSCE/OIDDH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., pars. 2.5; 46-60.

**130** Ver neste capítulo “Parâmetros internacionais: protesto social no direito internacional dos direitos humanos”; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 5; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 23.

## **Síntese das conclusões sobre as limitações**

### **ao direito de protesto a nível constitucional**

A Colômbia é o único país que, de acordo com os parâmetros internacionais, declara especificamente que as limitações ao exercício do direito de reunião só podem ser estabelecidas por lei e de forma expressa.

A Constituição chilena autoriza à polícia a regular reuniões em locais de uso público, em contradição com os parâmetros internacionais que estabelecem que qualquer restrição ao direito de reunião deve ser estabelecida por lei.

A Constituição hondurenha estabelece que o direito de reunião e associação pode ser limitado nos casos em que seja contrário à ordem pública e à moral, o que é contrário ao direito internacional dos direitos humanos que obriga os Estados a respeitar, proteger e garantir as reuniões, desde que sejam pacíficas.

A Constituição mexicana restringe o direito de reunião das pessoas estrangeiras se isso implica na participação nos assuntos políticos do país, contrariando os parâmetros internacionais sobre o direito de protesto e o princípio da não-discriminação.



# **CAPÍTULO**

Uso da força  
no protesto social:  
análise da normativa  
nacional à luz dos  
parâmetros internacionais

## MARCO NORMATIVO INTERNO E PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

### Parâmetros internacionais

O direito internacional exige que os Estados tenham um marco normativo que regule o uso da força de acordo com os parâmetros internacionais,<sup>1</sup> o que constitui uma importante medida preventiva para evitar o abuso da força.<sup>2</sup> Nesse sentido, os Princípios Básicos da ONU estabelecem que “os governos e os organismos de aplicação da lei devem adotar e implementar regras e regulamentos relativos ao uso da força e de armas de fogo contra pessoas por funcionários responsáveis pela aplicação da lei”.<sup>3</sup> Para os Estados das Américas, o Sistema Interamericano também estabeleceu que o princípio da legalidade implica a obrigação do Estado de “sancionar normas com hierarquia de lei” que regulam a atuação das forças de segurança no desempenho de suas funções.<sup>4</sup> A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) alertou para as deficiências em vários países da região “onde não existem normas claras e bem definidas que estabeleçam os poderes e limites da polícia em suas intervenções”, uma vez que os procedimentos policiais são geralmente regulamentados administrativamente, através de regulamentos, diretrizes ou ordens de serviço.<sup>5</sup> A este respeito, a CIDH chama a atenção para a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que estabelece

1 Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru, Sentença de 17 de abril de 2015, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Série C, nº. 292, par. 265, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_292\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_292_esp.pdf); ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 1;

2 Ver *supra* Capítulo I, seção “O uso da força e direito de protesto”; Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., par. 66; Corte IDH, Caso Irmãos Landeta Mejías e outros vs. Venezuela, cit., par. 126; Corte IDH, Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana, cit., par. 80; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., par. 53; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 28.

3 ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 1.

4 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 8; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 97; Corte IDH, Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana, cit., par. 80; Corte IDH, Caso Família Barrios vs. Venezuela, Sentença de 24 de novembro de 2011, Mérito, Reparações e Custas, Série C, nº. 237, par. 49, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_237\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_237_esp.pdf).

5 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 96.

claramente que qualquer limitação ou restrição ao exercício dos direitos humanos “deve ser objeto de lei, tanto no sentido formal quanto material”.<sup>6</sup>

A regulamentação sobre o uso da força no contexto de manifestações públicas deve ter como objetivo proteger o direito de protesto, para que as forças de segurança que atuem no contexto de um protesto o façam “com a certeza de que sua obrigação é proteger os participantes em uma reunião pública ou em uma manifestação ou concentração, na medida em que eles estejam exercendo um direito”.<sup>7</sup> Como explica a CIDH, as normas devem ser “claras em sua formulação, coerentes entre si, em conformidade com as normas internacionais, e devem ser sempre interpretadas em favor daqueles que desejam exercer este direito”.<sup>8</sup>

Os Estados têm a obrigação de dar a conhecer os deveres e responsabilidades dos funcionários públicos e das forças de segurança que trabalham no contexto de protestos através do desenvolvimento de protocolos específicos de ação.<sup>9</sup> A CIDH explica que o desenvolvimento de regras de atuação delimitadas é necessário devido ao fato de que a atuação em manifestações “têm uma lógica diferente das outras rotinas”, e que os protestos “concentram práticas que violam vários direitos fundamentais, de modo que a definição de regras de conduta claras pode levar ao desenvolvimento de mecanismos e órgãos de controle mais apropriados”.<sup>10</sup> Os legisladores e formuladores de políticas públicas devem ter em mente que, pela natureza do trabalho das forças de segurança, elas podem operar em situações em que devem tomar decisões em questão de segundos, em condições complexas e perigosas, onde os direitos humanos fundamentais estão em jogo.<sup>11</sup> Por isso é tão importante que a normativa que as orienta seja clara ao estabelecer “as circunstâncias que justificam o uso da força no âmbito de protestos, bem como o nível de força aceitável para lidar com diversas ameaças”.<sup>12</sup> As normas e regulamentações devem ser tão específicas quanto possível, a fim de reduzir a possibilidade de interpretação ou discricionariedade na sua aplicação.

---

6 *Idem.*

7 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 79; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 193.

8 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 91.

9 *Ibid.*, par. 158.

10 *Idem.*

11 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos: sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*, cit., p. iii. Ver também OSCE/OIDDHH e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., par. 146.

12 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 127.

A fim de cumprir o princípio da legalidade, a normativa que rege o uso da força deve ser publicada e colocada à disposição do público.<sup>13</sup> Como explica a CIDH, a

... ausência de um marco jurídico claro e devidamente divulgado entre a população, e que constitua a base para a formação dos membros das forças policiais, favorece a discricionariedade na atuação dos agentes estatais nesta matéria, criando as condições para que se produzam situações de desvio ou abuso de poder.<sup>14</sup>

Os Estados devem “divulgar proativamente” informações relacionadas à gestão das manifestações, incluindo leis, regulamentos, informações sobre as responsabilidades e procedimentos dos organismos e órgãos que as administram, os procedimentos operativos e as políticas padrão, bem como os tipos de equipamentos utilizados para essas funções.<sup>15</sup> Na mesma linha, os Estados também devem “gerenciar a informação de modo que seja exaustiva e fácil de obter e [...] responder prontamente e de forma abrangente a todos os pedidos de informação”.<sup>16</sup>

### Síntese dos parâmetros

O princípio da legalidade implica a obrigação do Estado de sancionar normas com hierarquia de lei e de acordo com os parâmetros internacionais que regulam as ações das forças de segurança no que diz respeito ao uso da força.

Os Estados também têm a obrigação de elaborar protocolos ou regulamentos específicos que não deixem margem para interpretações errôneas ou discricionariedade na sua aplicação.

O princípio da legalidade exige que a normativa seja tornada pública e que os Estados promovam a divulgação e o conhecimento das normas que regulam os direitos das pessoas manifestantes e a atuação das forças de segurança em contextos de protesto.

13 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 57.

14 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 96.

15 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., pars. 79-82.

16 *Ibid.*, par. 82(b).

## **Análise da normativa nacional**

Esta seção apresenta um breve resumo da normativa existente nos seis países estudados em relação ao direito de protesto e ao uso da força pelas forças de segurança do Estado na manutenção da ordem pública. Isto é feito, em primeiro lugar, para apresentar os diferentes instrumentos normativos que serão analisados em seções posteriores e, em segundo lugar, para analisar, em nível geral, se os países cumprem o princípio de legalidade no sentido de ter um marco normativo que regule o uso da força (em uma seção posterior deste capítulo analisaremos se a normativa inclui e define, de acordo com os parâmetros internacionais, o princípio de legalidade). Em particular, será examinado se os países têm normas com hierarquia de lei e com protocolos ou outra normativa, como regulamentos de ação sobre o assunto, e se esta normativa é acessível ao público. A normativa identificada para análise neste relatório não pretendem incluir todas as iniciativas legislativas e regulamentações internas que existem nos seis países em estudo, mas sim refletir as regulamentações que são acessíveis ao público nos sites oficiais do governo e que se entende que estão atualmente em vigor. A normativa estudada inclui legislação, decretos executivos, diretrizes, protocolos e regulamentos internos das forças de segurança. A normativa é discutida com mais detalhes descritivos no Anexo Único.

Nota sobre os sistemas de governo e as estruturas legislativas. Os seis países estudados têm marcos jurídicos muito diferentes para garantir o direito de protesto e para regulamentar o uso da força neste contexto. Argentina, Brasil e México possuem sistemas federais de governo, com autonomia legislativa para suas províncias/estados, o que resulta na coexistência de diferentes instâncias possíveis de regulamentação do direito de protesto e do uso da força a nível interno. A situação é diferente no Chile, Colômbia e Honduras, onde a estrutura governamental centralizada resulta em legislação e normativa nacional, que desempenham um papel predominante na regulamentação desses países. Para a análise, este relatório examina principalmente a normativa nacional em todos os países, que estão resumidas nesta seção. No caso de países com sistemas federais, como mencionado no Capítulo I, algumas anotações serão incluídas quando relevantes para a análise, mas deve ser enfatizado que isto é incluído para complementar a análise nacional e não representa um estudo abrangente da regulamentação provincial/estatal nesses países.

## ■ Argentina

Na Argentina, não foi identificada nenhuma legislação ou outra normativa específica de acesso público em nível nacional que regule o uso da força no contexto da ordem pública, incluindo as manifestações ou protestos sociais. Existe um marco de referência para as ações das forças de segurança através da incorporação do Código de Conduta das Nações Unidas (Código de Conduta da ONU) à normativa argentina pela Lei de Segurança Interna de 1991.<sup>17</sup> No entanto, os regulamentos das forças de segurança que, segundo a Lei de Segurança Interna, devem incorporar as recomendações do Código de Conduta ONU, não são acessíveis ao público. Por exemplo, o *Reglamento Geral de Armas e Tiro da Policía Federal Argentina*, referido tanto na normativa<sup>18</sup> como nas sentenças dos tribunais argentinos,<sup>19</sup> não foi localizado em nenhum site oficial de busca de normativa argentina<sup>20</sup> e, portanto, não foi objeto de análise neste trabalho.

Além da Lei de Segurança Interna, a Lei Orgânica da Policía Federal Argentina de 1958 e seus respectivos Regulamentos<sup>21</sup> referem-se de forma geral ao uso da força. Em particular, a lei estabelece que a Policía Federal, “como representante da força pública, pode fazer uso da força para cumprir

17 Congresso Nacional da Argentina, Lei 24.059, Lei de Segurança Interna, 18 de dezembro de 1991, artigo 22, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm#:~:text=Sancionada%3A%20Diciembre%2018%20de%201991,Promulgada%3A%20Enero%206%20de%201992.&text=ARTICULO%201%20C2%BA%20E2%80%94%20La%20presente%20ley,a%20garantizar%20la%20seguridad%20interior>. Ver também Ministério da Justiça, Segurança e Direitos Humanos, Decreto 637/2003, Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Fica estabelecido que a Policía Federal Argentina, a Gendarmería Nacional, a Prefeitura Naval Argentina e o Serviço Penitenciário Federal deverão apresentar um relatório anual sobre as medidas adotadas para a divulgação e implementação do referido Código, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 17 de dezembro de 1979, 19 de março de 2003, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-637-2003-83355>.

18 Ver, por exemplo, Ministério da Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019. RESOL-2019-1231-APN-MSG, 20 de dezembro de 2019, artigo 2, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224>.

19 Por exemplo, foram pesquisados no: Diário Oficial da República Argentina, <https://www.boletinoficial.gob.ar>; Informação Legislativa e Documental da Argentina, <http://www.infoleg.gob.ar>; Sistema Argentino de Informação Jurídica (SAIJ), <http://www.saij.gob.ar>; e Argentina.gob.ar, <https://www.argentina.gob.ar/>.

20 *Idem*.

21 Policía Federal, Decreto Nacional 6.580/1958, Decreto Regulamentador da Lei Orgânica da Policía Federal, 30 de abril de 1958, Capítulo IV, <http://www.saij.gob.ar/6580-nacional-decreto-reglamentario-ley-organica-federal-police-dn19580006580-1958-04-30/123456789-0abc-085-6000-8591soterced>.

suas funções”.<sup>22</sup> Da mesma forma, relevante para o contexto de protesto, esta lei estabelece que na Capital Federal a Polícia Federal tem a função de zelar pela manutenção da ordem pública, bem como o poder de intervir na realização das reuniões públicas.<sup>23</sup>

A Resolução 1231/19 do Ministério da Segurança estabeleceu que deveria ser elaborado um protocolo que regulasse de forma abrangente o uso de armas eletrônicas menos letais,<sup>24</sup> mas até junho de 2021, este ainda não havia sido emitido.

Além disso, no decorrer desta pesquisa observou-se que várias das normativas não eram acessíveis através dos sites oficiais do governo,<sup>25</sup> como: as ordens do dia da Polícia Federal e os Critérios Mínimos para o desenvolvimento de protocolos de atuação das forças policiais e das forças de segurança federais em manifestações públicas do Ministério da Segurança, que foram

---

22 Presidente Provisório da Nação Argentina, Decreto-Lei 333/1958, Lei Orgânica da Polícia Federal, 30 de janeiro de 1958, artigos 6 e 8, <http://www.saij.gob.ar/333-nacional-ley-organica-policia-federal-Ins0001687-1958-01-14/123456789-0abc-defg-g78-61000scanyel>.

23 *Ibid.*, artigos 4 e 6.

24 Ministério da Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019, RESOL-2019-1231-APN-MSG, 20 de dezembro de 2019, Artigo 4, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224>.

25 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 86. Ver também Ministério da Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019, cit., considerandos e artigo 2º, onde se faz referência ao Regulamento de armas e tiros da Polícia Federal; Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), *El derecho a la protesta social en la Argentina*, 2017, p. 24, [https://www.cels.org.ar/protestasocial/pdf/CELS\\_Protesta\\_Arg.pdf](https://www.cels.org.ar/protestasocial/pdf/CELS_Protesta_Arg.pdf), onde se faz referência a diversas normas que regulam a ação policial na Argentina, a saber: Ordem do Dia Interna 231 da Polícia Federal, 17/12/2003; Ordem do Dia Interna 163 da Polícia Federal, 09/07/2004; Ordem do Dia Interna 184 da Polícia Federal, de 10/02/2006: “Reglas de actuación para el personal policial encargado del mantenimiento del orden público con motivo o en ocasión de concentraciones de personas”; Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2019 – Capítulo Grandes Despliegues, mínimas responsabilidades*, 2019, p. 177, <https://www.cels.org.ar/informe2019/minimasresponsabilidades.html>; Direção de Aperfeiçoamento Profissional - Programa sobre o Uso da Força e o Uso de Armas de Fogo, Ministério da Segurança Nacional, “Legislación de la República Argentina sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego”, <https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/2016/03/Legislation-of-Arentina-On-Use-of-Force-and-Firearms.pdf?x96812>; Centro de Informação Judicial, Caso Mariano Ferreyra: divulgados os fundamentos da sentença que condenou José Pedraza a 15 anos de prisão, 17 de junho de 2013, <https://www.cij.gov.ar/nota-11666-Caso-Mariano-Ferreyra--difundieron-los-fundamentos-de-la-sentencia-que-conden--a-Jos--Pedraza-a-15-a-os-de-privi-n.html>, se faz referência à Ordem do Dia 231, de 17.12.2003; Ordem do Dia 184, de 02/10/2006; Ordem do Dia 126, de 15/07/2004; Ordem do Dia 163, de 07/09/2004; entre outras.

mencionadas na literatura secundária ou na jurisprudência, bem como o Regulamento de Armas e Tiro da Polícia Federal mencionado acima.<sup>26</sup>

Os Critérios Mínimos mencionados acima e emitidos pelo Ministério de Segurança da Argentina em 2011, de acordo com informações apresentadas à CIDH em 2015, estabelecem diretrizes para a intervenção policial tanto em manifestações planejadas como espontâneas.<sup>27</sup> Nessa informação apresentada à CIDH, o Estado argentino indicou que

... este protocolo enquadra-se dentro do paradigma da segurança democrática que implica o aprofundamento de uma prática que consiste em promover uma atuação das forças de segurança face às manifestações públicas que garanta o respeito e a proteção dos direitos dos participantes, bem como das pessoas não envolvidas na manifestação.<sup>28</sup>

Entretanto, a validade e aplicabilidade desta normativa nos níveis federal e provincial não estão claras, em parte porque os Critérios Mínimos e documentos relacionados não são de acesso ao público. De acordo com as informações recebidas pela CIDH, nem a polícia provincial nem as forças federais haviam mostrado progresso em 2015 no desenvolvimento de protocolos para adaptar seus princípios de ação aos Critérios Mínimos, e o processo de elaboração de protocolos para as forças federais encontrava-se paralisado desde 2013.<sup>29</sup>

Dada a impossibilidade de acessar os regulamentos acima mencionados, foi feito um pedido à Polícia Federal Argentina,<sup>30</sup> mas nenhuma resposta foi recebida. Esta mesma impossibilidade de acessar uma grande parte da normativa que orienta a ação policial, tem sido identificada e denunciada por outras organizações. Por exemplo, foi apontado que a maioria das normas que orientam a ação policial “estão física e temporariamente dispersas em resoluções ministeriais ou regulamentos internos, e uma parte substancial

---

<sup>26</sup> Por exemplo, foi pesquisado no: *Boletín Oficial de la República Argentina*, <https://www.boletinoficial.gob.ar>; Informações legislativas e documentais da Argentina, <http://www.infoleg.gob.ar>; Sistema Argentino de Informação Jurídica (SAIJ), <http://www.saij.gob.ar>; e Argentina.gob.ar, <https://www.argentina.gob.ar/>.

<sup>27</sup> CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 86.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> *Ibid.*, par. 88.

<sup>30</sup> Este pedido de acesso às informações foi recebido pelo Ministério da Segurança em 18 de janeiro de 2021 e seu número de referência é EX-2021-04791760-APN-DNAIP#AAIP.

está contida em ordens que não são publicadas fora do âmbito das forças de segurança”.<sup>31</sup>

Nota sobre a normativa provincial. A província do Chaco adotou, em 2015, os referidos Critérios Mínimos através da Lei 7710: Critérios Mínimos sobre a ação das forças policiais de segurança em manifestações públicas.<sup>32</sup>

É devido a esta incorporação legal que a província do Chaco faz, da única normativa ou iniciativa que se entende existe ou existiu em nível nacional na Argentina sobre o uso da força no contexto de protesto (embora se reitere que sua existência não pôde ser confirmada em sites oficiais nacionais de acesso público), que se optou por revisar esta normativa, que será chamada de Critérios Mínimos do Chaco. Segundo informações de organizações da sociedade civil argentina, a Lei 7710 é a única lei em nível nacional que incorpora os Critérios Mínimos Nacionais, e isso faz da província de Chaco a “ jurisdição que tem a norma mais completa e de mais alto nível em matéria de regulamentação da ação policial em protestos sociais.”<sup>33</sup>

## ■ Brasil

O Brasil não possui legislação federal de caráter geral que regule o uso da força pelas forças de segurança no contexto da ordem pública, mas possui uma lei federal, a Lei 13.060 de 2014, que regulamenta especificamente o uso de armas menos letais pelos agentes de segurança pública<sup>34</sup> (Lei de Armas Menos Letais). A Lei Federal 13.675 de 2018, que estabelece a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social com o propósito de “preservar a ordem e segurança públicas”, determina “priorizar políticas de redução da letalidade violenta” como um dos objetivos desta política.<sup>35</sup>

---

31 CELS, *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2019 – Capítulo Grandes Despliegues, mínimas responsabilidades*, cit., p. 184.

32 Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 7710, Critérios mínimos sobre a atuação das forças policiais de segurança em manifestações públicas, 11 de novembro de 2015, <http://observatoriovsp.chaco.gov.ar/backend/carpeta/Ley%207710.pdf>.

33 CELS, *El derecho a la protesta social en la Argentina*, cit., p. 25.

34 Congresso Nacional do Brasil, Lei 13.060, Regulamenta o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm)

35 Congresso Nacional do Brasil, Lei 13.675, Regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do artigo 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); altera a Lei Complementar 79, de 7 de janeiro de

Além disso, o Brasil tem dois instrumentos emitidos pelo governo federal com diretrizes gerais sobre o uso da força e sobre a ação policial em protestos. A Portaria Conjunta 2010 do Ministro da Justiça e do Ministro da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Portaria Interministerial sobre o Uso da Força), estabelece diretrizes sobre o uso da força e das armas de fogo pelos agentes de segurança pública federal, embora não inclua nada específico sobre o contexto dos protestos. Esta portaria afirma que o uso da força por agentes de segurança pública deve ser orientado por instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e menciona especificamente o Código de Conduta, os Princípios Básicos da ONU e a Convenção contra a Tortura.<sup>36</sup> A Resolução 6 de 2013, emitida pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações), órgão da antiga Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, estabelece recomendações para que os “agentes do Poder Público” garantam os direitos humanos e apliquem o princípio da não-violência no contexto de manifestações e eventos públicos.<sup>37</sup>

A organização do Artigo 19 denunciou que a falta de legislação específica sobre o uso da força aplicada em protestos sociais dá ao Brasil poderes muito amplos para agir em manifestações e cria um ambiente de incerteza jurídica.<sup>38</sup> Finalmente, vale notar que no Brasil também foram identificados manuais internos da polícia militar estadual que poderiam ser relevantes em relação à regulamentação do uso da força,<sup>39</sup> mas que não foi possível acessá-los

---

1994, a Lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 e a Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei 12.681, de 4 de julho de 2012, de 11 de junho de 2018, artigos 1, 4 e 6, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm)

<sup>36</sup> Ministério da Justiça, Portaria Interministerial nº 4.226, Estabelece Diretrizes para o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública, 31 de dezembro de 2010, Anexo I, Art. 1º, <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=27&data=03/01/2011>

<sup>37</sup> Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Resolução 6 de 18 de junho de 2013, [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30040772/do1-2013-06-19-resolucao-n-6-de-18-de-junho-de-2013-30040760](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30040772/do1-2013-06-19-resolucao-n-6-de-18-de-junho-de-2013-30040760).

<sup>38</sup> Article 19, Brazil's own goal: Protests, police and the World Cup, p. 17, <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/37570/Brazils-own-goal---WEB.pdf>.

<sup>39</sup> Ver, por exemplo, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM/3 n. 40, 2015, [https://drive.google.com/file/d/0B1ZF50NmYaB1M0doagJleWlvN0U/view?resourcekey=0-AAaLaCjzqiqV40o\\_SvnppoA](https://drive.google.com/file/d/0B1ZF50NmYaB1M0doagJleWlvN0U/view?resourcekey=0-AAaLaCjzqiqV40o_SvnppoA) (disponível não oficialmente). Polícia Militar do Estado de São Paulo, Manual de Controle de Distúrbios Cívicos, 1997, <https://docplayer.com.br/6708367-M-8-pm-policia-militar-do-estado-de-sao-paulo-riot-control-manual-civis-da-military-police.html> (disponível não oficialmente).

nem através dos sites oficiais do governo<sup>40</sup> nem através da solicitação de informação à polícia militar do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal.<sup>41</sup>

## ■ Chile

No Chile, o uso da força para a manutenção da ordem pública não é regulamentado no nível legislativo, mas no nível administrativo. O Decreto Supremo 1086 de 1983<sup>42</sup> (Decreto 1086 sobre Reuniões Pacíficas), o principal instrumento sobre reuniões públicas no Chile, inclui disposições sobre o uso da força em manifestações públicas.<sup>43</sup> Este Decreto é uma norma infralegal emitida durante a ditadura de Augusto Pinochet que está em vigor há quase 40 anos, sem revisão ou submissão ao procedimento democrático de sancionar leis através do Congresso Nacional. O mesmo, que será analisado com mais detalhe em seções posteriores, foi descrito pela Relatoria da ONU sobre reunião pacífica como “um remanescente do passado do Chile que não tem lugar no Chile de hoje”.<sup>44</sup>

O Chile também revisou recentemente sua normativa sobre o uso da força no contexto da manutenção da ordem pública, na sequência de um caso

---

<sup>40</sup> Por exemplo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, <https://www.al.sp.gov.br>, <http://www.alerj.rj.gov.br/>; Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/>; Polícia Militar do Distrito Federal, <http://www.pmdf.df.gov.br/>; Segurança Pública, <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/>.

<sup>41</sup> Respectivos pedidos de informações apoiados pelo regulamento federal 12.527/2011 foram feitos em dezembro de 2020 e julho de 2021 via e-mail. Em particular, foi solicitado o acesso aos manuais de controle de distúrbios civis ou documentos similares que regulamentam a ação policial no contexto de protestos.

<sup>42</sup> O Decreto Supremo é um ato administrativo de direito interno chileno emitido pelo Presidente da República. Em particular constitui “a ordem escrita emitida pelo Presidente da República ou por um ministro ‘Por ordem do Presidente da República’, sobre assuntos de sua competência” (ver Secretaria-Geral da Presidência, Lei 19.880 que estabelece as bases para os procedimentos administrativos que regem os atos dos órgãos da Administração do Estado, 22 de maio de 2003, Artigo 3, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>).

<sup>43</sup> Ministério do Interior do Chile, Decreto 1086, Reuniões Públicas, 16 de setembro de 1983, <http://bcn.cl/2q17l>.

<sup>44</sup> ONU, Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, ao final de sua visita à República do Chile, 21 a 30 de setembro de 2015 <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>. Ver também INDH, *Las manifestaciones públicas y la protesta social: consideraciones desde una perspectiva de derechos humanos*, Ata aprovada pelo Conselho do Instituto Nacional de Direitos Humanos em 27 de agosto de 2012, Sessão 111, p. 9, <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/09/INDH-Manifestaciones-y-protesta.pdf>.

perante a CIDH.<sup>45</sup> O *Decreto Supremo* 1364 de 2018 do Ministério do Interior e Segurança Pública (Decreto 1364 sobre o Uso da Força), contém “diretrizes gerais sobre o uso da força em intervenções policiais para a manutenção da ordem pública”.<sup>46</sup> A *Circular No. 1832* de 2019 (Circular Carabineros No. 1832), foi emitida pela Diretoria Geral de Carabineros, que atualiza certas instruções sobre o uso da força e aprova os novos Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública<sup>47</sup> (doravante Protocolos de Carabineros). Estes protocolos contêm regras sobre a salvaguarda do direito de reunião e a manutenção da ordem pública, e estabelecem que todas as atividades dos Carabineros a nível nacional relativas à salvaguarda do direito de reunião e à manutenção da ordem pública devem ser enquadradas dentro das diretrizes aí fixadas.<sup>48</sup>

No Chile, também foram identificados instrumentos normativos, em particular o Manual de Operações para o Controle da Ordem Pública<sup>49</sup> e o

---

<sup>45</sup> Isso como resultado dos compromissos assumidos no marco do caso Edmundo Alex Lemun Saavedra perante a CIDH (CEJIL, Edmundo Alex Lemun Saavedra e outros vs. Chile <https://www.cejil.org/es/edmundo-alex-lemun-saavedra-y-otros-vs-chile>); e Ministérios do Interior e Segurança Pública do Chile, Acordo sobre o Cumprimento das Recomendações emitidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, 9 de março de 2018 <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/chpu12.880es.pdf>.

<sup>46</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Decreto Supremo 1364, Estabelece disposições sobre o uso da força em intervenções policiais para manter a ordem pública, 13 de novembro de 2018, artigo 1, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicacion/es/2018/12/04/42221/01/1505596.pdf>.

<sup>47</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832, Uso da Força: Atualiza as instruções a esse respeito, 1º de março de 2019, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>. Esta circular revisou a Circular nº 1.756 de 13 de março de 2013, [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular\\_1756\\_of\\_2013\\_on\\_the\\_Use\\_of\\_Force\\_\(Spanish\\_original\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_(Spanish_original).pdf) (fonte não oficial).

<sup>48</sup> Conforme indicado *supra* na *Nota Metodológica*, a normativa analisada para este relatório corresponde a que estava em vigor até junho de 2021. Em setembro de 2021, o Estado chileno introduziu, por meio da Ordem Geral nº 2870 da Direção Geral de Carabineros do Chile, modificações nos Protocolos para a Manutenção e Restauração da Ordem Pública (ver Diário Oficial de la República de Chile, 20 de setembro de 2021, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/09/20/43057/01/2011081.pdf>). Embora a análise desta normativa ultrapassa o marco metodológico deste estudo, uma observação preliminar do conteúdo nele introduzido permite-nos afirmar que apesar dos esforços para atualização, o regulamento mantém a inconsistência com os parâmetros internacionais analisados oportunamente e não é um guia claro e suficiente para ação policial.

<sup>49</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019. Anexos - Ordem Geral nº 2635, 1º de março de 2019, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Protocolo para a Restauração da Ordem Pública; 2.5. Trabalho com veículos lançadores de água, numeral (2); 2.7. Uso de dissuasivos químicos, numeral 5. Pro-

Manual de Procedimentos Policiais com Crianças e Adolescentes,<sup>50</sup> mencionados nos Protocolos de Carabineros que não são acessíveis nos sites oficiais do governo.<sup>51</sup> A este respeito, o Instituto Nacional de Direitos Humanos do Chile (INDH) informou que, apesar de ter solicitado a publicação destes manuais em várias ocasiões, Carabineros sempre negou o seu acesso.<sup>52</sup> Da mesma forma, o Conselho de Transparência do Chile negou recursos para a proteção do direito de acesso às informações do Manual de Operações para o Controle da Ordem Pública.<sup>53</sup>

---

cedimentos com infratores da lei; 4.2. Privação da liberdade de manifestantes adultos. Fase de Detenção, numeral 5, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>. Deve-se notar que pelo menos uma versão do Manual de Operações de Controle da Ordem Pública foi localizada em fontes não oficiais. Ver <https://piensaprensa.org/2021/01/manual-de-operaciones-para-el-control-del-orden-publico-de-carabineros-de-chile-actualizado-secreto/>.

<sup>50</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 4. Procedimentos com infratores da lei; 4.3. Privação de liberdade de crianças e adolescentes (NNA siglas espanhol). Marco Jurídico (normativa institucional).

<sup>51</sup> Por exemplo, *Diario Oficial de la República de Chile*, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl>, Biblioteca do Congresso Nacional do Chile, <https://www.bcn.cl/>, *Diario Constitucional*, <https://www.diarioconstitucional.cl/>. Deve-se notar que o site dos Carabineros, <http://www.carabineros.cl/>, parece ter um problema crônico de acesso para as pessoas fora do Chile, já que repetidamente dava erro ao tentar acessá-la.

<sup>52</sup> Ver INDH, *Análisis de los cambios de los Protocolos de Carabineros de Chile para el mantenimiento del orden público y de la Circular del uso de la fuerza*, pp. 30-33, <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=163949&prmlTIPO=DOCUMENTOCOMISION> (Nota: a versão completa deste documento encontra-se no arquivo das autoras, após ter sido solicitada ao INDH). Ver também Ministério da Justiça do Chile, Decreto 2226, Código de Justiça Militar, 19 de dezembro de 1944, artigo 436, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18914https:%2F%2Fwww.bcn.cl%2Fleychile%2Fnavegar>; Constituição Política da República do Chile, cit., artigo 8.

<sup>53</sup> Ver, por exemplo, as decisões 1094-13 e 1421-12 do Conselho para a Transparência do Chile. No primeiro caso, o Conselho para a Transparência do Chile decidiu rejeitar o amparo ao direito de acesso às informações apresentadas contra os Carabineros por ter negado o acesso ao então vigente Manual de Operações para o controle da ordem pública. A recusa dos Carabineros foi dada, entre outras considerações, porque “sua divulgação afetaria o devido cumprimento das funções dos Carabineros de Chile, pois contém planos operacionais e de serviço cujo conhecimento afetaria a ordem pública e a segurança pública”. Carabineros argumentou que a base normativa para a confidencialidade se encontra no artigo 436 do Código de Justiça Militar, que define documentos secretos como, entre outros, aqueles cujo conteúdo está diretamente relacionado à “ordem pública interna ou à segurança das pessoas”. Os Carabineros argumentaram ainda que “revelando o ‘Manual de Operações para o controle da ordem pública’, constitui um potencial de afetação à segurança da Nação, no aspecto referido à manutenção da ordem pública e da segurança pública”. Entre suas considerações, o Conselho de Transparência do Chile apontou que as informações contidas no Manual têm “tal nível de especificidade e desagregação sobre a intervenção tática da polícia, que revelá-la permitiria um mapeamento real do

## Colômbia

A Colômbia não legisla especificamente sobre o uso da força. No nível legislativo nacional, o uso da força pela polícia é regulamentado no Código Nacional de Segurança e Convivência Cidadã de 2016 (Código da Polícia). Esta lei delinea os casos em que a força pode ser usada, inclusive para “prevenir a iminente ou real comissão de comportamentos contrários à convivência”.<sup>54</sup> Este Código de Polícia também regula o direito de reunião, mas o título relevante foi declarado inexecutável em sua totalidade pela Corte Constitucional em 2017, com o fundamento de que, de acordo com a Constituição colombiana<sup>55</sup>, o direito de reunião e de protesto pacífico deve ser regulado por uma lei estatutária e não por uma lei ordinária como a Lei 1801.<sup>56</sup> A Corte Constitucional adiou os efeitos desta declaração de inexigibilidade até 20 de junho de 2019,<sup>57</sup>

---

procedimento estratégico dos Carabineros na salvaguarda da ordem pública (em situações especialmente críticas), o que permite considerar a suposta afetação como provável, no âmbito de um julgamento de proporcionalidade”. Conselho de Transparência, Decisão Amparo Rol C1094-13 de 22 de novembro de 2013, [https://extranet.consejotransparencia.cl/Web\\_SCW/Archivos/C1094-13/C1094-13\\_Decisi%C3%B3n\\_Web.pdf](https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C1094-13/C1094-13_Decisi%C3%B3n_Web.pdf). No segundo caso, o Conselho de Transparência decidiu rejeitar o amparo apresentado contra os Carabineros quando negou o acesso aos manuais das Forças Especiais que foram fundidos em um único protocolo em 2011. Neste sentido, Carabineros, entre outros argumentos, apontou a natureza secreta estabelecida pelo Código de Justiça Militar, assim como que a entrega dos manuais significaria colocar em risco aos civis que cuidam, dificultando o trabalho de restauração da ordem pública e arriscando a integridade de si mesmos, “entregando dados valiosos que permitiriam o desenvolvimento de planos de resposta tática entre aqueles que querem repelir suas ações”. Em sua decisão, o Conselho considerou que a divulgação dessas informações implicaria a divulgação do planejamento institucional e que sua ação dissuasiva “envolve necessariamente um componente estratégico que, como tal, deve ser mantido em reserva, caso contrário se tornaria previsível e ineficaz”. O Conselho concluiu que “a divulgação das informações solicitadas envolve um risco certo, provável e específico de afetar o devido cumprimento das funções dos Carabineros do Chile e, em última instância, a segurança pública” (Conselho de Transparência de Chile, Decisão Amparo Rol C1421-12 de 1 de outubro de 2012, [https://extranet.consejotransparencia.cl/Web\\_SCW/Archivos/C1421-12/C1421-12\\_Decisi%C3%B3n\\_Web.pdf](https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C1421-12/C1421-12_Decisi%C3%B3n_Web.pdf)).

<sup>54</sup> Congresso da Colômbia, Lei 1801 de 2016, pela qual é emitido o Código Nacional de Segurança e Convivência Cidadã, 29 de julho de 2016, artigo 166, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?path=Leis/30021736>.

<sup>55</sup> A Constituição colombiana estabelece a reserva da lei estatutária dos direitos fundamentais em seu artigo 152 (ver Constituição Política da Colômbia, cit., art. 152).

<sup>56</sup> Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223 de 20 de abril de 2017, expedientes D-11604 e D-11611, M. P. Alberto Rojas Ríos, par. 7.5, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm>.

<sup>57</sup> *Ibid*, ponto VII. Decisão, Resolve Primeiro.

mas até junho de 2021 o Congresso ainda não tinha emitido a lei estatutária correspondente sobre o direito de reunião.<sup>58</sup>

A Colômbia também conta com vários instrumentos administrativos emitidos pelo Ministério do Interior e pela Polícia Nacional que estabelecem diretrizes da ação policial em contextos de manifestações públicas ou reuniões. O Ministério do Interior emitiu em 2018 um “Protocolo para a Coordenação de Ações para garantir o direito ao protesto pacífico”<sup>59</sup> (Resolução do Ministério do Interior que adota o Protocolo para Protestos Pacíficos). Na mesma linha, a Polícia Nacional possui um Manual de serviço em demonstrações e controle de distúrbios na Resolução 3002<sup>60</sup> (Manual Policial para Intervenção em Manifestações), e um Regulamento para o uso da força e o uso de armas menos letais na Resolução 2903<sup>61</sup> (Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais), ambos de 2017.

Recentemente, em conformidade com uma Sentença da Corte Suprema em 2020,<sup>62</sup> o Poder Executivo Nacional emitiu o Decreto 003 de 2021 (doravante Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força) que estabelece o “Protocolo de ações preventivas, concomitantes e posteriores, denominado

---

<sup>58</sup> Em seu relatório *Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia*, DeJusticia explica que um problema com a Sentença C-223 de 2017 é que “não esclarece o que acontece se o Congresso não regulamentar o assunto no prazo indicado”, e conclui que, embora haja uma lacuna regulatória, isto “não impede o exercício do direito de protesto, pois está consagrado na Constituição, ainda que não haja lei que o regule” (Ordóñez Lalinde, *Elogio a la Bulla. Protesta y democracia en Colombia*, op. cit., pp. 45 a 47, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/06/Elogio-a-la-bulla-Protesta-y-democracia-en-Colombia.pdf>).

<sup>59</sup> Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190, Onde é adotado o “Protocolo para a coordenação das ações para respeitar e garantir o protesto pacífico como exercício legítimo dos direitos de reunião, manifestação pública e pacífica, liberdade de associação, livre circulação, à livre expressão, liberdade de consciência, oposição e participação, inclusive daqueles que não participam do protesto pacífico”, 3 de agosto de 2018, considerando, <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>.

<sup>60</sup> Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 03002, pela qual se edita o Manual para o serviço em manifestações e controle de distúrbios para a Polícia Nacional, 29 de junho de 2017, [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion\\_03002\\_1.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf).

<sup>61</sup> Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903, pela qual é emitido o Regulamento para o uso da força e o uso de armas, munições, elementos e dispositivos menos letais, pela Polícia Nacional, 23 de junho de 2017, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion-02903-uso-fuerza-empleo-armas.pdf>.

<sup>62</sup> Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sentença STC7641 de 22 de setembro de 2020, Sala de Casação Civil, Radicação 1101-22-03-000-2019-02527-02, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>).

‘Estatuto de Reação, Uso e Verificação da Força Legítima do Estado e Proteção do Direito ao Protesto Pacífico Cidadão’.<sup>63</sup> A referida sentença da Câmara Cível da Corte Suprema concluiu que durante os protestos na Colômbia em 2019 houve excessos de força pública e ordenou ao Governo nacional que reestruturasse as diretrizes sobre o uso da força diante de manifestações pacíficas e emitisse uma regulamentação que incluísse as diretrizes relevantes indicadas pela Sentença, a jurisprudência da Corte Constitucional, a Corte IDH e as recomendações das Nações Unidas.<sup>64</sup>

O Estatuto emitido pelo Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força foi criticado por algumas das organizações participantes dos grupos de trabalho convidadas pelo Governo para preparar o Estatuto (que também foram demandantes na ação tutelar que levou à Sentença em questão), por ser “uma declaração de princípios que em termos operacionais não modifica substancialmente nenhum aspecto das ações da Polícia Nacional em manifestações”.<sup>65</sup>

Em particular, os requerentes se referiram à recusa do Governo em rever as “diretrizes existentes para fins de reestruturação” contidas no Regulamento da Polícia sobre Armas Menos Letais e no Manual Policial para Intervenção em Manifestações de 2017 mencionado acima, que, na opinião dos requerentes, “são insuficientes e permissivos quanto ao abuso da força pela força pública”.<sup>66</sup>

Embora a existência de normativas não disponíveis para acesso público na Colômbia não pudesse ser confirmada, foi identificado pelo menos um documento que parece fornecer mais detalhes sobre os procedimentos policiais para lidar com manifestações públicas, bem como regras para o uso de armas menos letais, mas este não foi localizado como de acesso público.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003, pelo qual é emitido o Protocolo de ações preventivas, concomitantes e subseqüentes, denominado “Estatuto de Reação, Uso e Verificação da Força Legítima do Estado e Proteção do Direito ao Protesto Cidadão Pacífico”, 5 de janeiro de 2021, <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20003%20DEL%205%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>.

<sup>64</sup> Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sentença STC7641/2020, cit., par. Resolutivo quinto.

<sup>65</sup> Comissão Colombiana de Juristas, *Observaciones al Decreto 003 del 5 de enero de 2021, con el cual el Gobierno pretende cumplir con las órdenes de la Corte Suprema de Justicia sobre el derecho fundamental a la protesta social*, 14 de janeiro de 2021, [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=439](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=439).

<sup>66</sup> *Idem*.

<sup>67</sup> A Colômbia informou em 2016 ao Comitê contra a Tortura da ONU que desde 2009 contava com um Manual para o serviço de polícia na atenção, gestão e controle de multidões, que havia sido atualizado em 2015 através do Manual de atenção às manifestações e distúrbios da

## ■ Honduras

Em Honduras, semelhante à Colômbia, não há legislação específica sobre o uso da força pela polícia, mas isto, assim como o direito de reunião, está regulamentado na Lei de Polícia e Convivência Social de 2001<sup>68</sup> (Lei da Polícia de Honduras). Esta lei estabelece que a polícia só pode utilizar a força “nos termos estabelecidos pelo Código de Processo Penal, pela Lei Orgânica da Polícia, pela presente Lei (sic), pelos Regulamentos e pela normativa das Nações Unidas sobre o assunto”.<sup>69</sup> Afirma ainda que a força só pode ser usada nos casos específicos que ela enumera, incluindo “para assegurar a manutenção e restauração da ordem pública e a convivência pacífica”.<sup>70</sup> A Lei Orgânica da Polícia de 2017<sup>71</sup> e seu Regulamento de 2019,<sup>72</sup> e o Regulamento da Lei da Polícia Militar de Ordem Pública<sup>73</sup> (Regulamento da Lei da Polícia Militar), também incluem disposições sobre o uso da força.

---

polícia nacional (ONU - Comitê contra a Tortura, Observações finais sobre o quinto relatório periódico da Colômbia, Doc. CAT/C/COL/CO/5/Add.1. 14 de outubro de 2016, <https://undocs.org/es/CAT/C/COL/CO/5/Add.1>). O primeiro Manual mencionado foi localizado em uma fonte não oficial na web e parece ser um instrumento muito mais detalhado com relação às regras e procedimentos para o uso da força e armas menos letais do que os instrumentos públicos existentes e revistos como parte deste estudo, <https://en.calameo.com/read/001725034bd3a173083d7>. Esse manual é referenciado em fontes recentes da mídia; nesse sentido ver, por exemplo, Infobae, Agente de Esmad é gravado atirando diretamente em manifestantes em Bogotá, 28 de abril de 2021, <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/04/28/agente-del-esmad-es-grabado-mientras-dispara-directamente-contr-manifestantes-en-bogota/>; Radio Macondo, O esquadrão de baixa letalidade que nos mata, 20 de dezembro de 2019, <https://www.radiomacondo.fm/columna/el-esquadron-de-baja-letalidad-que-nos-asesina/>. Entretanto, não foi possível confirmar se este ou outros manuais similares estão em vigor e simplesmente não são de acesso público.

**68** Congresso Nacional de Honduras, Decreto 226-2001, Lei de Policial e de Convivência Social, 23 de janeiro de 2002, Livro Primeiro, Título Segundo, Capítulo Quarto e Livro Segundo, Título Primeiro, Capítulo Terceiro, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10638.pdf>.

**69** *Ibid.*, artículo 38.

**70** *Ibid.*, artículo 39.

**71** Congresso Nacional de Honduras, Decreto 018-17, Lei Orgânica da Secretaria de Estado no Gabinete de Segurança e da Polícia Nacional de Honduras, 9 de outubro de 2017, [www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley Organica Secretaria de Estado en Despacho de Seguridad y de la Policia Nacional de Honduras.pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Organica%20Secretaria%20de%20Estado%20en%20Despacho%20de%20Seguridad%20y%20de%20la%20Policia%20Nacional%20de%20Honduras.pdf).

**72** Secretaria de Segurança de Honduras, Acordo 264-2019, Regulamento Geral da Lei Orgânica da Secretaria de Estado no Gabinete de Segurança e a Polícia Nacional, 31 de janeiro de 2019, <https://www.tsc.gob.hn/web/laws/Agreement-264-2019.pdf>.

**73** Secretaria de Defesa Nacional de Honduras, Acordo S.D.N. 0733, Regulamento da Lei de Polícia Militar da Ordem Pública, 17 de abril de 2015, artigo 13 €, [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento\\_de\\_la\\_Ley\\_de\\_la\\_Polic%C3%ADa\\_Militar\\_del\\_Orden\\_Publico.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento_de_la_Ley_de_la_Polic%C3%ADa_Militar_del_Orden_Publico.pdf).

Em seu relatório sobre as violações dos direitos humanos no contexto das eleições de 2017 em Honduras, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), recomendou que o Congresso Nacional adote urgentemente uma legislação abrangente que regulamente o uso da força por parte de todos os organismos de segurança e funcionários responsáveis pela aplicação da lei, “de acordo com as normas internacionais dos direitos humanos”.<sup>74</sup> Esta legislação ainda está pendente. Por outro lado, cabe destacar que o Regulamento da Lei Orgânica se refere a um Manual de Procedimentos Policiais que regula o uso da força e de armas de fogo,<sup>75</sup> que não foi localizado nos sites oficiais do governo hondurenho.<sup>76</sup>

## ■ México

O México é o único dos Estados estudados que legisla a nível nacional sobre o uso da força. Em março de 2019, uma reforma constitucional foi feita criando a Guarda Nacional como uma nova “instituição policial de caráter civil” responsável pela segurança pública.<sup>77</sup> Em maio de 2019 foram publicadas as

---

74 ONU, ACNUDH, *Informe. Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras*, par. 124(n), [https://www.ohchr.org/documents/countries/hn/2017r\\_eporteleccioneshrviolations\\_honduras\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/countries/hn/2017r_eporteleccioneshrviolations_honduras_sp.pdf).

75 Secretaria de Segurança de Honduras, Acordo 264-2019, cit., artigo 58.

76 Por exemplo, Tribunal Superior de Contas, <https://www.tsc.gob.hn/web/>; e Congresso Nacional, <http://www.congresonacional.hn/>. Cabe destacar que por referências, tanto no site oficial da Polícia Nacional, assim como em relatórios da CIDH e do Estado de Honduras ao Comitê dos Direitos Humanos, entende-se que existe um Manual sobre o uso da força para instituições policiais da República de Honduras e que regulamenta o uso da força para as instituições policiais. Este Manual também não foi localizado em sites oficiais do governo hondurenho (embora uma versão não oficial tenha sido localizada no site doccity.com) e, portanto, não foi possível verificar sua validade ou confirmar se é o referido no Regulamento da Lei Orgânica. (ver Polícia Nacional de Honduras, Em processo de investigação de supostos abusos policiais que circulam por meio de vídeos nas redes sociais, <https://www.policianacional.gob.hn/noticias/6946>. Ver também, La Prensa, Polícia Nacional abre investigação sobre caso de brutalidade em protestos de transportadores, 23 de junho de 2020, <https://www.laprensa.hn/sucesos/1388879-410/honduras-policia-nacional-protestas-transportistas-autobuses-video-aficionado>; CIDH, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55, 30 de dezembro de 2009, Nota 406, <http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>; ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, Honduras*, Doc. CCRP/C/HND/CO/1/Add.1, 2 de fevereiro de 2008, Resposta do Estado ao parágrafo 10, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsoNGbyGkOIGC%2Fg46yWsxEHuNWD1XyrLvY6t681TQiwGov665CDjoGAcAygI8hntTdxgrnrRwu6VuOOkWMFShcNt2gDV17sv84eSixnSKJ0saGcReN6x8wQsidB49rEAsA%3D%3D>.

77 Constituição Política dos Estados Unidos do México, cit., artigo 21.

correspondentes reformas à Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública,<sup>78</sup> assim como a Lei da Guarda Nacional<sup>79</sup> e a Lei Nacional sobre o Uso da Força,<sup>80</sup> entre outras. Tanto a Lei Geral do Sistema de Segurança Pública quanto a Lei da Guarda Nacional se referem ao uso da força sob a nova Lei Nacional sobre o Uso da Força.<sup>81</sup> Esta última lei tem um alcance nacional e competência para regular as ações de todas as instituições de segurança pública, incluindo as Forças Armadas permanentes no desempenho de funções de ordem e segurança públicas.<sup>82</sup> Esta normativa estabelece os princípios,<sup>83</sup> os procedimentos e instrumentos para o uso da força<sup>84</sup> e regula as ações das forças de segurança nas manifestações.<sup>85</sup>

De acordo com a Lei Nacional sobre o Uso da Força, as instituições de segurança devem emitir protocolos de ação e manuais de técnicas para o uso da força, assim como a descrição das condutas a serem realizadas pelos agentes, incluindo protocolos e procedimentos para o uso da força que levem em conta a perspectiva de gênero e a proteção de crianças e adolescentes.<sup>86</sup> Em janeiro de 2021, foi publicado o “Protocolo Nacional sobre o Uso da Força”, emitido pela Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, que visa “regular a atuação dos agentes das instituições de segurança pública em matéria de uso da força”.<sup>87</sup> Além do Protocolo Nacional, não foram encontrados outros protocolos de ação na normativa mexicana no âmbito da Lei Nacional sobre o Uso da Força. No âmbito federal, destacam-se as regulamentações

---

78 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, 2 de janeiro de 2009, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo96855.pdf>.

79 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Guarda Nacional, 27 de maio de 2019, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>.

80 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o uso da Força, 27 de maio de 2019, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf).

81 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, cit., artigo 41; Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Guarda Nacional, cit., artigo 43.

82 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 1.

83 *Ibid.*, artigo 4.

84 *Ibid.*, artigos 9-16.

85 *Ibid.*, artigos 27-28.

86 *Ibid.*, artigos 8, 16 e 27.

87 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Anexos aos Acordos do Conselho Nacional de Segurança Pública, 05/XLVI/20, 30 de dezembro de 2020; Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Anexo 6, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, p. 466, [https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC\\_260121.pdf](https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf).

relevantes<sup>88</sup> sobre o uso da força que precedem a Lei Nacional.<sup>89</sup> Para o propósito deste trabalho, as disposições normativas que serão analisadas são as contidas na Lei Nacional e no Protocolo Nacional correspondente.

Deve-se destacar que a Lei Nacional sobre o Uso da Força foi demandada como inconstitucional perante a Suprema Corte de Justiça em junho de 2019 pela Comissão Nacional dos Direitos Humanos do México, “com o objetivo de contribuir para o estabelecimento de um marco normativo compatível com os parâmetros de regularidade constitucional em matéria dos direitos humanos”.<sup>90</sup> Alguns dos aspectos demandados, como os princípios que regem o uso da força e a regulamentação da força letal, serão analisados nas seções pertinentes.

---

**88** Por exemplo, o Acordo 04/2012 da Secretaria de Segurança Pública, que emite as diretrizes gerais para a regulamentação do uso da força pública pelas instituições policiais dos órgãos descentralizados do Ministério de Segurança Pública; a Diretiva de abril de 2012 emitida pela Secretaria de Defesa Nacional, que regulamenta o uso legítimo da força pelo pessoal do Exército e da Força Aérea do México, para o exercício de suas funções de apoio às autoridades civis e em aplicação da Lei Federal sobre Armas de Fogo e Explosivos; o Protocolo de Ação da Polícia Federal sobre o Uso da Força, aprovado em outubro de 2017, que estabelece os parâmetros e as condições mínimas para o uso da força e tem entre seus objetivos “proporcionar certeza jurídica e transparência ao cidadão em relação ao uso da força realizada pelos membros da Polícia Federal no exercício de suas funções”; e o Manual sobre o Uso da Força, de aplicação comum às três Forças Armadas, emitido pela Secretaria da Defesa Nacional em maio de 2014 para cumprir as disposições das diretrizes sobre o uso da força pelo Exército e pela Força Aérea Mexicana, assim como o pessoal naval (ver Secretaria de Segurança Pública do México, Acordo 04/2012, Pela qual são emitidas as diretrizes gerais para a regulamentação do uso da força pública pelas instituições policiais dos órgãos descentralizados da Secretaria de Segurança Pública, 27 de fevereiro de 2012, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012); Ministério Mexicano da Defesa Nacional, Diretiva que regula o uso legítimo da força legítima pelo pessoal do Exército e da Força Aérea do México, em conformidade com o exercício de suas funções de apoio às autoridades civis e em aplicação da Lei Federal de Armas de Fogo e Explosivos, 9 de março de 2012, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012); Secretaria de Governação do México, Comisionado Nacional de Segurança. Polícia Federal, Protocolo de Atuação da Polícia Federal sobre o Uso da Força, 18 de outubro de 2017, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017); Secretaria de Defesa Nacional do México, Manual para o uso militar da força, de aplicação comum às três Forças Armadas, 30 de maio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n394.pdf>).

**89** A Lei Nacional sobre o Uso da Força dispõe que sejam revogadas “as disposições sobre o uso da força em matéria de segurança pública que sejam contrárias às disposições” da referida Lei. Ver Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., artigo transitório segundo.

**90** CNDH México, Ação de inconstitucionalidade 64/2019, Demanda de ação de inconstitucionalidade, promovida pela Comissão Nacional dos Direitos Humanos, 26 de junho de 2019, p. 15, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>.

## Achados

### ***Marco jurídico nacional sobre o uso da força***

Dos países estudados, o México é o único Estado que possui uma lei nacional, de aplicação geral e obrigatória para todas as forças de segurança pública, que regulamenta especificamente o uso da força. Assim, o México se destaca como o único país que atende aos critérios de generalidade, especificidade e hierarquia normativa, de acordo com os parâmetros e o princípio de legalidade. Entretanto, o conteúdo da lei tem sido questionado por alegadamente ser contrário aos preceitos constitucionais e às disposições do direito internacional dos direitos humanos.

O Brasil possui diversos instrumentos que se referem às ações das forças de segurança e procuram regulamentar o uso da força, incluindo a única lei nacional entre os países estudados que regula o uso de armas menos letais pelos agentes de segurança pública, o que sem dúvida é notável como um esforço estatal para avançar na regulamentação do uso da força com hierarquia de lei. Apesar disso, os diversos instrumentos normativos relevantes no Brasil não conformam um marco legal claro, completo e adequado que cumpra com o princípio de legalidade, pois não possuem uma hierarquia legal suficiente para alcançar e regular todas as forças de segurança do Estado, mas sim, em grande medida, o que fornecem são recomendações que deveriam ser regulamentadas em um nível mais específico.

A Colômbia e Honduras, apesar de não possuírem normativas nacionais específicas sobre o uso da força e o uso de armas menos letais pelas forças de segurança, regulamentam o uso da força através de vários instrumentos, em particular através de seus Códigos de Polícia. Entretanto, a regulamentação dentro de cada órgão de segurança não permite uma aplicação clara para todas as forças, razão pela qual não é claro o alcance da sua aplicação a outros órgãos, como a Polícia Militar (em Honduras) e as forças militares. Além disso, embora os códigos de Polícia (e no caso de Honduras outras leis como a Lei Orgânica da Polícia), incluam disposições específicas sobre o uso da força, em alguns casos os princípios definidos são em geral para a ação policial e não especificamente para o uso da força. No caso da Colômbia, a Corte Constitucional determinou que a única forma de regular o direito de protesto é através de uma lei estatutária.

O Chile não tem nenhuma normativa de caráter legal, mas aborda a regulamentação do uso da força por meio de ferramentas administrativas.

O caso de Argentina é particularmente preocupante, onde, além de algumas disposições legais gerais sobre o uso da força pública em leis como a Lei de Segurança Interna e a Lei Orgânica da Polícia Federal, não foram identificadas outras normativas nacionais de caráter público que a regulamente (embora existam em nível provincial), no âmbito da ordem pública, incluindo os princípios que devem reger o uso da força e os critérios para a ação estatal.

### ***Protocolos ou regulamentos sobre o uso da força***

O Chile se destaca por ter um alto nível de especificidade na regulamentação do uso da força introduzida através de protocolos disponíveis publicamente que orientam as ações da sua principal força de segurança, os Carabineros.

Da mesma forma, a Colômbia dispõe de numerosos instrumentos que regulamentam o uso da força. Ambos os países fizeram um esforço notável para regular a ação policial no contexto de protestos com um certo nível de especificidade, mas, como será visto em seções posteriores, a diversidade de instrumentos faz com que as normas estejam, de certa forma, dispersas e às vezes inconsistentes - e até mesmo contraditórias - entre si. Além disso, como são protocolos ou regulamentos internos da polícia desses países, existe um vácuo regulamentar para outras forças de segurança que podem, em diferentes momentos, exercer funções policiais.

No México, está sendo feito um esforço para regulamentar esta matéria de forma integral e para todas as forças de segurança, de forma complementar à Lei Nacional sobre o Uso da Força com o Protocolo Nacional sobre o Uso da Força. Entretanto, a própria Lei Nacional insta as autoridades das forças de segurança a emitir protocolos específicos que forneçam diretrizes a esse respeito e com uma perspectiva de gênero e infância, mas tal normativa não parece ter sido emitida.

Na Argentina, Brasil e Honduras, não foi possível localizar protocolos ou regulamentações de acesso público que regulem especificamente o uso da força por instituições de segurança pública em nível nacional.

### ***Transparência e acesso à informação***

A transparência nas informações e o acesso irrestrito às normativas permite aos agentes de segurança conhecer o marco regulatório para o uso da força e aplicá-lo corretamente, mas também possibilitam o conhecimento por parte da sociedade, como um meio de garantir o cumprimento dos direitos e como um meio de fortalecer as instâncias de controle social da ação policial.

Ao longo deste trabalho, e a título de síntese, foi possível identificar a existência e existências das seguintes normativas estatais que não são acessíveis ao público, o que foi determinado por não estarem disponíveis nos sites oficiais do governo e, portanto, não foram objeto de análise: na Argentina, os Critérios Mínimos Nacionais e o Regulamento de Armas e Tiros, assim como todas as “Ordem do Dia” das autoridades da Polícia Federal; no Brasil, os manuais internos da polícia militar estadual do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal; no Chile, o Manual de Operações para o Controle da Ordem Pública e o Manual de Procedimentos Policiais com Crianças e Adolescentes mencionados nos Protocolos de Carabineros; na Colômbia, embora não confirmado com absoluta certeza, foi identificado pelo menos um documento sobre procedimentos policiais em manifestações públicas ou manual de controle antidistúrbios; em Honduras, o Manual de Procedimentos da Polícia que regulamenta o uso da força e das armas de fogo a que se refere o Regulamento da Lei Orgânica da Polícia; e, finalmente, no México, os demais Regulamentos, Manuais e Protocolos de Ação referidos na Lei Nacional sobre o Uso da Força (embora neste caso se entenda que não foram sancionados até o momento).

## Síntese dos achados

### Marco jurídico no âmbito nacional sobre o uso da força

- O México é o único país que regulamenta o uso da força por meio de uma lei nacional, em conformidade com os critérios de generalidade, especificidade e hierarquia normativa, e de acordo com os parâmetros.
- O Brasil não possui uma regulamentação nacional sobre o uso da força geral, mas é o único país com legislação nacional focada na regulamentação do uso de armas menos letais, cobrindo todas as forças de segurança pública.
- Colômbia e Honduras não têm legislação nacional específica sobre o uso da força, mas incluem disposições relevantes em sua legislação Policial. Embora a Argentina também se refira ao uso da força em sua Lei Orgânica da Polícia Federal, não há regulamentação sobre o uso da força no nível legislativo.

### Protocolos ou regulamentos sobre o uso da força

- Chile e Colômbia introduzem regulamentos sobre o uso da força através de Protocolos e Regulamentos administrativos específicos.
- O México tem um Protocolo Nacional que complementa sua Lei Nacional, mas ainda não emitiu manuais e regulamentos específicos.
- Argentina, Brasil e Honduras não possuem protocolos e regulamentos específicos a nível nacional para orientar as ações das forças de segurança.
- No Brasil e no México, não foi possível ter acesso aos protocolos e regulamentos ordenados por lei e que deveriam estar em vigor. Entretanto, pode-se assumir que a falta de acessibilidade está relacionada ao fato de que estes regulamentos ainda estão pendentes de emissão.

### Transparência e acesso à informação

- Na Argentina, Brasil, Chile e Honduras, foram identificadas regulamentações relevantes que não são de acesso público, o que representa uma violação dos princípios de legalidade, transparência e acesso à informação.

Neste sentido, são especialmente preocupantes os casos da Argentina, Chile e Honduras, onde as regulamentações, iniciativas e protocolos existentes - e referidos na própria normativa nacional - não são de acesso público. Isto representa um obstáculo de acesso à informação de interesse público, e é uma evidência de que o marco regulatório não cumpre com o princípio da legalidade. Por outro lado, e como uma questão mais geral, embora relacionada, a falta de regulamentação de natureza jurídica e de âmbito geral, assim como de uma normativa com conteúdo específico sobre o uso da força,

provoca uma dispersão normativa que dificulta o conhecimento e o acesso aos regulamentos existentes.

## DEFINIÇÃO DE REUNIÃO PACÍFICA E SUA RELAÇÃO COM O USO DA FORÇA

### Parâmetros internacionais

O direito à liberdade de reunião exige que este seja exercido de forma pacífica e sem armas. As manifestações podem assumir diferentes modalidades, incluindo piqueniques, painéis ou protesto sentado,<sup>91</sup> estáticas ou sob a forma de procissão,<sup>92</sup> e desde que atendam ao requisito de ser “pacíficas” devem ser protegidas e facilitadas pelo Estado.<sup>93</sup> Isto também significa que o Estado pode restringir o direito de protesto de pessoas que cometam atos de violência ou que portem de armas.<sup>94</sup> Para determinar se um protesto é protegido pelo direito à liberdade de reunião, deve haver uma presunção a favor de considerar a natureza pacífica de tal reunião, e o termo “pacífica” deve ser interpretado de forma ampla.<sup>95</sup> Além disso, “deve-se levar em consideração a forma como a reunião é realizada e as intenções dos participantes”.<sup>96</sup>

O Comitê de Direitos Humanos definiu uma reunião “pacífica” como contrária a uma “caracterizada pela violência generalizada e grave”.<sup>97</sup> A violência, no contexto do direito à liberdade de reunião, é entendida como “o uso pelos participantes da força física contra outros que pode resultar em ferimentos, morte ou danos graves à propriedade”.<sup>98</sup> Isto significa que a definição de uma manifestação violenta deve necessariamente incluir aspectos de danos físicos e a natureza sistemática e generalizada da mesma. Em contraste,

---

91 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 89.

92 TEDH, *Caso Kudrevicus e outros v. Lituânia*, cit., par. 91; CEDH, *Caso Djavit An v. Turquia*, cit., par. 56. Ver também OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., par. 44.

93 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, cit., par. 198. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., páa. 81; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/HRC/31/66*, cit., par. 18; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai, A/HRC/23/39*, cit., par. 49.

94 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 81.

95 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/HRC/31/66*, cit., par. 18.

96 *Idem*.

97 ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 15.

98 *Idem*.

88 Uso da força no âmbito dos protestos sociais

o Comitê de Direitos Humanos explica que “empurrar ou interromper o tráfego de veículos ou pedestres ou as atividades diárias não constitui ‘violência’”.<sup>99</sup> Para que uma reunião deixe de ser pacífica, a violência deve ser “generalizada”, o que significa que o caráter “não pacífico” de uma manifestação não pode ser declarado “com base em algumas pessoas”.<sup>100</sup> Atos esporádicos de violência ou crimes cometidos por algumas pessoas “não devem ser atribuídos a outras cujas intenções e comportamento tenham um caráter pacífico”<sup>101</sup> e cujo direito de protesto deve continuar a ser protegido. Portanto, alguns participantes de uma manifestação podem manter protegido seu direito de protestar, enquanto outros não.<sup>102</sup> Além disso, a natureza pacífica de uma reunião deve ser determinada com base nas ações dos participantes e não com base na violência contra eles exercida pelas autoridades, agentes provocadores, outros cidadãos ou pelos participantes em contramanifestações.<sup>103</sup>

Deve-se notar que, de acordo com as proibições do direito internacional,<sup>104</sup> certos tipos específicos de discurso não gozam de proteção no âmbito de um protesto social e, portanto, uma reunião pode ser restringida pelo Estado mesmo na ausência de violência física generalizada: a propaganda de guerra e a defesa do ódio que constituem incitação à violência por motivos discriminatórios, bem como a incitação direta e pública ao genocídio.<sup>105</sup> Nesses casos, a presunção deve ser

... a prova atual, certa, objetiva e convincente de que a pessoa não estava apenas expressando uma opinião (por mais dura, injusta ou perturbadora que seja), mas tinha a clara intenção de promover a violência ilegal [...], bem como a capacidade de alcançar esse objetivo e que isso implica um risco real de dano.<sup>106</sup>

---

99 *Idem.*

100 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 83. Ver também ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 17.

101 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 20.

102 Ver ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 17.

103 *Ibid.*, par. 18.

104 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 66; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 33.

105 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., pars. 63-70. Ver também CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 dezembro 2009, pars. 57 e 59, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>.

106 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 68.

Como as condições nas quais muitas manifestações e protestos acontecem são complexas e “requerem respostas adequadas por parte das autoridades em termos de respeito e garantia dos direitos humanos”,<sup>107</sup> é particularmente importante que o requisito de que o protesto seja pacífico não seja usado para restringir arbitrariamente e permanentemente o direito de reunião e manifestação.<sup>108</sup> Neste sentido, a natureza pacífica do protesto é um aspecto fundamental para enquadrar as ações das forças de segurança. Quando as reuniões são pacíficas, as restrições à intervenção policial são contundentes. As Relatorias da ONU sobre reunião pacífica e sobre execuções extrajudiciais citam os seguintes exemplos como casos excepcionais nos que seria permitido dissolver uma reunião pacífica: quando “impede o acesso a serviços básicos, por exemplo, a entrada nos serviços de emergência hospitalar” ou quando “perturba grave e sustentadamente o trânsito ou a economia, por exemplo, obstruindo uma estrada principal por vários dias”.<sup>109</sup> Pelo contrário, deve ficar claro que é necessário tolerar “simples incômodos” ou “um certo nível de perturbação da vida cotidiana, por exemplo, em relação ao trânsito e às atividades comerciais”, caso contrário o direito de reunião pacífica seria privado de sua essência.<sup>110</sup>

Também não pode ser considerado como justificativa para dispersar um protesto que as pessoas manifestantes usem “bandanas, máscaras, capuzes, bonés, chapéus, mochilas e outros tipos de roupas”, pois estes não podem ser considerados como “sinais suficientes de uma ameaça de violência”.<sup>111</sup>

Além disso, o não cumprimento dos requisitos formais para uma manifestação de acordo com o ordenamento interno, como notificação ou autorização,<sup>112</sup> não torna uma reunião em “não pacífica” e não a coloca fora do escopo de proteção<sup>113</sup> e, portanto, não é justificativa para sua dispersão

---

107 *Ibid.*, par. 89.

108 *Ibid.*, par. 86.

109 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 62. Ver também ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., par. 13.

110 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 154; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 62.

111 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 88. Ver também ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 20 e 60.

112 ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 16 e 17. Ver também TEDH, *Caso Frumkin v. Rússia*, Sentença de 6 de junho de 2016, Aplicação 74568/12, par. 97, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762>.

113 ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., pars. 16 e 17. Ver também TEDH, *Frumkin v. Rússia*, cit., par. 97.

automática com o uso da força.<sup>114</sup> Isso significa que uma reunião pode ser pacífica e deve ser protegida mesmo que seja considerada “ilegal” ou “ilícita” pelo ordenamento jurídico interno.<sup>115</sup>

### Síntese dos parâmetros

O direito à liberdade de reunião exige que este seja exercido de forma pacífica e sem armas, e o Estado tem a obrigação de proteger e facilitar todas as manifestações que sejam pacíficas.

Para determinar se um protesto é coberto pelo direito à liberdade de reunião, deve haver uma presunção a favor de considerar o caráter pacífico do protesto e deve ser dada uma interpretação ampla do termo “pacífico”.

Uma reunião se qualifica como “pacífica” em oposição a uma reunião que é “caracterizada por violência generalizada e grave”. A violência, por sua vez, deve incluir aspectos de danos físicos e deve ser determinada com base nas ações das pessoas manifestantes.

Uma reunião pode ser pacífica e deve ser protegida mesmo que seja considerada “ilegal” ou “ilícita” pelo ordenamento jurídico interno.

### Análise da normativa nacional

Esta seção revisa a normativa nacional para determinar se ela inclui uma presunção a favor do caráter pacífico da reunião e se define ou proporciona critérios com relação aos protestos pacíficos e violentos. Acima de tudo, analisa-se se a normativa estabelece de forma suficientemente clara e precisa as características e a forma de identificar uma manifestação pacífica.

114 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 154; TEDH, *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights Freedom of assembly and association*, 31 de agosto de 2020, p. 79, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf); ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 71; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 62; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., par. 45. Isso também foi afirmado pelo TEDH em um caso em que decidiu que a dissolução de uma assembleia apenas porque o requisito de notificação prévia não havia sido efetuado equivalia a uma restrição desproporcional à liberdade de reunião pacífica porque não se apresentou nenhuma conduta ilegal parte dos participantes (CEDH, *Caso Bukta et al. v. Hungría*, Sentença 17 de outubro de 2010, Aplicação, pars. 34 a 36, 25691/04). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728>

115 Ver ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 13; OSCE e Comissão de Venécia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., par. 19.

## ■ Argentina

A Lei Nacional 20.120, que regula o direito de reunião e foi sancionada pelo Poder Executivo Nacional em 1973, por suspensão do Poder Legislativo, sob um governo de fato. A lei estabelece que as reuniões que cumpram em todos os seus termos o conteúdo da lei serão consideradas legais e serão protegidas pelas autoridades<sup>116</sup>, e que qualquer reunião que represente uma ameaça real e iminente à segurança pública será considerada proibida<sup>117</sup>. Seu conteúdo é claramente contrário aos parâmetros internacionais e restringe amplamente a liberdade de exercer o direito de reunião pacífica. Embora esta lei esteja em vigor nos sistemas de busca do Governo argentino, sua falta de aplicação por um período de tempo significativo permite supor que está em desuso<sup>118</sup> e, por esta razão, não é analisada com mais detalhe neste trabalho.

## ■ Brasil

Não foi possível identificar nenhum instrumento que definisse o direito de reunião pacífica na normativa nacional. Nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro existe legislação referente à reunião pacífica; no entanto, estas não definem os termos “pacífica” e “violenta” nem desenvolvem critérios a esse respeito, exceto para se referir à exigência de não portar armas.<sup>119</sup>

---

**116** Poder Executivo Nacional da Argentina, Lei 20.120, “Regulamento do Direito de Reunião”, 25 de janeiro de 1973, artigo 3.

**117** *Ibid.*, artigo 2.

**118** Informações recebidas da Diretoria de Informações Parlamentares em 12 de maio de 2021 em resposta a uma consulta feita por e-mail: “En respuesta a su consulta, le informamos que la Ley 20.120 no se encuentra formalmente derogada, ni explícita ni implícitamente por ley posterior. Tampoco fue modificada ni complementada por ninguna otra norma. Debemos señalar además que no hemos podido encontrar registro de su aplicación en los años precedentes, por lo cual cabe presumir que es una legislación que está desuetuda o fuera de uso”. [“Em resposta à sua consulta, informamos que a Lei 20.120 não é revogada formalmente, seja explícita ou implícitamente por lei posterior. Também não foi modificada ou complementada por qualquer outra lei. Devemos também ressaltar que não conseguimos encontrar nenhum registro de sua aplicação em anos anteriores, de modo que se pode presumir que esta legislação esteja obsoleta ou fora de uso”].

**119** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Lei 6.528, Regulamenta artigo 23 da Constituição Estadual, 11 de setembro de 2013, artigos 2º e 3º, <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1036049/lei-6528-13>. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Lei 15.556, Restringe o uso de máscaras ou qualquer vestimenta que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma especificada, e dispõe sobre as disposições pertinentes, 29 de agosto de 2014, artigos 2º e 3º, <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html> (tradução própria).

## ■ Chile

O Decreto 1364 sobre o Uso da Força não estabelece o que constitui uma reunião pacífica,<sup>120</sup> no entanto, diferencia, para fins da ação policial, entre reuniões autorizadas e pacíficas, onde se “deverá assegurar a manutenção da ordem pública”,<sup>121</sup> e nas reuniões não autorizadas e não violentas onde os funcionários policiais “evitarão o uso excessivo da força”.<sup>122</sup> Esta classificação que incorpora a “autorização” de uma reunião na determinação do uso da força é contrária aos parâmetros e leva ao uso da força em contravenção aos parâmetros internacionais (como será discutido *infra*<sup>123</sup>). Além disso, é de grande preocupação que este decreto se refira a evitar o uso “excessivo” da força, implicando que seria permitido em certas circunstâncias, quando, de acordo com os parâmetros, o uso “excessivo” da força é absolutamente proibido, seja qual for o caso e o tipo de manifestação.<sup>124</sup>

O Protocolo 1.1 sobre a Proteção de Manifestantes, um dos Protocolos de Carabineros, não define o termo “pacífico” nem inclui referências à necessidade de pressupor esse caráter ou de interpretá-lo de forma ampla.<sup>125</sup> Além disso, na sua introdução, este protocolo se refere apenas a “reuniões pacíficas e sem armas” e depois utiliza diferentes categorias para classificá-las: violentas e agressivas; lícitas e ilícitas; e autorizadas e não autorizadas.<sup>126</sup> O Protocolo 1.1 define as manifestações lícitas e ilícitas, onde o caráter ilícito é aquele que permite o uso da força. Uma manifestação é definida como lícita “quando ocorre em espaços públicos com tranquilidade, segurança e respeito pelos mandatos da autoridade policial”, e é determinado que esta condição se aplica a reuniões com autorização previa ou às espontâneas não autorizadas.<sup>127</sup> A esse respeito, o Protocolo 1.1 estabelece que, durante a fase de diálogo, o chefe do serviço ou dispositivo deverá identificar se se trata de uma manifestação lícita ou ilícita “de acordo com o grau de tranquilidade e

---

120 Ministério do Interior e Segurança Pública, Decreto Supremo 1364, cit.

121 *Ibid.*, artigo primeiro num. 5.

122 *Ibid.*, artigo primeiro num. 6.

123 Ver secção *infra* “O direito de protesto não deve ser limitado pela exigência de autorização prévia”.

124 Ver Capítulo I.

125 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: Protocolo 1.1. Proteção de manifestantes.

126 *Ibid.*, Protocolo 1.1. Proteção de manifestantes. Conceitos gerais. Direito de reunião ou manifestação (1).

127 *Ibid.*, 1. Resguardo do direito de manifestação. Anexo 2. Glossário (18).

de respeito com que é realizada, levando em conta os critérios estabelecidos com respeito ao direito de reunião ou manifestação”.<sup>128</sup>

Os conceitos de “tranquilidade”, “segurança” e “respeito” não estão definidos com precisão no protocolo e são ambíguos, o que deixa espaço para a interpretação que cada funcionário pode fazer sobre se uma reunião é lícita ou não. Além disso, estes conceitos não são os que qualificam uma reunião como pacífica segundo os parâmetros internacionais, a qual deve, necessariamente, ser definida em relação à ausência de violência física generalizada. As consequências são importantes, pois se a reunião for interpretada como não sendo “tranquila”, ou se as pessoas manifestantes não estiverem se conduzindo com “respeito pela autoridade”, a reunião é considerada ilícita, o que habilita ao protocolo para dissolvê-las, prender certos infratores e eventualmente usar certas intervenções baseadas na força.<sup>129</sup>

Além disso, o Protocolo 1.1 sobre a Proteção de Manifestantes divide as manifestações ilícitas em “violentas” e “agressivas”, e define que serão violentas quando “se contravenham as instruções da autoridade policial e os atos envolvam a vulneração dos direitos de terceiros, tais como a livre circulação nas estradas”.<sup>130</sup> Esta definição de violência é contrária aos parâmetros internacionais segundo as quais se entende que a violência inclui uma força física que pode causar ferimentos, morte ou danos graves à propriedade e que, nesse contexto, atos como a interrupção do trânsito de veículos ou pedestres não constituem violência.<sup>131</sup> Ao invés de definir amplamente o conceito de reunião pacífica, o protocolo delimita de forma muito ampla as reuniões ilícitas, o que pode levar à inclusão nesta categoria de reuniões que são pacíficas e, portanto, devem ser protegidas pelo direito internacional.

---

**128** *Ibid.*, 1. Resguardo do direito de manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Etapa de Diálogo (1). Ver também 2. Restauração da ordem pública; 2.1. Intervenção em manifestações lícitas com autorização. Etapa de Diálogo (2); 2.2 Intervenção em manifestações lícitas sem autorização. Etapa de Diálogo (2).

**129** *Ibid.*, Etapa de Diálogo 1.1 (1); Etapa de Diálogo 2.1 (2) (5); Etapa Intervenção oportuna 2.1 (2); Etapa de Diálogo 2.2 (2); Etapa de Diálogo 2.2 (5) (6); Etapa de Despejo 2.2(1)(4); Etapa de Detenção 2.2 (1). Veja também ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile*, A/HRC/32/36/Add.1, cit., par. 25.

**130** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do direito de manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Conceitos gerais. Direito de reunião ou manifestação (2). Ver também 2. Restauração da Ordem Pública; 2.3 Intervenção em manifestações ilegais violentas. Estágio de Dissuasão, 1.

**131** ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 15.

As reuniões “agressivas ilícitas”, de acordo com o Protocolo 1.1, são aquelas em que “são causados danos ou quando se agride intencionalmente às pessoas ou autoridade policial”.<sup>132</sup> Embora deva ser observado que a categoria de reunião “agressiva” incluída neste protocolo não decorre dos parâmetros internacionais, a qualificação do protocolo de uma reunião “agressiva” inclui danos, referindo-se a ela como aquela em que “são causados danos ou se agride intencionalmente às pessoas ou autoridade policial”.<sup>133</sup> Entretanto, o conceito geral de “causar danos” pode levar a interpretações amplas e discricionárias, pois não inclui nem a intenção da pessoa manifestante nem quem deve causar o dano e, de acordo com os parâmetros internacionais, a natureza pacífica das manifestações deve ser determinada com base nas ações dos participantes,<sup>134</sup> portanto, a definição de violência deve deixar isso mais claro.

Nos Protocolos de Carabineros, a natureza ilícita das reuniões - embora com um certo matiz de gradualidade entre “violentas” e “agressivas” - autoriza os Carabineros a dispersá-las e usar a força,<sup>135</sup> como será visto *infra*.<sup>136</sup> No entanto, as definições que usa para estas categorias são ambíguas e não estão em conformidade com o direito internacional. Além disso, como o INDH apontou, os protocolos de Carabineros “não entendem a manifestação como um grupo de pessoas onde cada uma é responsável por suas ações”, o que leva a considerar toda a manifestação como violenta em vez de algumas pessoas específicas, quando a obrigação dos Carabineros é “proteger as pessoas que exercem seu direito de reunião e livre expressão de forma pacífica e sem armas”.<sup>137</sup>

---

**132** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: Anexo 2. Glossário (16) (17).

**133** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do direito de manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Conceitos gerais. Direito de reunião ou manifestação (2). Ver também 2. Restauração da ordem pública; 2.3 Intervenção em manifestações ilícitas violentas. Estágio de Dissuasão, 1.

**134** ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 18.

**135** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: Etapa de Dissuasão 2.3 (1) (4); Etapa de despejo 2.3(1)(3); Etapa de dispersão 2.3 (1)(3); Etapa de Detenção 2.3 (1) (2); Etapa de Dispersão 2.4 (2) (4); Etapa de Detenção 2.4 (1) (2). Principios Básicos, par. 13.

**136** Ver *infra*, seção “Uso de armas menos letais e proibição do uso da força letal”.

**137** INDH, *Análisis de los cambios de los Protocolos de Carabineros*, cit., p. 5.

## ■ Colômbia

O recentemente promulgado Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força define protesto pacífico como “a qualificação sob a qual se presume a natureza de toda manifestação pública”,<sup>138</sup> assim a Colômbia cumpre com a presunção da natureza pacífica do protesto em sua normativa. A Corte Constitucional apontou que o direito de se reunir e se manifestar pacificamente está condicionado ao fato de que seja feito de forma pacífica, sem violência, armas ou graves alterações da ordem pública, pois somente os protestos ou manifestações que atendam a essas condições gozarão de proteção constitucional.<sup>139</sup> Além da ausência de armas, a Corte Constitucional apontou o comportamento das pessoas manifestantes em relação ao aspecto “pacífico”: “deve-se entender o exercício pacífico desses direitos, que as ações dos manifestantes não têm por objetivo a provocação de alterações violentas ou o desconhecimento do Estado de direito”.<sup>140</sup> Do ponto de vista das pessoas manifestantes, esta abordagem está de acordo com os parâmetros internacionais quanto à importância das intenções de tais pessoas na determinação da natureza pacífica das reuniões,<sup>141</sup> embora não inclua o conceito de violência física generalizada que é necessária para que uma reunião não seja pacífica.

No que diz respeito à definição de violência, na Colômbia há variações entre os diferentes instrumentos normativos. O Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força define um ato de violência física como

... a ação pela qual um indivíduo ou grupo de indivíduos usa intencionalmente a força física contra eles mesmos, contra outra pessoa, contra um grupo, contra uma comunidade ou contra bens públicos e privados que tenham como consequência real ou com alto grau de probabilidade, danos graves, certos e verificáveis.<sup>142</sup>

Além disso, este decreto especifica que “os distúrbios ou perturbações que não constituam crimes ou comportamentos contrários à convivência, gerados como consequência das manifestações públicas, não são considerados

---

**138** Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 4 (e).

**139** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-742/12, cit., par. 4.3; Corte Constitucional da Colômbia, Sentença T-366/13, cit., par. II.3; Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223/17, cit., par. 4.6.4, 4.7.4.2; Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-009/18, cit., par. 35.

**140** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223/17, cit., par. 4.7.3.

**141** Ver Capítulo I; ver também ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., párr. 17; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 18.

**142** Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 4(f).

atos de violência física”.<sup>143</sup> O *Manual Policial para Intervenção em Manifestações* define os “atos de violência” como “de caráter físico, isto é, energia material aplicada a uma pessoa a fim de submeter a sua vontade por parte de um ator ilícito” que “fere ou põe em perigo a integridade física das pessoas” ou “danifica bens públicos ou privados”.<sup>144</sup> A Resolução do Ministério do Interior adotando o Protocolo de Protestos Pacíficos acrescenta “caráter verbal” a esta definição, mas não a define.<sup>145</sup>

O fato existirem diferentes definições de “ato de violência” na normativa pode sem dúvida causar confusão para as forças de segurança, especialmente porque as definições diferem em pontos importantes de acordo com os parâmetros internacionais. Assim, por exemplo, a Resolução do Ministério do Interior que adota o Protocolo para Protestos Pacíficos introduz o conceito de “verbal”. Entretanto, como explicado *supra*, os únicos casos em que o discurso é considerado desprotegido no protesto social são se houver propaganda de guerra, apologia ao ódio que constitua incitação à violência por motivos discriminatórios e incitação direta e pública ao genocídio.

Além disso, o Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força estabelece que as alterações que não constituem “comportamentos contrários à convivência” não são consideradas atos de violência física, o que obriga a questionar sobre como esses comportamentos contrários à convivência são definidos, e se as inconveniências contrárias a isso constituírem violência segundo o decreto, o que não estaria necessariamente de acordo com os parâmetros internacionais. Finalmente, um ponto positivo a ser observado é que o Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força inclui em sua definição a intenção das pessoas de usar a violência. Entretanto - e isto é algo que as três definições têm em comum - ao definir o ato de violência e não a violência geral que torna uma reunião não pacífica, deixa de lado a ênfase no aspecto sistemático e generalizado que a violência deve ter para que uma reunião não seja considerada pacífica.

É importante ressaltar que, de acordo com os parâmetros internacionais, a Corte Constitucional enfatizou que a referência à “não-violência” não implica que seja anulado o fato de que o exercício da reunião conduza necessariamente a alguma forma de perturbação da ordem pública, pois isso “negaria a natureza

---

143 *Idem.*

144 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 03002 de 29 de junho de 2017, cit., artigo 25, número 13.

145 Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., p. 9 IV, Definições 14.

disruptiva do protesto”.<sup>146</sup> A Corte Suprema de Justiça também se pronunciou sobre o que constitui violência em um protesto em sua recente sentença de 2020, onde afirma que “nem todo ato desafiante constitui violência e, nessa medida, tal conduta está sob a proteção do direito de protesto”.<sup>147</sup>

Por outro lado, vale mencionar que o Código de Polícia estabelece que “qualquer pessoa pode se reunir-se e manifestar-se [...] com o propósito de apresentar ideias e interesses coletivos de caráter cultural, político, econômico, religioso, social ou qualquer outro “fim legítimo”.<sup>148</sup> Embora o Código não defina o que é um “fim legítimo”, a Corte Constitucional esclareceu o alcance desta restrição, afirmando que “toda expressão, se presume protegida”, com exceção daquelas indicadas no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH),<sup>149</sup> e conclui que não seria um fim legítimo: “(i) propaganda de guerra; (ii) apologia ao ódio, à violência e ao crime; (iii) pornografia infantil; (iv) incitação pública e direta ao crime; e (v) o que o Legislador expressamente indicar”.<sup>150</sup> Com relação aos pontos que poderiam ser interpretados de forma suficientemente ampla para incluir, através da legislação, limitações ilegítimas ao direito de reunião (em particular iv e v), a Corte Constitucional estabeleceu que as únicas proibições que podem ser dadas são aquelas sobre as quais “há um consenso de proibição”.<sup>151</sup> A Corte Suprema de Justiça, em sua sentença sobre o protesto e o uso da força em 2020, concluiu que a Constituição não protege o protesto “que advoga pelo discurso e a apologia ao ódio, à hostilidade, que patrocina propaganda a favor da guerra, que

---

146 Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-009/18, cit, par. 41.

147 Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sentença STC7641/20, cit., p. 79.

148 Congresso da Colômbia, Lei 1801 “Pelo qual se expede o Código Nacional de Segurança e Convivência Cidadã”, cit.

149 Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-009/18, cit, par. 40. A Corte cita o seguinte: [151] Corte Constitucional, Sentença T-391 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda. Reiterada pela Sentença C-442 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Essa posição também foi reiterada na Resolução C-452 de 2016, do MP Luis Ernesto Vargas Silva, na qual afirmou: “Por isso, uma medida que visa restringir a liberdade de expressão deve obedecer a um estrito julgamento de constitucionalidade, acreditando em todas as circunstâncias que a medida restritiva satisfaça os seguintes critérios: (1) estar prevista de forma precisa e exaustiva por lei, (2) que vise à consecução de certos fins imperativos definidos de forma concreta e específica face às circunstâncias do caso, (3) ser necessária para alcançar os referidos fins, (4) ser posterior e não prévia à expressão, (5) não constituir censura em nenhuma de suas formas, o que inclui a exigência de manter a neutralidade quanto ao conteúdo da expressão que seja limitada, e (6) não influencie excessivamente o exercício deste direito fundamental, ou seja, ser proporcional”.

150 *Ibid.*, par. 59.

151 *Idem.*

propende pelo ódio nacional, racial, religioso, e pela discriminação, ou que incite à pornografia infantil”.<sup>152</sup> A esse respeito, deve ser reiterado que a única condição prévia para que o protesto seja protegido é que ele seja “pacífico e sem armas”, com exceção dos discursos proibidos pelo direito internacional, podendo qualquer outro termo introduzido pela legislação nacional constituir restrição ilegítima do direito de protesto.

## ■ Honduras

Semelhante à legislação colombiana, a Lei da Polícia de Honduras estabelece que as reuniões são realizadas “com o propósito de expor ideias ou interesses de caráter político, religioso, econômico, social ou qualquer outro que seja lícito”.<sup>153</sup> Esta lei não define o termo “lícito”, o que é contrário ao estabelecido pelo direito internacional no sentido de que qualquer restrição deve ser prevista pela lei. Esta falta de definição pode levar a situações em que são os próprios membros das forças de segurança que dão conteúdo a este conceito. Além disso, como foi declarado no caso do Chile e da Colômbia, a licitude é um conceito irrelevante para a proteção do direito de reunião no direito internacional, já que o que prevalece é a natureza pacífica do protesto.

Além disso, sem utilizar a terminologia de “pacífico” ou “violento”, o Código Penal tipifica o que são reuniões e manifestações “ilícitas” em referência ao propósito de cometer crimes e ao uso de armas. Assim, estabelece como “manifestações ilícitas”:

- 1) Aquelas que são convocadas com o propósito expresso de cometer crimes. Para que esta suposição ocorra, é necessário que exista uma planificação do suposto crime; e,
- 2) Aquelas cujos participantes comparecem portando armas de fogo, dispositivos explosivos ou outros objetos igualmente perigosos. Para que esta suposição seja atendida, é necessário que sejam os promotores ou assistentes os que estejam carregando as armas ou objetos e não as pessoas fora da reunião ou manifestação.<sup>154</sup>

A pena imposta pelo crime de “manifestação ilícita” às pessoas que dirigem ou presidem as reuniões, se o objetivo for cometer crimes graves,

152 Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sentença STC7641/20, cit., par. 5.3.1.

153 Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 60.

154 Congresso Nacional de Honduras, Decreto 103-2017, Código Penal de Honduras, artigo 553, [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto\\_130-2017.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto_130-2017.pdf).

pode ser prisão de até quatro anos e para os demais participantes pode ser de até três anos.<sup>155</sup> A CIDH pronunciou-se sobre uma disposição semelhante do antigo código penal hondurenho,<sup>156</sup> apontando sua preocupação com a descrição do tipo penal da “manifestação ilícita”. Segundo a Comissão, este tipo penal “carece de precisão em sua enunciação, o que permite às autoridades competentes fazer uma interpretação ampla do preceito legal e, consequentemente, considerar sua caracterização com discricionariedade”.<sup>157</sup>

A definição de “manifestação lícita” sob esta norma é tão ampla que incluiria como não pacífica uma série de condutas que não são necessariamente consideradas violentas pelos parâmetros dos direitos humanos.

Por outro lado, a Lei da Polícia autoriza a Polícia Nacional a dissolver “toda reunião ou desfile público que degenera em briga ou desordem pública”.<sup>158</sup> Esta disposição define a intervenção policial que, embora não mencionada, se entende incluiria o uso da força, com base em conceitos diferentes dos de caráter pacífico ou violência, conforme exigido pelo direito internacional.

## ■ México

Em relação ao conceito “pacífico”, a Lei Nacional sobre o Uso da Força refere-se, por um lado, às “reuniões públicas pacíficas com um propósito lícito” (usando a mesma terminologia de “objeto lícito” da Constituição<sup>159</sup>) e, por outro, às reuniões que se tornam violentas, a fim de determinar o tipo de intervenção policial.<sup>160</sup> Ao não definir nenhum destes termos, a lei deixa uma ampla margem de interpretação para as forças de segurança, o que, como se verá *infra*,<sup>161</sup> pode habilitar o uso de armas em contextos onde deveria ser proibido conforme os parâmetros. Além disso, ao distinguir entre manifestações

---

155 *Idem*.

156 O artigo 331 do Código Penal hondurenho de 1983 estabelecia que “serão de caráter ilícitas todas as reuniões nas que comparecerem pessoas portando armas, artefatos explosivos ou objetos contundentes ou de qualquer outra forma perigosos, com o fim de cometer um delito” (Código Penal de Honduras, Decreto 144-83 [https://www.oas.org/dil/esp/codigo\\_penal\\_honduras.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/codigo_penal_honduras.pdf)).

157 CIDH, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, cit., par. 381. Ver também Artigo 19, Honduras: Novo Código Penal exhibe um Estado que criminaliza a liberdade de expressão e o acesso à informação, 2 de maio de 2020, <https://articulo19.org/honduras-nuevo-codigo-penal-exhibe-a-un-estado-que-criminaliza-la-libertad-de-expresion-y-el-acceso-a-la-informacion/>.

158 Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 61.

159 *Constitución Política de los Estados Unidos de México*, cit., artigo 9.

160 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigos 27 e 28.

161 Ver *infra* “Proibição da força letal como meio de controle nos protestos”.

com “propósito lícito” e manifestações “violentas”, em vez de distinguir entre manifestações violentas e não violentas, a Lei implica que as manifestações ilícitas são sempre violentas, o que é contrário ao que é reconhecido pelos parâmetros internacionais, onde reuniões ilícitas, mas não violentas, podem existir e devem ser protegidas.<sup>162</sup>

A Suprema Corte de Justiça da Nação se pronunciou sobre os termos “pacificamente” e “objeto ilícito”, proporcionando orientação sobre como ambos devem ser entendidos. A Suprema Corte apontou que a Constituição protege apenas as reuniões pacíficas e, além disso, que o termo “pacificamente” está “intimamente relacionado ao objeto lícito” referido na Constituição.<sup>163</sup> De acordo com a Suprema Corte, o “objeto lícito” de uma reunião é quando seu objetivo não é “a execução concreta de atos criminosos” e uma reunião é “pacífica” quando “atos de violência não são efetivamente perpetrados ou através da reunião são incitados atos de discriminação ou discurso de ódio que tenham uma materialização real”.<sup>164</sup>

O mais alto Tribunal mexicano associa a violência à prática de crimes,<sup>165</sup> mas não define exatamente o que são atos de violência, nem esclarece se qualquer “ato criminoso” equivale a violência e poderia privar uma reunião de seu caráter “pacífico”. Se qualquer ato criminoso diminuísse a natureza pacífica de uma reunião, isso seria contrário aos parâmetros internacionais, pois a definição de violência é muito ampla e incluiria uma gama de

---

**162** Ver ONU, *Principios Básicos*, cit., princípios 12 e 13.

**163** Tribunal Suprema de Justiça da Nação - México, Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 96/2014 e sua acumulada 97/2014, bem como no Voto Particular formulado pelo Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea de 11 de agosto de 2016, Orador: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de outubro de 2016, pars. 178 e 194, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5456567&fecha=13/10/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5456567&fecha=13/10/2016). Ver também Suprema Corte de Justiça da Nação - México, Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 25/2016 e suas acumuladas 27/2016 e 28/2016 de 27 de março de 2017, Orador: Ministro Alberto Pérez Dayán, 9 de novembro de 2017, considerando sexto (3), [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5504058&fecha=09/11/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504058&fecha=09/11/2017).

**164** Suprema Corte de Justiça da Nação - México, Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 96/2014 e sua acumulada 97/2014, bem como o voto particular formulado pelo Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea de 11 de agosto de 2016, cit., par. 194; Suprema Corte de Justiça da Nação - México, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 25/2016 e suas acumuladas 27/2016 e 28/2016 de 27 de março de 2017, cit., considerando sexto (3).

**165** *Ibid*, par. 197. Ver também Suprema Corte de Justiça da Nação - México, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 25/2016 e suas acumuladas 27/2016 e 28/2016 de 27 de março de 2017, cit., considerando sexto (3).

condutas que não constituem violência. Além disso, tal definição se presta à criminalização do protesto pacífico através da tipificação de crimes que não constituem violência sob o direito internacional.

## **Achados**

### ***Presunção do caráter pacífico das reuniões***

A Colômbia é o único dos países estudados cuja normativa estipula explicitamente uma presunção a favor do caráter pacífico das reuniões, o que, embora seja por decreto e não por legislação, é positivo à luz dos parâmetros.

### ***Definição e identificação do caráter pacífico das reuniões***

Nenhum dos países em estudo inclui uma definição explícita de protesto pacífico em seus normativas. Neste sentido, Chile, Colômbia, Honduras e México regulamentam a proteção de reuniões sob conceitos e definições inconsistentes com os parâmetros. A este respeito, várias normativas se baseiam na distinção entre lícito e ilícito e não entre pacífico e violento, que são os termos adotados pelo direito internacional. Por exemplo, em Honduras, não só são designados como “ilícitas”, contrários aos parâmetros, mas também a lei não define ou detalha o alcance do conceito; no Chile, isso significa que a definição de manifestação ilícita é excessivamente ampla e inclui reuniões agitadas, onde a autoridade é desrespeitada ou a ordem pública é perturbada, quando no direito internacional as reuniões não deixam de ser pacíficas por apresentarem essas características. Além disso, o Chile introduz classificações tais como as reuniões não autorizadas que mantêm o caráter de “não-violentas”, onde a normativa recomenda evitar o uso “excessivo” da força. Entretanto, o uso excessivo sempre representa um abuso de força e, portanto, é contrário aos parâmetros e, além disso, nas reuniões não violentas, o uso da força é questionável. No México, do mesmo modo, a lei distingue entre manifestações com um “objeto ilícito” e manifestações “violentas” para o possível uso da força no contexto da violência.

A Colômbia, por sua vez, tem pelo menos três instrumentos diferentes que se referem de forma inconsistente ao conceito de violência no contexto de uma reunião. Entretanto, não é apenas a dispersão ou a falta de uniformidade que é problemática, mas também o alcance dos conceitos desenvolvidos, pois incluem como atos violentos, por exemplo, aqueles que envolvem danos à propriedade, ou que se manifestam sob o “caráter verbal”, tudo isso contradiz os critérios estabelecidos pelos parâmetros.

A dispersão normativa, juntamente com a falta de coerência e clareza nos conceitos abordados, pode representar um obstáculo à aplicação dos critérios para o uso da força em conformidade com os parâmetros e permitir o uso da força em reuniões pacíficas. Neste sentido, a normativa deve ser mais clara ao afirmar que, se a manifestação for pacífica, o uso da força deve ser proibido, exceto em casos excepcionais. Para tanto, é essencial que a normativa estabeleça de forma suficiente e precisa as características e a maneira de identificar uma manifestação pacífica, em oposição a uma manifestação violenta, de acordo com os critérios estabelecidos pelos parâmetros.

O Brasil não tem uma normativa nacional pública em vigor que trate das definições e alcances das reuniões pacíficas. Similar é o caso da Argentina, que, embora tenha uma única normativa que regula o direito de reunião, não foi objeto de análise porque não está mais em uso. Nesses dois países, a ausência de normas representa um obstáculo ainda maior, pois as pessoas manifestantes não têm diretrizes práticas para garantir o exercício do direito de reunião, nem os agentes estatais têm um guia para o exercício da função de segurança pública nesses contextos.

Destacam-se as práticas jurisprudenciais da Colômbia e do México, onde os mais altos tribunais constitucionais abordaram e desenvolveram o escopo da definição do conceito de “pacífico”.

### Síntese dos achados

**Presunção do caráter pacífico das reuniões.** A Colômbia é o único dos países estudados cuja normativa estipula explicitamente uma presunção a favor do caráter pacífico das reuniões, o que, embora seja por decreto e não por legislação, é positivo à luz dos parâmetros.

**Definição e identificação do caráter pacífico das reuniões.** Nenhum dos países analisados define explicitamente o protesto pacífico.

Argentina e o Brasil não possuem normativas nacionais vigentes que forneçam diretrizes para que as forças de segurança identifiquem uma reunião que não se adeque ao caráter pacífico.

Chile, Colômbia, Honduras e México estabelecem em seus regulamentos elementos de identificação que não estão em conformidade com os parâmetros, bem como conceitos ambíguos que não oferecem uma orientação adequada para as forças de segurança.

## O DIREITO DE PROTESTO NÃO DEVE SER LIMITADO PELA EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA

### Parâmetros internacionais

O protesto social não deve estar sujeito à autorização prévia por parte das autoridades.<sup>166</sup> Como a CIDH observou, o requisito de autorização não é compatível com o direito de reunião pacífica ou ao exercício da liberdade de expressão.<sup>167</sup> O Comitê de Direitos Humanos observou que “solicitar a permissão das autoridades prejudica a ideia de que a reunião pacífica é um direito fundamental”.<sup>168</sup> Os parâmetros internacionais permitem que os sistemas

---

**166** CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 dezembro de 2015, par. 139, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 56; CIDH, cit., par. 65; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 2011, cit., par. 139; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai, A/HRC/23/39*, cit., par. 51; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/HRC/31/66*, cit., par. 21; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 70; OSCE/ODIHR Comissão de Venezuela, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., par. 2.1.; OSCE/ODIHR e Comissão de Venezuela, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed, cit., par. 25 e 119. *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*

**167** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 56. Ver também CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 65; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, 2015, cit., par. 129; CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 2011, cit., par. 137; ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 70; ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Marruecos*, Doc. ONU CCPR/C/MAR/CO/6, 1 de dezembro de 2016, par. 45. <https://undocs.org/es/CCPR/C/MAR/CO/6>; ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observaciones finales sobre Gambia en ausencia de su segundo informe periódico*, Doc. CCPR/C/GMB/CO/2, 30 de agosto de 2018, par. 41, <https://undocs.org/es/CCPR/C/GMB/CO/2>.

**168** ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 70. No sistema regional europeu existe jurisprudência que indica que os requisitos de autorização não são necessariamente incompatíveis com o direito de reunião se o objetivo é facilitar. O TEDH estabeleceu que “submeter assembleias públicas a um procedimento de autorização ou notificação não costuma atentar contra a essência do direito, desde que o objeto do procedimento seja permitir que as autoridades tomem medidas razoáveis e adequadas para garantir o bom andamento de qualquer assembleia, reunião ou outro encontro, seja político, cultural ou de outra natureza” (TEDH, *Caso Segey Kuznetsov v. Rússia*, Sentença de 23 de janeiro de 2009, Aplicação 10877/04, par. 42 <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-89066>. Ver também TEDH, *Caso de Bukta e Outros v. Hungria*, Sentença de 17 de outubro de 2010, Aplicação 25691/04, par. 35, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728>; TEDH, *Caso Oya Ataman v. Turquia*, Sentença de 5 de dezembro de 2006, Demanda 74552/01, par. 38-39, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-78330>). No entanto, conforme explicado nesta seção, tanto o sistema universal, por meio da Relatoria Especial sobre o direito à liberdade de reunião e associação, do ACNUDH e do Comitê de Direitos Humanos, quanto o sistema interamericano, por meio da CIDH, concordaram que os protestos não devem estar sujeitos a autorização prévia

nacionais apliquem um procedimento de notificação prévia,<sup>169</sup> mas estes regimes não devem, na prática, funcionar como sistemas de autorização.<sup>170</sup> Isto significa que a falta de notificação prévia não deve desencadear a dissolução da reunião.<sup>171</sup>

Os sistemas de notificação são permitidos apenas na medida em que sejam necessários para facilitar a realização de protestos e para proteger os direitos das pessoas manifestantes e de terceiros.<sup>172</sup> Por exemplo, a CIDH indicou que a notificação é compatível com o direito de reunião pacífica no caso de reuniões em espaços públicos quando é necessário informar e permitir que as autoridades tomem medidas apropriadas para facilitar o exercício do direito sem prejudicar significativamente o desenvolvimento normal do resto da comunidade.<sup>173</sup> Além disso, de acordo com a CIDH e a Relatoria da ONU sobre reunião pacífica, a notificação só deve ser obrigatória no caso de grandes reuniões ou reuniões que possam causar interrupções no trânsito, a fim de facilitar a realização de tais reuniões.<sup>174</sup>

A notificação não deve ter um procedimento excessivamente burocrático e deve atender ao critério de proporcionalidade.<sup>175</sup> O Comitê de Direitos

---

por parte das autoridades administrativas do Estado. Ver também OSCE/ODIHR e Comissão de Venezuela, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3ª ed., cit., par. 115, para uma explicação das diferenças de critérios entre o TEDH e o Comitê dos Direitos Humanos

**169** ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 28; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 51; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., par. 11.

**170** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 57. Ver também CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, 2015, cit., par. 129; CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas* (2011), cit., par. 137.

**171** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 60; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 29.

**172** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 58; CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 66; ONU, *Observación general n.º 37*, CCPR/C/GC/37, cit., par. 70. Ver ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 28; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 51; ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., par. 11.

**173** CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 2011, cit., par. 137; CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, 2006, cit., par. 57.

**174** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 59; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 52.

**175** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 59; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 22. Ver también ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 28.

Humanos indicou que os procedimentos de notificação devem ser transparentes e gratuitos, e que o que é solicitado dos organizadores deve ser proporcional ao potencial impacto público da reunião.<sup>176</sup> A notificação deve ser simples e rápida, para uma autoridade principal designada e não para várias autoridades, através de um formulário claro e conciso e, se possível, via Internet “para evitar incertezas e possíveis atrasos nos envios pelos correios”.<sup>177</sup> Sobre as exigências específicas, a Relatoria da ONU sobre reunião pacífica apontou que a notificação “deveria conter apenas informações sobre a data, hora, duração e local ou itinerário da reunião, e o nome, endereço e informações de contato do organizador”.<sup>178</sup> Exigências como dar o nome de mais de um organizador, apresentar documentos oficiais de identidade, declarar os motivos da reunião e indicar o número de participantes, poderiam tornar o sistema de notificação “excessivamente burocrático”.<sup>179</sup>

A Relatoria da ONU sobre reunião pacífica enfatiza a importância da flexibilidade por parte das autoridades, por exemplo, no que diz respeito aos prazos (o prazo de notificação não deve ser excessivamente longo<sup>180</sup> e devem ser tolerados atrasos por parte dos organizadores dos protestos, se devidamente justificados), e a erros no preenchimento do formulário ou na ausência de alguns dos dados necessários.<sup>181</sup> A Relatoria sugere que a notificação deve ser apresentada com um máximo de, por exemplo, 48 horas.<sup>182</sup> Por sua vez, a CIDH considerou como uma restrição incompatível com o direito de reunião, a legislação que exigia uma autorização que devia ser solicitada com dez dias de antecedência para qualquer ato público, assembleia e outros eventos similares.<sup>183</sup>

Finalmente, os procedimentos de notificação prévia não devem se aplicar às manifestações espontâneas porque “por sua própria natureza, não

---

176 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 70; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 59; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., pars. 51-58.

177 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., pars. 52 e 53.

178 *Ibid.*, par. 53.

179 *Ibid.*, par. 54.

180 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 22. Ver também ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 52 (onde está detalhada a proposta do processo de notificação); ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 70.

181 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 55.

182 *Ibid.*, par. 52; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 28.

183 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 56. Ver também CIDH, *Informe Anual 1979-1980 Capítulo V C. Uruguay, 6. Derecho de Reunión y Asociación*, OEA/Ser.L/V/II.50, 2 de outubro de 1980, <https://www.cidh.oas.org/annualrep/79.80sp/indice.htm>.

podem estar sujeitas a um sistema demorado de notificação prévia<sup>184</sup>. Estas manifestações geralmente se originam como uma resposta imediata a um evento, reunião, discurso, que serve de gatilho para as pessoas saírem e se manifestarem, de modo que não há tempo suficiente para cumprir com o processo de notificação.<sup>185</sup>

### Síntese dos parâmetros

Os Estados não devem exigir autorização prévia como pré-requisito para realizar um protesto social. Eles podem solicitar aos organizadores uma notificação prévia, desde que isso não represente um sistema de autorização em termos práticos. Tal notificação prévia deve ter por objetivo facilitar o protesto e proteger os direitos das pessoas manifestantes e de terceiros, e sua ausência não deve levar à dissolução da manifestação. Neste sentido, os estados devem garantir toda manifestação espontânea.

A notificação, a fim de atender aos objetivos e parâmetros, deve obedecer aos seguintes critérios:

- O critério de proporcionalidade.
- O procedimento administrativo de notificação não deve ser excessivamente burocrático: deve ser simples e rápido, transparente e gratuito, e conter apenas informações relativas à data, hora, duração e local ou itinerário da reunião, e o nome, endereço e informações de contato do organizador.
- O que é exigido dos organizadores no âmbito da notificação deve ser proporcional ao possível impacto público da reunião ou manifestação.
- A apresentação da notificação deve obedecer a critérios de flexibilidade e de forma.

<sup>184</sup> ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2217/2012*, Doc. ONU CCPR/C/122/D/2217/2012, 16 de maio de 2018, par. 7.5, <https://undocs.org/es/CCPR/C/122/D/2217/2012>. Ver também ONU, *Observación general n.º 37*, cit., párrs. 14 e 72; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/HRC/31/66*, cit., par. 23; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 61; OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed, cit., pars. 25 e 114.

<sup>185</sup> ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 14. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 61; OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., par. 126; OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed, cit., par. 79.

## Análise da normativa nacional

Dada a importância de que o protesto social não seja restringido por um sistema de autorização prévia, esta seção analisará em primeiro lugar, se a normativa dos países em estudo inclui tal exigência ou se, caso a notificação seja exigida, a mesma equivale a uma autorização, por exemplo, permitindo sua dissolução, o que seria contrário aos parâmetros internacionais. Além disso, serão destacadas as normativas que tratam dos requisitos de notificação prévia como parte da facilitação do protesto, bem como requisitos que poderiam ser desproporcionais ou excessivamente burocráticos. Finalmente, serão identificadas as normativas que autorizam expressamente as manifestações espontâneas.

### ■ Argentina

Na Argentina, apenas uma normativa relevante foi encontrada a nível nacional sobre a exigência de notificação prévia para os protestos: a Lei 20.120 de 1973 que regulamenta o direito de reunião na Capital Federal e no Território Nacional da Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul.<sup>186</sup> Por várias razões, incluindo a exigência de autorização prévia para reuniões em locais públicos, o prazo excessivo de 8-15 dias para submeter o aviso prévio para as reuniões em locais fechados e a dissolução da reunião por falta de autorização,<sup>187</sup> que esta lei é claramente contrária aos parâmetros internacionais dos direitos humanos. Conforme mencionado, a norma está em desuso e, pelas razões expostas acima,<sup>188</sup> esta legislação não será analisada com maiores detalhes neste trabalho.

Análise da normativa a nível provincial. Na Argentina, algumas constituições estabelecem a exigência de aviso prévio, particularmente se a reunião for em local público; entretanto, nenhuma dispõe uma permissão prévia, conforme os parâmetros internacionais. Por exemplo, as constituições de Chubut,<sup>189</sup>

---

186 Poder Executivo Nacional da Argentina, Regulamento do Direito de Reunião, cit.

187 *Ibid.*, artigos 8, 9 e 15.

188 Ver seção *supra* "Definição de reunião pacífica e sua relação com o uso da força, Argentina".

189 Convenção Constituinte da Província de Chubut, *Constitución de la Provincia del Chubut*, 1º de junho de 2010, artigo 18: "Todos os habitantes da Província gozam dos direitos e garantias reconhecidos pela Constituição Nacional e pela presente Constituição, de acordo com as leis que regulam seu exercício [...] 7. Associar-se e reunir-se sem prévia autorização, para fins úteis e pacíficos", <http://www.legischubut.gov.ar/hl/index.php?view=article&id=15>.

La Rioja,<sup>190</sup> Jujuy<sup>191</sup> e San Juan,<sup>192</sup> afirmam taxativamente que não é necessária permissão ou autorização prévia para as reuniões. As constituições das províncias de Formosa,<sup>193</sup> La Pampa,<sup>194</sup> Misiones,<sup>195</sup> Santa Fé,<sup>196</sup> Neuquén,<sup>197</sup>

---

**190** Convenção Constituinte da Província de La Rioja, *Constitución de la Provincia de la Rioja*, 30 de agosto de 2007, artigo 43: “Os habitantes têm o direito de se reunir sem autorização, pacificamente e sem armas, mesmo em locais públicos, podendo realizar manifestações públicas individual ou coletivamente”, <https://www.larioja.gov.ar/images/institucional/constitucion-provincial/documentos/constitucion2008.pdf>.

**191** Convenção Constituinte da Província de Jujuy, *Constitución de la Provincia de Jujuy*, 22 de outubro de 1986, artigo 32, inc. 1: “Todos os habitantes da Província e sem permissão prévia têm assegurado o direito de reunião e manifestação quando são pacíficos e sem armas”, [https://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/constitucion\\_provincial.pdf](https://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/constitucion_provincial.pdf).

**192** Convenção Constituinte da Província de San Juan, *Constitución de la Provincia de San Juan*, 23 de abril de 1986, artigo 50: “Os habitantes têm o direito de se reunir sem autorização, pacificamente e sem armas, mesmo em locais abertos ao público, bem como de se manifestar individual e coletivamente”, [https://digestosanjuan.gob.ar/fundamentals/constitucion\\_provincial.pdf](https://digestosanjuan.gob.ar/fundamentals/constitucion_provincial.pdf).

**193** Convenção Constituinte da Província de Formosa, *Constitución de la Provincia de Formosa*, 8 de julho de 2003, artigo 27: “Todos os habitantes da Província têm o direito de se reunir pacificamente, sem outro requisito senão o de notificar à autoridade policial quando a reunião seja realizada em lugares públicos para que esta possa arbitrar as medidas para preservar a segurança e a ordem. Em nenhum caso pode ser proibido, exceto por razões fundadas de segurança e ordem pública”, <https://www.formosa.gob.ar/miprovincia/simbolosprovinciales/constitucion/>.

**194** Convenção Constituinte do Município de La Pampa, *Constitución de la Provincia de La Pampa*, 14 de outubro de 1994, artigo 21: “É garantido a todos os habitantes da Província o direito de petição individual ou coletiva, bem como o direito de reunião pacífica sem autorização prévia. Somente quando as reuniões forem realizadas em locais de uso público a autoridade deverá ser previamente notificada. Qualquer disposição adotada pelas autoridades a requisição das forças armadas ou reunião sediciosa é nula e sem efeito”, <https://argentina.justia.com/provinciales/la-pampa/constitucion-de-la-pampa/seccion-primeracapitulo-i/>.

**195** Convenção Constituinte da Província de Misiones, *Constitución de la Provincia de Misiones*, 21 de abril de 1958, Artigo 11: “Todos os habitantes da Província gozam do direito de reunir-se pacificamente para discutir questões políticas, sindicais, econômicas, religiosas, sociais, culturais ou de qualquer outra natureza, em locais fechados, privados ou públicos, sem prévia autorização. Somente quando as reuniões forem realizadas em locais abertos e públicos a autoridade deverá ser previamente notificada”. <https://argentina.justia.com/provinciales/misiones/constitucion-provincial-de-misiones/>.

**196** Convenção Constituinte da Província de Santa Fe, *Constitución Provincial de Santa Fe*, 18 de abril de 1962, artigo 13: “Os habitantes da Província podem reunir-se livremente e pacificamente, mesmo em lugares abertos ao público. As reuniões em lugares públicos estão sujeitas ao dever de comunicação prévia à autoridade, que só as pode proibir por motivos razoáveis de ordem ou interesse público, com antecedência mínima de quarenta e oito horas. Também podem se associar livremente para fins lícitos. Gozam também do direito de petição perante as autoridades públicas, em defesa dos seus interesses ou dos interesses gerais”. <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/>.

**197** Convenção Constituinte da Província de Neuquén, *Constitución de la Provincia de Neuquén*, 3 de março de 2006, artigo 30: “É garantido a todos os habitantes da Província o direito de

San Luis<sup>198</sup> e Chaco,<sup>199</sup> incluem a necessidade de aviso ou notificação prévia à polícia ou às autoridades quando as reuniões são realizadas em locais públicos. A Constituição da Província de Catamarca<sup>200</sup> estabelece um aviso prévio à polícia, sem especificar se depende do tipo de local.

Os Critérios Mínimos do Chaco estabelecem que as diretrizes para a intervenção policial devem ser “tanto em manifestações programadas quanto em manifestações espontâneas”,<sup>201</sup> o que permite supor que as reuniões espontâneas sejam autorizadas naquela província.

## ■ Brasil

A Constituição do Brasil estabelece que a autorização prévia do Estado para as reuniões pacíficas não é necessária, “desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local”, mas é necessária a notificação prévia à autoridade competente.<sup>202</sup> Recentemente, o Supremo Tribunal Fe-

---

se reunir com fins pacíficos para discutir assuntos de qualquer natureza, sem que seja necessário pedir permissão a nenhuma autoridade e apenas avisar com antecedência para reuniões em lugares públicos abertos”, <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cp-neuquen.pdf>.

**198** Convenção Constituinte da Província de San Luis, *Constitución de la Provincia de San Luis*, 8 de abril de 1987, Artigo 18: “É garantido a todos os habitantes da Província o direito de se reunirem com fins pacíficos para discutir assuntos de qualquer natureza, sem necessidade de pedir permissão a nenhuma autoridade e apenas avisar com antecedência para reuniões em locais lugares públicos abertos. Da mesma forma, é garantido o direito de manifestação pública individual ou coletiva”, <https://argentina.justia.com/provinciales/san-luis/constitucion-provincial-de-san-luis/>.

**199** Convenção Constituinte da Província do Chaco, *Constitución de la Provincia del Chaco*, 7 de dezembro de 1994, artigo 17: “Todos os habitantes da Província gozam do direito de se reunir pacificamente sem permissão prévia. Somente quando as reuniões forem realizadas em locais públicos a autoridade deve ser notificada com antecedência”. <https://legislaturachaco.gov.ar/control/recursos/constitucion-provincial.pdf>.

**200** Convenção Constituinte de Catamarca, *Constitución de la Provincia de Catamarca*, 7 de setembro de 1988, artigo 18: “É garantido a todo habitante da Província o direito de petição, individual e coletiva, perante as autoridades, bem como o direito de se reunir para discutir assuntos públicos ou privados, desde que não seja perturbada a ordem pública, prévia notificação à autoridade policial. Em nenhum caso, uma reunião popular pode pretender representar os direitos do povo ou peticionar em seu nome.” <http://www.sajj.gob.ar/0-local-catamarca-constitucion-provincia-catamarca-lpk0000000-1988-09-03/123456789-0abc-defg-000-0000kvorpyel>.

**201** Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 7710, cit., artigo 2.

**202** Constituição da República Federativa do Brasil, cit., art. 5º, XVI: “XV-I - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

deral examinou o alcance desta exigência de aviso prévio como pressuposto para o exercício do direito de reunião.<sup>203</sup> O Tribunal declarou que “A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local”.<sup>204</sup> Referindo-se ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a decisão afirma que “dada a primazia do direito de expressão, não é possível interpretar a exigência como condicionante ao exercício do direito”.<sup>205</sup> Também explicou, com base no Relatório sobre Protesto Social da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (RELE), que “basta que a notificação seja efetiva, isto é, que permita ao poder público realizar a segurança da manifestação ou reunião”.<sup>206</sup>

Sobre os requisitos de notificação, a decisão do Tribunal Federal também é categórica, pois “não há como exigir-se que a notificação seja pessoal ou de algum modo registrada, porque implica reconhecer como necessária uma organização que a própria Constituição não impôs”.<sup>207</sup> Citando a Relatoria sobre o direito de reunião, a decisão afirma que “caso não seja possível a notificação, os organizadores não devem ser punidos por sanções criminais ou administrativas que resultem multa ou prisão”.<sup>208</sup> Especificamente sobre as manifestações espontâneas, a decisão declarou que “não estão proibidas, nem pelo texto constitucional, nem pelos tratados de direitos humanos”. Assim, a ausência de notificação não torna ipso facto a montagem ilegal”.<sup>209</sup> Esta in-

---

203 Supremo Tribunal Federal do Brasil, Número Único 0001051-03.2008.4.05.8500, Recurso Extraordinário 806.339/SE, j, 18 de dezembro de 2020, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755376303>.

204 Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 806.339/SE, cit., p. 2: “A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local”.

205 *Ibid.*, p. 37: “Dada a primazia do direito de expressão, não é possível interpretar a exigência de prévio aviso como condicionante ao exercício do direito”.

206 Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 806.339/SE, cit., p. 38: “Para tanto, basta que a notificação seja efetiva, isto é, permita ao poder público realizar a segurança da manifestação ou reunião”.

207 *Ibid.*, p. 39: “Assim, não há como exigir-se que a notificação seja pessoal ou de algum modo registrada, porque implica reconhecer como necessária uma organização que a própria Constituição não exigiu”.

208 *Idem.*

209 *Ibid.*, p. 38: “Deve-se reconhecer que tal interpretação exige das autoridades públicas uma postura ativa, afinal, manifestações espontâneas não estão proibidas nem pelo texto cons-

terpretação do Supremo Tribunal Federal está de acordo com os parâmetros internacionais ao reconhecer que a exigência de aviso prévio se enquadra na necessidade de facilitar as reuniões, que não pode funcionar como uma condição prévia para o exercício do direito e que as manifestações espontâneas não podem ser proibidas.

Análise da normativa a nível estadual. A nível estadual, no Rio de Janeiro, a Lei 6528 de 2013, que regulamenta o artigo 23 da Constituição estatal sobre o direito de reunião, estabelece que este direito pode ser exercido pacificamente, sem armas, em locais abertos e mediante prévio aviso à autoridade policial.<sup>210</sup> De acordo com os parâmetros internacionais que estabelecem que o sistema de notificação não deve ser excessivamente burocrático, é positivo que esta normativa considere à autoridade policial notificada quando a chamada é feita através da Internet.<sup>211</sup>

Quanto ao prazo, a lei estabelece que a notificação deve ser pelo menos 48 horas antes da atividade,<sup>212</sup> o que não equivale às 48 horas como prazo máximo recomendado pela Relatoria da ONU sobre o direito de reunião,<sup>213</sup> mas também não é excessivo porque dá aos organizadores do protesto a opção de notificar 48 horas antes. A constitucionalidade da Lei em questão está atualmente sob análise do Supremo Tribunal Federal, especificamente no que diz respeito à proibição legal do uso de máscaras em protestos.<sup>214</sup>

No Estado de São Paulo, a Lei 15.556 regulamenta o direito de protesto declarando que todas as manifestações e reuniões em locais e vias públicas, incluindo as organizadas através das redes sociais, devem ser previamente comunicadas à Polícia Civil e Militar.<sup>215</sup> Esta lei foi regulamentada pelo Decreto 64.074, que exige notificação prévia sempre que a reunião tenha como

---

titucional, nem pelos tratados de direitos humanos. Assim, a inexistência de notificação não torna *ipso facto* ilegal a reunião”.

**210** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Lei 6.528, Regulamenta o artigo 23 da Constituição Estadual, de 11 de setembro de 2013, artigo 3º, inciso V, <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1036049/lei-6528-13>.

**211** *Idem*.

**212** *Idem*.

**213** ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai, A/HRC/23/39*, cit., par. 52.

**214** Supremo Tribunal Federal do Brasil, Número Único 0052756-30.2013.8.19.0000, Recurso Extraordinário com Lesão 905149 FILHO, 06 de agosto de 2015, <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4819708>.

**215** Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Lei 15.556 de 29 de agosto de 2014, “Restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que especifica, e dá providências correlatas”, artigo 4, <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/137091164/lei-15556-14-sao-paulo-sp>

objetivo a participação de mais de 300 pessoas, e que esta notificação deverá ser transmitida às autoridades da Polícia Militar e Civil com pelo menos cinco dias de antecedência do evento.<sup>216</sup>

A regulamentação em questão também estabelece um formulário para a comunicação que requer as seguintes informações:

1. natureza do evento, estimativa de número de participantes e previsão de tempo de duração;
2. se haverá utilização de equipamentos de som, caminhões, veículos, ou quaisquer equipamentos que possam demandar interdição total ou parcial de vias, mudança de direção de faixas, alterações nos transportes públicos ou que ensejem a necessidade de orientação ao público;
3. se haverá previsão de deslocamento do público, bem como o itinerário pretendido, o qual será definido em conjunto com o Comandante do Batalhão Territorial da Polícia Militar da área onde ocorrerá o evento;
4. ciência dos organizadores quanto à proibição do anonimato, da vedação ao uso de máscaras ou qualquer outro paramento que possa ocultar o rosto da pessoa, ou que dificulte ou impeça a sua identificação durante o evento;
5. ciência dos organizadores acerca da proibição constitucional de portar armas nas manifestações e reuniões públicas, aí incluídas armas de fogo, as armas brancas, objetos pontiagudos, tacos, bastões, pedras, armamentos que contenham artefatos explosivos e outros instrumentos que possam lesionar pessoas e danificar patrimônio público ou particular.<sup>217</sup>

---

**216** Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Decreto 64.074, de 18 de janeiro de 2019, “Regulamenta a Lei nº 15.556, de 29 de agosto de 2014, que restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que especifica, e dá providências correlatas”, artigo 2, <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/687308963/decreto-64074-19-sao-paulo-sp>.

**217** *Ibid.*, artigo 2 III, parágrafo-único: “Parágrafo-único - O formulário referido acima deverá conter campos para as seguintes informações:

1. natureza do evento, estimativa de número de participantes e previsão de tempo de duração;
2. se haverá utilização de equipamentos de som, caminhões, veículos, ou quaisquer equipamentos que possam demandar interdição total ou parcial de vias, mudança de direção de faixas, alterações nos transportes públicos ou que ensejem a necessidade de orientação ao público;
3. se haverá previsão de deslocamento do público, bem como o itinerário pretendido, o qual será definido em conjunto com o Comandante do Batalhão Territorial da Polícia Militar da área onde ocorrerá o evento;
4. ciência dos organizadores quanto à proibição do anonimato, da vedação ao uso de máscaras ou qualquer outro paramento que possa ocultar o rosto da pessoa, ou que dificulte ou impeça a sua identificação durante o evento;
5. ciência dos organizadores acerca da proibição constitucional de portar armas nas manifestações e reuniões públicas, aí incluídas armas de fogo, as armas brancas, objetos

A normativa de São Paulo, ao exigir notificação prévia para reuniões com mais de 300 pessoas, vai ao encontro do que aponta o Relatório de 2013 da Relatoria da ONU sobre reunião pacífica, no sentido de que o aviso prévio só deve ser obrigatório no caso de grandes reuniões.<sup>218</sup> Entretanto, a lista de requisitos que devem acompanhar o aviso, parece ir além do necessário e proporcional que deva definir qualquer limitação ao direito de reunião, bem como a exigência de notificação a mais de uma autoridade e o prazo de 5 dias que excede significativamente o máximo de 48 horas recomendado pela Relatoria da ONU sobre reunião pacífica.

## ■ Chile

A Constituição chilena estabelece o direito de reunião pacífica sem permissão prévia, o que também é reiterado no Decreto 1.086 sobre Reuniões Públicas.<sup>219</sup> Para reuniões realizadas em praças, ruas ou locais públicos, que a Carta indica, serão regidas pelas disposições gerais da polícia.<sup>220</sup> O Decreto 1086 sobre Reuniões Públicas exige aviso prévio de pelo menos dois dias úteis de antecedência,<sup>221</sup> o que é permitido pelos parâmetros internacionais.

Entretanto, em contradição direta com a norma constitucional e os parâmetros internacionais, o Decreto 1086 sobre Reuniões Públicas permite que “as Forças de Ordem e Segurança Pública” interrompam manifestações que não tenham sido notificadas dentro do prazo estabelecido e seguindo os requisitos estabelecidos.<sup>222</sup> Além disso, este Decreto converte a exigência de aviso prévio em autorização prévia, ao abrir a possibilidade de que não sejam autorizados determinados protestos, por exemplo, se ocorrerem em “ruas com circulação intensa e em ruas onde perturbem o trânsito público” ou “em praças e calçadões durante as horas em que estão normalmente ocupados para a recreação ou descanso da população e de aqueles que são realizados em parques, praças, jardins e avenidas com setores arborizados”.<sup>223</sup> A Relatoria da ONU sobre a reunião pacífica e a CIDH se referiram à incompatibilidade

---

pontagudos, tacos, bastões, pedras, armamentos que contenham artefatos explosivos e outros instrumentos que possam lesionar pessoas e danificar patrimônio público ou particular”.

**218** ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai, A/HRC/23/39*, cit., par. 52.

**219** Constituição Política da República do Chile, cit., artigo 19 (13); Ministério do Interior do Chile, Decreto 1086, cit., artigo 1.

**220** Constituição Política da República do Chile, cit., artigo 19 (13).

**221** Ministério do Interior do Chile, Decreto 1086, cit., artigo 2.

**222** *Ibid.*, artigo 2(a), (e) e (e).

**223** *Ibid.*, artigo 2.

deste decreto com o direito internacional, as melhores práticas e a Constituição chilena por constituir um “regime de autorização *de facto*” que converte o direito à liberdade de reunião pacífica em um privilégio.<sup>224</sup> Ao contrário do que foi estabelecido pelos organismos internacionais, a Controladoria Geral da República do Chile mantém que o Decreto 1086 está em conformidade com o direito, ressaltando que a Constituição “ordena, no caso específico de reuniões em locais de uso público, o estabelecimento de disposições gerais de polícia que as regerão e que, no exercício desta potestade prevista na Carta Fundamental, foi emitido o citado Decreto 1.086 de 1983”<sup>225</sup> (sobre o fato de que a Constituição chilena permite que disposições policiais regulem o direito de reunião).

Além do Decreto 1086 sobre Reuniões Públicas, o Decreto 1364 sobre o Uso da Força<sup>226</sup> permite o uso da força em reuniões não violentas que não tiveram autorização, declarando que nas reuniões “não autorizadas pela autoridade competente e de caráter não violento, os funcionários policiais evitarão o uso excessivo da força”.<sup>227</sup> Esta disposição também é contrária aos parâmetros internacionais, os quais indicam que um sistema de autorização não deve ser imposto e que as reuniões pacíficas devem ser protegidas, implicando que, se a reunião for não-violenta, o uso da força não só deve ser evitado, mas proibido. Além disso, como observado *supra*,<sup>228</sup> é de grande preocupação que esta disposição pareça sugerir que o “uso excessivo” da força é permitido em certas circunstâncias.

---

224 ONU, *Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al término de su visita a la República de Chile*, 21 a 30 de setembro de 2015, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>; CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 70; CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016*, OEA/Ser.LL/V/II. CIDH7RELE/INF.16/17, 15 de março de 2017, par. 16, [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/informe\\_pais\\_chile.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/informe_pais_chile.pdf). Ver também ONU, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his mission to Chile*, Thirty-second sesión, A/HRC/32/36/Add.1, 16 de junho de 2016, par. 17, <http://freeassembly.net/reports/chile/>.

225 Controladoria Geral da República do Chile, Parecer 78.143N11, 14 de dezembro de 2011, <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/078143N11/html>.

226 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Decreto Supremo 1364, Dispõe sobre o uso da força em intervenções policiais para a manutenção da ordem pública, 13 de novembro de 2018, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/12/04/42221/01/1505596.pdf>.

227 *Ibid.*, artigo primeiro, numeral 6.

228 Ver Capítulo I.

Finalmente, os mais recentes protocolos de Carabineros para a manutenção da ordem pública<sup>229</sup> também refletem importantes contradições e inconsistências à luz dos parâmetros internacionais, relativas à obrigação do Estado de não limitar o direito de protesto através de autorização prévia. Em primeiro lugar, uma das classificações aplicadas pelos protocolos é se as reuniões são autorizadas ou não,<sup>230</sup> embora a Constituição Chilena e o Decreto 1086 sobre Reuniões Públicas reconheçam o direito de reunião sem autorização prévia. Em segundo lugar, os mesmos protocolos esclarecem que as manifestações não deixam de ser lícitas por falta de autorização e que as manifestações lícitas podem ter autorização prévia ou serem espontâneas.<sup>231</sup> Isto atende aos parâmetros internacionais ao permitir manifestações espontâneas, mas reflete uma contradição na normativa, especificamente com relação ao Decreto 1086 sobre Reuniões Públicas e ao Decreto 1364 sobre o Uso da Força, que permitem a intervenção das forças de segurança, o uso da força e até mesmo a dissolução da reunião por falta de aviso ou autorização, respectivamente. Além disso, os protocolos deixam um vácuo normativo ao não esclarecer que também pode haver manifestações que, sem serem espontâneas, não tenham autorização (por exemplo, porque os organizadores não fizeram a tramitação).

No caso chileno, além de ter uma normativa contrária aos parâmetros internacionais quanto à exigência de autorização prévia para protestos, as contradições internas entre os diferentes instrumentos normativos podem ser confusas na aplicação do uso da força pelos agentes de segurança, que exigem diretrizes claras sobre como agir em conformidade com os parâmetros do direito internacional.

## ■ Colômbia

Na Colômbia, a legislação estabelece a exigência de aviso prévio, embora a normativa mais recente e relevante para o direito de protesto, o Decreto 003

---

<sup>229</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, de 1º de março de 2019.

<sup>230</sup> *Ibid.*, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.1. Protocolo para intervenção em manifestações lícitas com autorização; 2.1. Protocolo de intervenção em manifestações lícitas sem autorização.

<sup>231</sup> *Ibid.* Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do Direito de Manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Conceitos gerais. Direitos de reunião ou manifestação (2); 2. Restauração da ordem pública; 2.1. Protocolo para intervenção em manifestações lícitas com autorização. Etapa de Diálogo (1); 2.2. Protocolo de intervenção em manifestações lícitas sem autorização. Etapa de Diálogo (1).

do Protocolo sobre o Uso da Força, declara expressamente que “o aviso não é uma condição para o exercício do protesto”, e que a autoridade administrativa não poderá restringir este direito quando for avisada da realização de uma manifestação ou mobilização.<sup>232</sup> Na mesma linha, a Corte Constitucional, referindo-se ao direito comparado e interamericano, explicou que o aviso prévio de protesto não pode implicar uma obrigação para o exercício do direito de reunião, “nem uma obrigação de autorização implícita”,<sup>233</sup> mas é uma limitação permitida ao direito de reunião “desde que tenha a finalidade de informação e não de autorização”.<sup>234</sup> Segundo a Corte, a exigência de aviso prévio enquadra-se, conforme estabelecem os parâmetros internacionais, no contexto de facilitar a reunião: “o objetivo deste limite é [...] informar as autoridades competentes, para que possam tomar as medidas contundentes para facilitar o exercício do direito sem prejudicar significativamente o desenvolvimento normal das atividades comunitárias”.<sup>235</sup> A falta de aviso prévio, segundo a Corte Constitucional, “implica apenas que aqueles que a organizam assumam os riscos, os custos e a responsabilidade pelo impacto que a reunião não anunciada possa ter sobre os seus próprios direitos e os de terceiros”.<sup>236</sup>

A exigência de aviso prévio na Colômbia está estabelecida na Lei 1801 de 2016 que emite o Código de Polícia Colombiano nos seguintes termos:

---

**232** Este Decreto exige que a prefeitura da jurisdição seja notificada e indique a data, hora e local onde será realizada a manifestação. Este Decreto estabelece ainda que o aviso “pode conter meios efetivos de contato com os organizadores do protesto, tais como e-mails e números de telefone” (Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 21).

**233** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223 de 20 de abril de 2017, Expedientes D-11604 e D-11611, M. P. Alberto Rojas Ríos, pars. 4.1 e 4.7, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-223-17.htm>. Ver também Corte Constitucional da Colômbia, Sentença T-456 de 14 de julho de 1992, Arquivo T-1778, M. P. Jaime Sanín Greiffestein e Eduardo Cifuentes Muñoz, Considerações da Corte (a), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-456-92.htm>; Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-742 de 26 de setembro de 2012, Arquivo D-8991, M. P. María Victoria Calle Correa, pars. 4.7 e 7.14, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm>.

**234** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-281 de 3 de maio de 2017, Arquivo D-11670, M. P. Aquiles Arrieta Gómez, Ponto 5.3.3, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-281-17.htm>. Ver também Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223/17, cit., ponto 4.7.4.1; e Corte Constitucional da Colômbia, Sentença T-456/92, cit., Considerações (a); Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-742/12, cit., pontos 4.7 e 7.14.

**235** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223/17, cit., par. 4.7 e 4.1. Ver também Corte Constitucional da Colômbia, Sentença T-456/92, cit., Considerações (a); Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-742/12, cit., pontos 4.7 e 7.14.

**236** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-281/17, cit., seção 5.5.3.2.

... o aviso deve ser feito por escrito, apresentado perante a primeira autoridade administrativa do local ou por e-mail. Tal comunicação ou correio deve ser subscrito por pelo menos três pessoas.

Tal aviso deverá indicar o dia, hora e local da reunião prevista e deverá ser apresentado com 48 horas de antecedência, indicando o itinerário previsto.<sup>237</sup>

Os requisitos estabelecidos no Código de Polícia Colombiana solicitando o dia, hora e local da reunião, estão dentro das informações básicas recomendadas pelos organismos internacionais como parte do aviso prévio para evitar burocracias excessivas no sistema, e as 48 horas de antecedência também estão dentro de um prazo que não é considerado excessivo segundo os parâmetros internacionais.<sup>238</sup> Além disso, destaca-se como positivo que a normativa colombiana permita que o aviso seja feito por e-mail, para facilitar e agilizar esta burocracia para os organizadores das manifestações. Um ponto que é questionável com relação a possíveis limitações ao direito de protesto é que o aviso prévio “deve ser subscrito por pelo menos três pessoas”,<sup>239</sup> o que dificilmente atenderia o critério de proporcionalidade. A este respeito, deve-se lembrar que a Relatoria da ONU sobre reunião pacífica indicou que uma notificação pode ser considerada “excessivamente burocrática” se for imposta a obrigação de dar o nome de mais de um organizador.<sup>240</sup>

A Corte Constitucional colombiana se pronunciou sobre o requisito de 48 horas de antecedência, determinando que é razoável e não contrário à Constituição, porque não é uma limitação desproporcional ao direito de reunião e manifestação pacífica.<sup>241</sup> A Corte explicou que esta restrição não é

---

**237** Congresso da Colômbia, Lei 1801, cit., artigo 53.

**238** Ver discussão *supra* *Estándares*; ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., pars. 52-53; ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 28.

**239** Congresso Colombiano, Lei 1801, cit., Artigo 53. Ver, por exemplo, Ordóñez Lalinde, *Elogio a la Bulla*, op. cit., p. 60, onde se indica que “este dever não cumpre nenhuma finalidade muito clara e muito menos um que seja legítima, importante e, além disso, imperativa, como exigido pelo Corte Constitucional quando se trata de avaliar a proporcionalidade das restrições aos direitos fundamentais”.

**240** ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 54.

**241** Como explicado no Anexo Único: “Descrição da normativa relevante por país”, a inaplicabilidade do Título VI em sua integridade foi decretada porque a Lei 1801 é uma lei ordinária e, de acordo com a Constituição colombiana, somente leis estatutárias podem regular os direitos fundamentais das pessoas, tais como o direito de reunião pacífica. *La Constitución Colombiana establece la reserva de la ley estatutaria sobre derechos fundamentales en su artículo 152*. Entretanto, a Corte decidiu novamente sobre a exigência de notificação prévia para as reuniões pacíficas e manifestações públicas na sentença 281/17, em parte porque a sentença 223/17 não havia

passível de interpretação, não é discriminatória porque se aplica igualmente a todos os manifestantes e passa por um teste intermediário de razoabilidade porque o objetivo perseguido pelas autoridades com a antecedência de 48 horas é legítimo: facilitar e proteger o exercício do direito de reunião e manifestação através de um planejamento adequado.<sup>242</sup> Em resposta ao argumento dos demandantes de que o dever de aviso prévio anula o elemento surpresa, a Corte colombiana observou que “a natureza disruptiva do protesto não está necessariamente ligada à surpresa” e que um protesto preparado com 48 horas de antecedência “também pode gerar uma ruptura na sociedade e na sua ordem normal de funcionamento, a fim de chamar a atenção para uma ideia”.<sup>243</sup>

A Corte Constitucional também declarou exequível a expressão “para tais fins, o aviso deve ser feito por escrito apresentado perante a primeira autoridade administrativa do local ou por e-mail”.<sup>244</sup> A Corte indicou que a exigência de aviso prévio é “razoável e proporcional em casos de reuniões e manifestações no espaço público que reúnam um número significativo de pessoas ou que se destinem a gerar uma interrupção no espaço público”, e salientou novamente que o aviso, “como uma exigência de caráter informativa e não como uma permissão”, visa garantir o exercício dos direitos de reunião e manifestação pública, bem como a ordem pública e social.<sup>245</sup>

Com relação aos protestos espontâneos, a Corte Constitucional sustentou que a imposição de um aviso prévio que constitua uma obrigação de autorização tácita para exercer o direito de reunião “daria poderes à autoridade pública para impedir manifestações espontâneas”, e que o legislador “deverá declarar que o aviso prévio não é um impedimento para a realização de reuniões, manifestações ou protestos espontâneos”.<sup>246</sup> O Código de Polícia da Colômbia não faz referência às manifestações espontâneas, mas existem normativas infralegais neste país, em particular o Decreto 003 do Protocolo

---

se pronunciado “sobre o conteúdo destas normas, mas sobre o tipo de lei através da qual elas poderiam ser emitidas” (Corte Constitucional da Colômbia, sentença C-223/17, cit. 7.5, seção VII, primeiro ponto; Corte Constitucional da Colômbia, sentença C-281/17, cit, seção 2.2, 5.5.3.2, 10. Síntese da decisão, numeral (2); VII. Decisão, quarto).

**242** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-281/17, cit., parágrafos 5.5.3.1 e 5.5.3.2. Ver também Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-009 de 2018, processos D-11747 e D-11755 (unidos), M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado, para. 65, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-009-18.htm>

**243** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-009/18, cit.

**244** *Ibid.*, par. 74.

**245** *Idem.*

**246** Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223/17, cit., par. 4.7.4.1.

sobre o Uso da Força, que estabelece que quando as manifestações são espontâneas, não é necessário o aviso prévio.<sup>247</sup> Além disso, tanto o Manual Policial para Intervenção em Manifestações como a Resolução do Ministério do Interior para Protestos Pacíficos fazem referência às manifestações espontâneas e estabelecem protocolos para lidar com elas, incluindo a implementação de dispositivos de proteção e a transmissão de informações o mais rápido possível ao prefeito para que ele possa tomar as medidas correspondentes.<sup>248</sup> Neste sentido, é notável que a Colômbia autoriza e reconhece expressamente as manifestações espontâneas, de acordo com os parâmetros estabelecidos.

### ■ Honduras

A Constituição de Honduras reconhece o direito à reunião pacífica, em manifestação pública ou em assembleia temporária, “sem necessidade de aviso ou permissão especial”.<sup>249</sup> Mas, ao mesmo tempo, estabelece que as reuniões ao ar livre e as de caráter política podem estar sujeitas a um regime especial de permissão apenas para garantir a ordem pública.<sup>250</sup> No nível legislativo, a Lei de Polícia autoriza a este órgão para proibir reuniões e manifestações públicas “quando se considere que estas afetarão a livre circulação e os direitos dos outros”.<sup>251</sup> Embora não tenha sido possível localizar a normativa com o regime de permissão mencionado na Constituição, ou com os critérios de proibição de reuniões e manifestações públicas sob a Lei de Polícia, é preocupante que a Constituição e a legislação deixem em aberto a possibilidade de que as reuniões e manifestações possam estar sujeitas a uma autorização ou proibição, o que poderia equivaler a censura prévia, violando não apenas o direito de protesto, mas também o direito à liberdade de expressão.

### ■ México

No México, a Constituição não menciona o aviso ou permissão prévia e não há uma normativa nacional sobre o direito de protesto, mas os diferentes estados podem regulamentá-lo através de sua legislação.

---

**247** Ministério Colombiano da Defesa Nacional, Polícia Nacional, Resolução 03002 de 29 de junho de 2017, cit., artigo 21.

**248** *Ibid.*, artigo 15.º, numeral 2, literal k, artigo 25.º, numeral 12; Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., Capítulo VII, seção B.

**249** Constituição Nacional de Honduras, cit., Artigo 79.

**250** *Idem.*

**251** Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 60.

**Análise da normativa a nível estatal.** A Lei de Mobilidade de 2014 da Cidade do México<sup>252</sup> foi examinada pela Suprema Corte de Justiça do México por umas ações de inconstitucionalidade solicitando uma análise do alcance do direito de reunião, manifestação e livre expressão em relação à liberdade de trânsito e mobilidade.<sup>253</sup> Entre os aspectos questionados estava a exigência de apresentar um aviso escrito com pelo menos 48 horas de antecedência para “a realização de desfiles, caravanas, manifestações, peregrinações ou qualquer outro tipo de concentração humana de [sic] caráter político, religioso, esportivo, recreativo ou social, cuja finalidade seja perfeitamente lícita e que possa perturbar o trânsito nas vias, a paz e a tranquilidade da população da cidade”.<sup>254</sup> De acordo com o Regulamento da Lei, os requisitos que devem ser indicados no aviso escrito à Secretaria de Segurança Pública são “para que esta possa fornecer as facilidades necessárias para as manifestações públicas”, e incluem o nome completo da pessoa física ou moral organizadora, o nome que será dado à concentração, a data, hora de início e fim, bem como o local e o percurso a ser realizado.<sup>255</sup> O aviso também deve indicar o número estimado de participantes, bem como o número e o tipo de veículos que participarão.<sup>256</sup>

A Suprema Corte de Justiça determinou, conforme com os parâmetros, que a norma estabelecida na Lei de Mobilidade é válida se for interpretada apenas como “um aviso prévio sem mais formalidades e não uma autorização prévia”.<sup>257</sup> A Suprema Corte explicou que isso significa que não

---

**252** Assembleia Legislativa do Distrito Federal, Lei de Mobilidade da Cidade do México, 14 de julho de 2014, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/6299c5bdd0df4f6da6e540ab8613d2682b7d738b.pdf>.

**253** Comissão de Direitos Humanos da Cidade do México, Lei de Mobilidade do Distrito Federal será revisada pela SCJN, Boletim 149 de 13 de agosto de 2014, <https://cdhcm.org.mx/2014/08/ley-de-mobility-do-distrito-federal-sera-revisado-pelo-scnj/>; Suprema Corte de Justiça da Nação – México, Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 96/2014 e seu acumulado 97/2014, bem como o voto particular formulado pelo Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea de 11 de agosto de 2016, Palestrante: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de outubro de 2016, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-97-2014>.

**254** Governo da Cidade do México, Lei de Mobilidade do Distrito Federal, cit., artigo 212.

**255** Governo da Cidade do México, Regulamento da Lei de Mobilidade da Cidade do México, 15 de setembro de 2017, artigo 220, <http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2017/REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20DE%20MOVILIDAD%20DEL%20DISTRITO%20FEDERAL.pdf>.

**256** *Idem*.

**257** Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação, Sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade 96/2014 e seu acumulado 97/2014, bem como o Voto Privado formulado pelo Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea em 11 de agosto de 2016, cit., par. 250.

se proibem as reuniões espontâneas nem se justifica a dissolução de reuniões que não tenham o aviso prévio requerido.<sup>258</sup> O único objetivo do aviso prévio, segundo a Suprema Corte, é “que as autoridades executem os atos confiados para proteger os manifestantes e salvaguardar os direitos do resto da população da Cidade do México”.<sup>259</sup> Com relação às manifestações espontâneas, assinalou que “a notificação prévia é a melhor das hipóteses, mas podem existir concentrações humanas que não têm um organizador determinado, que são uma reação imediata a um evento social, político, cultural, econômico ou religioso ou que estão integradas de forma transitória em algum espaço público e sem qualquer tipo de organização”, e que nestes casos o limite de 48 horas não é viável.<sup>260</sup> Em sua decisão, a Suprema Corte fez referência ao direito internacional dos direitos humanos, em particular aos direitos protegidos pela CADH e pelo PIDCP, bem como aos parâmetros e recomendações estabelecidas pela Relatoria Especial das Nações Unidas sobre os direitos à liberdade de Reunião Pacífica e Associação.<sup>261</sup>

Deve-se notar que, embora a Suprema Corte não tenha se referido a eles, os requisitos para dar o nome da manifestação, bem como o número e o tipo de veículos que participarão, poderiam ser considerados excessivos à luz dos parâmetros internacionais.

## Achados

São preocupantes os casos da Argentina, Chile e Honduras, que têm normativas que estabelecem a autorização como pré-requisito para o desenvolvimento de protestos, em aberta contradição com os parâmetros internacionais. No caso da Argentina, embora a normativa nacional relevante não esteja mais em uso, seria apropriado que o Estado argentino considerasse submetê-la ao procedimento de revogação. Um aspecto positivo na Argentina é que nenhuma província tem preceitos constitucionais que estabeleçam a exigência de autorização prévia para as reuniões.

O caso chileno é mais complexo porque existem vários instrumentos normativos que contêm disposições contrárias aos parâmetros internacionais ao estabelecer ou permitir a autorização prévia, bem como a dissolução e o uso da força no caso de reuniões não possuem autorização. Além disso,

---

258 *Idem.*

259 *Ibid.*, par. 180.

260 *Ibid.*, par. 180 e 243.

261 *Ibid.*, par. 184, 187, 191, 200, 203, 207, 237.

as diferentes disposições normativas refletem contradições entre si e exigem revisão e esclarecimento. Em particular, e conforme solicitado pelos organismos internacionais, o Estado chileno deve considerar a revogação do Decreto 1086 sobre Reuniões Públicas e regulamentar o direito de protesto através de uma legislação de acordo com o direito internacional.<sup>262</sup> Finalmente, o caso de Honduras exige clareza e determinação em suas disposições pois, embora sua Constituição reconheça o direito de reunião pacífica sem aviso prévio ou permissão especial, também estabelece que as reuniões ao ar livre poderiam estar sujeitas a um regime especial de permissão; no entanto, não foi possível identificar a normativa que regula este regime especial ou esclareça o escopo dos preceitos acima mencionados. Como esta é uma questão constitucional, poderia ser útil que a Corte Suprema de Honduras lançasse uma luz sobre esta questão.

Brasil, Colômbia e México estabelecem a exigência de aviso prévio em suas normativas (no caso do Brasil e México por meio de normativas estatais analisadas). Nos três países, a interpretação dos mais altos tribunais constitucionais sobre a exigência de aviso prévio tem estado de acordo com os parâmetros internacionais, destacando que não deve ser equivalente à autorização e que deve ter por objetivo constituir uma ferramenta de comunicação destinada a facilitar a reunião. Cabe às autoridades e aos legisladores assegurar que a normativa e sua aplicação estejam de acordo com as mais altas cortes e com os parâmetros internacionais. Entretanto, deve-se observar que, embora existam alguns pontos positivos, como a possibilidade de enviar o aviso via e-mail, em todos os três países há também exigências incluídas na normativa que poderiam ser consideradas excessivas à luz dos parâmetros internacionais.

Com relação às manifestações espontâneas, a Colômbia é o único Estado que, de acordo com os parâmetros, tem uma normativa expressa sobre sua permissibilidade, embora não esteja estabelecida na legislação, como foi indicado pela Corte Constitucional. Da mesma forma, no Brasil, Colômbia e México, a jurisprudência de seus mais altos tribunais constitucionais indicou que as manifestações espontâneas devem ser permitidas.

---

<sup>262</sup> Ver *supra* Capítulo I, seção “A proteção do direito de protesto em nível constitucional nos Estados”, e a normativa deste capítulo.

## Síntese dos achados

Argentina, Chile e Honduras, em contradição com os parâmetros internacionais, estabelecem como pré-requisito a autorização de reuniões pacíficas.

- A Argentina o faz por meio de uma normativa que não estão mais em uso, mas que ainda estão em vigor.
- O Chile tem contradições em sua normativa, já que sua Constituição estabelece o direito de reunião sem permissão prévia, mas diferentes disposições normativas apontam a autorização como um requisito necessário.
- Honduras também tem um marco regulatório contraditório, já que a Constituição estabelece o direito de se reunir sem permissão prévia, mas ao mesmo tempo declara que pode haver um regime especial de permissão para certas reuniões.

Em contradição com os parâmetros, o Chile autoriza expressamente o uso da força em reuniões pacíficas que não são autorizadas.

A Colômbia possui um sistema de notificação prévia, que é permitido pelos parâmetros internacionais. Argentina, Brasil e México o fazem em nível provincial e estadual. Entretanto, nos casos de Brasil e México se incluem requisitos que poderiam ser considerados excessivamente burocráticos à luz dos parâmetros.

A Colômbia é o único país entre os estudados que reconhece e autoriza manifestações espontâneas a nível normativo.

## OBRIGAÇÃO DO ESTADO DE FACILITAR O DIREITO DE PROTESTO

### Parâmetros internacionais

A ação policial no âmbito de protestos, como explica a CIDH, “deve visar principalmente a facilitação e não a contenção ou o confronto com os manifestantes”.<sup>263</sup> Para isso, os Estados devem desenvolver planos e operações que garantam o exercício do direito, bem como a proteção dos participantes e de terceiros.<sup>264</sup> Estes planos podem envolver “desde a reorganização do trânsito de pedestres e veículos em uma determinada área, até o acompanhamento das pessoas participantes da reunião ou manifestação, para garantir sua

<sup>263</sup> CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., párr. 68. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 95.

<sup>264</sup> *Idem.*; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., par. 193.

segurança e facilitar a realização das atividades para as quais a reunião ou manifestação foi convocada”.<sup>265</sup>

A Relatoria Especial da ONU para a reunião pacífica salientou que a obrigação dos Estados de facilitar o protesto também implica proporcionar aos “manifestantes acesso aos espaços públicos”.<sup>266</sup> Assim, os manifestantes “devem poder utilizar as praças, estradas e ruas públicas”.<sup>267</sup> Além disso, a Relatoria Especial indicou que “os espaços ao redor de edifícios emblemáticos, como os palácios presidenciais, parlamentos ou monumentos também devem ser considerados espaços públicos”.<sup>268</sup> Dentro da obrigação do Estado de facilitar também foi incluída “a responsabilidade de fornecer serviços básicos, tais como regulação de trânsito, assistência médica e serviços de limpeza”.<sup>269</sup>

A importância de um planejamento adequado tem sido enfatizada pelas Relatorias da ONU sobre reunião pacífica e sobre execuções extrajudiciais: “os Estados devem planejar adequadamente as concentrações, o que envolve a coleta e análise de informações, antecipar diferentes cenários e avaliar corretamente os riscos”.<sup>270</sup> Estes planos, apontam as Relatorias da ONU, devem permitir uma avaliação contínua das atividades para que possam ser adaptadas em caso de mudanças imediatas.<sup>271</sup> Também tem sido apontado como uma boa prática que as autoridades e os organizadores do evento realizarem planejamento em conjunto, bem como a avaliação de risco,<sup>272</sup> incluindo, por exemplo, o “número de participantes esperados; o itinerário da reunião, se não for estática; as necessidades específicas das pessoas com deficiência e

---

265 *Idem.*

266 ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/22/10, cit., par. 4; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, cit., par. 4; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/11, cit., par. 4. Ver também ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 65.

267 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 66.

268 *Idem.*

269 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 40. Ver também ONU, *Principios Básicos*, cit., princípio 5; TEDH, *Caso Giuliani e Gaggio v. Itália*, cit., par. 251; OSCE/ODIHR e Comissão de Venezuela, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., par. 32; Academia de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos de Genebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., p. 16.

270 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 37.

271 *Idem.*

272 ONU, *Informe del Relator Especial, Maina Kiai*, A/HRC/23/39, cit., par. 68.

grupos em situação de risco, tais como mulheres, povos indígenas e grupos que, devido à sua orientação sexual e/ou identidade de gênero, podem precisar de maior proteção por parte das autoridades”.<sup>273</sup> No entanto, “a participação dos organizadores em tal planejamento não deveria de forma alguma ser obrigatória”.<sup>274</sup>

O dever de comunicação do Estado também faz parte da obrigação positiva de garantir o caráter pacífico da reunião e a segurança dos participantes, como explicou o Tribunal Europeu.<sup>275</sup> As forças de segurança antes e durante a manifestação devem informar aos organizadores e participantes sobre as medidas que a polícia tomará para administrar a manifestação.<sup>276</sup> Uma gestão adequada das manifestações pode depender “da comunicação e colaboração entre manifestantes, as autoridades locais e a polícia: o chamado triângulo de segurança”<sup>277</sup>, uma ferramenta baseada na comunicação e interação contínua entre estes três atores, a fim de evitar riscos e garantir uma gestão da reunião, sem contratempos.<sup>278</sup>

O diálogo e mediação são ferramentas de comunicação que podem ser usadas para estabelecer confiança entre as partes, assim como para adotar uma postura de proteção e facilitação que contribua para atenuar as tensões e evitar que se intensifique a violência.<sup>279</sup> Um ponto importante enfatizado pelas Relatorias da ONU sobre reunião pacífica e sobre execuções extrajudiciais é que a comunicação não se limita à comunicação verbal e que “os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser treinados sobre os possíveis efeitos de qualquer comunicação indireta que possa ser percebida

---

273 *Ibid.*, par. 69.

274 *Ibid.*, par. 68.

275 TEDH, Caso Frumkin v. Rusia, cit., pars. 127-129. Ver também ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 38.

276 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 38. Ver também OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., par. 166.

277 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., pars. 115 e 119 (2).

278 ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., par. 24.

279 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 38. Ver também OSCE/ODIHR y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., par. 134; OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., par. 166; Academia de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos de Genebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., p. 16.

pelos organizadores e participantes como intimidação, tais como a presença e uso de certos equipamentos e linguagem corporal”.<sup>280</sup>

### **Princípio da Precaução**

Como será discutido abaixo, qualquer uso da força deve obedecer aos princípios fundamentais de legalidade, absoluta necessidade e proporcionalidade.<sup>281</sup> Além desses princípios que regem o uso da força, o Comitê de Direitos Humanos, em sua Observação Geral mais recente sobre o direito de reunião pacífica, também inclui o princípio da precaução como requisito para o uso da força,<sup>282</sup> o que implica a adoção de medidas prévias, incluindo o marco normativo e institucional, destinados a prevenir o uso excessivo da força. A Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais também se refere à “prevenção-precaução” como um requisito para o uso da força, “muitas vezes ignorado”, explicando que “muitas vezes, no momento em que surge a circunstância em que o uso da força é considerado, já é tarde demais para remediar a situação”.<sup>283</sup> A Relatoria da ONU descreve este princípio como “tomar todas as medidas preventivas possíveis para evitar chegar à circunstância em que se deve tomar a decisão de atirar ou não, ou para garantir que todas as medidas possíveis tenham sido tomadas para que, caso isso ocorra, seja feito o menor dano possível”.<sup>284</sup> A Relatoria conclui que não tomar as precauções adequadas poderia violar o direito à vida.<sup>285</sup>

A Corte IDH também estabeleceu o princípio da precaução em sua jurisprudência. No caso de Tarazona Arrieta v. Peru, por exemplo, considerou o Estado responsável por não ter cumprido seu dever de adaptar o direito interno sobre precaução e prevenção no exercício do uso da força.<sup>286</sup> Referindo-

---

280 ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 38.

281 Ver infra seção “Princípios que regem o uso da força”.

282 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 78.

283 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 63.

284 *Ibid.*, par. 64.

285 *Idem.*

286 Neste caso, a Corte IDH explicou que o disparo que causou a morte de duas pessoas e ferimentos a outra foi “acidental” e que, portanto, os fatos deste caso diferiram de outros em que desenvolveu sua jurisprudência e que tratavam de ações ou operações realizadas pelas autoridades em que o uso da força foi previsto ou aconteceu intencionalmente. A Corte continuou explicando que os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade são dirigidos a situações nas quais o uso da força tem algum objetivo ou propósito pré-estabelecido. Considerou, portanto, que devia examinar a normativa nacional e internacional sobre o uso da força que

-se aos Princípios Básicos, a Corte indicou as obrigações no que diz respeito às ações de prevenção e precaução no contexto do uso da força, incluindo o dever de fornecer aos funcionários diferentes tipos de armas e munições e o de proceder de tal forma que a assistência e os serviços médicos sejam prestados o mais rápido possível.<sup>287</sup>

Mais especificamente, no que diz respeito à aplicação do princípio da precaução no âmbito das reuniões, as Relatorias da ONU sobre reunião pacífica e sobre execuções extrajudiciais explicam que tal princípio exige que:

... ao planejar, preparar e realizar uma operação no contexto de uma reunião, são tomadas todas as medidas viáveis para evitar o uso da força ou, quando o uso da força for inevitável, para minimizar seus efeitos adversos. Mesmo que o uso da força em uma determinada situação atenda aos critérios de necessidade e proporcionalidade, o Estado pode ser responsabilizado por não tomar as medidas de precaução apropriadas, se a necessidade de usar a força pudesse ter sido razoavelmente evitada em primeiro lugar. A capacitação deve incluir técnicas de gerenciamento e facilitação de multidões de acordo com o marco jurídico que rege as reuniões.<sup>288</sup>

---

se refere especificamente às obrigações de prevenção e precaução que devem ser cumpridas pelas forças de segurança do Estado (ver Corte IDH, Tarazona Arrieta et al. v. Peru, cit.).

**287** *Ibid.*, par. 165; ONU, *Princípios básicos*, cit., princípio 2.

**288** ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 52. Ver também ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 63; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden*, cit., pars. 2.6 e 2.7.

## Síntese dos parâmetros

Dever de facilitar o direito de protesto. A ação policial no contexto de protestos deve ter como principal objetivo a facilitação e não a contenção ou o confronto com os manifestantes.

O dever de facilitar inclui estes elementos essenciais:

**Planejamento:** os Estados devem planejar adequadamente as concentrações, o que envolve a coleta e análise de informações, antecipando diferentes cenários e avaliando adequadamente os riscos.

**Comunicação e diálogo:** A comunicação e o diálogo entre o Estado e os organizadores e participantes deve se dar antes e durante o desenvolvimento de uma manifestação, com o objetivo de garantir o caráter pacífico da reunião e a segurança das pessoas manifestantes.

**Princípio da precaução (ou prevenção).** Os Estados devem tomar todas as medidas normativas e institucionais preventivas possíveis para evitar o uso da força em contextos de protesto ou, caso seja inevitável, minimizar seus efeitos adversos. O dever de precaução implica ações de formação, planejamento, prevenção e preparação das operações vinculadas a reuniões e manifestações públicas, bem como o fornecimento de armas adequadas.

## Análise da normativa nacional

Esta seção revisa a normativa nacional dos países em estudo para identificar aspectos relativos à importância de facilitar o protesto e impedir o uso excessivo da força como uma obrigação positiva do Estado. Analisa-se com particular ênfase se a normativa esclarece que o objetivo principal da ação policial no contexto do protesto é a facilitação e não a contenção e, do mesmo modo, se estão incluídos aspectos de planejamento operacional e avaliações de risco, a prestação de serviços básicos, comunicação entre as forças de segurança e os organizadores das manifestações e a primazia do diálogo como ferramenta para evitar a violência. Da mesma forma, será indicado se a normativa inclui a prevenção ou precaução está incluída como um princípio que rege o uso da força.

### ■ Argentina

Na Argentina, foi identificado um vazio regulamentar em relação ao dever do Estado de facilitar o direito de manifestação, já que não existe normativa pública em nível nacional para guiar ou orientar as forças de segurança em suas ações no protesto social. Em nível nacional, somente o Regulamento da Lei da Polícia Federal estabelece em termos gerais que em reuniões públicas o

policial “se limitará a manter a ordem, garantindo tranquilidade e segurança sem intervir em seu desenvolvimento, exceto nos casos de cometimento de crimes ou contravenções expressamente indicadas”.<sup>289</sup> Nenhuma outra informação foi localizada sobre como a Polícia Federal deveria garantir a tranquilidade e a ordem das reuniões.

*Análise da normativa a nível provincial.* Os Critérios Mínimos do Chaco contêm disposições em conformidade com os parâmetros internacionais, referindo-se à necessidade de estabelecer diretrizes para a comunicação e coordenação das forças policiais, bem como a regulamentação das ações policiais através das etapas de organização, implantação, desenvolvimento, desconcentração e avaliação.<sup>290</sup> Além disso, afirmam que todos os recursos e instâncias devem ser esgotados para garantir a resolução de conflitos e que devem ser estabelecidas medidas para assegurar que, quando confrontados com situações de conflito, a intervenção policial “comece necessariamente com o diálogo”.<sup>291</sup> Os Critérios Mínimos também preveem instâncias de negociação para identificar as demandas dos manifestantes “bem como para assegurar o uso responsável do espaço público, limitando os inconvenientes para quem não faz parte da manifestação”.<sup>292</sup> Com relação às forças policiais, elas indicam que, “desde que as avaliações dos riscos para o pessoal interveniente não o desaconselhem”, o pessoal da polícia, bem como seu equipamento e transporte, deve permanecer a uma distância prudente da manifestação e “só deve se envolver em atividades policiais quando as condições exigirem sua intervenção”.<sup>293</sup> Este ponto é igualmente importante no contexto de um diálogo efetivo e da prevenção porque, como explicado pelas Relatorias da ONU sobre liberdade de reunião e execuções extrajudiciais, a presença de certos equipamentos também faz parte da comunicação e pode ser interpretada como intimidante.

## ■ Brasil

No Brasil, a Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações estabelece que, no contexto de protestos, as ações dos agentes do

---

289 Polícia Federal, Decreto Regulamentador da Lei Orgânica da Polícia Federal, cit., artigo 142.

290 Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 7710, cit., artigos 3 e 4.

291 *Ibid.*, artigo 6.

292 *Ibid.*, artigo 7.

293 *Ibid.*, artigo 17.

poder público devem ser orientadas por “meios não violentos”.<sup>294</sup> Esta normativa não faz mais referência a disposições que regulamentam a obrigação de facilitar o exercício da reunião pacífica, nem dá detalhes sobre o significado de meios não violentos ou de como e quando eles devem ser utilizados. Seguindo os parâmetros, é de grande valor a determinação do critério de participação estatal por meios que não incluam a força em contextos de protesto; entretanto, a linguagem utilizada não é clara, pois não define o que constitui “meios não violentos” nem fornece orientação sobre como e quando são aplicados.

## ■ Chile

Em Chile a Circular Carabineros nº 1832 afirma que “na medida do possível, meios não violentos devem ser aplicados antes do uso da força, tais como táticas de persuasão, negociação e mediação”.<sup>295</sup> Uma vez aplicada a força, a referida Circular também declara o “diálogo permanente” como um meio a ser empregado nos diferentes níveis estabelecidos para o uso da força.<sup>296</sup> Os Protocolos Carabineros identificam uma contradição com este “diálogo permanente”, estabelecido na Circular No. 1832. Por um lado, os protocolos para manifestações “lícitas” (Protocolo 1.1 para a Proteção de Manifestantes, Protocolo 2.1 para Intervenção em Manifestações Lícitas com Autorização e Protocolo 2.2 para Intervenção em Manifestações Lícitas sem Autorização), estabelecem uma etapa de diálogo que inclui, entre outras coisas, que a autoridade seja “respeitadora das demandas das pessoas e cooperante com a solução dos problemas”,<sup>297</sup> que “palavras que poderiam ser interpretadas como insegurança, intimidação ou desafio” não sejam utilizadas,<sup>298</sup> e acompanhamento no deslocamento da marcha ou no desenvolvimento da manifestação, fazendo contato visual com o grupo.<sup>299</sup> Por outro lado, nos protocolos para as manifestações “ilícitas violentas” e “ilícitas agressivas”<sup>300</sup>, não estão con-

294 Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, Resolução 6, cit., Artigo 2.

295 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., Capítulo III.

296 *Ibid.*, Capítulo IV.

297 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do direito de manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Fase de Diálogo (2) e (3).

298 *Ibid.*, Etapa Diálogo (3).

299 *Ibid.*, Etapa Diálogo (5); 2.2. Protocolo para a intervenção de manifestações lícitas sem autorização. Etapa de Diálogo (6).

300 Ver *supra* seção “Reunião pacífica”.

templadas etapas de diálogo. Isto é, em primeiro lugar, contraditório com a própria Circular No. 1832, que se refere ao diálogo permanente. Em segundo lugar, é problemático à luz dos parâmetros internacionais que enfatizam a importância do diálogo para mitigar as tensões e evitar que elas se intensifiquem,<sup>301</sup> o que requer um diálogo contínuo. Os Protocolos de Carabineros parecem sugerir que quando um funcionário caracteriza uma manifestação como “ilícita”, ele interpretará que não são necessárias táticas preventivas como o diálogo, negociação e mediação, e que está habilitado a recorrer a meios de força para a intervenção, que podem levar a um uso ilegítimo da mesma.<sup>302</sup>

## ■ Colômbia

Na Colômbia, o Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força cita em seus Considerandos a Observação Geral Nº 37 do Comitê de Direitos Humanos sobre o direito de reunião pacífica, especificamente que os Estados têm o dever positivo de facilitar a reunião pacífica através do estabelecimento de um marco jurídico e institucional dentro da qual o exercício do direito de reunião pacífica possa ser efetivado, e que a abordagem básica das autoridades deve ser, quando necessário, procurar facilitar as reuniões.<sup>303</sup> Além disso, o decreto estabelece que o objetivo das equipes de diálogo em manter uma comunicação direta, constante e fluida com os líderes da manifestação é “facilitar o desenvolvimento de protestos pacíficos e conseguir canais de comunicação diretos e confiáveis”.<sup>304</sup> Assim, embora a normativa colombiana não esclareça explicitamente, como recomendado pelos parâmetros internacionais, que a ação estatal no âmbito dos protestos deve ser centrada na facilitação, é a que faz maior referência à importância da facilitação do que qualquer outra normativa revisada, e também estabelece que o objetivo do diálogo durante o protesto é facilitar o mesmo.

A Colômbia também estabelece a prevenção como um dos princípios de ação das autoridades policiais em manifestações públicas e sua definição se refere ao planejamento e organização pela Polícia Nacional “a fim de

---

**301** Veja, por exemplo, ONU Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/HRC/31/66, cit., par. 38. Ver também Academia de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos de Genebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., p. 16.

**302** Ver *infra* seção “Princípios que regem o uso da força”.

**303** Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., Considerando 26.

**304** *Ibid.*, artigo 28.

prever situações que ameacem ou ponham em perigo a vida, a propriedade e a integridade pessoal de qualquer pessoa”.<sup>305</sup> Sob este princípio de prevenção, afirma-se também que a Polícia Nacional continuará a receber formação, treinamento e feedback contínuo no manejo da força e das armas, e que seus membros devem ser “equipados e treinados com vários métodos e tipos de armas e munições que lhes permitam utilizar a força de forma diferenciada”.<sup>306</sup> Embora a Colômbia não seja o único país que inclui a prevenção como princípio do uso da força (o México também o faz, veja *infra*), é o único dos países estudados que contempla a prevenção além e muito antes do uso de meios não violentos e do uso da força. Nesse sentido, sua normativa está em consonância com os parâmetros internacionais que recomendam que o princípio de precaução ou prevenção, entendido como uma série de ações que vão desde o treinamento até o fornecimento de armas, seja incluído nas normas que regem o uso da força.

O Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força também estabelece a “primazia do diálogo e da mediação nos protestos”, declarando que as autoridades do Poder Executivo da ordem nacional e territorial têm a obrigação de “privilegiar o diálogo e a mediação [...] como elementos determinantes e principais nas ações das autoridades administrativas e policiais”.<sup>307</sup> O decreto indica que a promoção do diálogo e da mediação são “permanentes” e continuam mesmo quando os meios pacíficos de intervenção são considerados esgotados e a força é utilizada.<sup>308</sup> Em consonância com o disposto sobre a primazia do diálogo, o decreto estabelece diferentes instâncias de diálogo e articulação para “realizar os processos de diálogo e tomada de decisões que permitam resolver as situações que se apresentem no desenvolvimento da manifestação pública”.<sup>309</sup>

Em resumo, o decreto estabelece os gestores de convivência designados pelo município para acompanhar a manifestação,<sup>310</sup> os postos de comando unificados que têm representação exclusiva do Governo e é onde são tomadas as decisões operacionais e estratégicas,<sup>311</sup> as mesas de coordenação que têm representação do Governo e da sociedade civil e que podem sugerir

---

305 *Ibid.*, artigo 3 (i).

306 *Idem.*

307 *Ibid.*, artigo 2.

308 *Idem.*

309 *Ibid.*, artigo 7.

310 *Ibid.*, artigo 36.

311 *Ibid.*, considerando 50 e artigo 8.

medidas às autoridades para garantir o exercício do direito de manifestação, e as comissões de verificação que também têm representação de organizações dos direitos humanos e observam e informam.<sup>312</sup> Em outro nível está a Mesa Nacional de Avaliação, cuja função não é específica a uma manifestação em si, mas que deve se reunir para avaliar o cumprimento da normativa e fazer recomendações com base nisso.<sup>313</sup> Mais detalhes sobre cada um deles são fornecidos abaixo.

**Gerentes de convivência:**<sup>314</sup> designados pelas autoridades locais (governadores, prefeitos distritais e municipais) para acompanhar a mobilização ou concentração além da Polícia Nacional e promover “diálogo, interlocução e mediação” a fim de gerar comunicação e articulação com as autoridades no desenvolvimento das manifestações e “evitar situações de conflito”.<sup>315</sup>

**Postos de Comando Unificados:** são “um órgão de coordenação interinstitucional” para a tomada de “decisões estratégicas e operacionais” que será ativado antes da manifestação pública e deve permanecer em funcionamento até o seu término, e que inclui representantes do Gabinete do Governador, da Prefeitura, da Polícia Nacional, da Procuradoria Geral da República, da Defensoria Pública, da Ouvidoria, da Personalidade jurídica e do Corpo de Bombeiros.<sup>316</sup>

**Mesa Nacional de avaliação das Garantias para as manifestações públicas:** convocada pelo Ministério do Interior, reúne-se uma vez por ano em sessão extraordinária quando necessário para propor mecanismos de diálogo e mediação entre as autoridades policiais e os cidadãos no âmbito do exercício da manifestação, documentar as práticas e lições aprendidas realizadas pelas autoridades policiais, manifestantes e cidadãos em manifestações públicas,

---

<sup>312</sup> *Ibid.*, artigo 17 e 18

<sup>313</sup> *Ibid.*, artigo 10 e 11

<sup>314</sup> Os gestores de convivência estão estabelecidos na Lei 1801 do Código de Polícia da Colômbia, para acompanhar as manifestações, nestes termos: “Quando se apresentam ameaças graves e iminentes a outros direitos, os prefeitos podem intervir, através dos gestores de convivência de natureza civil, para garantir o gozo efetivo dos direitos de cidadania durante o desenvolvimento da mobilização” (Congresso da Colômbia, Lei 1801, cit., Artigo 57). Entretanto, este artigo da Lei foi declarado inconstitucional pela Corte Constitucional na Sentença C-223/17, juntamente com os outros artigos do Título VI *Del derecho de reunión* porque, como explicado (ver seção *supra* “Normativa”), a Corte considerou que regulamentam de forma abrangente os direitos fundamentais de reunião e protesto público pacífico, o que exige que tal regulamentação seja emitida por lei estatutária e não por lei ordinária (Corte Constitucional da Colômbia, Acórdão C-223/17, cit., parágrafos 4.8.4 e 4.8.5).

<sup>315</sup> Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 26.

<sup>316</sup> *Ibid.*, considerando 50 e artigo 8.

monitorar a implementação do Decreto 003, assim como para promover e divulgar o seu conteúdo.<sup>317</sup>

Esta mesa inclui o Ministro do Interior e Defesa, o Diretor Geral da Polícia, o Diretor da Unidade Nacional de Gestão de Riscos e Desastres, o Assessor Presidencial para os Direitos Humanos, o Procurador Geral da Nação, e a Defensoria Pública (ou seus delegados), assim como três delegados de organizações de direitos humanos e três delegados de organizadores ou movimentos sociais relevantes.<sup>318</sup>

Mesas de Coordenação: são convocadas por governos departamentais, distritais e municipais e incluem representantes do governo ou da segurança pública, da saúde municipal ou departamental, do escritório de direitos humanos, da Polícia Nacional e dos organizadores de protestos, entre outros.<sup>319</sup> Sua função é coordenar antes, durante e após o protesto entre as autoridades do Executivo, a Polícia Nacional, os representantes ou organizadores da manifestação e outras entidades, a fim de propor mecanismos de diálogo e mediação, bem como medidas para garantir o exercício do direito de manifestação.<sup>320</sup> Mantêm um vínculo de coordenação com o Posto de Comando Unificado.<sup>321</sup>

Comissões de Verificação: são constituídas por organizações dos direitos humanos e sua missão é observar, dialogar e mediar no âmbito das manifestações, solicitar reuniões extraordinárias das Mesas de Coordenação (onde as Comissões de Verificação têm delegados) antes das manifestações públicas, formular solicitações aos funcionários da Polícia Nacional e, ao final das manifestações, podem apresentar um relatório à Mesa de Coordenação com suas observações, incluindo as boas práticas dos diferentes atores.<sup>322</sup>

Através de todas essas instâncias, a normativa colombiana reflete uma tentativa significativa de dar à coordenação e ao diálogo o lugar essencial que deveriam ter na ação estatal frente aos protestos, de acordo com os parâmetros internacionais. Em particular, a figura dos gestores de convivência é inovadora e condizente com os parâmetros, criando uma ponte entre os manifestantes e a Polícia e outras autoridades, o que pode ajudar a estabelecer confiança, reduzir tensões e mediar em caso de possível conflito. Além

---

317 *Ibid.*, artigos 10 e 11

318 *Ibid.*, artigo 10.

319 *Ibid.*, artigo 12.

320 *Ibid.*, artigo 13.

321 *Idem.*

322 *Ibid.*, artigos 17 e 18.

disso, a figura das mesas de coordenação, ao reunir as autoridades locais, a Polícia Nacional e os organizadores dos protestos, assemelha-se ao “triângulo de segurança” recomendado pela Relatoria da ONU e do ACNUDH para conseguir uma gestão adequada das manifestações. Entretanto, o decreto não fornece informações suficientes para entender se as mesas de coordenação desempenham, de fato, um papel na tomada de decisões sobre o protesto da mesma forma que os postos de comando unificados. Para que o triângulo de segurança seja eficaz, a normativa deve prever que os postos de comando unificados também tenham representação das pessoas que organizam os protestos.<sup>323</sup> Finalmente, a Mesa Nacional de Avaliação se destaca como um espaço que poderia servir não apenas para promover o diálogo em futuros protestos, mas também para prevenir conflitos e violência, e facilitar os protestos de forma efetiva através da análise de informações e lições aprendidas de manifestações anteriores.

Por outro lado, vale mencionar que, embora o Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força se destaque entre as normativas dos países estudados por sua ênfase na primazia e permanência do diálogo mesmo quando se decide usar a força, o decreto não desenvolve com suficiente clareza como

---

<sup>323</sup> Neste sentido, o Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força estabelece que os “requerentes”, de acordo com a Sentença STC7641/20 da Corte Suprema de Justiça, deveriam fazer parte da mesa de trabalho para reestruturar as diretrizes relacionadas ao uso da força em manifestações pacíficas, apresentaram propostas para o Protocolo sobre o Uso da Força em Protestos Pacíficos para incluir a participação no Posto de Comando Unificado dos convocantes das manifestações e das organizações dos direitos humanos. Segundo o Decreto, isto não foi incluído porque o posto de comando unificado é uma “instância interinstitucional de decisão estratégica e operacional”, e porque o Protocolo criou as Mesas de Coordenação nas quais há participação ativa dos organizadores da manifestação, organizações dos direitos humanos e comissões de verificação, que constituem um espaço para “sugerir às autoridades administrativas ações que permitam a proteção dos direitos individuais e coletivos” (Ministério do Interior colombiano, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., considerando 49 e 50). Este é um ponto que tem sido criticado pelas organizações da sociedade civil colombiana, que rejeitaram que com este Decreto o Governo “não admitisse a possibilidade de redefinir elementos de importância para uma prevenção adequada de ações arbitrárias da Polícia em resposta às manifestações”, incluindo a participação das organizações da sociedade civil “nos postos de comando unificados que são convocados a fim de coordenar a ação institucional para a preservação da ordem pública nas manifestações sociais”, conforme permitido pelo Decreto 563 de 2015 da Prefeitura de Bogotá” (Comunicado Conjunto, Comissão Colombiana de Juristas e outros, Observações ao Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, com o qual o Governo pretende cumprir as ordens da Corte Suprema de Justiça sobre o direito fundamental ao protesto social. Cinco preocupações sobre o Decreto que regulamenta o uso da força pública em manifestações sociais, 14 de janeiro de 2021, [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=439](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=439)).

o diálogo é aplicado e utilizado neste contexto. Isto porque, por um lado, afirma que se acontecerem atos de violência que mereçam a intervenção da força pública, as Comissões de Verificação podem, em coordenação com os gestores de convivência municipais, promover o diálogo e a mediação para garantir o direito de protesto e, por outro lado, estabelece que a etapa de diálogo se esgota quando, apesar dos constantes esforços das equipes de diálogo, “as dificuldades não foram superadas e se apresentam atos de violência”. Este último parece sugerir que quando ocorrem atos de violência, o diálogo termina, o que não é coerente com o que foi estabelecido em relação ao fato de que as Comissões de Verificação e os gestores de convivência continuarão a promover o diálogo e a mediação, mesmo quando ocorrem atos de violência e as forças públicas intervêm. Isso, aliás, é contrário à ideia estabelecida no Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força de que o diálogo e a mediação têm precedência nos protestos e que a promoção do diálogo e da mediação é permanente. A falta de clareza e determinação sobre a continuidade do diálogo e da mediação, mesmo em contextos onde há atos de violência, pode ser confusa para a ação estatal e, portanto, ser um obstáculo para orientar a ação estatal de acordo com os parâmetros.

#### ■ Honduras

Não foram identificadas normativas de acesso público relacionadas à facilitação do protesto.

#### ■ México

No México, a Lei Nacional sobre o Uso da Força, semelhante à normativa colombiana, afirma que a prevenção é um dos princípios que regem o uso da força - ao contrário da Colômbia, no México o princípio de prevenção se aplica especificamente ao uso da força (enquanto na Colômbia este princípio se aplica em geral para a ação policial), e não se desenvolve no contexto particular do protesto social -. A Lei Nacional afirma que este princípio implica que as operações sejam planejadas e realizadas “na medida do possível, minimizando o uso da força e, quando isso for inevitável, minimizando os danos que possam resultar”.<sup>324</sup> É certamente positivo à luz dos parâmetros que o México inclua a prevenção como princípio do uso da força em sua legislação nacional. No entanto, vale ressaltar que a lei não inclui mais detalhes sobre o que

---

<sup>324</sup> Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 4 (III).

o princípio de prevenção implica. Além disso, ao contrário da definição do princípio de prevenção na normativa colombiana, que é ampla e inclui não apenas planejamento e organização, mas também educação, treinamento, feedback contínuo e fornecimento de armas, a normativa mexicana se enfatiza de forma limitada na minimização do uso da força e dos seus danos.

Por outro lado, e de forma relacionada, embora a Lei Nacional sobre o Uso da Força não se refira especificamente sobre o que implica o princípio da prevenção, a Lei detalha ações que devem ser cumpridas no planejamento de operações que requerem o uso da força, o que pode ser entendido como parte da prevenção, embora não seja especificado na legislação, incluindo a avaliação dos fatores de risco e a determinação de rotas que mantenham a segurança das pessoas alheias ao protesto.<sup>325</sup> Da mesma forma, a Lei estabelece que os planos contemplarão a comunicação permanente entre os agentes operacionais e seus superiores para, entre outras ações, estabelecer negociações com as pessoas que exercem resistência.<sup>326</sup> No contexto específico de manifestações ou reuniões, a Lei Nacional estabelece que nos planos e programas de ação perante as reuniões que se tornem violentas ou ameacem a ordem pública, “a presença de agentes treinados deve ser considerada para realizar negociações e procedimentos de dissuasão e persuasão para que os manifestantes abandonem o comportamento agressivo”, e que deve ser estabelecer um diálogo entre os líderes do protesto e as autoridades.<sup>327</sup> Além disso, e de acordo com os parâmetros internacionais, o Protocolo Nacional considera a avaliação de risco como parte das ações prévias ao uso da força considerando quatro tipos: riscos geográficos, geográficos, riscos climatológicos e outros riscos ou atenção especializada.<sup>328</sup> O Protocolo exige a identificação e avaliação desses

---

325 *Ibid.*, artigo 30 (IX) e (X).

326 *Ibid.*, artigo 30 (VIII).

327 *Ibid.*, artigo 31.

328 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, cit., pp. 472 e 473. Em particular, o Protocolo estabelece o seguinte:

“Riscos demográficos

1. É conveniente conhecer o número de pessoas contra as quais provavelmente deverá ser exercido o uso da força e as suas características físicas, étnicas, sociais e culturais, se for o caso, bem como o tipo de armas que possuem, se houver.
2. No contexto de manifestações e reuniões de grupos e pessoas que historicamente sofreram discriminação, como as mulheres, será avaliada a participação de unidades policiais de mulheres.
3. Analisar a existência de atores que buscam desestabilizar ou prejudicar um grupo ou população específica.
4. Conhecer o motivo da manifestação da pessoa ou pessoas pelas quais são afetadas.

riscos a fim de considerar e determinar as ações mais eficazes e menos prejudiciais nas intervenções que sejam realizadas.<sup>329</sup>

Por outro lado, as referências na Lei Nacional à negociação parecem estar limitadas às reuniões consideradas violentas ou contra a ordem pública, o que levaria a que tais ferramentas de diálogo e meios alternativos de resolução de conflitos não sejam usadas nas etapas anteriores ao uso da força, quando poderiam ter um maior potencial para atingir o objetivo de evitar tensões e, portanto, o uso da força.

## Achados

Dos países estudados, destaca-se a normativa colombiana que, por meio de um decreto, faz referência explícita à facilitação de protestos e inclui a prevenção como princípio geral de atuação nos protestos. Nestas normativas, a prevenção é descrita em um sentido amplo e inclui, além do planejamento, ações anteriores ao protesto, tais como capacitação, fornecimento de armas e a Mesa Nacional de Avaliação, que deve se reunir anualmente. Em sua normativa, a Colômbia dá ao diálogo um lugar central e permanente nos

---

5. Procurar saber se há presença de pessoas alheias à situação que gera a necessidade do uso da força, a quem se tem o dever de proteger e/ou salvaguardar.

6. Tomar as medidas necessárias de cuidado ou proteção quando houver conhecimento da presença de pessoas feridas ou pessoas pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade.

Riscos geográficos

1. reconhecer o local onde a situação está se desdobrando para identificar áreas onde há uma maior concentração de pessoas alheias à situação e onde mantê-las seguras, bem como possíveis rotas de chegada ou partida do pessoal de apoio e/ou emergência.

2. em locais fechados, abertos ou mistos, o oficial deve avaliar as táticas e técnicas a serem empregadas de forma a evitar causar danos indesejados às pessoas ou ao meio ambiente.

3. avaliar a incidência do crime no local onde a situação ocorre.

Os riscos geográficos devem ser avaliados a fim de reduzir os danos e as consequências não intencionais. No entanto, o uso da força responde à situação em questão e não ao local da intervenção.

Riscos climáticos

Levar em consideração as condições climáticas e de luz, naturais ou artificiais, que podem afetar a visibilidade, a mobilidade, a capacidade física ou o funcionamento normal dos meios de apoio disponíveis para o oficial, a fim de prever a ocorrência de danos ou consequências indesejadas.

Outros perigos ou situações que requerem atenção especializada

Se houver riscos ou situações no local que exijam intervenção especializada para seu controle, tais como incêndio, prováveis explosivos, emergências médicas, materiais tóxicos ou outra atenção prioritária urgente, o apoio correspondente deve ser solicitado”.

329 *Ibid.*, p. 472.

protestos, e inclui nestes processos atores relevantes além das forças de segurança, como os gestores de convivência; é o único país a fazer isso.

Deve-se notar também que no México, através da legislação nacional, a prevenção é incluída como um princípio que rege o uso da força (embora não pareça ser aplicada de forma ampla como na legislação colombiana, mas é limitada ao estágio anterior ao uso da força). Além disso, o México é o único dos países analisados onde foi identificada uma normativa nacional relacionada que desenvolve a importância da avaliação dos riscos no planejamento de operações onde a força pode ser utilizada. Na Argentina, em nível provincial, os Critérios Mínimos do Chaco também incorporam alguns aspectos positivos relacionados à facilitação do protesto, tais como a importância da comunicação e do diálogo como a primeira ferramenta para resolver conflitos. Nem na Argentina em nível nacional nem em Honduras foram identificadas normativas de acesso público relacionadas com a facilitação dos protestos.

A normativa no Brasil e no Chile referem-se à aplicação de “meios não violentos”. No caso chileno, a normativa omite definir o alcance do uso de meios menos violentos, afirmando que isso deve ser feito “na medida do possível”, sem estabelecer critérios específicos. Apesar disso, desenvolve-o um pouco mais a fundo do que a brasileira, especificando que meios não violentos se referem a táticas de persuasão, negociação e mediação. Entretanto, a normativa brasileira não define o termo “meios não violentos”, o que deixa um vácuo interpretativo para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei quanto aos meios que são considerados não violentos e que devem ser aplicados. Além disso, ambas as normativas, ao se referirem a “meios não violentos”, focam, à semelhança do México, na facilitação e a prevenção a partir do imediato, ou seja, nos momentos imediatamente anteriores ao uso da força ou no momento em que ela já é utilizada, em vez de entender a facilitação e a prevenção como processos amplos nos quais o Estado deve adotar medidas positivas muito antes de protesto acontecer, o que, por exemplo, a lei colombiana faz.

Em todas as normativas estudadas, mesmo aquelas que incluem a prevenção como princípio e o diálogo contínuo como parte importante dos protestos, observou-se falta de clareza e informação sobre como esses princípios se concretizam nas diferentes etapas do protesto. Dois países em particular, Chile e Colômbia, têm disposições que demonstram como a falta de clareza nas normativas pode criar confusão sobre o papel do diálogo nas diferentes etapas dos protestos, especialmente quando se usa a força.

## Síntese dos achados

A Colômbia estabelece na sua normativa a primazia do diálogo e da mediação, de forma permanente e para todas as etapas do protesto e, portanto, introduz várias instâncias de coordenação e diálogo.

A normativa da Colômbia e do México incluem o princípio de prevenção como princípio de ação das autoridades policiais em manifestações públicas e como princípio que rege o uso da força, respectivamente. Na Colômbia, o significado dado à prevenção na normativa é mais amplo e de acordo com a abordagem abrangente recomendada pelos parâmetros internacionais, pois envolve processos muito anteriores ao protesto, tais como capacitação, fornecimento de armas e espaços para avaliação e feedback.

O Chile e o México incluem em suas normativas disposições sobre a importância da comunicação e do diálogo em várias etapas dos protestos. É preocupante que no Chile o diálogo não esteja incluído como uma etapa nas “manifestações violentas”.

Na Argentina e em Honduras, não foram identificadas normativas nacionais que se refiram a instâncias de diálogo como parte da intervenção policial em contextos de protestos. A nível provincial na Argentina, a normativa do Chaco estabelece diretrizes de resolução de conflitos visando o diálogo como a primeira ferramenta.

Todas as normativas carecem de clareza sobre como a facilitação e a prevenção são traduzidas em ações concretas nas diferentes etapas do protesto.

## PRINCÍPIOS QUE REGEM O USO DA FORÇA SOB O DIREITO INTERNACIONAL

### Parâmetros internacionais

Como reconhecido pela Corte IDH, os Estados “têm a obrigação de garantir a segurança e manter a ordem pública em seu território e, portanto, têm o direito de usar legitimamente a força para restaurá-la, se necessário”.<sup>330</sup> Entretanto, este poder dos Estados de recorrer ao uso da força “não é ilimitado para atingir seus fins, independentemente da gravidade de certas ações e da

<sup>330</sup> Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 159; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros. Peru, cit., par. 262. Ver também Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, cit., par. 154; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 6; CICR, *Reglas y Normas Internacionales Aplicables a la Función Policial*, 2015, p. 6, <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc-003-809.pdf>.

culpabilidade de seus agressores”<sup>331</sup> A Corte explica a relação entre o uso da força e o direito de protesto da seguinte forma:

Embora os Estados gozem de um certo grau de discricionariedade na avaliação do risco para a ordem pública, com o objetivo de ordenar o uso da força, essa discricionariedade não é ilimitada nem incondicional, particularmente quando se trata de reuniões, protestos ou manifestações [...] protegidas pelo Artigo 15 da Convenção. Cabe ao Estado demonstrar que tomou as medidas estritamente necessárias e proporcionais para controlar o risco percebido para a ordem pública ou para os direitos das pessoas, sem restringir ou violar desnecessariamente o direito de reunião pacífica das outras pessoas.<sup>332</sup>

Como também explicou o Tribunal Europeu, a ação não regulamentada e arbitrária dos agentes estatais é incompatível com o respeito efetivo dos direitos humanos e, portanto, deve haver um sistema adequado e eficaz de salvaguardas contra a arbitrariedade e o abuso da força.<sup>333</sup> Qualquer uso da força pelos Estados requer “um cuidadoso escrutínio em estrita conformidade com os princípios e parâmetros internacionais”<sup>334</sup>

Tanto no sistema interamericano quanto no universal de direitos humanos, está claramente estabelecido que o uso da força pelo Estado é definido pela excepcionalidade.<sup>335</sup> O uso da força é concebido como “um último recurso que, limitado qualitativa e quantitativamente, visa evitar um evento de maior gravidade do que aquele que provoca a reação do Estado”<sup>336</sup> e que só pode ser usado “quando todos os outros meios de controle tiverem sido esgotados e falhado”<sup>337</sup>

---

331 Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 159; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros. Peru, cit., par. 262.

332 Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 167

333 TEDH, Caso Giuliani e Gaggio vs. Itália, Sentença de 24 de março de 2011, Aplicação 23458/02, par. 249, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104098>.

334 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 6.

335 Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, cit., par. 67; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez e outros. Equador, cit., par. 83; Corte IDH, Caso Família Barrios Vs. Venezuela, cit., par. 49; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns, A/ HRC/31/66*, cit., par. 57; ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., artigo 3.

336 CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 7; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 102.

337 Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, cit., par. 67; Corte IDH, Caso Família Barrios Vs. Venezuela, cit., par. 49.

A jurisprudência da Corte IDH, com base na CADH e tomando nota dos diversos instrumentos internacionais sobre o assunto,<sup>338</sup> como os Princípios Básicos da ONU<sup>339</sup> e o Código de Conduta da ONU,<sup>340</sup> desenvolveu padrões sólidos sobre o uso da força. A Corte IDH sustenta que, caso “o uso da força seja imperativo”, para ser justificado, os princípios de legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade devem ser atendidos.<sup>341</sup> O Comitê de Direitos Humanos também enfatiza a importância do princípio da não-discriminação no contexto do uso da força.<sup>342</sup>

A forma como os Estados regulamentam o uso da força e introduzem estes princípios é fundamental para estabelecer critérios e limites claros para a ação policial em contextos de protesto. A este respeito, a CIDH enfatizou a importância de que as normativas que regulam o direito de protesto sejam claras em suas formulações e coerentes entre si.<sup>343</sup> Neste sentido, a Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais chamou a atenção para certas normas que regulam o uso da força que, por serem tão frouxas, permitem seu uso em contravenção às normas internacionais,<sup>344</sup> por isso, recomendou evitar o uso de frases que são “vagas e imprecisas” se não forem acompanhadas dos requisitos de necessidade e proporcionalidade.<sup>345</sup> Ao mesmo tempo, como observa o Comitê de Direitos Humanos, a legislação nacional também não deve “conceder aos funcionários poderes em grande parte ilimitados, por exemplo, para usar ‘força’ ou ‘toda a força necessária’ para dispersar reuniões ou simplesmente ‘atirar nas pernas’”.<sup>346</sup>

A seguir, explicam-se os princípios de legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade que devem reger, de acordo com os parâmetros internacionais, todo uso da força pelas forças de segurança do Estado e que se

---

338 Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros. Peru, cit., par. 264; CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 7.

339 ONU, *Principios Básicos*, cit.

340 ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit.

341 Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros. Venezuela, cit., par. 134; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros. Peru, cit., par. 265; Corte IDH, Caso Nadege Dorzama e outros. República Dominicana, cit., par. 85; Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco v. México, cit., par. 162;

CIDH, *Informe Anual 2015 – Capítulo IV.A*, cit., par. 7; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 102.

342 ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 78.

343 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 91.

344 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., par. 86.

345 *Ibid.*, par. 89.

346 ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 79.

aplicam no contexto de protesto social. Posteriormente, as normativas nacionais são então analisadas à luz destes princípios. A inclusão da não-discriminação como princípio nas normativas sobre o uso da força será discutida na seção VI deste capítulo.

### **Princípio da legalidade**

A Corte IDH estabeleceu que o princípio da legalidade implica que “o uso da força deve visar um objetivo legítimo, devendo existir um marco regulatório que contemple a forma de atuação em tal situação”.<sup>347</sup> A Relatoria Especial das Nações Unidas sobre as execuções extrajudiciais, ao se referir ao uso de força letal, enfatizou o duplo componente do princípio de legalidade, explicando que para que o uso de tal força seja legítimo é necessária uma base legal suficiente, ou seja, uma legislação nacional que esteja em conformidade com os parâmetros internacionais, e um objetivo legítimo.<sup>348</sup> Como foi exposto *supra*, para que o uso da força seja legítimo, deve estar dentro da obrigação do Estado de garantir a segurança e manter a ordem pública. Vale lembrar também que os parâmetros internacionais estabelecem certos objetivos legítimos autorizados a restringir o direito de reunião (proteção da segurança nacional, segurança pública, ordem pública, saúde pública ou moral, ou respeito aos direitos dos outros).<sup>349</sup> No entanto, como se verá *infra*, quando se trata de força letal, o único objetivo legítimo é a proteção da vida e da integridade física diante de ameaças iminentes.<sup>350</sup>

Em suma, para cumprir o princípio da legalidade, o uso da força deve sempre perseguir um objetivo legítimo, claramente estabelecido em um marco normativo de acordo com os parâmetros internacionais sobre a matéria, os quais são regidos pela excepcionalidade de seu uso. Tal marco legal deve ser claro, consistente e conhecido, pois determina os limites para as ações das forças públicas com relação ao uso da força, incluindo meios letais ou potencialmente letais.<sup>351</sup>

---

<sup>347</sup> Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru, cit., par. 265; Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco v. México, cit., par. 162. Ver também a seção “Marco normativo interno e princípio da legalidade” deste capítulo.

<sup>348</sup> ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 56. Ver também ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 79.

<sup>349</sup> Ver Capítulo I, seção “Protesto social: definição, proteção e limitações”; ONU, CADH, artigo 15; ONU, PIDCP, cit., artigo 21.

<sup>350</sup> Ver seção “Proibição da força letal como meio de controle nos protestos”, neste capítulo.

<sup>351</sup> Ver também o Capítulo I.

### **Princípio da necessidade absoluta**

Os Princípios Básicos estabelecem que a força e as armas de fogo só podem ser utilizadas “quando outros meios forem ineficazes ou não garantirem de forma alguma a obtenção do resultado pretendido”.<sup>352</sup> A Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais explica que “o uso da força só pode ser necessário quando se persegue um objetivo legítimo” e que a necessidade implica que “a força deve ser usada como último recurso”, que, se necessária, “seu uso deve ser feito de forma gradual (o mínimo necessário)” e que a força “só pode ser usada em resposta a uma ameaça iminente ou imediata (uma questão de segundos, não de horas)”.<sup>353</sup> De acordo com a Corte IDH, o uso excepcional da força deve ser “formulado por lei e interpretado de forma restritiva de modo a ser minimizado em todas as circunstâncias, não sendo mais do que ‘absolutamente necessário’ em relação à força ou à ameaça que se pretende repelir”.<sup>354</sup> O TEDH, ao que se refere a Corte IDH ao estabelecer o princípio de “necessidade absoluta”, assim o explica no contexto do uso de força potencialmente letal: “o uso do termo ‘absolutamente necessário’ [...] indica que deve ser utilizado um *teste* mais rigoroso e mais convincente do que o normalmente aplicado para determinar se a ação do Estado é ‘necessária em uma sociedade democrática’”.<sup>355</sup> A Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais também deixou claro que, no contexto do uso de força letal ou potencialmente letal, “é imperativo que haja uma necessidade absoluta”.<sup>356</sup>

Ao interpretar o princípio de “necessidade absoluta”, a Corte IDH adotou o critério do TEDH, concluindo que “o requisito de ‘necessidade absoluta’ não pode ser estabelecido para o uso da força contra pessoas que não representam um perigo direto, ‘mesmo quando a falha no uso da força resultaria na perda da oportunidade de captura’”.<sup>357</sup> A Corte IDH aplica o princípio de

---

352 ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 4.

353 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 59.

354 Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., par. 68; Corte IDH, Caso Zambrano Vélez e outros. Equador, cit., par. 84.

355 Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, cit., par. 68; TEDH, Caso Erdogan e outros v. Turquia, Sentença de 25 de abril de 2006, Demanda 19807/92, par. 67; TEDH, Caso Kakoulli v. Turquia, Sentença de 22 de novembro de 2005, Aplicação 38595/97, pars. 107 e 108 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71208>; TEDH, McCann e outros v. Reino Unido, Sentença de 27 de setembro de 1995, Aplicação 18984/91, pars. 148, 150 e 194, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57943>.

356 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 60.

357 Corte IDH, Caso Nadege Dorzama e outros vs. República Dominicana, cit., par. 85; Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros vs. Venezuela, cit., par. 134. Ver também TEDH, Caso Kakoulli v. Turquia, cit., par. 108.

“necessidade absoluta” aos casos de uso da força, independentemente de ser ou não letal.<sup>358</sup> A Corte explicou que a necessidade absoluta de usar a força exige que as forças de segurança verifiquem “se existem outros meios menos prejudiciais disponíveis para proteger a vida e a integridade da pessoa ou situação a ser protegida, de acordo com as circunstâncias do caso”.<sup>359</sup> Com relação à iminência da ameaça, a Corte IDH explicou que o princípio de humanidade complementa e limita o princípio de necessidade, e exige que os agentes do Estado façam a distinção “entre pessoas que, por suas ações, constituem uma ameaça iminente de morte ou lesão grave e aquelas pessoas que não representam tal ameaça, e usar a força apenas contra as primeiras”.<sup>360</sup> Relacionado a isso, o princípio de necessidade também implica que, uma vez passada a necessidade de usar a força, “não se pode mais recorrer” seu uso, por exemplo, ao deter uma pessoa violenta sem perigo.<sup>361</sup>

No caso *Nadege Dorzema*, relativo ao uso excessivo da força por agentes militares dominicanos contra um grupo de haitianos, no qual sete pessoas perderam a vida e várias outras ficaram feridas, a Corte IDH considerou que “mesmo que a abstenção do uso da força permitisse que as pessoas objeto da ação estatal fugissem, os agentes não deveriam ter usado a força letal contra pessoas que não representavam uma ameaça ou perigo real ou iminente [para] os agentes ou terceiros”.<sup>362</sup> Por este motivo, a Corte considerou que “em definitiva” uma situação de “necessidade absoluta” não havia sido constituída.<sup>363</sup>

Em resumo, para cumprir os parâmetros internacionais, a definição do princípio de necessidade absoluta deve deixar claro que o uso da força deve ser um último recurso, que não deve haver outro meio menos lesivo disponível para proteger a vida ou a integridade pessoal ou a situação a ser protegida, que deve ser limitado ao mínimo necessário e que só pode ser usado para responder a uma ameaça iminente ou imediata. Deve-se observar que o requisito do nível de força também pode fazer parte do princípio da

---

358 Corte IDH, *Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México*, cit., par. 162.

359 Corte IDH, *Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros vs. Venezuela*, cit., par. 134; Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, cit., par. 85. Ver também Corte IDH, *Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, cit., par. 67; Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador*, cit., par. 83.

360 Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador*, cit., par. 85.

361 ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 79. Ver também ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., artigo 3.

362 Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, cit., par. 85 (ii).

363 *Idem*.

proporcionalidade,<sup>364</sup> como será visto *infra*, e é por isso que consideramos que o importante é que a normativa nacional inclua este aspecto em seus princípios que regem o uso da força, independentemente do princípio que o incorpora.

### **Princípio da proporcionalidade**

O princípio da proporcionalidade exige que o uso da força seja aplicado de acordo com o nível de resistência oferecido e o perigo existente.<sup>365</sup> A Corte IDH explicou que o princípio da proporcionalidade implica “um equilíbrio entre a situação enfrentada pelo funcionário e sua resposta, considerando o dano potencial que poderia ser causado”.<sup>366</sup> A Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais aponta que, para atender ao requisito de proporcionalidade, “o interesse prejudicado pelo uso da força é comparado com o interesse protegido”.<sup>367</sup> Os Princípios Básicos da ONU estabelecem que quando o uso da força e das armas de fogo for inevitável, “os funcionários responsáveis pela aplicação da lei [...] exercerão moderação e atuarão na proporção da gravidade do delito e ao objetivo legítimo que se persiga” e “reduzirão ao mínimo

---

**364** A Corte IDH tem incluído em sua jurisprudência a exigência de utilizar o menor nível de força necessário para alcançar o objetivo legal buscado como um aspecto do princípio da proporcionalidade e não da necessidade, como faz a Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais (ver Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros vs. Venezuela, cit., parágrafo 136; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 59). Como explica a Anistia Internacional, há variações nos parâmetros internacionais que se refletem na legislação nacional com relação à terminologia dos princípios da necessidade e da proporcionalidade. No entanto, isto parece ser uma questão de terminologia e não de diferenças substanciais. Como a Anistia Internacional corretamente aponta, o que é importante é que, independentemente da terminologia utilizada, as estruturas legislativas e operacionais incluem os seguintes elementos: se a força é de todo necessária (elemento qualitativo), se é possível atingir o objetivo com menor grau de força (elemento quantitativo), se a força ainda era necessária para atingir o objetivo no momento de seu uso (elemento temporal) e se em termos absolutos os “custos”, referentes aos danos causados pelo uso da força, excedem (ou não) o objetivo legítimo (elemento de equilíbrio) (ver Amnistia Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*; Países Baixos, Programa de Policía e Derechos Humanos, 2015, p. 19, [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_uso\\_de\\_la\\_fuerza\\_esp\\_0.pdf?x73272](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_uso_de_la_fuerza_esp_0.pdf?x73272)).

**365** Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 162; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru, cit., par. 265.

**366** Corte IDH, Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros vs. Venezuela, cit., par. 134.

**367** ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 65.

os danos e lesões “.<sup>368</sup> Deve-se notar aqui que, como explicam as Diretrizes da Anistia Internacional, há uma diferença entre a tradução em espanhol e o original em inglês com respeito ao Princípio Básico 5, porque a versão em espanhol não inclui o “uso legítimo da força” e a versão em inglês inclui. Este documento usa a versão original em inglês porque se entende que, caso contrário, como explica a Anistia, elementos importantes estabelecidos no Princípio Básico 5 só se aplicariam às armas de fogo e não ao uso da força em geral.<sup>369</sup>

A fim de determinar a proporcionalidade do uso da força, a Corte IDH aponta que deve ser avaliada “a gravidade da situação enfrentada pelo funcionário” e que, para isso, devem ser consideradas, entre outras circunstâncias: “a intensidade e perigosidade da ameaça; a forma de proceder do indivíduo; as condições do ambiente; e os meios à disposição do funcionário para enfrentar uma situação específica”.<sup>370</sup> O princípio da proporcionalidade também implica que os agentes estatais devem aplicar um “critério de uso diferenciado e progressivo da força, determinando o grau de cooperação, resistência ou agressão por parte do sujeito que se pretende intervir e, com isso, empregar táticas de negociação, controle ou uso da força, conforme o caso”.<sup>371</sup>

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) fornece informações sobre como medir se o uso da força é desproporcional, explicando que, quando seu uso é necessário, as consequências dessa força não devem exceder o valor do objetivo a ser alcançado:

... os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não podem perseguir seus objetivos sem levar em conta todos os outros critérios. Devem, inclusive, considerar a retirada e deixar de perseguir o objetivo legítimo se as consequências negativas do uso da força forem muito graves, levando em conta a razão que motiva o uso de tal grau de força. Em particular, deve ser dada a máxima atenção à proteção das pessoas não-participantes dos eventos.<sup>372</sup>

---

**368** ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 5. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 106; ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., par. 136.

**369** Anistia Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., p. 49.

**370** CICR, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, cit., p. 136.

**371** Corte IDH, Caso de Mulheres Víctimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México, cit., par. 162; Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros vs. Peru, cit., par. 265.

**372** CICR, *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, cit., p.37.

Em sentido semelhante, a Anistia Internacional destaca que o princípio da proporcionalidade

... proíbe o uso da força quando o dano que ela inflige excede seus benefícios, ou seja, a consecução de um objetivo legítimo. Consequentemente, exige que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei se abstenham de usar tal força e -em última instância- aceitem que o objetivo legítimo não pode ser alcançado.<sup>373</sup>

Em resumo, e tomando como guia a definição da Corte IDH, o princípio da proporcionalidade implica um equilíbrio entre a situação enfrentada pelo funcionário e sua resposta, considerando o dano potencial que poderia ser causado, o que deveria levar a que o nível de força utilizado seja compatível com o nível de resistência oferecido. Este exercício exige que as forças de segurança apliquem critérios do uso diferenciados da força, determinando o grau de cooperação, resistência ou agressão e, com isso, empreguem diferentes táticas conforme o caso, incluindo a negociação, o controle ou o uso da força.

### Síntese dos parâmetros

Para que o uso da força seja justificado, os princípios de legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade devem ser atendidos.

- **Legalidade:** o uso da força deve sempre perseguir um objetivo legítimo e ser claramente estabelecido em um marco normativo de acordo com os parâmetros internacionais sobre o assunto, os quais são regidos pela excepcionalidade de seu uso.
- **Necessidade absoluta:** o uso da força deve ser um último recurso e deve ser restrito ao mínimo necessário. A força só pode ser usada em resposta a uma ameaça iminente ou imediata, e em situações onde não existam outros meios menos prejudiciais disponíveis para proteger a vida ou a integridade pessoal.
- **Proporcionalidade:** implica um equilíbrio entre a situação enfrentada pelo funcionário e sua resposta, considerando os danos potenciais que podem ser causados, o que deve levar a que o nível de força utilizado seja proporcional ao nível de resistência oferecido.

<sup>373</sup> Anistia Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., p. 18.

## **Análise da normativa nacional**

Esta seção, em primeiro lugar, descreve brevemente as disposições relevantes sobre o uso da força na normativa nacional dos seis países em estudo. Em segundo lugar, se analisa se a normativa estabelece e define os princípios que devem reger o uso da força sob o direito internacional. Ressalta-se que o exame de legalidade em seu sentido mais amplo - ou seja, se os países possuem um marco normativo que regule o uso da força de acordo com os parâmetros internacionais sobre o assunto, incluindo normas com a hierarquia de lei, e que os instrumentos que regulam o uso da força sejam públicos - não está incluído nesta seção, pois há várias seções deste livro que analisam a questão, começando com a primeira seção deste capítulo que se refere às normativas dos Estados.

### ■ **Argentina**

Na Argentina, a nível federal, não foi identificada nenhuma regulamentação específica sobre a atuação das forças de segurança em relação ao uso da força no contexto da ordem pública. A Lei Orgânica da Polícia Federal e seus respectivos Regulamentos referem-se apenas em termos gerais ao uso da força. Esta lei estabelece que a Polícia Federal, “como representante da força pública, poderá usar a força no desempenho de suas funções”.<sup>374</sup> Por sua vez, o Decreto Regulamentar da referida Lei Orgânica estabelece que “o uso dos meios de coerção estará condicionado às circunstâncias particulares de cada caso e na medida necessária para assegurar o cumprimento da lei”, e que os funcionários da Polícia Federal estão autorizados a usar a força pública “sempre que necessário para manter a ordem, garantir a segurança, impedir a perpetração do crime e em qualquer outro ato de legítimo exercício”.<sup>375</sup> Este marco normativo não inclui regulamentos específicos sobre a ação policial com respeito ao uso da força ou aos princípios que a regem.

A normativa argentina incorpora o Código de Conduta da ONU no marco jurídico nacional, e esta incorporação e sua aplicabilidade às ações das forças de segurança foi ratificada pelos tribunais argentinos. Por exemplo, no tratamento dos atos de repressão ao protesto social em dezembro de 2001, a sentença do Tribunal Oral no Criminal Federal nº 6, no caso “Mathov”,

---

**374** Presidente Provisório da Nação Argentina, Lei Orgânica da Polícia Federal, cit., artigos 6 e 8.

**375** Polícia Federal, Decreto Regulamentador da Lei Orgânica da Polícia Federal, cit., artigos 97 e 98.

que determinou a responsabilidade de numerosos agentes de segurança e do então Secretário de Segurança da Nação, fez referência à incorporação do Código de Conduta e dos Princípios Básicos da ONU para o uso de armas de fogo, através do Regulamento Geral de Armas e Tiro da Polícia Federal Argentina.<sup>376</sup>

Segundo o Tribunal, o referido Regulamento estabelece que as armas de fogo só devem ser utilizadas quando for inevitável, na medida do necessário e quando não ponham em perigo a vida das vítimas, após terem esgotado os meios não violentos, em partes menos letais do corpo, e tendo em consideração a gravidade do crime e o objetivo legítimo perseguido.<sup>377</sup> Entretanto, como observado, o Regulamento de Armas e Tiro não está disponível para acesso público e, portanto, não faz parte da análise deste trabalho.

Devido à ausência de normativas nacionais de caráter público que desenvolvam os princípios do uso da força, serão analisados com maior detalhe os pontos pertinentes das normativas provinciais estudadas.

*Análise da normativa a nível provincial.* Tanto a Cidade Autônoma de Buenos Aires quanto a província de Chaco regulamentam o uso da força pelo pessoal policial em suas leis de segurança integral, que se referem aos princípios que regem o uso da força. Assim, a Lei 5688 sobre Segurança Integral da Cidade de Buenos Aires estabelece como princípios de ação policial: o princípio de sujeição à lei, oportunidade, proporcionalidade, gradualidade e responsabilidade.<sup>378</sup> Além disso, o capítulo sobre “Uso da força direta” estabelece que, ao utilizar armas, o pessoal da polícia deve respeitar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, necessidade e responsabilidade,<sup>379</sup> embora estes não estejam definidos na Lei. Por sua vez, a Lei 6.976 sobre Segurança Pública da Província do Chaco estabelece que durante o desempenho de suas

---

**376** Poder Judiciário da Nação, Tribunal Oral no Criminal Oral 6, Sentença de 4 de agosto de 2016, Sentença “Mathov, Enrique José e outros s/ Abuso de Autoridade e violação de deveres de funcionário público”, pp. 3248-3251, <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/TOF-6-SENTENCIA-juicio-20.12-4-08-2016.pdf>.

**377** Poder Judicial da Nação, Sentença “Mathov, Enrique José e outros s/ Abuso de autoridade e violação de deveres de funcionário público”, cit., pp. 3249-3252.

**378** Legislativo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Lei 5.688, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, 17 de novembro de 2016, Artigo 83, <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5688.html#:~:text=%2D%20La%20presente%20Ley%20establece%20las,bases%20jur%C3%ADdicas%20e%20institucionales%20para.>

**379** Legislativo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cit., artigo 95.

funções - e não especificamente no uso da força - “o pessoal policial [...] deverá adaptar sua conduta aos seguintes princípios básicos de ação”: legalidade, oportunidade, gradualidade e proporcionalidade.<sup>380</sup> A seguir, analisa-se a definição dos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade nas normativas acima mencionadas, à luz dos parâmetros internacionais.

**Legalidade.** A Lei de Segurança Integral da Cidade de Buenos Aires não se refere ao princípio da legalidade, mas sim ao princípio de “sujeição à lei”, que é semelhante, definindo-o como o princípio da conduta policial

... por meio do qual o pessoal policial deve adaptar sua conduta e práticas às normas constitucionais, legais e regulamentares em vigor, bem como aos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pela República Argentina, ao Código de Conduta dos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e aos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo.<sup>381</sup>

A Lei de Segurança Integral da Província do Chaco estabelece que o pessoal policial da província, de acordo com o princípio da legalidade, deve “sempre adaptar sua conduta e práticas às normas constitucionais, legais e regulamentares em vigor, bem como aos tratados internacionais sobre os direitos humanos”.<sup>382</sup>

Estas definições enfatizam a importância da existência do marco normativo, que inclui tratados e instrumentos internacionais, e a conformidade das forças de segurança com o mesmo, mas omitem explicar que, para cumprir o princípio de legalidade, as ações das forças de segurança devem responder a um objetivo legítimo.

**Necessidade.** A Lei de Segurança Integral da Cidade de Buenos Aires inclui o princípio de necessidade entre os princípios que regem o uso de armas pelo pessoal policial, mas não o define.<sup>383</sup> A Lei de Segurança Integral da Província do Chaco não inclui a necessidade como um princípio básico de atuação.

---

**380** Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 6.976, Lei de Segurança Pública da Província do Chaco, 9 de maio de 2012, artigo 44, <http://www.saij.gob.ar/LPH0006976>.

**381** Legislativo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cit., artigos 83 e 95.

**382** Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei de Segurança Pública da Província do Chaco, cit., artigo 44.

**383** Legislativo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cit., artigo 95.

**Proporcionalidade.** A Lei de Segurança Integral da Cidade de Buenos Aires inclui o princípio da proporcionalidade entre os princípios que regem o uso de armas pelo pessoal policial, mas não o define.<sup>384</sup> Esta lei se refere ao princípio da proporcionalidade como um princípio que tem plena validade na atuação do pessoal da polícia.

... segundo a qual qualquer ingerência nos direitos das pessoas deve ser idônea e necessária para evitar o perigo que se pretende repelir e não pode ser excessiva. Por medida idônea entende-se aquela que é adequada para evitar o perigo; por necessária, aquela que, entre as medidas idôneas, é a menos prejudicial para o indivíduo e para o público em geral; por não excessiva, aquela que não implique um dano desproporcional em relação ao resultado pretendido.<sup>385</sup>

Por sua vez, a Lei de Segurança Integral da Província do Chaco afirma que o princípio da proporcionalidade se refere à escolha “dos meios e modalidades de ação adequados e proporcionais à situação objetiva de risco ou perigo existente e evitar qualquer tipo de ação policial abusiva, arbitrária ou discriminatória que envolva violência física ou moral contra as pessoas”.<sup>386</sup>

Deve-se notar que, em ambas as leis, a definição de proporcionalidade não se aplica especificamente ao uso da força, mas no caso do Chaco se aplica à ação policial em geral, e no caso da Cidade de Buenos Aires se aplica apenas ao uso de armas, e mesmo sem defini-la. Em resumo, as definições são bastante gerais e não incluem claramente o equilíbrio entre a situação de risco e a resposta do funcionário que implica o princípio da proporcionalidade, de acordo com os parâmetros internacionais.

## ■ Brasil

O Brasil não possui legislação geral sobre o uso da força, entretanto, introduz os princípios através de outros instrumentos normativos, incluindo a Lei das Armas Menos Letais, que estabelece a legalidade, a necessidade e a proporcionalidade como princípios que devem reger o uso dessas armas.<sup>387</sup> A Lei de Armas não especifica estes princípios, o que implica que a norma, embora tenha a hierarquia de lei, não é clara e definida no estabelecimento dos poderes

---

384 *Idem.*

385 *Ibid.*, artigo 83.

386 Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei de Segurança Pública da Província do Chaco, cit., Artigo 44 (d).

387 Congresso Nacional do Brasil, Lei 13.060, cit., art. 2º.

e limites das forças de segurança, como exige o princípio de legalidade. A Lei Federal 13.675 de 2018, que estabelece o Sistema Único de Segurança Pública, determina o “uso moderado e proporcional da força” como princípio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social,<sup>388</sup> mas não define ou explica o que se entende por “uso moderado e proporcional”.

É a Portaria Interministerial sobre o Uso da Força que define os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, ao estabelecer que o uso da força pelos agentes de segurança pública deve obedecer a tais princípios,<sup>389</sup> que são definidos em um Glossário anexo, como se descreve a seguir.

**Legalidade.** A Portaria Interministerial sobre o Uso da Força estabelece que os agentes de segurança pública só podem usar a força para atingir um objetivo legal, e dentro dos limites estritos da lei.<sup>390</sup>

Esta definição está de acordo com os parâmetros internacionais, apontando tanto para a necessidade de um marco normativo quanto para a necessidade do uso da força para responder a um objetivo legal. Entretanto, nem a definição de legalidade nem a Portaria definem ou explicam o que constitui um objetivo legal (exceto no caso específico das armas de fogo, ver *infra*<sup>391</sup>), o que prejudica a clareza da definição e não proporciona uma diretriz clara para as forças de segurança.

**Necessidade.** Este princípio afirma que “somente um certo nível de força pode ser usado quando os níveis mais baixos de intensidade não são suficientes para atingir os objetivos legais previstos.”<sup>392</sup>

Esta definição refere-se ao nível de força que pode ser utilizado, mas descreve-o como um “certo nível” sem especificar que deve ser restrito ao mínimo necessário. Além disso, não explica que a força deve ser um último recurso e que não devem existir outros meios menos lesivos disponíveis. Além disso, ao estabelecer que um certo nível de força pode ser usado quando níveis mais baixos de intensidade não são suficientes, parecera que são apenas os níveis mais baixos de força que devem ser esgotados, ao invés de

---

<sup>388</sup> Congresso Nacional do Brasil, Regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos encarregados da segurança pública, cit., artigo 4º: “uso comedido e proporcional da força”.

<sup>389</sup> Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força por agentes de segurança pública, cit., Anexo I, artigo 2.

<sup>390</sup> *Ibid.*, Anexo II. Glossário: “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”.

<sup>391</sup> Ver seção “Proibição da força letal como meio de controle nos protestos” neste capítulo.

<sup>392</sup> Anexo II. Glossário: “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”.

outros meios menos prejudiciais disponíveis. Também, a definição se refere a “objetivos legais previstos”, mas a Portaria Interministerial sobre o Uso da Força não define quais são esses objetivos legais. Nem se limita o uso da força como resposta a uma ameaça iminente ou imediata.

**Proporcionalidade.** A Portaria Interministerial sobre o Uso da Força define o princípio da proporcionalidade da seguinte forma: “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”.<sup>393</sup>

Esta definição refere-se à compatibilidade da resposta do funcionário com a gravidade da ameaça e os objetivos pretendidos, e não ao equilíbrio. Isto poderia significar para o agente de segurança pública que ele pode usar toda a força necessária para responder à gravidade da ameaça e seus objetivos, e deixaria de fora um senso de proporcionalidade. Além disso, e intimamente relacionado, a definição não se refere à consideração do dano potencial que poderia ser causado, que é um componente chave no equilíbrio entre o dano que é evitado e o dano que é causado pelo uso da força.

## ■ Chile

No Chile, o Decreto 1364 sobre o Uso da Força - presumivelmente a norma mais importante sobre o uso da força no Chile - estabelece que “em suas ações, as forças policiais devem assegurar a proteção da segurança pública e os direitos das pessoas”.<sup>394</sup> Este decreto reconhece o princípio da legalidade - sem se referir explicitamente a ele como um princípio que rege o uso da força - ao declarar que as forças policiais em suas ações “devem respeitar e cumprir a lei em todos os momentos” e que “as normas internas que regulam a intervenção policial para a manutenção da ordem pública, devem obedecer estritamente à legislação interna”.<sup>395</sup> Este decreto também não se refere aos princípios de necessidade e proporcionalidade.

A Circular Carabineros nº 1832 estabelece que, dentro das funções policiais preventivas de controle da lei, existe um “poder especial que consiste no uso legítimo da força”, que traz consigo obrigações e responsabilidades,

---

<sup>393</sup> *Ibid.*, Anexo II. Glossário: “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”.

<sup>394</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Decreto Supremo 1364, cit., artigo 1.8.

<sup>395</sup> *Ibid.*, artigos 1.1 e 1.2.

em particular no que diz respeito aos direitos humanos que podem ser afetados pelo exercício da força.<sup>396</sup> Esta circular enfatiza que, no exercício de suas funções, os Carabineros usarão a força apenas “quando for estritamente necessário e na medida requerida para o desempenho de funções policiais”, e afirma que eles “devem aplicar, na medida do possível, meios não violentos antes de recorrer ao uso da força”.<sup>397</sup>

Na referida circular, o uso da força e o uso de armas de fogo estão baseados “nos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade e responsabilidade”.<sup>398</sup> De acordo com a circular, o cumprimento destes princípios garante “que o uso desta força seja feito em conformidade com os parâmetros internacionais, garantindo o respeito aos direitos humanos e o profissionalismo policial” e estas diretrizes “legitimam jurídica e eticamente as intervenções policiais em que a força é utilizada”.<sup>399</sup>

A Circular Carabineros nº 1832 e o Protocolo 1.1 para a Proteção de Manifestações, ambos regulamentos dos Carabineros, definem os princípios básicos para o uso da força, incluindo legalidade, necessidade e proporcionalidade, em termos semelhantes, conforme descrito a seguir.

Legalidade. “O uso da força deve ser suficientemente fundamentado na legislação nacional e deve ser feito no cumprimento do dever, utilizando métodos (procedimentos) e meios (dissuasivos ou defensivos) previamente autorizados pelos Carabineros”.<sup>400</sup>

Esta definição, assim como a normativa, enfatiza a importância da existência de um marco normativo para o uso da força, indicando que seu uso deve ser feito no cumprimento do dever, mas não aponta para a necessidade do uso da força para cumprir com um objetivo legítimo.

#### *Necessidade.*

A normativa chilena afirma que:

O pessoal dos Carabineros no desempenho de suas funções deve utilizar, na medida do possível, meios não violentos antes de recorrer ao uso da força, e

---

**396** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit., Capítulo I.

**397** *Ibid.*, Capítulo III.

**398** *Idem.* Capítulo VI, Conclusões.

**399** *Ibid.*, Capítulo VI, Conclusões.

**400** *Ibid.*, Anexos - Ordem Geral nº 2.635, de 1º de março de 2019, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do direito de manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Etapa de intervenção oportuna e uso diferenciado da força, 6. Ver também Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., Capítulo III.

deve utilizar a força quando outros meios forem ineficazes ou não garantirem a obtenção do resultado pretendido. O uso da força é o último recurso diante da resistência de um sujeito sob o controle ou ação dos Carabineros ou para repelir uma agressão ilegítima.<sup>401</sup>

Esta definição do princípio da necessidade estabelece, de acordo com os parâmetros internacionais, que a força só pode ser utilizada quando outros meios são ineficazes, mas indicando-a para a “realização do resultado pretendido”, sem estabelecer claramente quais são os objetivos legítimos que podem tornar necessário o uso da força. Embora, para o uso de força potencialmente letal, a Circular Carabineros estabelece o objetivo legítimo de acordo com os parâmetros,<sup>402</sup> o mesmo não é feito na seção geral da Circular nem nas definições, o que gerou confusão e omitiu uma definição única e consistente dos princípios que deveria ser aplicada a todas as categorias e pressupostos.

Por outro lado, a definição do princípio da necessidade na normativa chilena não especifica que a força deve ser sempre restrita ao mínimo necessário e que deve ser usada apenas para responder a uma ameaça iminente ou imediata. Além disso, como apontou o INDH de Chile, a frase “na medida do possível” pode “causar confusão e deixar o uso de meios não violentos a critério do/a funcionário/a”<sup>403</sup>

Proporcionalidade: Afirma “que deve haver um equilíbrio entre o grau de resistência ou de agressão que um carabiniereiro sofre e a intensidade da força que é aplicada para conseguir a pessoa se submeter ao controle policial”.<sup>404</sup> A circular acrescenta ainda que “este princípio também implica que o uso da força tenha como limite não poder causar mais danos do que aqueles que seu uso se destina a evitar e, quando apropriado, deve levar em conta as características particulares da pessoa, tais como ser criança, adolescente ou idoso”.<sup>405</sup>

---

401 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., Capítulo III, princípio da necessidade; Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do direito de manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Etapa de Intervenção Oportuna e Uso Diferenciado da Força, 6.

402 Ver *infra* seção “Proibição do uso da força letal”.

403 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 29.

404 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do direito de manifestação; 1.1. Proteção de manifestantes. Etapa de Intervenção Oportuna e Uso Diferenciado da Força, 6.

405 *Ibid.*, Capítulo III, princípio da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade é definido de acordo com os parâmetros internacionais, como um equilíbrio entre o grau de resistência ou de agressão que deve estar relacionado com a intensidade da força que é aplicada considerando o dano potencial. Agora, a Circular Carabineros No. 1832 também inclui um exemplo na definição de proporcionalidade: “um Carabinierno pode usar seu bastão de serviço para inibir uma agressão por parte de uma pessoa que use seus punhos, e pode usar sua arma de fogo para repelir ameaças potencialmente letais, tais como armas brancas ou armas de fogo.”<sup>406</sup> Embora em tais situações possa ser necessário e proporcional o uso da força, a formulação de tais exemplos pode ser enganosa, pois implica que em tais situações é sempre possível usar tal força, sendo que, de acordo com os parâmetros, os critérios de necessidade e proporcionalidade devem ser aplicados em cada circunstância específica.

## ■ Colômbia

Na Colômbia, o Código de Polícia inclui o uso da força como um “meio material” da polícia e o define como:

... o meio material, necessário, proporcional e racional, utilizado pelo pessoal uniformizado da Polícia Nacional, como último recurso físico para proteger a vida e a integridade física das pessoas, incluindo a si própria, sem ordem prévia e escrita, para prevenir, impedir ou superar a ameaça ou perturbação da convivência e da segurança pública, em conformidade com a lei.<sup>407</sup>

Além de delinear as diferentes situações em que a força pode ser utilizada, o Código estabelece que “o pessoal uniformizado da Polícia Nacional só poderá utilizar os meios de força autorizados por lei ou regulamento e, ao utilizá-los, deverá sempre escolher entre os mais eficazes, aqueles que causem o mínimo dano à integridade das pessoas e de seus bens”.<sup>408</sup>

No Código de Polícia, os princípios da necessidade e proporcionalidade e o princípio da razoabilidade são definidos em termos gerais como parte dos princípios fundamentais da Polícia Nacional<sup>409</sup> e não como princípios específicos aplicáveis ao uso da força. Outros princípios fundamentais do Código são: a proteção da vida e o respeito à dignidade humana, a proteção

---

406 *Idem.*

407 Congresso da Colômbia, Lei 1801, cit., artigo 166.

408 *Idem.*

409 *Idem.*

e o respeito aos direitos humanos, a prevalência dos direitos das crianças e adolescentes e sua proteção integral, a igualdade perante a lei, o devido processo, a solidariedade e a resolução pacífica de disputas e divergências dos conflitos.<sup>410</sup>

Em Colômbia existem normas de hierarquia legal inferior que, semelhantes ao Código de Polícia, incluem e definem os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, mas não todas no contexto específico do uso da força. Assim, o Decreto 003 do protocolo sobre o uso da força inclui legalidade, necessidade e proporcionalidade entre os princípios gerais de atuação das autoridades policiais em manifestações públicas –e não específicos para o uso da força-, juntamente com outros como a dignidade humana, prevenção, diferenciação, igualdade e não-discriminação.<sup>411</sup>

A Resolução do Ministério do Interior adotando o Protocolo para Protestos Pacíficos inclui legalidade, necessidade e proporcionalidade entre mais de dez princípios que devem reger a adoção de medidas relevantes pelas autoridades da ordem executiva, em coordenação com a Polícia Nacional, visando respeitar e garantir o exercício do protesto pacífico.<sup>412</sup> Este Protocolo, que “não modifica nenhuma norma constitucional, legal ou regulamentar vigente, mas as desenvolve”,<sup>413</sup> especifica que os princípios de legalidade e necessidade se referem ao contexto do uso da força (mas não faz o mesmo para o princípio da proporcionalidade). Entretanto, é confuso que os princípios

---

410 *Ibid.*, artigo 8.

411 Esses princípios são definidos de forma ampla no decreto da seguinte forma: 1) Legalidade: a intervenção das autoridades será realizada com base nos procedimentos e meios reconhecidos na Constituição, na lei e nos regulamentos. 2) Necessidade: as autoridades policiais nas manifestações públicas aplicarão os meios consagrados na lei que sejam indispensáveis e adequados para a proteção e garantia efetiva dos direitos fundamentais, o restabelecimento da ordem pública e a manutenção da convivência, a fim de evitar a escalada de conflitos sociais, daqueles que estão em risco identificável e somente quando a aplicação de outros meios existentes resultem ineficazes e inoportunos para a devida garantia do exercício dos direitos, no âmbito da manifestação pública. 3) Proporcionalidade: a aplicação de meios policiais pelas autoridades policiais em manifestações públicas estará sujeita à intensidade e perigosidade da ameaça; o modo de proceder do indivíduo, as condições do ambiente e os meios à disposição do funcionário para enfrentar uma situação específica. Em qualquer caso, o meio escolhido pela autoridade policial para sua aplicação deve ser aquele que menos lese e interfira na efetividade dos direitos fundamentais de todas as pessoas” (ver Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., art 3 (e) (f) (g), artigo 27, 32).

412 Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., artigo I. Objeto.

413 *Ibid.*, artigo IX.

da legalidade e da necessidade sejam definidos duas vezes, de maneiras diferentes, no contexto do uso da força e sem nenhuma explicação incluída sobre ter duas definições.<sup>414</sup> Por sua vez, o Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais especifica e define quatro princípios que serão o marco para o uso da força pela polícia: necessidade, legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.<sup>415</sup>

Esta seção analisará as definições dos três princípios que regem o uso da força incluídas tanto na Resolução do Ministério do Interior quanto no Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais.

**Legalidade.** O Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais define este princípio da seguinte forma: “O uso da força deve obedecer às leis e normas adotadas pelo Estado colombiano e aos regulamentos e disposições institucionais”.<sup>416</sup>

O Protocolo sobre o direito de reunião inclui duas definições correspondentes de legalidade:<sup>417</sup>

- 1) Princípio da legalidade no uso da força: todas as ações administrativas ou policiais relacionadas ao protesto pacífico devem estar de acordo com a Constituição Política e a lei.
- 2) Legalidade: os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem usar a força quando esta for dirigida para o cumprimento de um objetivo legítimo estabelecido por lei.

---

**414** Assim, o princípio 7 é “princípio de legalidade no uso da força” e é definido como: “Todas as ações administrativas ou policiais relacionadas ao protesto pacífico devem estar de acordo com a Constituição Política e a lei”, enquanto o princípio 12 é “legalidade” e é definido como: “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem usar a força quando ela for dirigida ao cumprimento de um objetivo legítimo estabelecido por lei”. O princípio 6 é “princípio da necessidade no uso da força” e é definido como: “As autoridades policiais só podem adotar os meios e medidas estritamente necessários e apropriados para a preservação e restauração da ordem pública quando a aplicação de outros mecanismos de proteção, restauração, educação ou prevenção forem ineficazes para atingir o fim proposto”, enquanto que o princípio 10 é necessidade e é definido como: “De acordo com o princípio da necessidade, a força só pode ser usada quando estritamente necessária e na medida do necessário para o desempenho de suas funções. O princípio da necessidade implica o reconhecimento, em todos os momentos, da natureza excepcional do uso da força. Só podem usar a força quando outros meios forem ineficazes ou não garantirem, de forma alguma, a obtenção do resultado pretendido. Devem, portanto, fazer uso diferenciado da força” (*ibid.*, Artigo V. Princípios).

**415** Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, *cit.*, artigo 7.

**416** *Ibid.*, artigo 7.2.

**417** *Ibid.*, artigo V. Princípios.

A definição do princípio de legalidade no Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais enfatiza o aspecto normativo, mas carece da inclusão do objetivo legítimo que o uso da força deve perseguir. As duas definições contidas na Resolução do Ministério do Interior se complementam, a primeira enfatizando o marco normativo e a segunda o cumprimento do objetivo legítimo. Entretanto, como mencionado *supra*, o fato de haver duas definições é confuso e, além disso, que elas diferem, pelo menos em parte, implica que a normativa carece de clareza para orientar corretamente a ação policial.

**Necessidade.** O princípio da necessidade é definido como tal no Regulamento Policial Armas Menos Letais:

O pessoal uniformizado da Polícia Nacional no exercício de suas funções deverá utilizar, tanto quanto possível, de meios preventivos e dissuasivos antes de recorrer ao uso da força e de armas de fogo. Eles poderão usar a força e as armas de fogo somente quando os outros meios sejam ineficientes ou não garantissem de forma alguma a obtenção do resultado previsto.<sup>418</sup>

O protocolo sobre o direito de reunião inclui duas definições correspondentes à necessidade:<sup>419</sup>

Princípio da necessidade no uso da força: as autoridades policiais só poderão adotar os meios e medidas estritamente necessárias e adequadas para a preservação e restabelecimento da ordem pública quando a aplicação de outros mecanismos de proteção, restauração, educação ou prevenção resultarem ineficazes para atingir o fim proposto.

[...]

Necessidade. De conformidade com o princípio de necessidade, a força só pode ser utilizada quando estritamente necessária e na medida do necessário para o desempenho de suas funções. O princípio de necessidade implica reconhecer a todo momento a natureza excepcional do uso da força. Eles poderão usar a força somente quando outros meios sejam ineficazes ou não garantissem, de forma alguma, a obtenção do resultado pretendido. Devem, portanto, fazer um uso diferenciado da força.

Semelhante à normativa chilena, a definição de “necessidade” em ambos os instrumentos normativos reflete os parâmetros internacionais, afirmando que a força só pode ser utilizada quando outros meios são ineficazes,

---

418 *Ibid.*, artigo 7.

419 *Ibid.*, artigo V. Princípios.

mas sujeitam isso à realização do resultado pretendido sem definir quais são os objetivos legítimos. Embora as definições não especifiquem, pode-se inferir que os objetivos legítimos estão enquadrados nos cinco casos em que o uso da força é permitido, listados no Código de Polícia Colombiano,<sup>420</sup> os quais também são replicados no Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais.<sup>421</sup>

Entre esses “casos” se incluem vários com linguagem vaga e bastante ampla, tais como “comportamentos contrários à convivência”, “fazer cumprir as medidas previstas no Código”, “fazer cumprir os meios imateriais e materiais”, que podem se prestar a confusão ou discricionariedade excessiva na interpretação por parte das forças de segurança.

Por outro lado, as definições do princípio da necessidade não estabelecem explicitamente que o uso da força deve ser o último recurso (embora isto esteja estabelecido na definição geral do uso da força do Código de Polícia Colombiano),<sup>422</sup> nem que deve ser em resposta a uma ameaça iminente ou imediata.

Finalmente, a definição do “princípio da necessidade no uso da força” estabelecida no Protocolo sobre o direito de reunião refere-se, de forma mais geral, às medidas que podem ser tomadas pela Polícia no restabelecimento da ordem pública e não parece se aplicar especificamente ao uso da força. Como dito *supra*, não se entende nem se explica na Resolução do Ministério do Interior do porque existem duas definições diferentes do princípio da necessidade, nem se elas devem ser aplicadas a circunstâncias diferentes, o que pode acabar sendo confuso e ineficaz como diretrizes para as forças de segurança em sua atuação.

**Proporcionalidade.** O princípio da proporcionalidade é definido no Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais:

Ao fazer usar da força, armas, munições, elementos, dispositivos menos letais e armas de fogo, o pessoal uniformizado da Polícia Nacional deve fazê-lo de forma moderada e agir em proporção à gravidade da ameaça e ao objetivo legítimo a ser alcançado, escolhendo entre os meios eficazes, aqueles que causam o mínimo dano à integridade das pessoas e de seus bens.<sup>423</sup>

---

420 Congresso da Colômbia, Lei 1801, cit., artigo 166.

421 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 8.

422 Congresso da Colômbia, Lei 1801, cit., artigo 166.

423 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 7.

A Resolução do Ministério do Interior inclui a seguinte definição para o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade:<sup>424</sup>

A adoção de meios de polícia e medidas corretivas deve ser proporcional e razoável, levando em conta as circunstâncias de cada caso e a finalidade da norma. Portanto, deve-se ter cuidado para garantir que o impacto sobre os direitos e liberdades não exceda o benefício procurado e evitar qualquer excesso desnecessário.

A definição do Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais, embora não se refira ao equilíbrio, refere-se, de acordo com os parâmetros internacionais, à proporcionalidade entre a gravidade da ameaça e o objetivo legítimo, indicando também a consideração de danos potenciais. Além disso, embora não esteja incluído como parte do princípio da proporcionalidade, o Regulamento estabelece que o funcionário da polícia deve fazer um “uso diferenciado e proporcional da força”, o que requer definir, entre os meios disponíveis, aqueles que são proporcionais para controlar a situação.<sup>425</sup>

Com relação à definição do princípio da proporcionalidade da Resolução do Ministério do Interior, ela parece não se aplicar especificamente ao uso da força, mas, de forma mais geral, à ação policial.

## ■ Honduras

A Lei de Polícia de Honduras estabelece que para a preservação da ordem pública “a polícia utilizará somente os meios autorizados por lei ou regulamento e escolherá sempre dentre os eficazes, aqueles que causem o menor dano à integridade das pessoas e seus bens” e que “tais meios não poderão ser utilizados além do tempo indispensável para a manutenção da ordem ou seu restabelecimento”.<sup>426</sup> O uso da força pelas forças de segurança é regulamentado no Capítulo IV, “Do uso da força e outros meios coercitivos” desta Lei de Polícia, estabelecendo que a força pode ser usada quando “outros procedimentos não violentos tiverem sido esgotados ou falhado” e para casos específicos, incluindo a proteção de pessoas contra perigos graves e iminentes e a

---

424 Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., Artigo V. Princípios.

425 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 9.

426 Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 40.

restauração da ordem pública.<sup>427</sup> Embora a Lei de Polícia inclua um capítulo inteiro que regulamenta o uso da força pelas forças de segurança, a mesma não faz nenhuma referência aos princípios de uso da força.

O Regulamento da Lei de Polícia Militar inclui como princípio fundamental da ação policial o “uso da força somente quando estritamente necessário e na medida necessária para o desempenho de suas funções”.<sup>428</sup> O mesmo não faz referência aos princípios do uso da força.

Por sua vez, o Regulamento da Lei Orgânica da Polícia estabelece que, para que a polícia faça uso da força e das armas de fogo, deve obedecer aos princípios de legalidade, proporcionalidade e necessidade (entre outros), os quais define<sup>429</sup> e serão descritos a seguir.

**Legalidade.** O Regulamento da Lei Orgânica da Polícia estabelece que “a força deve ser utilizada para fazer cumprir um dever legal ou proteger um bem jurídico e os meios para preservar a ordem devem ser previstos na lei”.<sup>430</sup>

Esta definição de legalidade inclui ambos os aspectos do princípio da legalidade, tanto a ordem normativa quanto o cumprimento do dever legal, que pode ser entendido como o “objetivo legítimo”. Embora o Regulamento não defina o dever legal, tanto a Lei Orgânica da Polícia quanto a Lei de Polícia de Honduras, se referem ao uso legítimo da força quando o objetivo é restaurar a ordem pública.<sup>431</sup>

**Necessidade.** O Regulamento da Lei Orgânica da Polícia refere-se ao emprego da força pela polícia “quando os meios preventivos e dissuasivos não proporcionam proteção e colocam em perigo as pessoas”.<sup>432</sup>

Esta definição refere-se a meios preventivos e dissuasórios, mas não deixa suficientemente claro que o princípio da necessidade exige que não existam outros meios menos nocivos disponíveis para proteger o objetivo legítimo almejado. A definição também não aponta que o uso da força deve ser um último recurso, nem incorpora o aspecto de iminência e imediatismo que a ameaça a ser respondida deve ter. Em contraste, a Lei de Polícia de

---

427 *Ibid.*, artigo 39.

428 Secretaria de Defesa Nacional de Honduras, Regulamento da Lei da Polícia Militar da Ordem Pública, cit., artigo 13 e).

429 Secretário de Segurança de Honduras, Convênio 264-2019, cit., artigo 60.

430 *Idem.*

431 Congresso Nacional de Honduras, Lei Orgânica da Secretaria de Estado do Gabinete de Segurança e da Polícia Nacional de Honduras, cit., artigo 41; Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 39.

432 Secretaria de Segurança de Honduras, Convênio 264-2019, cit., artigo 60.

Honduras estabelece que a força só pode ser usada quando outros procedimentos não violentos tiverem sido esgotados ou falhado, e para proteger as pessoas contra perigos graves e iminentes.<sup>433</sup>

**Proporcionalidade.** Quanto à proporcionalidade no uso da força, o Regulamento da Lei Orgânica da Polícia estabelece que “dentre dos meios eficazes, devem ser escolhidos aqueles que causem o mínimo dano à integridade das pessoas e seus bens, de acordo com as circunstâncias de perigo”.<sup>434</sup>

Embora esta definição de proporcionalidade se refira à consideração dos danos que podem ser causados em relação ao perigo existente, não indica clara e explicitamente que a proporcionalidade implica um equilíbrio entre a situação de perigo e a resposta, e que isto determina o nível de força que pode ser utilizado.

## ■ México

Em México, a Constituição Nacional estabelece que as ações das instituições de segurança pública serão regidas pelos princípios de “legalidade, objetividade, eficiência, profissionalismo, honestidade e respeito aos direitos humanos” reconhecidos na Constituição,<sup>435</sup> o que também está estabelecido na Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública.<sup>436</sup> Além disso, esta Lei Nacional de Segurança Pública acrescenta que o uso da força pública deve ser “de forma racional, congruente, oportuna e com respeito aos direitos humanos”, com base na Lei Nacional sobre o Uso da Força e outras disposições.<sup>437</sup> A Lei Nacional sobre o Uso da Força estabelece que, o uso da força deve ser regido pelos princípios da necessidade absoluta, legalidade, prevenção, proporcionalidade e responsabilidade.<sup>438</sup> Os três princípios básicos de legalidade, necessidade e proporcionalidade, conforme definidos na legislação nacional, são descritos a seguir.

**Legalidade:** A Lei Nacional sobre o Uso da Força introduz o princípio da legalidade com o objetivo de “assegurar que as ações das instituições de

---

433 Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 39.

434 Secretaria de Segurança de Honduras, Acordo 264-2019, cit., artigo 60 (2).

435 Constituição Política dos Estados Unidos do México, cit., artigo 21.

436 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, cit., artigo 6.

437 *Ibid.*, artigo 41.

438 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, cit., artigo 4.

segurança sejam realizadas no estrito cumprimento da Constituição, das leis e dos tratados internacionais dos quais o Estado mexicano é parte”.<sup>439</sup>

Esta definição inclui o aspecto normativo do princípio da legalidade, embora seja um marco amplo, incluindo até mesmo a Constituição e os tratados internacionais. Mais importante ainda, a definição carece de uma explicação de que o uso da força deve perseguir um objetivo legítimo. De forma semelhante, a Lei Nacional sobre o Uso da Força carece de uma definição do que é um objetivo legítimo para o uso da força (veja *infra* que o princípio da “necessidade absoluta” inclui alguns objetivos, mas a lei não os define de forma geral como os objetivos legítimos para o uso da força).<sup>440</sup>

Necessidade. A Lei Nacional sobre o Uso da Força inclui o princípio da “necessidade absoluta”, que é descrito da seguinte forma:

... para que o uso da força seja a última alternativa para tutelar a vida e a integridade das pessoas ou para impedir a violação de bens legalmente protegidos ou para manter a ordem e a paz pública, quando outros meios tiverem sido esgotados para que o agressor desista de sua conduta.<sup>441</sup>

Esta definição de necessidade absoluta indica, de acordo com os parâmetros, que o uso da força deve ser o último recurso e refere-se ao esgotamento de outros meios antes de seu uso. Também estabelece quando a força pode ser usada, incluindo “impedir a violação de bens juridicamente protegidos”, o que, por ser tão amplamente definido, não está claro se é um objetivo legítimo permitido pelo direito internacional para o uso da força ou para restringir o direito de reunião.<sup>442</sup> Além disso, como será explicado *infra*,<sup>443</sup> os objetivos de proteger os bens ou manter a ordem e a paz públicas, não são fins

---

439 *Idem.*

440 A esse respeito, ver o pedido de ação de inconstitucionalidade, apresentado pela Comissão Nacional de Direitos Humanos, que afirma que a lei não estabeleceu o propósito do uso da força entre os argumentos que demonstram a inconstitucionalidade da Lei Nacional de Uso da Força e que ela “viola os direitos humanos à segurança jurídica, à liberdade de expressão e à liberdade de reunião, bem como o princípio da legalidade e a obrigação de proteger e garantir os direitos humanos”(ver CNDH México, Ação de Inconstitucionalidade 64/2019, Demanda de ação de Inconstitucionalidade, promovida pela Comissão Nacional de Direitos Humanos, 26 de junho de 2019, pp. 13, 29 e 30, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>).

441 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 4 (I).

442 Ver *supra* seção “Uso da força e direito de protesto, Princípio da legalidade”.

443 Ver *infra* seção “Proibição da força letal”.

legítimos para o uso de força letal, de modo que a definição de necessidade absoluta poderia ser mais clara.<sup>444</sup> Por outro lado, a definição de necessidade na normativa mexicana não faz referência à iminência da ameaça (embora no caso da força letal a legislação inclui o aspecto da iminência, como será visto na seção “Proibição da força letal como meio de controle nos protestos” deste capítulo).

**Proporcionalidade.** A Lei Nacional sobre o Uso da Força introduz o princípio da proporcionalidade com a finalidade de que “o nível de força utilizado seja proporcional ao nível de resistência oferecido pelo agressor e ao nível de risco exibido, de modo que os agentes apliquem meios e métodos sob um critério de uso diferenciado e progressivo da força”.<sup>445</sup>

Esta definição inclui a necessidade de analisar o nível de força proporcional à resistência oferecida e refere-se ao “nível de risco exibido”, mas não está claro se este último deve ser entendido em relação ao dano que poderia ser causado.<sup>446</sup> Além disso, falta uma explicação clara da essência do princípio da proporcionalidade, que é aquele equilíbrio entre o risco enfrentado e a resposta do funcionário, considerando os danos que poderiam ser causados, para que os funcionários não causem mais danos do que aqueles que se pretendem evitar.<sup>447</sup>

Análise da normativa a nível estadual. Na Cidade do México, a Lei do Sistema de Segurança Cidadã de 2019 estabelece que o uso da força estará sujeito aos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade, razoabilidade e oportunidade, assim como às disposições da Lei Nacional sobre o Uso da Força.<sup>448</sup> Esta lei estadual não define tais princípios. A lei que regula o uso da força pelas forças de segurança pública, em vigor desde 2008, estabelece

---

<sup>444</sup> A Lei Nacional do Uso da Força, em seu artigo 13, estabelece que a força letal deve responder a uma agressão que coloque em risco a vida ou a integridade física, mas não a relaciona com os princípios do uso da força; nem está claro nos princípios do uso da força que os padrões são mais rígidos no caso de força letal (ver Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., artigo 13).

<sup>445</sup> *Ibid.*, artigo 4 (IV).

<sup>446</sup> Ver, por exemplo, Amnistia Internacional, Memorial em direito como *amicus curiae*, Ação de Inconstitucionalidade 64/2019 perante a Suprema Corte de Justiça da Nação do México, AMR. 41//0913/2019, outubro de 2019, p. 7, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4109132019SPANISH.PDF>.

<sup>447</sup> Ver Amnistia Internacional, Memorial em direito como *amicus curiae*, Ação de Inconstitucionalidade 64/2019 perante a Suprema Corte de Justiça da Nação do México, cit., pp. 5 e 7.

<sup>448</sup> Congresso da Cidade do México, I Legislatura, Lei do Sistema de Segurança Cidadã da Cidade do México, 1º de agosto de 2019, artigo 56, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/995e1ca0f87c9cd99a999059989e3843e50a199b.pdf>.

que a polícia pode usar a força sob o princípio legal, racional, congruente, oportuno e proporcional<sup>449</sup> (não inclui o princípio da necessidade), e define cada um desses princípios. Recentemente, em 2020, a Cidade do México emitiu o Acordo para a atuação policial durante manifestações e reuniões,<sup>450</sup> que adota os mesmos princípios do uso da força estabelecidos na Lei Nacional sobre o Uso da Força, bem como suas definições.

### **Notas adicionais sobre a regulamentação do uso da força na normativa nacional**

Além dos princípios do uso da força estabelecidos no direito internacional, foi identificado que a normativa nacional estudada introduz outras diretrizes que regulam e ordenam a ação policial e o uso da força. Por exemplo, são incluídos outros princípios que regem o uso da força, assim como a classificação dos níveis de resistência e força. Alguns desses aspectos são discutidos a seguir.

#### ***Outros princípios introduzidos na normativa que regem o uso da força***

Na Argentina, a nível provincial, as leis de segurança integral da cidade de Buenos Aires e da província do Chaco, incluem os princípios de oportunidade e gradualidade. O princípio de oportunidade em ambas normativas refere-se ao fato de que o policial pode evitar sua atuação quando não for apropriado, o que a lei da Cidade de Buenos Aires descreve como uma discricionariedade para avaliar previamente o risco.<sup>451</sup> A esse respeito, cabe destacar que nos parâmetros internacionais tanto o princípio da necessidade quanto o princípio da proporcionalidade incluem aspectos de avaliação do risco de forma previa e concomitantes aos fatos. O princípio de gradualidade também é definido em termos semelhantes em ambas as leis, afirmando que o pessoal da polícia deve priorizar as tarefas e ações preventivas em detrimento do uso efetivo da força,<sup>452</sup> o que, como mencionado *supra*, faz parte do princípio da

---

449 Assembleia Legislativa do Distrito Federal, Lei que regulamenta o Uso da Força pelo Corpo de Segurança Pública do Distrito Federal, 22 de abril de 2008, Art. 8º, <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f9c89a9ff39e8126800e6180ee86e224.pdf>.

450 Governo da Cidade do México, Convênio para a atuação policial na prevenção da violência e atos que violem o exercício de direitos durante o atendimento a manifestações e reuniões na Cidade do México, 14 de agosto de 2020, artigo 11, [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetitas/ea08a307a18b6fb7fe49736f72b9a3d9.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/ea08a307a18b6fb7fe49736f72b9a3d9.pdf).

451 Legislatura da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cit., artigo 83.

452 *Idem.*; Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 6.976, cit., artigo 44.

proporcionalidade de acordo com os parâmetros internacionais. Além disso, a Lei da Cidade de Buenos Aires também acrescenta o princípio da responsabilidade, que define como o princípio “segundo o qual o pessoal da polícia é pessoal e diretamente responsável pelos atos que, em seu desempenho profissional, realizam em infração das disposições [legais]”.<sup>453</sup>

No Brasil, a Lei de Armas Menos Letais inclui entre os seus princípios o da razoabilidade,<sup>454</sup> mas não o define nem se aprofunda sobre ele. A Portaria Interministerial sobre o Uso da Força inclui dois outros princípios que regem o uso da força e que contêm aspectos correspondentes aos princípios da necessidade e da proporcionalidade. Assim, o princípio de moderação estabelece que o uso da força, sempre que possível, “além de proporcional, ser moderado, visando sempre reduzir o emprego da força”,<sup>455</sup> o que está relacionado com a exigência de restringir a força ao mínimo necessário e com os princípios de necessidade e proporcionalidade. Além disso, de acordo com o princípio de conveniência consagrado na portaria, “a força não poderá ser empregada quando, em função do contexto, possa ocasionar danos de maior relevância do que os objetivos legais pretendidos”,<sup>456</sup> o que inclui a consideração do dano potencial que poderia ser causado e que deve ser um critério dentro do princípio da proporcionalidade.

No Chile, a Circular Carabineros No. 1832 e o Protocolo 1. 1 para a Proteção dos Demonstradores inclui, além dos três princípios estabelecidos no direito internacional, o princípio da responsabilidade, que é descrito da seguinte forma: “o uso da força fora dos parâmetros permitidos por lei, não só implica responsabilidades individuais pelas ações e omissões incorridas, mas também a responsabilidade dos mandos chamados a emitir ordens, supervisionar e/ou controlar a legalidade, necessidade e proporcionalidade no

---

453 Legislatura da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cit., artigo 83.

454 Congresso Nacional do Brasil, Regulamenta a utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, cit., art. 2º, III.

455 Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, cit., Anexo II. Glossário: “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”.

456 *Ibid.*, Anexo II. Glossário: “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”.

exercício da força por parte dos subordinados”.<sup>457</sup> Este princípio, que também está incluído na normativa da Cidade de Buenos Aires, diz respeito às ações posteriores ao uso da força, tais como prestação de contas, devida diligência e dever de investigar. Com base neste princípio, o INDH de Chile saudou sua incorporação, mas recomendou que “se estabeleçam claramente as diretrizes de atribuição de responsabilidade por [o] uso incorreto [da força] e que tal instrução seja contemplada nos Protocolos”.<sup>458</sup>

Na Colômbia, o Regulamento Policial sobre Armas Menos Letais também inclui o princípio da razoabilidade como um dos quatro princípios para o uso da força, o qual é definido como “a capacidade de decidir qual é o nível de força que deve ser aplicado de acordo com o cenário enfrentado, de acordo com as leis e normas em vigor”.<sup>459</sup> Ao se referir ao nível de força que deve ser aplicado de acordo com o cenário específico, este princípio inclui aspectos do princípio da proporcionalidade. Além disso, a Resolução do Ministério do Interior, como mencionado *supra*, contém um total de uma dúzia de princípios que se aplicam à ação estatal em coordenação com a Polícia Nacional nas reuniões e manifestações.<sup>460</sup>

Em Honduras, semelhante à Colômbia, a normativa inclui o princípio da razoabilidade entre seus princípios para o uso da força, cuja definição é quase a mesma que aparece na normativa colombiana: a “capacidade de decidir qual o nível de força a ser aplicado, dependendo do cenário enfrentado”.<sup>461</sup> Esta definição se refere ao aspecto do nível de força que parece faltar na definição do princípio de proporcionalidade discutido na seção de Honduras *supra*, embora não deixe claro que o nível de força utilizado deve ser compatível com o nível de resistência oferecido. A normativa hondurenha também inclui outro princípio para o uso da força, o princípio da temporalidade, que é definido da seguinte forma: “o uso da força deve ser limitado ao cumprimento do objetivo que motivou seu emprego”.<sup>462</sup> Nesse caso, tal aspecto parece estar

---

457 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., Capítulo III. Princípio da Responsabilidade; Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 1. Resguardo do Direito de Manifestação; 1.1. Proteção de Manifestantes. Etapa de Intervenção Oportuna e Uso Diferenciado da Força, 6.

458 INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 9.

459 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 7(4).

460 Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., V.

461 Secretário de Segurança de Honduras, Convênio 264-2019, cit., artigo 60.

462 *Ibid.*, artigo 60.

relacionado ao princípio da necessidade, que requer que a força seja utilizada apenas para responder a uma ameaça iminente ou imediata,<sup>463</sup> mas carece de clareza no que diz respeito ao aspecto da iminência ou imediatismo.

O México é o único país entre os estudados que inclui em sua legislação nacional a prestação de contas e a prevenção como princípios para o uso da força, além da legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade.<sup>464</sup> Neste sentido, a normativa mexicana está em consonância com as Relatorias da ONU sobre reunião pacífica e sobre execuções extrajudiciais, que incluem nos marcos normativos dos Estados com respeito ao uso da força no contexto de protestos, além dos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, os princípios de precaução e prestação de contas.<sup>465</sup> O princípio de precaução já foi discutido na seção “Obrigação do Estado de facilitar o direito de protesto” deste capítulo. Com relação ao princípio de “prestação de contas e vigilância”, a Lei Nacional sobre o Uso da Força descreve-o da seguinte forma: “para que existam controles que permitam avaliar as ações do uso da força e sua eficácia seja avaliada em termos do desempenho das responsabilidades e funções previstas por esta Lei”.<sup>466</sup> A normativa não especifica quais controles devem ser colocados em prática ou quem é responsável pela realização das avaliações. Além disso, a definição deste princípio na lei se concentra na avaliação da eficácia do uso da força em termos do desempenho das responsabilidades e funções, sem mencionar os outros princípios que regem o uso da força, que são os que determinam se ela é legítima.

Nota sobre o caso *Atenco v. México* da Corte IDH e a prestação de contas. No caso das Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em *Atenco v. México*, no qual a Corte IDH constatou que houve um uso ilegítimo e excessivo da força pelo Estado mexicano, a Corte ordenou como “medida de reabilitação, satisfação e não repetição”, a criação a nível federal de “um observatório independente que permita acompanhar a implementação de políticas

---

**463** Nesse sentido, a Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais estabeleceu que a necessidade da força letal tem três componentes: qualitativo, quantitativo e temporal. Este último aspecto refere-se ao fato de que o uso da força deve ser feito contra uma pessoa que represente uma ameaça imediata.

(ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 60).

**464** Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 4 (V).

**465** ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 50.

**466** Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 4 (V).

em matéria de prestação de contas e monitoramento do uso da força” a nível federal e estadual, com a participação de membros da sociedade civil.<sup>467</sup> Para tanto, a Corte apontou que o Estado deverá gerar sistemas de informação que lhe permitam avaliar, supervisionar e fiscalizar as operações policiais “antes, durante e após o uso da força”, bem como dar feedback sobre as melhorias institucionais correspondentes.<sup>468</sup> Apesar disso, e de estabelecer a prestação de contas como princípio em sua Lei Nacional sobre o Uso da Força, a referida lei não faz referência à obrigação do estado perante o sistema interamericano de direitos humanos, de criar um observatório independente em nível federal e estadual para acompanhar a prestação de contas e o monitoramento do uso da força. Isso foi denunciado por organizações mexicanas perante a Suprema Corte de Justiça.<sup>469</sup>

### **Níveis de resistência e força na normativa nacional**

No Chile, a Circular Carabineros No. 1832 estabelece que deve ser feito um uso diferenciado e gradual da força, identificando diferentes níveis de colaboração ou resistência das pessoas (Nível 1 de cooperação, Nível 2 de resistência passiva, Nível 3 de resistência ativa e Nível 4 de agressão ativa), aos quais correspondem diferentes níveis de uso da força (Nível 1 de presença policial, Nível 2 de verbalização, Nível 3 de controle físico, Nível 4 de armas não letais e Nível 5 de armas letais e potencialmente letais).<sup>470</sup>

Na Colômbia, o Regulamento policial sobre armas menos letais também estabelece que a polícia deve fazer um uso diferenciado da força em resposta a uma série de comportamentos classificados em níveis de resistência (resistência passiva que é dividida em risco latente, cooperativa e não

---

<sup>467</sup> Corte IDH, Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco v. México, cit., par. 356.

<sup>468</sup> *Ibid.*, pars. 13 e 356.

<sup>469</sup> Ver, por exemplo, Centro Prodh, *Amicus curiae*, Ação de Inconstitucionalidade 62/2019, e correlatas 63/2019 e 64/2019, 23 de junho de 2020, p. 69, [https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/20200623\\_amicus\\_leyes\\_guardia\\_nacional.pdf](https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/20200623_amicus_leyes_guardia_nacional.pdf). Entre outros fundamentos do recurso, destaca-se a omissão da sentença no caso das mulheres Atenco pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e, conseqüentemente, a obrigação internacional de criar o observatório independente. O recurso argumenta que “isto deveria ter sido levado em conta na legislação secundária pela qual se criou a Guarda Nacional”. Entretanto, esta norma não prevê a criação de nenhum mecanismo de controle externo e, quanto aos mecanismos de controle interno, é referida no Artigo 22 da Lei da Guarda Nacional”. Da mesma forma, o descumprimento é enfatizado ao apontar no recurso que a Unidade de Assuntos Internos criada pela Lei da Guarda Nacional é “precisamente um órgão de controle interno, não um mecanismo de supervisão externa independente como o ordenado na sentença interamericana no chamado caso Atenco”.

<sup>470</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., Capítulo IV.

cooperativa; resistência ativa que é dividida em resistência física, agressão não letal, agressão letal).<sup>471</sup> O uso da força para responder ao nível de resistência pode ser preventivo (presença policial, comunicação e dissuasão) e reativo (força física, armas menos letais, armas de fogo).<sup>472</sup>

Em Honduras, o Regulamento da Lei Orgânica da Polícia Nacional estabelece que, para usar a força e as armas de fogo, o Policial deve avaliar as seguintes situações: 1) submissão do suspeito (cooperativo; resistente passivo; resistente ativo; agressivo não letal; agressivo letal), 2) percepção do risco e 3) níveis de força (presença física; uso de meios não violentos - contato visual, conversação, negociação e mediação; controle físico; uso defensivo de armas não letais - uso de bastão, água, gás lacrimogêneo; e força letal: uso de armas de fogo).<sup>473</sup>

No México, a Lei Nacional sobre o Uso da Força classifica as condutas que requerem o uso da força (resistências passivas, ativas e altamente perigosas), assim como os níveis de força, de acordo com a ordem em que devem ser esgotados (presença de autoridade, persuasão ou dissuasão verbal, redução física do movimento, uso de armas incapacitantes menos letais, uso de armas de fogo ou força letal).<sup>474</sup>

Certamente, como mencionado no contexto da discussão do princípio da proporcionalidade, a gradualidade e o uso diferenciado são critérios importantes no uso da força, e os mesmos derivam dos princípios da necessidade e proporcionalidade. A inclusão da classificação dos níveis de resistência e força pode ser útil para fins de ordenar com exemplos a atuação policial. Entretanto, a normativa não deixa claro que, mesmo dentro de cada nível, a atuação policial deve ser regida pela necessidade e proporcionalidade, já que nem todas as situações são iguais e, portanto, a correspondência entre nível de resistência e nível de uso da força não pode ser automática. A ênfase nos níveis de força vis-à-vis ao nível de resistência, mais do que nos princípios de necessidade e proporcionalidade, pode levar a respostas automáticas das forças de segurança, que não sejam necessárias nem proporcionais. Exemplos disso foram identificados nos regulamentos do Chile e serão explicados com mais detalhes na seção “Uso de armas menos letais no protesto social”, deste capítulo.

---

<sup>471</sup> Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 10.

<sup>472</sup> *Ibid.*, artigo 9-13.

<sup>473</sup> Secretário de Segurança de Honduras, Convênio 264-2019, cit., artigo 61.

<sup>474</sup> Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., artigos 10 e 11.

## Achados

Dos seis países em estudo, a Argentina é o único que não possui normativas nacionais que definam os princípios que devem reger o uso da força; no entanto, a nível provincial, foram identificadas leis de segurança abrangentes que incorporam esses princípios em seu escopo de aplicação. O caso argentino é particularmente preocupante devido à sua falta de normativa nacional que regule o uso da força e defina os princípios que lhe são aplicáveis. Como foi possível desenvolver na análise, presume-se que existam documentos que orientem a ação policial, mas é particularmente problemático que eles não sejam de acesso público.

Os outros países com sistema federal, Brasil e México, possuem leis que se referem aos princípios do uso da força, o que representa um importante avanço no que diz respeito ao princípio da legalidade, que exige ter normativa de hierarquia legal para regular o uso da força. No México, a Lei Nacional sobre o Uso da Força inclui os três princípios sobre o uso da força com suas respectivas definições e acrescenta outros. No Brasil, a Lei de Armas Menos Letais os inclui como princípios que devem reger o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, mas não os define, o que sem dúvida representa um desafio para o cumprimento desta lei, pois carece de clareza sobre os poderes e limitações que as forças de segurança têm sobre o uso da força. A Portaria Interministerial sobre o Uso da Força no Brasil também inclui e define princípios a este respeito.

A Colômbia não possui uma regulamentação abrangente sobre o uso da força, o que leva a que a referência aos princípios seja colocada de forma desagregada. Neste sentido, a Colômbia possui legislação e decreto relativos aos princípios ao regular a atuação da Polícia Nacional. Além disso, o Regulamento Policial sobre armas menos letais e a Resolução do Ministério do Interior incluem os princípios, embora com diferenças em seu escopo e definições. Em Honduras, o Regulamento da Lei Orgânica da Polícia estabelece e define os princípios do uso da força.

Finalmente, o Chile é o único país, além da Argentina, que não possui nenhuma normativa com hierarquia legal que regule o uso da força e estabeleça os princípios que a regem. O instrumento de mais alto nível a este respeito, o Decreto 1364, não se refere aos três princípios do uso da força. Semelhante à Colômbia, no Chile, foram identificadas regulamentações dispersas em vários instrumentos de nível inferior, com disposições sobre os princípios do uso da força pelas forças de segurança, especificamente uma circular interna dos Carabineros e os Protocolos dos Carabineros sobre o uso da força.

Com relação à definição dos princípios nas normativas, todos os países (Argentina somente em nível provincial), incluem na definição correspondente que deve haver um marco normativo que regule o uso da força; entretanto, como já foi apontado, nem todos têm uma normativa de caráter legal e geral que regule especificamente o uso da força, onde os princípios sejam definidos e desenvolvidos (o México é a única exceção). A ausência de tal regulamentação pode gerar dispersão na normativa ou limitar seu âmbito de aplicação, o que representa um obstáculo ao princípio da legalidade e à orientação da atuação das forças de segurança.

Além disso, alguns Estados, na ausência de normativas gerais com hierarquia legal, regulamentam grande parte do uso da força por meio de disposições internas das forças de segurança, como nos casos do Chile e da Colômbia, por exemplo. Embora o nível de especificidade na normativa chilena e colombiana sobre o uso da força em protestos seja positivo, esta situação também pode representar um obstáculo às garantias adequadas para a supervisão e controle civil de suas ações e gerar confusão sobre sua aplicabilidade como regulamentação para o uso da força por outras forças de segurança que possam intervir em operações de manifestações públicas.

Com relação ao objetivo legítimo que o uso da força deve perseguir e que deve ser incluído no princípio da legalidade, três dos seis países (Brasil, Colômbia e Honduras) o incluem em sua definição e os outros apenas se referem ao marco normativo. Entretanto, nenhum país define claramente e com base no direito internacional os objetivos legítimos para o uso da força. Isto é altamente problemático porque, na ausência de uma definição clara, é difícil para a normativa orientar as forças de segurança em suas ações. Se as forças de segurança não souberem quais são os propósitos legítimos para o uso da força, não poderão avaliar a necessidade e a proporcionalidade para tornar legítimo o seu uso ante o direito internacional.

Quanto ao princípio da necessidade absoluta, que é o aplicado pela Corte IDH para o uso da força, o México é o único país que o inclui e define como tal, enquanto os outros países se referem ao princípio da necessidade. Na normativa de todos os países, com exceção da Argentina (na normativa provincial estudada), esse princípio foi encontrado definido. Embora os países que o definem incluam aspectos do princípio da necessidade, em geral nenhum deles o faz de acordo com todos os critérios dos parâmetros internacionais. Por exemplo, eles deixam de fora que o uso da força é um último recurso ou que não devem existir outros meios menos lesivos. Por outro lado, várias das definições carecem de clareza no que diz respeito aos conceitos, o que pode gerar confusão ou discricionariedade por parte dos funcionários.

Todos os países (Argentina somente em nível provincial), incluem e definem o princípio da proporcionalidade. A Colômbia inclui considerações nas definições que estão de acordo com os parâmetros; entretanto, a dispersão da normativa pode ser confusa e levar a contradições. No resto dos Estados, preocupa-se a falta de clareza quanto ao equilíbrio que este princípio implica entre a situação que o policial deve enfrentar e sua resposta, bem como a consideração do dano potencial. No Brasil e no México, a aplicação do princípio utiliza uma linguagem que pode criar confusão devido à sua falta de clareza, e não se refere à avaliação do dano potencial como um elemento necessário. Na legislação chilena, são utilizados exemplos para defini-la, o que pode levar a uma interpretação restrita de sua aplicação a esses casos específicos, resultando na falta de aplicabilidade do princípio à generalidade das situações que possam surgir.

É importante salientar que não há definições padrão destes princípios no direito internacional, e que há grandes variações entre as definições nacionais. De fato, em muitos casos, as diferentes normativas incorporam princípios adicionais que incluem elementos que, de acordo com os parâmetros internacionais, fazem parte dos princípios da necessidade e proporcionalidade, ou acrescentam critérios como gradualidade e diferenciação, sem deixar suficientemente claro que a ação policial deve ser sempre regida pela necessidade e proporcionalidade, o que pode resultar em inconsistências na aplicação e em uma orientação confusa para a ação policial.

## Síntese dos achados

### Princípio da legalidade

Marco normativo

- O México possui uma Lei Nacional sobre o Uso da Força, onde os princípios são introduzidos de forma específica, geral e aplicável a todas as forças de segurança, cumprindo o princípio da legalidade no que diz respeito ao marco normativo para o uso da força.
- O Brasil, Chile, Colômbia e Honduras introduzem os princípios de forma desagregada em diversas normativas.
- A Argentina não possui uma normativa nacional que defina os princípios que devem reger o uso da força.

Brasil, Chile, Colômbia e Honduras referem-se especificamente em suas normativas ao dever de cumprir com um objetivo legítimo (ou um dever) no uso da força, mas nenhum país define claramente quais são os objetivos legítimos para o uso da força.

### Princípio da necessidade absoluta

Somente o México define este princípio como necessidade absoluta, que é o utilizado pela Corte IDH, os outros países utilizam necessidade. Todos os países (a Argentina não o define na legislação provincial estudada) carecem de critérios ou clareza em suas definições para que estejam mais próximos aos parâmetros internacionais.

### Princípio da proporcionalidade

Todos os países (Argentina na normativa provincial estudada) a incluem e definem; porém, com diferentes níveis de clareza e precisão com respeito ao equilíbrio necessário e à avaliação do dano potencial.

## NÃO DISCRIMINAÇÃO NO CONTEXTO DO USO DA FORÇA E PROTESTO SOCIAL

### Parâmetros internacionais

Como mencionado no Capítulo I, os Estados devem respeitar e garantir o direito de protesto sem discriminação.<sup>475</sup> A ação do Estado no contexto de manifestações públicas deve ser com “total imparcialidade em relação a todos os

---

475 Ver Capítulo I.

cidadãos”,<sup>476</sup> e os funcionários devem ser sensibilizados para as necessidades específicas das pessoas ou grupos em situações de vulnerabilidade.<sup>477</sup> Todos os países que ratificaram tratados internacionais dos direitos humanos, como a CADH e o PIDCP, são obrigados a respeitar e garantir os direitos sem discriminação, e para isso é importante que existam normativas específicas para orientar as forças de segurança a esse respeito. Como a CIDH assinalou, protocolos e outras normativas devem prestar atenção especial para garantir que a concepção e implementação de operações no contexto de protestos incluam “medidas especiais para evitar efeitos discriminatórios e afetações agravados” sobre populações vulneráveis, como mulheres, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência ou idosos, que estão exercendo seu direito de protesto.<sup>478</sup> Além disso, o Comitê dos Direitos Humanos declarou especificamente que qualquer uso da força deve estar em conformidade com o princípio da não-discriminação (além dos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade e precaução).<sup>479</sup>

A Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais indicou que “em algumas ocasiões, a polícia exerce níveis mais elevados de violência contra certos grupos de pessoas com base no racismo institucionalizado ou na discriminação étnica”.<sup>480</sup> A referida Relatoria recomenda que os Estados adotem “uma atitude tanto reativa quanto dinâmica, usando todos os meios disponíveis, para combater a violência racial e outras semelhantes no âmbito das operações policiais”.<sup>481</sup> Além disso, o Guia da ONU enfatiza a importância de cautela e precaução no uso da força em relação às pessoas que são ou podem ser particularmente vulneráveis aos efeitos de uma determinada arma, a fim de “garantir na prática a não-discriminação e a igualdade de tratamento das pessoas sujeitas ao uso da força”.<sup>482</sup>

---

<sup>476</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 52; CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela (2003)*, cit. par. 301.

<sup>477</sup> ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 80.

<sup>478</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 165.

<sup>479</sup> ONU, Comitê de Derechos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 78. Ver também ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 2.3.

<sup>480</sup> ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., par. 74.

<sup>481</sup> *Idem*.

<sup>482</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 2.11.

## Síntese dos parâmetros

O princípio da não discriminação deve estar garantido na normativa estatal sobre o uso da força no protesto social.

Em sua normativa, os Estados devem abordar as necessidades específicas das pessoas ou grupos em situações de vulnerabilidade no contexto de protestos.

A normativa estadual deve incluir diretrizes para planejar e implementar operações para contextos de protesto, que incluam medidas especiais para evitar efeitos discriminatórios e afetações agravadas nas populações vulneráveis quando é utilizada a força.

## Análise da normativa nacional

Esta seção revisará a normativa nacional que orienta a ação estatal no contexto do protesto social e do uso da força nos países estudados em relação a duas considerações: primeiro, sobre o reconhecimento na normativa do princípio da não-discriminação no contexto do uso da força ou do protesto social e, segundo, sobre disposições específicas relativas à proteção das populações vulneráveis quando a força é usada.

### ■ Argentina

Como não foi possível identificar alguma normativa, em nível federal, de acesso público que regulamente especificamente o uso da força pelas forças de segurança no contexto de protestos, não foi possível avaliar a inclusão ou não do princípio da não-discriminação nesse contexto.

Análise da normativa a nível provincial. Os Critérios Mínimos do Chaco não se referem especificamente ao princípio da não-discriminação. Com relação à proteção especial de pessoas vulneráveis, estabelece que se zelará pelo respeito aos grupos que “requeiram proteção especial dos seus direitos, de acordo com as disposições da legislação nacional e tratados internacionais, tais como crianças, jovens, mulheres, idosos, migrantes, povos originários ou pessoas com deficiência”.<sup>483</sup> Esta normativa não fornece mais informações ou orientações sobre o que as forças de segurança devem fazer para proporcionar esta proteção especial.

<sup>483</sup> Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 7710, cit., artigo 20.

## ■ Brasil

Na normativa brasileira, a Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações aconselha as autoridades públicas a nível federal a não utilizar armas “em nenhum caso contra crianças, adolescentes, mulheres grávidas, pessoas com deficiência e idosos”.<sup>484</sup> A disposição refere-se de forma geral a “armas”, portanto não está claro se se refere a todos os tipos de armas, ou exclusivamente a armas de fogo ou armas menos letais. Entretanto, sua inclusão no Artigo 4, que trata das armas menos letais, sugere que esta recomendação se refere ao uso de armas menos letais.

## ■ Chile

No Chile, é notável a especificidade dos protocolos dos Carabineros sobre o uso da força, os quais, embora não estabeleçam a não-discriminação como princípio orientador da ação, incluem diretrizes para o desempenho das forças de segurança a este respeito. Assim, a Circular Carabineros nº 1832, que atualiza as instruções sobre o uso da força, estabelece em termos gerais que, na execução das suas ações policiais, os carabineros devem garantir o exercício dos direitos e liberdades “sem discriminação arbitrária”.<sup>485</sup> Com relação às considerações de grupos em situação de especial vulnerabilidade ante o uso da força, a Circular Carabineros nº 1832 inclui dentro do princípio da proporcionalidade a necessidade de “considerar as características particulares da pessoa, tais como, por exemplo, ser uma criança ou adolescente ou um idoso”.<sup>486</sup> Da mesma forma, quatro dos Protocolos Carabineros preveem que, antes do uso da força em uma manifestação pública, uma advertência/sugestão deve ser feita pelo menos três vezes em alto-falantes, de que os idosos, pessoas com deficiência, mulheres grávidas, crianças e adolescentes, ou pessoas com problemas de saúde notórios, se retirem do local.<sup>487</sup> Entretanto, deve-se observar que o Protocolo 2.2 sobre manifestações “lícitas não autorizadas” estabelece que o não cumprimento de tal advertência torna a manifestação ilícita, o que

---

484 Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Resolução 6, artigo 4, seção 2.

485 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., Capítulo I, Introdução.

486 *Idem*.

487 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, de 1º de março de 2019, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.2. Intervenção em manifestações lícitas sem autorização. Etapa de despejo (3); 2.3 Intervenção em manifestações ilícitas violentas. Etapa de despejo (3); 2.4. Intervenção em manifestações ilícitas agressivas. Etapa de Dispersão (2); 2.7. Uso de dissuasivos químicos. Aspectos Gerais (3).

permite às forças agirem na etapa de dispersão,<sup>488</sup> sem especificar a continuidade de considerações especiais em relação às populações vulneráveis.<sup>489</sup>

Com relação à proteção especial para grupos vulneráveis, alguns dos protocolos dos Carabineros estabelecem certas restrições ao uso de armas específicas. Assim, o Protocolo 2.7 sobre o Uso de Dissuasivos Químicos estabelece que o uso de gás lacrimogêneo será restrito - embora não proibido - na presença de crianças ou adolescentes, mulheres grávidas, idosos e pessoas com deficiências ou com problemas de saúde notórios.<sup>490</sup> Proíbe-se seu uso em áreas onde hospitais, clínicas, jardins de infância ou locais similares possam ser afetados, e restringe seu uso para estabelecimentos de ensino primário e secundário.<sup>491</sup> O Protocolo 2.8 sobre o Uso da Espingarda Anti-distúrbios, limita o uso da referida arma apenas em casos de “agressão ativa potencialmente letal”, quando se tratar de crianças, adolescentes, gestantes, pessoas idosas ou pessoas notoriamente com um problema de saúde ou deficiência.<sup>492</sup> Por sua vez, o Protocolo 2.9 sobre o Uso de Armas de Fogo estabelece, com relação ao uso de armas de fogo, que devem ser feitos todos os esforços para evitar seu uso, especialmente contra crianças e adolescentes.<sup>493</sup> Estas disposições especiais de proteção para pessoas com vulnerabilidades serão discutidas nas seções “Uso de armas menos letais e proibição do uso da força letal” e “Proibição de força letal como meio de controle nos protestos” deste capítulo.<sup>494</sup> Entretanto, deve-se observar que, embora à luz dos parâmetros, o fato do Chile incluir disposições específicas sobre proteção para populações vulneráveis no contexto do uso de armas representa um progresso, cabe destacar que nem todos os protocolos incluem tais considerações. Em particular, o Protocolo 2.5 sobre o Veículo Lançador de Água e o Protocolo

---

488 *Ibid.*, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 23. Intervenção em manifestações lícitas sem autorização. Etapa de despejo (3).

489 *Ver supra* seção “Reunião pacífica”.

490 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.7. Uso de dissuasivos químicos. Aspectos Gerais (7).

491 *Ibid.*, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.7. Uso de dissuasivos químicos. Aspectos Gerais (3).

492 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Ordem No. 2780, cit., 2.8. Uso de espingarda de antidistúrbios. Aspectos Gerais 1.

493 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.9. Uso de armas de fogo. Etapas (2).

494 *Ver infra* seção “Uso de armas menos letais e proibição do uso da força letal”.

2.6 sobre o Veículo Tático de Reação, que são armas que por sua natureza são direcionadas a grupos de pessoas, não incluem nenhuma menção sobre as medidas que devem ser adotadas para a proteção de populações vulneráveis quando tais armas são utilizadas.

Por outro lado, entre os países estudados, o Chile tem a particularidade de ter normativas específicas sobre crianças e adolescentes no contexto de manifestações e da manutenção da ordem pública. Em particular, o Protocolo 4.3 sobre a Privação de Liberdade das Crianças e Adolescentes (NNA siglas em espanhol), reconhece o direito de associar e realizar reuniões pacíficas, e estabelece a cautela do melhor interesse da criança quando, em caso de distúrbios da ordem pública, se faça uso da separação e dispersão dos infratores para realizar as detenções usando a força mínima necessária.<sup>495</sup> A normativa interna dos Carabineros também inclui um protocolo de trabalho com o INDH e a Defensoria dos Direitos da Infância, que estabelece diretrizes para a realização de entrevistas com crianças e adolescentes detidos.<sup>496</sup>

## ■ Colômbia

O Código de Polícia Colombiano inclui, de forma geral, a não-discriminação entre seus princípios.<sup>497</sup> Mais especificamente no contexto dos protestos, o Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força estabelece três princípios específicos relativos à não-discriminação e à proteção de pessoas vulneráveis, entre aqueles que devem reger as ações das autoridades policiais em manifestações públicas: a abordagem diferencial, a igualdade e a não-discriminação, e a não estigmatização.<sup>498</sup> O princípio de uma abordagem diferencial estabelece que todas as intervenções “reconhecerão, protegerão e garantirão os direitos das crianças, adolescentes, mulheres, população lésbica, gay, bissexual,

---

<sup>495</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832 de 01 de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: Protocolo 4.3. Privação da Liberdade das crianças e adolescentes (NNA siglas em espanhol). Aspectos Gerais, 1-4. O Chile também tem o Protocolo 4.1. Entrada em estabelecimentos de ensino primário e secundário para a detenção de manifestantes que cometem delitos flagrantes, que inclui procedimentos de despejo e detenção em tais estabelecimentos, embora não se limite apenas a crianças e adolescentes.

<sup>496</sup> *Ibid.*, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 5. Trabalho INDH, Defensoria dos Direitos da Infância, organizações da sociedade civil e a mídia; 5.1. Coordenação com o Instituto Nacional de Direitos Humanos e com a Defensoria dos Direitos da Infância. Aspectos Gerais (6).

<sup>497</sup> Congresso Colombiano, Lei 1801, cit., Artigo 8 (6).

<sup>498</sup> Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 3.

transgênero, transexual, travesti, intersexual e queer (LGBTIQ+), comunidades étnicas, pessoas idosas e pessoas com deficiência”.<sup>499</sup> O princípio de igualdade e não discriminação refere-se ao fato que a função das forças de segurança é “proteger todas as pessoas sem qualquer discriminação e garantir a segurança pública agindo imparcialmente em relação a todas as pessoas, independentemente de sua filiação política, identidade sexual e de gênero, raça, nacionalidade, vinculação étnica ou o conteúdo de suas manifestações”.<sup>500</sup> Por sua vez, o princípio da não estigmatização é definido como a abstenção por parte das autoridades policiais “de fazer pronunciamentos ou de se envolver em condutas que incentivem preconceitos, discriminem, deslegitimem ou desqualifiquem aqueles que exercem seu direito de manifestar-se pública e pacificamente”.<sup>501</sup>

Por outro lado, a Resolução do Ministério do Interior adotando o Protocolo para Protestos Pacíficos inclui entre suas “abordagens” o diferencial e o pró-mulheres, enfatizando a importância do tratamento favorável em benefício de pessoas que estão em posição de desvantagem e, no caso particular das mulheres, reconhecendo que suas formas de protesto podem se desviar das tradicionais.<sup>502</sup> Além disso, o Protocolo sobre Protesto pacífico inclui entre seus princípios o da igualdade e o da não discriminação, referindo-se em sua definição às condições ou situações que poderiam levar a distinções, exclusões ou restrições com o resultado de impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício do protesto pacífico.<sup>503</sup> Este mesmo Protocolo também estabelece que as autoridades “devem tomar as medidas necessárias para que [crianças ou adolescentes] possam exercer seu direito de reunião, sem impor restrições além daquelas estabelecidas por lei”, e que a assistência deve ser solicitada ao Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) e à Polícia da Infância e Adolescência, entre outras autoridades.<sup>504</sup>

## ■ Honduras

A Lei da Polícia de Honduras não se refere à não discriminação, mas se refere a normas de tratamento especial das mulheres, crianças e idosos no contexto

499 *Ibid.*, artigo 3 literal d.

500 *Ibid.*, artigo 3 literal k.

501 *Ibid.*, artigo 3 literal l.

502 Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., Capítulo III. Abordagens.

503 *Ibid.*, Capítulo V. 3.

504 *Ibid.*, p. 19.

de operações de despejo para permitir ou restituir “bens públicos”.<sup>505</sup> Embora estas disposições não abordem especificamente o protesto social, podem ser relevantes nos casos em que o protesto é realizado em vias públicas e as autoridades realizem uma operação de despejo como resultado.

## ■ México

A Lei Nacional sobre o Uso da Força estabelece em termos gerais que os protocolos e procedimentos relacionados ao uso da força devem “levar em conta a perspectiva de gênero, a proteção de crianças e adolescentes, bem como a atenção a situações de risco dentro ou nas proximidades de creches, escolas, hospitais, templos, centros de detenção e outros locais onde se congregam pessoas diferentes dos agressores”.<sup>506</sup> Também prevê que as instituições de segurança “emitirão os protocolos de atuação com perspectiva de gênero e para crianças, adolescentes e proteção dos direitos humanos”.<sup>507</sup> No entanto, esses protocolos não foram localizados, portanto, presume-se que não tenham sido emitidos até o momento.

Em conformidade com os preceitos estabelecidos na Lei Nacional, o Protocolo Nacional sobre o Uso da Força inclui como políticas operacionais a serem cumpridas por aqueles que exercem a força, “aplicar tratamento diferenciado nas situações onde pessoas ou grupos em situação especial de vulnerabilidade são identificados” e que o uso da força deve ser “livre de estereótipos ou preconceitos, abstendo-se de usar linguagem sexista, pejorativa ou discriminatória, bem como exteriorizar qualquer tipo de ameaça a uma pessoa ou grupo”.<sup>508</sup>

O Protocolo Nacional sobre o Uso da Força destaca-se como a única normativa identificada nos países estudados que, como mencionado *supra*,<sup>509</sup> inclui expressamente considerações especiais para populações vulneráveis nas etapas de avaliação do risco e planejamento operacional. Notavelmente, o Protocolo Nacional afirma que os riscos demográficos que possam surgir durante a intervenção policial devem ser identificados e avaliados “a fim de considerar as opções disponíveis e determinar o curso de ação mais eficaz e

---

505 Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 79.

506 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., 8.

507 *Ibid.*, artigo 16.

508 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, cit., p. 471.

509 Ver *supra* “Dever de facilitar o direito de protesto”.

menos lesivo”.<sup>510</sup> Em particular, o Protocolo Nacional sobre o Uso da Força afirma que é “conveniente conhecer o número de pessoas contra as quais a força é susceptível de ser usada e suas características físicas, étnicas, sociais e culturais, se for o caso, bem como o tipo de armamento que possuem, se houver”.<sup>511</sup> Além disso, faz considerações no contexto específico das manifestações sobre a atenção de pessoas que “historicamente sofreram discriminação, como as mulheres”, apontando que será avaliada a participação de grupos de mulheres policiais”.<sup>512</sup> Da mesma forma, o Protocolo Nacional instrui a tomada de cuidados e medidas de proteção quando as pessoas são feridas ou quando “pertencem a grupos em situação de vulnerabilidade”.<sup>513</sup> Entre as medidas de proteção para intervenção, o Protocolo Nacional estabelece que a primeira ação na presença de grupos em situação de vulnerabilidade é sua proteção física, independentemente de sua situação jurídica.<sup>514</sup> A normativa mexicana deve ser reconhecida pelo esforço de incluir diretrizes que permitem conduzir a participação policial para o respeito da não discriminação e a proteção das populações em situação de vulnerabilidade, com ações concretas, tais como a avaliação do risco e medidas de atenção. No entanto, a linguagem poderia ser mais clara no que diz respeito ao escopo dos grupos alvo da proteção especial.

## Achados

Dos seis países estudados, a Colômbia é o único que estabelece explicitamente três princípios relacionados à não-discriminação nas ações policiais no contexto do protesto social. Nos outros países, a normativa não faz nenhuma menção a este princípio no uso da força. O Chile, em sua normativa interna dos Carabineros, refere-se à garantia do exercício dos direitos e liberdades sem discriminação arbitrária, embora não o inclua como princípio. Com relação a se a normativa inclui instruções específicas sobre a proteção

---

510 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, cit., Capítulo I. Ações prévias ao uso da força, B (1), p. 472.

511 *Ibid.*, B (1), p. 472.

512 *Ibid.*, B (2), p. 472.

513 *Ibid.*, B (6), p. 472. O Protocolo define grupos em situações de vulnerabilidade no glosário. Crianças, mulheres grávidas, pessoas com deficiência, pessoas com problemas de saúde ou idosas, assim como aquelas a quem a ordem jurídica reconheça tratamento diferenciado ou proteção especial e, em geral, aqueles grupos populacionais e de pessoas que, devido a diferentes fatores ou uma combinação deles, enfrentam situações de risco ou discriminação.

514 *Ibid.*, B (6), p. 472.

de populações vulneráveis quando a força é usada, em todos os países (com exceção da Argentina a nível federal), as normativas referem-se, embora em níveis muito diferentes de especificidade e clareza, à proteção especial de populações vulneráveis. O Chile se destaca por incluir em sua normativa, considerações específicas para grupos vulneráveis, tanto em sua definição do princípio da proporcionalidade quanto em relação aos procedimentos e etapas de intervenção das forças policiais em ações da ordem pública. Na Argentina, a nível provincial, os Criteriosos Mínimos do Chaco incluem apenas uma menção muito geral de respeito aos grupos que requerem proteção de seus direitos. Em Honduras, a única referência encontrada sobre normas de tratamento especial para certos grupos, foi no nível legal no contexto de despejos. No México, seu Protocolo Nacional sobre o Uso da Força estabelece que o uso da força deve ser livre de estereótipos e discriminação. Entretanto, embora a Lei Nacional sobre o Uso da Força estabeleça que devem ser emitidos protocolos e procedimentos que abordem a perspectiva de gênero e a proteção de crianças e adolescentes, nenhum protocolo desse tipo foi localizado.

Brasil e Chile são os únicos países que incluem especificamente restrições ao uso de armas contra grupos vulneráveis, embora o Brasil o faça em recomendações federais e o Chile o faça nos Protocolos Carabineros. A recomendação no Brasil é de caráter geral, limitando o uso de armas contra certos grupos vulneráveis. No Chile, as restrições variam de limitações a proibições, e, ao contrário do Brasil, referem-se a armas específicas.

## Síntese dos achados

Inclusão do princípio de não discriminação em protestos sociais: a Colômbia é o único país que estabelece explicitamente na sua normativa, três princípios relacionados à não discriminação em ações policiais no contexto do protesto social. Na Argentina, Brasil, Chile, Honduras e México, a normativa não faz menção ao princípio de não-discriminação no uso da força.

Proteção de grupos vulneráveis no âmbito do uso da força: em todos os países (com exceção da Argentina em nível federal) a normativa fornece instruções específicas sobre a proteção de populações vulneráveis, embora em níveis muito diferentes de especificidade e clareza.

- O Brasil e o Chile são os únicos países que incluem especificamente restrições sobre o uso de armas contra grupos vulneráveis.
- O México é o único país que inclui expressamente considerações especiais para populações vulneráveis nas etapas de procedimento e planejamento das operações de uso da força.
- O Chile se destaca como o único país entre os estudados que possui protocolos específicos sobre crianças e adolescentes no contexto das manifestações.

## USO DE ARMAS MENOS LETAIS NO PROTESTO SOCIAL

### Parâmetros internacionais

#### *Regulamentação legal das armas menos letais*

A Corte IDH destacou como um aspecto importante da prevenção e precaução no uso da força que os Estados fornecem armamentos e equipamentos “não letais” às suas forças policiais “com o objetivo de restringir cada vez mais o uso de meios susceptíveis de causar ferimentos ou morte”.<sup>515</sup>

O uso inadequado ou abusivo de armas menos letais pode afetar seriamente a vida e a integridade física das pessoas e, mesmo quando esses direitos não são violados, seu uso ilegítimo pode afetar o exercício do direito de protesto e outros direitos, tais como a liberdade de expressão. Por este motivo, os Estados devem ter normativas que visem o uso seguro de cada arma específica e que reforcem a prevenção de usos inadequados ou abusivos que

<sup>515</sup> Ver Corte IDH, Tarazona Arrieta e Outros vs. Peru, cit., par. 165; ONU, *Princípios Básicos*, cit., princípio 2.

possam causar ferimentos ou morte.<sup>516</sup> Da mesma forma, os regulamentos devem contemplar a proibição do uso dessas armas em contextos ou diante de pessoas que possam implicar em riscos à integridade física.<sup>517</sup>

Desde a adoção dos Princípios Básicos da ONU em 1990, a tecnologia avançou e, juntamente com ela, a construção, a produção e o uso de armas menos letais aumentaram acentuadamente.<sup>518</sup> Atualmente, existe uma grande variedade de armas menos letais utilizadas pelas forças policiais, incluindo balas de borracha, gás lacrimogêneo, projéteis de choque elétrico, projéteis de borracha, caminhões hidrantes, balas de plástico, dispositivos de som e energia.<sup>519</sup> No entanto, não houve o progresso correspondente nos regulamentos que supervisionam esses tipos de armas.<sup>520</sup>

Diante disso, organizações e instituições internacionais têm enfatizado a necessidade de desenvolver diretrizes detalhadas sobre armas menos letais, bem como a importância do treinamento das forças de segurança em seu uso correto.<sup>521</sup> Como apontou a Relatoria da ONU sobre execuções extrajudiciais, quando os Princípios Básicos da ONU foram redigidos não havia informações suficientes sobre os riscos associados a essas armas e os avanços “atualmente requerem uma abordagem mais matizada e analítica”.<sup>522</sup> Nesse sentido, embora o termo utilizado pelos Princípios Básicos seja “armas incapacitantes e não letais”, tem havido uma tendência recente dos organismos internacionais de utilizar o termo “armas menos letais” em vez de “armas não letais”, porque mesmo as armas “menos letais” podem ser fatais,<sup>523</sup> e chamá-las de “armas não letais” dá a falsa impressão de que elas nunca podem causar a morte.

---

516 Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 125.

517 *Idem*.

518 *Ibid.*, par. 120.

519 *Idem*.

520 *Idem*.

521 *Ibid.*, par. 125. CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 16; Anneke Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activist*. Amnesty International, 2007, p. 131, <https://www.amnesty.org/download/Documents/HRELibrary/sec010112007eng.pdf>; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 105; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 51; ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/L.16, cit., par. 15. Ver también ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, cit., par. 15.

522 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 101.

523 ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/38/L.16, cit., par. 11. Ver también ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., p. v.

Armas “menos letais” é o termo usado no Guia da ONU.<sup>524</sup> Este Guia não cria novas obrigações em matéria de direitos humanos, mas procura preencher a lacuna já mencionada em relação à falta de diretrizes sobre como e quando usar armas menos letais, de acordo com o direito internacional.<sup>525</sup> Este Guia foi destacada pelo Comitê dos Direitos Humanos, que observou que os regimes jurídicos nacionais sobre o uso da força devem estar em conformidade com as exigências consagradas no direito internacional, guiados por normas como os Princípios Básicos da ONU e este Guia da ONU sobre Armas Menos Letais.<sup>526</sup>

O Guia da ONU define armas menos letais como “armas concebidas ou destinadas a serem utilizadas em pessoas ou grupos de pessoas, no curso do seu uso esperado ou razoavelmente previsto, e que têm um risco menor de causar morte ou ferimentos graves do que as armas de fogo”.<sup>527</sup> A definição é clara: mesmo armas menos letais podem representar riscos à vida. Para referência geral dos Estados, o Guia da ONU inclui uma lista não exaustiva das armas menos letais mais comumente utilizadas pelas forças de segurança no mundo contemporâneo, e também descreve as considerações e os riscos particulares das mesmas, incluindo seus possíveis usos ilegais.<sup>528</sup>

A normativa que regula as armas menos letais, assim como a que regula o uso da força em geral, devem ser acessíveis ao público e devem incluir

---

nota al pie de página 4; ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the Use of Force and Firearms in Law Enforcement*, 2017, p. 66, nota de rodapé 145, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/UseOfForceAndFirearms.pdf>. O Relator das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais afirmou que “quase qualquer uso da força contra uma pessoa humana pode, sob certas circunstâncias, resultar em perda de vida ou lesões graves” (ONU, Conselho de Direitos Humanos, *Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Nota del Secretario General*, Doc. ONU A/69/265, 6 de agosto de 2014, par. 121, <https://undocs.org/es/A/69/265>).

524 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 1.1.

525 *Ibid.*, par. 1.3.

526 ONU, *Observación general n.º 37*, cit., par. 78.

527 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., pág. 45. Note-se que em 2017, em um guia das Nações Unidas sobre o uso da força e armas de fogo na aplicação da lei, observou-se que não havia consenso internacional sobre a definição de armas menos letais (ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., p. 66, nota de rodapé 145). Ver também Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activist*, cit., p. 131; CICR, *The Use of Force in Law Enforcement Operations*, 2016, p. 9, <https://www.icrc.org/en/document/use-force-law-enforcement-operations>.

528 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., apartado 7.

as especificações técnicas das diferentes armas e suas características de produção.<sup>529</sup> Informações que irão facilitar o tratamento médico e a aceitação pública.<sup>530</sup> Da mesma forma, os regulamentos devem incluir os critérios para seu uso legal, assim como os riscos envolvidos em seu uso.<sup>531</sup> A CIDH indicou que “devem ser regulamentadas a composição e concentração das substâncias químicas irritantes; os níveis de descarga dos dispositivos elétricos; o volume e frequência das novas armas acústicas; e os níveis de precisão requeridos para os projéteis”.<sup>532</sup> Sempre que possível, os Estados devem consultar as pessoas cidadãs sobre os novos tipos de armas menos letais que estão considerando incorporar ao armamento regulamentar das forças policiais.<sup>533</sup>

### ***Procedimentos de avaliação e controle das armas menos letais***

Os Princípios Básicos da ONU indicam que as armas menos letais devem ser avaliadas em sua fabricação e distribuição, e seu uso deve ser controlado “a fim de reduzir ao mínimo o risco de causar ferimentos em pessoas alheias aos fatos”.<sup>534</sup> Os Estados devem realizar testes e revisões legais para garantir que as armas menos letais que desejam adquirir não violem ou estejam proibidas por qualquer instrumento legal nacional ou internacional,<sup>535</sup> e isso deve ser feito antes de adquiri-las e incorporá-las em suas disposições regulamentares.<sup>536</sup> Estes testes devem ser realizados por especialistas multidisciplinares independentes que não apresentem conflito de interesses.<sup>537</sup> Os Estados devem monitorar o uso e o efeito das armas menos letais que incorporam em seu armamento regulamentar.<sup>538</sup> Como a CIDH tem enfatizado, dado que “quase que todo uso da força contra a pessoa humana pode, em determinadas circunstâncias, resultar na perda da vida ou ferimentos graves”,

---

529 *Ibid.*, pars. 4.1.2, 4.4.1.

530 *Idem.*

531 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 4.4.1.

532 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 124.

533 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 4.4.1.

534 ONU, *Principios Básicos*, cit., principio 3.

535 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 4.2.1.

536 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 124.

537 *Ibid.*; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 4.2.2.

538 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 4.3.1.

é particularmente importante que a normativa leve em conta não apenas o projeto e as características da arma, mas também “outros fatores relacionados ao seu uso e controle”.<sup>539</sup>

É de suma importância que antes de utilizar as armas menos letais, os Estados levem em conta suas características, mecanismos de ferimento, riscos e contexto.<sup>540</sup> Nesse sentido, a Comissão Interamericana recomenda promover estudos de saúde e segurança para determinar os riscos que o uso dessas armas gera para a saúde e integridade das pessoas, bem como a forma mais segura de usá-las.<sup>541</sup>

### **Uso de armas menos letais no contexto de protestos**

As armas menos letais só devem ser utilizadas em conformidade com os critérios rigorosos de necessidade e proporcionalidade e “em situações em que outras medidas menos prejudiciais tenham se mostrado ineficazes”.<sup>542</sup> A aplicação estrita dos critérios de necessidade e proporcionalidade implica que os Estados não devem “recorrer a armas menos letais em situações em que a ordem pública possa ser mantida por meios menos lesivos”, o que é particularmente relevante no contexto dos protestos sociais.<sup>543</sup> A CIDH advertiu sobre o “frequente efeito indiscriminado de armas menos letais no contexto dos protestos sociais”.<sup>544</sup>

Em geral, o uso generalizado de armas menos letais pelas forças policiais deve ser evitado porque poderia aumentar a tensão durante o protesto.<sup>545</sup> Além disso, armas menos letais que possam resultar em ferimentos moderados ou graves, não podem ser usadas simplesmente para obter o cumprimento de uma ordem de uma pessoa que só resiste passivamente.<sup>546</sup> Da mesma forma, quando se utilizam armas que provavelmente causem a morte ou ferimentos graves em uma pessoa, esse uso da força está sujeito às mesmas

---

539 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 121.

540 ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., pars. 102-103.

541 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 84. Ver também ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 81.

542 ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 36. Artículo 6: derecho a la vida*, Doc. ONU CCPR/C/GC/36, 3 de setembro de 2019, par. 14, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f36](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f36).

543 *Idem*.

544 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 122.

545 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 6.3.1.

546 *Ibid.*, par. 2.10.

normas que as armas de fogo estabelecidas no Princípio 9 dos Princípios Básicos da ONU, que resume que o uso intencional de armas letais só pode ser feito quando “estritamente inevitável a fim de proteger a vida”.<sup>547</sup> Se, durante um protesto os agentes do Estado decidirem, após aplicar os critérios apropriados do uso da força, que o uso de armas menos letais é a forma apropriada de responder a atos individuais de violência, deve-se prestar atenção especial à localização de terceiros, bem como dos transeuntes.<sup>548</sup> Antes do seu uso, “avisos formais devem ser emitidos, dando às pessoas uma chance de evacuar sem causar pânico ou tumultos”.<sup>549</sup>

A dispersão ou desconcentração de uma manifestação pela força constitui uma interferência direta no exercício legítimo dos direitos de reunião pacífica e liberdade de expressão, bem como no direito à integridade física.<sup>550</sup> Portanto, só é permitido em casos muito excepcionais e quando estritamente inevitável.<sup>551</sup>

No caso excepcional de uma decisão legal e legítima de dispersar um protesto, o uso da força deve ser evitado.<sup>552</sup> A ordem de dispersão de um protesto deve ser clara e audível para os manifestantes a fim de permitir que a sua compreensão e cumprimento,<sup>553</sup> “dando-lhes tempo suficiente para se

---

**547** *Ibid.*, par. 2.10. ONU, *Principios básicos*, cit., Princípio 9.

**548** ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 6.3.2.

**549** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 125. ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 6.3.3.

**550** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., pars. 152-153; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., pars. 61-62.

**551** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 153. Ver também ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 12; ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 85; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 67; ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., p. 118; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 62; ONU, *Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/28, cit., par. 13; OSCE/OIDDHH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., pars. 159, 165-166; OSCE/OIDDHH y Comisión Venecia, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., par. 179; Academia de Ginebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., pp. 20-21.

**552** ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 86.

**553** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 155; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 63; OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., par. 168; OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3a ed., cit., par. 179; OSCE, OIDDHH, *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*, cit., par. 103. Em alguns países, segundo o Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, fica estabelecido que a ordem de dispersão deve ser comunicada em dois ou três idiomas compreensíveis pela maioria da população

dispersarem sem recorrer à força policial”<sup>554</sup> A ordem para dispersar um protesto deve ser emitida por um funcionário que tenha conhecimento e autoridade para fazê-lo,<sup>555</sup> e deve ter “informações suficientes e precisas sobre a situação que está se desenvolvendo no terreno”.<sup>556</sup> Além disso, as operações policiais devem proporcionar vias suficientes e seguras para permitir a dispersão das pessoas manifestantes e terceiros, por exemplo, abstendo-se de obstruir vias importantes, como o acesso ao transporte, estações de trem ou estações subterrâneas.<sup>557</sup> Em nenhum caso deve ser usada força letal ou potencialmente letal para dissolver uma reunião.<sup>558</sup> As armas menos letais para dispersar uma manifestação só devem ser usadas como medida de último recurso e em casos de manifestações violentas.<sup>559</sup> A CIDH declarou que a dispersão de um protesto só pode ser baseada em “um sério risco à vida ou à integridade física das pessoas, e quando outras medidas menos lesivas para proteger esses direitos não são possíveis”.<sup>560</sup> As relatorias da ONU sobre reunião pacífica referem-se a um “nível significativo e generalizado de violência que representa uma ameaça iminente à segurança física ou aos bens materiais”.<sup>561</sup> Mesmo nesses casos, os Estados devem primeiro procurar “identificar as pessoas violentas e isolá-las do resto dos participantes da reunião, e

---

(ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 91). A OSCE indica que o uso de mensagens escritas ou eletrônicas para comunicar a ordem de dispersão pode ser considerado. (OSCE, OIDDHH, *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*, cit., par. 103).

**554** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 155. Ver também ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 63; OSCE/ODIHR e Comissão de Venezuela, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2a ed., cit., par. 168; ONU, OACDH-UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., pp. 20-21.

**555** ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 85; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 63; ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., p. 118; Academia de Genebra, *Facilitating Peaceful Protests*, cit., pp. 20-21. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 155.

**556** ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 63.

**557** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 161.

**558** Ver *infra* Seção “Proibição da força letal”.

**559** ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 6.3.3.

**560** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 153.

**561** ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 61.

distinguir entre as pessoas que agem com violência e o restante dos participantes”, já que isso pode permitir que a reunião continue.<sup>562</sup>

Antes da dispersão, as forças policiais devem tentar identificar e individualizar os manifestantes violentos e separá-los de outros manifestantes, procurando permitir que a manifestação continue.<sup>563</sup> Se essas intervenções direcionadas não forem eficazes, então o uso de armas menos letais projetadas para serem usadas em grupos e não em indivíduos podem ser utilizadas, após o devido aviso.<sup>564</sup> Como sempre, quando a força é utilizada, os manifestantes devem ter tempo para responder à advertência e dispor de um espaço ou rota segura para evacuar.<sup>565</sup> Entendendo que os diferentes tipos de armas menos letais podem afetar a saúde e a integridade das pessoas manifestantes, os Estados devem proporcionar procedimentos de descontaminação, bem como serviços médicos quando são usados o spray de pimenta ou outros irritantes químicos, balas de plástico, canhões de água ou outros meios de controle de multidões.<sup>566</sup>

Os Estados devem proibir a aquisição e o uso de armas e equipamentos menos letais quando seu uso causa graves efeitos à integridade física das pessoas, bem como possíveis riscos de morte. O Guia da ONU fornece um guia não exaustivo de armas e equipamentos relacionados que violam as leis internacionais dos direitos humanos e, portanto, não devem ser usadas: bastões policiais com espigões, lasers projetados para causar cegueira permanente, armas de energia dirigida que podem causar ferimentos graves, correntes metálicas, grilhões, algemas de polegar, instrumentos de coerção física eletrificados ou com espigões e instrumentos de contenção física com peso.<sup>567</sup>

Além disso, existem armas menos letais que são utilizadas no contexto de protestos sobre os quais existem sérias advertências de organismos internacionais dos direitos humanos. Devido à “impossibilidade de controlar a

---

<sup>562</sup> *Ibid.*, par. 62.

<sup>563</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 6.3.3.

<sup>564</sup> *Idem.* O Guia da ONU afirma que deve ser dada a devida notificação, a menos que dar a advertência cause um atraso que possa causar lesões graves ou, de acordo com as circunstâncias, seja inútil.

<sup>565</sup> *Idem.*

<sup>566</sup> ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., pp. 119-120.

<sup>567</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 5.

direção de seu impacto”, a CIDH desaconselhou o uso de gás lacrimogêneo.<sup>568</sup> A relatoria da ONU sobre reunião pacífica e de associação, também chamou a atenção para o efeito indiscriminado do gás lacrimogêneo, lembrando que “não faz distinção entre manifestantes e não manifestantes, nem entre pessoas saudáveis e doentes”.<sup>569</sup> Este impacto indiscriminado, que resulta em efeitos e possíveis danos a terceiros, dificulta que sua utilização possa cumprir com o princípio da proporcionalidade que, como explicado, exige que a ação seja proporcional ao objetivo legítimo perseguido e que sejam reduzidos a um mínimo os danos e ferimentos. Além disso, o gás lacrimogêneo pode ser letal, em particular se usado em espaços confinados que impliquem altos níveis de exposição.<sup>570</sup> A este respeito, as seguintes advertências devem ser levadas em consideração pelos Estados antes de decidir usá-los: a composição química do gás lacrimogêneo não deve ser modificada, sob nenhuma circunstância, com o propósito de causar dor diretamente aos manifestantes e indiretamente a terceiros;<sup>571</sup> devem ser usados em espaços abertos e somente quando as pessoas manifestantes tiverem uma rota de evacuação ou de desconcentração;<sup>572</sup> em espaços abertos, mudanças na direção do vento podem interferir com a direção pretendida do disparo;<sup>573</sup> e para evitar impacto direto sobre um indivíduo, devem sempre ser disparados em um ângulo elevado.<sup>574</sup>

Por outro lado, existem armas que podem ser letais ou menos letais, dependendo do tipo de munição utilizada. Este é o caso das espingardas que podem usar chumbo, borracha ou munição de festim,<sup>575</sup> que são geralmente conhecidas como projéteis de impacto cinético.<sup>576</sup> O Guia da ONU explica que os projéteis de impacto cinético têm vários nomes, como “balas ou bolas de borracha, balas de plástico, projéteis de impacto cinético ou projéteis ‘saco de feijão’ ou ‘bean bag’”.<sup>577</sup> Essas armas, de acordo com a CIDH,

---

568 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 122.

569 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 35.

570 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.3.3.

571 ONU, *Informe del Relator Especial Maina Kiai*, A/HRC/20/27, cit., par. 35.

572 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 125.

573 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.3.3.

574 *Ibid*, par. 7.3.2.

575 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 123.

576 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.5.1.

577 *Idem*.

“são particularmente esquivas aos mecanismos de controle comuns durante as operações” e, portanto, deve ser exigido que “os controles necessários para excluir as armas de fogo sejam estendidos às munições”.<sup>578</sup> O Comitê de Direitos Humanos da ONU adotou uma visão semelhante, observando que, devido à ameaça que as balas de metal revestidas de borracha representam para a vida, o limiar que se aplica ao uso destas é o mesmo que para as armas de fogo.<sup>579</sup> O Guia da ONU também observou que as balas metálicas revestidas de borracha são particularmente perigosas e não devem ser utilizadas.<sup>580</sup> Sobre o chumbo, como os usados de munição das espingardas, o Guia da ONU estabelece que “nunca deveriam ser usados”.<sup>581</sup> Além disso, de acordo com o Guia da ONU, “disparar múltiplos projéteis ao mesmo tempo é impreciso e geralmente não pode obedecer aos princípios da necessidade e proporcionalidade”.<sup>582</sup>

Se os projéteis de impacto cinético forem dirigidos à face ou cabeça, há risco de fratura do crânio e lesão cerebral, danos aos olhos, incluindo cegueira permanente e até a morte.<sup>583</sup> Deve-se evitar disparar projéteis para o ar ou desde uma posição elevada, especialmente durante as reuniões, pois isso pode aumentar o risco de atingir os manifestantes na cabeça.<sup>584</sup> Mirar no tronco também pode causar sérios danos, inclusive em órgãos vitais, e projéteis podem penetrar no corpo, especialmente quando disparados a curta distância.<sup>585</sup> Como explica o Guia da ONU, “o calibre e a velocidade dos projéteis, assim como os materiais de que são compostos, também influenciarão a probabilidade e a gravidade dos ferimentos”.<sup>586</sup>

Devido aos riscos apresentados por esses projéteis, eles não devem ser disparados em modo automático e não devem ser direcionados para a cabeça, face ou pescoço.<sup>587</sup> Geralmente, eles devem ser usados somente em fogo direto com o objetivo de atingir o abdômen inferior ou as pernas de um indivíduo violento, e apenas com o propósito de enfrentar uma ameaça iminente

---

578 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 123.

579 ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 37*, cit., par. 88.

580 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.5.8.

581 *Ibid.*, par. 7.5.6.

582 *Idem.*

583 *Ibid.*, par. 7.5.3.

584 *Idem.*

585 *Idem.*

586 *Idem.*

587 *Ibid.*, par. 7.5.6 e 7.5.8.

de ferimento a um funcionário responsável pela aplicação da lei ou a um membro do público.<sup>588</sup> Além disso, “devem ser testados e aprovados para garantir que sejam precisos o suficiente para atingir com segurança um alvo de tamanho humano a partir da distância necessária e sem energia excessiva, que poderia causar lesões injustificadas”.<sup>589</sup>

As novas tecnologias estão gerando novas armas menos letais que podem ser utilizadas no contexto de manifestações, tais como os sistemas sem operadores à distância,<sup>590</sup> armas acústicas, químicas, de energia dirigida, entre outras.<sup>591</sup> Diante deste cenário, os estados devem ter “regulamentos provisórios que regulem seu uso durante a fase piloto”.<sup>592</sup> Além disso, os Estados também devem aumentar suas regulamentações sobre o uso desses tipos de armas, a prestação de contas ao usá-las e a supervisão de seu uso.<sup>593</sup>

---

588 *Ibid.*, par. 7.5.2 e 7.5.3.

589 *Ibid.*, par. 7.5.7.

590 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 126.

591 ONU, OACDH, UNODC, *Resource Book on the use of force and firearms in law enforcement*, cit., p. 66.

592 *Ibid.*, p. 64.

593 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 126.

## Síntese dos parâmetros

**Regulamentação legal de armas menos letais:** Os Estados devem ter normativas que visem o uso seguro de cada armamento em particular, e que fortaleçam a prevenção do uso inadequado ou abusivo. Da mesma forma, as normativas devem contemplar a proibição do uso desses armamentos em contextos ou diante de pessoas que possam implicar em riscos à integridade física.

A normativa que regulamenta as “armas menos letais” - um termo mais atual e mais alinhado com os parâmetros do que o termo “não letais” - deve ser de acesso público e deve incluir:

- As características do seu desenho.
- Os critérios para seu uso legal.
- Os riscos envolvidos em seu uso.
- As especificações técnicas das diferentes armas, incluindo:

A composição e concentração das substâncias químicas irritantes.

Os níveis de descarga nos dispositivos elétricos.

O volume e a frequência das novas armas acústicas.

Os níveis de precisão necessários para os projéteis.

**Procedimentos para a avaliação e controle de armas menos letais:** em sua normativa, os Estados devem incorporar aspectos que visem:

- Avaliar armas menos letais em sua fabricação e distribuição.
- Controlar o uso de armas menos letais a fim de “reduzir ao mínimo o risco de causar ferimentos a pessoas alheias aos eventos”.
- Antes de adquirir e incorporar armas menos letais em seus dispositivos regulatórios, realizar testes e revisões legais para garantir que as armas menos letais que desejam adquirir, não violem ou estejam proibidas por algum instrumento legal nacional ou internacional.
- Monitorar o uso e o efeito de armas menos letais que incorporam em seu armamento regulamentar.

### Uso de armas menos letais no contexto de protestos

- A normativa deve deixar claro que as armas menos letais só devem ser usadas de acordo com os rigorosos critérios de necessidade e proporcionalidade e em situações em que outras medidas menos prejudiciais tenham se mostrado ineficazes, isto se aplica especialmente no contexto de protestos sociais.
- No decorrer de um protesto, deve-se evitar o uso extensivo de armamento menos letal pelas forças policiais.

- Antes de utilizar armas menos letais, os Estados devem levar em conta suas características, mecanismos de ferimentos, riscos e contexto, e consequentemente proibir a aquisição e o uso de armas e equipamentos menos letais quando seu uso causar sérios danos à integridade física das pessoas, bem como possíveis riscos de morte.
- Caso a violência em um protesto seja causada por pessoas manifestantes específicas, as forças de segurança têm o dever de distinguir entre essas pessoas e o resto dos participantes e, se for decidido que as armas menos letais são um meio adequado de responder a tais atos de violência, deve ser dada atenção à possível proximidade de terceiros e transeuntes.
- Dispersão em contextos de protesto: no caso excepcional de uma decisão legal e legítima de dispersar um protesto, o uso da força deve ser evitado.

Antes de realizar a dispersão, as forças policiais devem procurar identificar e individualizar as pessoas manifestantes que estão cometendo atos de violência e separá-las das demais, procurando permitir que a manifestação continue. Se essas intervenções direcionadas não forem eficazes, então o uso de armas menos letais projetadas para serem usadas em grupos em vez de indivíduos podem ser usadas, após o devido aviso. Além disso, deve-se dar um tempo suficiente para as que pessoas manifestantes acatem a advertência e lhes garantir uma via de evacuação.

#### **Considerações particulares sobre certos tipos de armas menos letais**

O Guia da ONU fornece uma lista não exaustiva de armas menos letais e equipamentos relacionados que devem ser proibidos por violar a lei internacional dos direitos humanos:

- Cassetete policial com espigões.
- Lasers projetados para incapacitar visualmente de forma permanente.
- Armas de energia direcionada capazes de causar ferimentos graves.
- Correntes metálicas.
- Grilhões.
- Algemas de polegar.
- Instrumentos de coerção física pontiagudos ou eletrificados.
- Instrumentos de contenção física com peso.

Gás lacrimogêneo: pela impossibilidade de controlar seu impacto, por seu efeito indiscriminado que dificulta que seu uso atenda ao critério de proporcionalidade, e porque pode ser letal dependendo de onde e como é usado, seu uso é desencorajado. No caso de decidir usá-lo, os seguintes cuidados devem ser levados em consideração:

- A composição química desses gases não deve ser modificada, sob nenhuma circunstância, com o propósito de causar dor.
- Devem ser usados em espaços abertos e somente quando as pessoas manifestantes tiverem uma rota de evacuação ou desconcentração.
- Em espaços abertos, mudanças na direção do vento podem interferir com a direção pretendida do disparo.
- Para evitar impacto direto sobre um indivíduo, sempre dispare em um ângulo elevado.

Projéteis de impacto cinético: O Guia da ONU adverte os Estados sobre o uso destes projéteis, que incluem: balas ou balas de borracha, balas de plástico, projéteis de impacto cinético ou cartuchos de “saco de feijão” ou “bean bag”:

- Nenhum projétil de impacto cinético deve disparar-se em modo automático.
- O disparo de múltiplos projéteis ao mesmo tempo é impreciso e, geralmente, não obedece aos princípios de necessidade e proporcionalidade.
- Não devem ser direcionados ao rosto, cabeça, pescoço ou torso, devido às possíveis consequências de danos permanentes ou morte.
- Balas de metal e de metal revestidas de borracha nunca devem ser utilizadas.
- Os projéteis disparados para o ar ou desde uma posição elevada podem aumentar o risco de atingir os manifestantes na cabeça, e os projéteis podem penetrar no corpo, especialmente quando disparados a curta distância.
- O calibre, a velocidade e os materiais dos projéteis devem ser considerados em função da gravidade dos possíveis ferimentos.

No mesmo sentido, com relação às espingardas que podem, alternativamente, ser carregadas com cartuchos de chumbo, borracha ou munição de festim, a CIDH recomendou que os controles de exclusão de armas de fogo sejam estendidos às munições.

## **Análise da normativa nacional**

Esta seção analisa as normativas relevantes nos seis países estudados sem tentar examinar todos os aspectos técnicos das armas menos letais incluídas nas normativas nacionais, o que, embora seria sem dúvida uma contribuição importante, extrapolaria o escopo deste trabalho. O que é tratado nesta seção é uma revisão dos regulamentos relevantes nos seis países estudados à luz dos parâmetros para analisar se a terminologia e a definição de armas menos letais estão de acordo com os parâmetros internacionais, em particular se as normativas reconhecem e explicam que essas armas podem de fato ser letais, mesmo que sua letalidade seja reduzida. Além disso, são estudadas as disposições normativas para entender os tipos de armas menos letais permitidas, como sua composição e uso são regulados, incluindo possíveis advertências sobre os riscos que representam, e se as normativas regulam os procedimentos de avaliação e controle das mesmas.

### **■ Argentina**

Com relação ao uso de armas pelas forças de segurança na Argentina, o Regimento Interno de Armas e Tiros da Polícia Federal de 2012 é relevante, mas, como mencionado, este Regimento Interno não foi localizado através de fontes oficiais do governo, portanto, não foi possível verificar se inclui disposições relativas a armas menos letais.<sup>594</sup> Na ausência de legislação e outras normativas específicas em nível nacional que regulamentem o uso de armas menos letais na Argentina, esta seção analisa o que é relevante em nível provincial no Chaco e na Cidade de Buenos Aires. Cabe destacar que desde 2015 a CIDH advertiu que na Argentina “a ausência de protocolos específicos para o uso progressivo e proporcional de armas menos letais é um obstáculo para seu uso adequado”.<sup>595</sup>

Análise da normativa a nível provincial. Na província do Chaco, os Critérios Mínimos não definem ou se referem a armas menos letais como tais, embora proíbam o uso de algumas armas específicas. Em particular, o uso de pistolas lança-gás durante manifestações é proibido e o uso de munições de borracha só é permitido para “fins defensivos em caso de perigo à integridade física de algum membro das instituições de segurança, manifestantes ou terceiros”.<sup>596</sup> Também estabelece que sob nenhuma circunstância as munições de

594 Ver *infra* seção “Anexo Único”.

595 CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 88.

596 Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 7710, cit., Artigo 10.

borracha podem ser utilizadas como meio de dispersar uma manifestação.<sup>597</sup> Por outro lado, prevê que os agressivos químicos ou antitumultos só podem ser usados como último recurso e somente após ordem prévia do chefe da operação, quem será responsável por qualquer abuso por falta de causa ou uso excessivo.<sup>598</sup> Nesses casos, o uso da força deve ser restrito exclusivamente ao pessoal especialmente treinado e equipado para esse fim.<sup>599</sup> Os Critérios Mínimos do Chaco estão de acordo com os parâmetros internacionais ao proibir o uso de pistolas lança água em manifestações públicas devido aos efeitos indiscriminados que elas podem ter, bem como o uso munições de borracha para dispersar um protesto. Entretanto, estabelecer na normativa o uso de munições de borracha no contexto de um protesto social, mesmo para fins defensivos, é questionável, tendo em vista a advertência das Nações Unidas de que não devem ser utilizadas devido ao perigo que representam e a que dificilmente podem cumprir o princípio da proporcionalidade. Da mesma forma, a CIDH sugeriu que os mesmos controles para a exclusão de armas de fogo dos protestos, se apliquem a este tipo de munição. Os Critérios Mínimos do Chaco proíbem que as forças de segurança, que forem estar em contato com as pessoas manifestantes, portem armas de fogo durante as operações das manifestações,<sup>600</sup> o que está de acordo com os parâmetros internacionais e, para ser consequente com essa norma, também deveria ser proibido o porte de munições de borracha. Sobre o uso de agressivos químicos ou antitumultos, seu uso é autorizado apenas como medida de último recurso, como sugerido pelos parâmetros internacionais. Entretanto, não são incluídas recomendações específicas sobre seu uso ou sobre os possíveis riscos envolvidos.

Na Cidade Autônoma de Buenos Aires, sua Lei de Segurança Pública refere-se às armas menos letais apenas em sua definição do princípio da gradualidade, afirmando que no uso de armas “serão preferidas as armas incapacitantes não letais sempre que for apropriado, com vistas a restringir cada vez mais o uso de meios que possam causar ferimentos ou mortes”.<sup>601</sup> Esta disposição, à primeira vista, parece ter por objetivo motivar o uso de armas menos letais - ao invés de armas letais - quando a força for usada. Ao mesmo

---

597 *Idem.*

598 *Idem.*

599 *Idem.*

600 *Ver infra* seção “Proibição da força letal”.

601 Legislatura da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cit., artigo 83(4).

tempo, é importante que o uso dessas armas seja mencionado no contexto da gradualidade que deve reger o uso da força de acordo com os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Entretanto, o uso da linguagem como “preferir”, “apropriado” e “restringir cada vez mais” é problemático à luz dos parâmetros internacionais, porque não fornece instruções claras às forças de segurança e não está de acordo com os princípios de necessidade e proporcionalidade que devem reger o uso da força e de armas menos letais. Da mesma forma, além desta disposição que define o princípio da gradualidade, a Lei de Segurança Pública da Cidade de Buenos Aires não regulamenta o uso de armas menos letais, enquanto que regulamenta o uso de “força direta” e armas de fogo. Embora a Lei implique que “força direta” inclui medidas de força diferentes das armas de fogo,<sup>602</sup> não há referência a armas menos letais no contexto da regulamentação da “força direta”. A única referência, portanto, a “armas menos letais” na Lei é claramente insuficiente para fornecer um marco regulatório para o uso dessas armas. Deve-se notar que a lei afirma que é função do Ministério da Justiça e Segurança regulamentar o uso de “armas dissuasivas e meios não letais” que podem ser usados, mas não se sabe se essas regulamentações existem. Finalmente, a lei usa o termo armas “não letais” em vez de “menos letais”.

Em 2015, o Tribunal Superior de Justiça (TSJ) da Cidade Autônoma de Buenos Aires (tribunal máximo da capital), revogou uma decisão da Câmara de Apelações em Contencioso Administrativo e Tributário, que ordenava ao Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) a abster-se de utilizar armas de choque elétrico (taser) não letais, o que anulou os atos administrativos emitidos para sua aquisição.<sup>603</sup> A ação foi proposta por um residente da cidade que solicitou que a Polícia Metropolitana fosse impedida de usar essas armas, considerando-as um elemento de tortura, mas o TSJ decidiu que ele não tinha o direito de contestar a licitação para a compra das armas, e que as reivindicações eram conjecturais e hipotéticas, uma vez que as armas não haviam sido compradas.<sup>604</sup> Em sua decisão, o Supremo Tribunal de Justiça indicou “que a existência de um dano concreto para contestar a aquisição

---

**602** *Ibid.*, Capítulo IV. Ver *infra* também “Proibição do uso da força letal como meio de controle nos protestos”.

**603** Tribunal Superior de Justiça C.A.B.A., Processo 017000/14, Pisoni Carlos contra o Governo da Cidade de Buenos Aires, Apelação de Inconstitucionalidade, 6 de março de 2015, <https://www.cij.gov.ar/nota-15213-Revocan-un-fallo-que-hab-a-impedido-al-Gobierno-de-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-adquirir-armas-no-letales-para-la-Polic-a-Metropolitana-.html>.

**604** *Idem.*

dessas armas não havia sido demonstrada porque ainda se aguardava a definição de um protocolo de ação para o uso de tais dispositivos<sup>605</sup>. Em 2016, esta decisão foi apelada ao Supremo Tribunal de Justiça da Nação (CSJN), onde foi indeferida,<sup>606</sup> o que manteve a decisão do TSJ.

Como mencionado acima, não se sabe se o Ministério da Justiça e Segurança da Cidade de Buenos Aires emitiu os protocolos relevantes, mas até junho de 2021, o Ministério da Segurança da Argentina não havia emitido um protocolo que regulasse de forma abrangente o uso de armas eletrônicas menos letais, conforme estabelecido pela Resolução 1231/2019 do referido Ministério.<sup>607</sup>

## ■ Brasil

O Brasil, como já foi mencionado, é o único país entre aqueles estudados que possui uma lei exclusiva para regulamentar o uso de armas menos letais para agentes de segurança pública em todo o território nacional: Lei Federal 13.060 sobre Armas Menos Letais.<sup>608</sup> Por outro lado, a nível federal, a Portaria Interministerial sobre o Uso da Força inclui algumas diretrizes gerais sobre o uso de armas menos letais. Estas diretrizes foram emitidas, de acordo com os Considerandos da Portaria, em parte para reduzir gradualmente os índices de letalidade resultantes de ações envolvendo agentes de segurança pública.<sup>609</sup> Além disso, a Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações, adotada pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, também estabelece algumas medidas relativas ao uso de armas menos letais no contexto específico de protestos.<sup>610</sup>

Terminologia utilizada e definição: a Lei de Armas Menos Letais refere-se a “instrumentos de menor potencial ofensivo” e define-os como “aqueles projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente

---

605 *Idem.*

606 *Idem.*

607 Ministério de Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019, cit., artigo 4.

608 Congresso Nacional do Brasil, Regulamenta a utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, cit., art. 1º.

609 Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, cit., considerandos.

610 Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, Resolução 6, cit.

peças”.<sup>611</sup> A Portaria Interministerial sobre o Uso da Força acrescenta que essas armas se destinam a preservar vidas e minimizar os danos à integridade.<sup>612</sup> A Portaria também define “instrumentos de menor potencial ofensivo” e “equipamentos de menor potencial ofensivo” em termos semelhantes.<sup>613</sup>

O termo utilizado pela legislação brasileira é semelhante a “armas menos letais” ao referir-se ao potencial ofensivo como “menor”, sem sugerir que este “potencial ofensivo” seja eliminado, mas não se refere à “letalidade” da arma, que, como já foi dito, ainda existe. Além disso, a Lei de Armas Menos Letais também se refere indistintamente a essas armas como “instrumentos não letais”,<sup>614</sup> o que pode criar confusão para a aplicação da lei ao sugerir erroneamente que estas armas nunca são letais. Além disso, embora as definições se refiram a “baixa probabilidade” e “minimizar o dano”, elas não deixam claro que o risco de letalidade de tais armas é simplesmente menor do que o de armas letais.

*Tipos de armas menos letais.* Com relação aos tipos de armas menos letais permitidas, a Lei de Armas Menos Letais estabelece que o poder público tem o dever de oferecer a todos os agentes de segurança instrumentos de menor potencial ofensivo para o uso racional da força.<sup>615</sup> A Lei não explica o que são esses instrumentos de menor potencial, e muito menos inclui informações específicas sobre seu uso. A referida lei estabelece que o Poder Executivo emitirá um regulamento classificando e sancionando o uso de instrumentos não letais,<sup>616</sup> mas dito regulamento não se encontra disponível para acesso público e entende-se que ainda não foi emitido.

A Portaria Interministerial sobre o Uso da Força também se refere ao fornecimento de armas menos letais, afirmando que os agentes de segurança que atendem ao uso da força “deverá portar no mínimo 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção os necessários

---

<sup>611</sup> Congresso Nacional do Brasil, Regulamenta a utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, cit., art. 4º: “Para os efeitos desta Lei, consideram-se instrumentos de menor potencial ofensivo aqueles projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas”.

<sup>612</sup> Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, cit., Anexo II. Glossário.

<sup>613</sup> *Idem.*

<sup>614</sup> Congresso Nacional do Brasil, Regulamenta a utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, cit., art. 2º.

<sup>615</sup> *Ibid.*, artigo 5.

<sup>616</sup> *Ibid.*, artigo 7.

à atuação o específica, independentemente de portar ou não arma de fogo”.<sup>617</sup> Semelhante a Lei de Armas Menos Letais, a Portaria também não fornece mais informações sobre o tipo de armas com menor potencial ofensivo disponíveis para as forças de segurança brasileiras.

*Uso de armas menos letais:* a Lei de Armas Menos Letais e Portaria Interministerial sobre o Uso da Força referem-se apenas ao uso de armas menos letais de forma geral, enquanto a Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações inclui disposições específicas sobre o uso de armas menos letais no contexto de protesto social. A referida Lei estabelece que os órgãos de segurança pública “devem priorizar o uso de instrumentos com menor potencial ofensivo, desde que seu uso não coloque em risco a integridade física ou psicológica dos policiais e que eles devem ser regidos pelos princípios da legalidade, necessidade, razoabilidade e proporcionalidade”.<sup>618</sup> Embora essa legislação reflète os parâmetros internacionais ao estabelecer que o uso de armas menos letais deve obedecer aos princípios do uso da força, o fato de incluir outro requisito sobre o possível risco “psicológico” para os policiais, que não faz parte dos princípios do direito internacional, ameaça o próprio equilíbrio que os princípios procuram atingir. Os agentes da polícia devem ser treinados para situações complexas de tensão e para responder em questão de segundos à violência. O único critério que é relevante neste contexto é, como foi dito acima, a vida e a integridade física própria ou de terceiros, e não o risco psicológico.

Neste sentido, a Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações reflète, mais adequadamente, os parâmetros internacionais relativos ao uso de armas menos letais, recomendando que, no contexto de protestos, “o uso de armas de baixa letalidade somente é aceitável quando comprovadamente necessário para resguardar a integridade física do agente do Poder Público ou de terceiros”.<sup>619</sup> A resolução também acrescenta que as armas podem ser usadas “ em situações extremas em que o uso da força é

---

<sup>617</sup> Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, cit., anexo I. 8. “Todo agente de segurança pública que, em razão da sua função, possa vir a se envolver em situações de uso da força, deverá portar no mínimo 2 (dois) instrumentos de menor potencial ofensivo e equipamentos de proteção necessários à atuação específica, independentemente de portar ou não arma de fogo”.

<sup>618</sup> Congresso Nacional do Brasil, Regulamenta a utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, cit., art. 2º.

<sup>619</sup> Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, Resolução 6, cit., Artigo 4: “Artículo 4º O uso de armas de baixa letalidade somente é aceitável quando comprovadamente necessário para resguardar a integridade física do agente do Poder Público ou de terceiros, ou em situações

comprovadamente o único meio possível de conter ações violentas”.<sup>620</sup> Entretanto, para ambos os cenários, a Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em Manifestações deveria ser mais clara no que diz respeito à exigência do cumprimento dos princípios da necessidade e proporcionalidade.

A Portaria Interministerial sobre o Uso da Força estabelece que deverão ser desenvolvidos “procedimentos de habilitação para o uso de cada tipo de arma de fogo e instrumento de menor potencial ofensivo que incluam avaliação técnica, psicológica, física e treinamento específico, com previsão de revisão periódica mínima”.<sup>621</sup> Também instrui que as armas de menor potencial ofensivo devem ser separadas e identificadas de forma diferenciada, de acordo com a necessidade operacional.<sup>622</sup> E determina as avaliações constantes do uso de técnicas com menor potencial ofensivo.<sup>623</sup>

Tanto a Lei de Armas Menos Letais quanto a Portaria Interministerial sobre o Uso da Força carecem de disposições específicas sobre o uso de armas menos letais, sugerindo que, pelo menos na normativa de acesso público, não há informações suficientes para orientar as forças de segurança no que diz respeito ao uso adequado as diferentes armas menos letais, as considerações e riscos particulares de armas menos letais, bem como seus possíveis usos ilegais. É importante que a Portaria atenda às recomendações da CIDH ao estabelecer parâmetros relativos à segurança de armas menos letais<sup>624</sup>, prevendo avaliações contínuas do seu uso.

---

extremas em que o uso da força é comprovadamente o único meio possível de conter ações violentas”.

**620** *Idem*.

**621** Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, cit., anexo I. 16. “Deverão ser elaborados procedimentos de habilitação para o uso de cada tipo de arma de fogo e instrumento de menor potencial ofensivo que incluam avaliação técnica, psicológica, física e treinamento específico, com previsão de revisão periódica mínima”.

**622** *Ibid.*, anexo I. 21.

**623** *Ibid.*, anexo I. 21. O glossário da Portaria define as técnicas com menor potencial ofensivo como “Conjunto de procedimentos empregados em intervenções que demandem o uso da força, através do uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, com intenção de preservar vidas e minimizar danos à integridade das pessoas”.

**624** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 125; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 16, 127; Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activist*, cit., p. 131; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 105; ONU, *Informe conjunto de los Relatores Maina Kiai y Christof Heyns*, A/HRC/31/66, cit., par. 51. Ver também ONU, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, A/HRC/RES/25/38, cit., par. 15.

De acordo com os parâmetros internacionais, a Portaria Interministerial inclui a importância do treinamento para o uso de armas menos letais, incluindo formações específicas sobre as novas armas que forem incorporadas. Em particular, estabelece que “nenhum agente de segurança pública deverá portar armas de fogo ou instrumento de menor potencial ofensivo para o qual não esteja devidamente habilitado”,<sup>625</sup> e acrescenta que quando “um novo tipo de arma ou instrumento de menor potencial ofensivo for introduzido na instituição o deverá ser estabelecido um módulo de treinamento específico com vistas à habilitação o do agente”.<sup>626</sup> Neste sentido, a portaria prevê a inclusão de “currículos de cursos e programas de treinamento, conteúdo de educação continuada sobre técnicas e instrumentos com potencial menos ofensivo”.<sup>627</sup>

## ■ Chile

No Chile, o Decreto 1364, que contém diretrizes gerais sobre o uso da força em intervenções policiais para a manutenção da ordem pública, não menciona as armas menos letais, apenas as letais. As armas menos letais e seu uso são regulamentadas na normativa interna dos Carabineros: na Circular Carabineros nº 1832, que contém instruções sobre o uso da força; na Ordem Geral nº 2635, que contém Protocolos Carabineros que incluem protocolos específicos sobre o uso de armas menos letais; e na Ordem 2780 de 2020, que atualiza o protocolo sobre o uso de armas antidistúrbios. Além destas normas publicadas, existem outras já mencionadas que seriam relevantes, como o Manual de Operações para o Controle da Ordem Pública, mas que estão sob reserva. Da mesma forma, segundo o INDH, existem outros protocolos Carabineros relevantes que são mantidos sob reserva, como, por exemplo, o protocolo para o uso de espingardas de ar comprimido.<sup>628</sup>

---

<sup>625</sup> Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, cit., anexo I. 17. “Nenhum agente de segurança pública deverá portar armas de fogo ou instrumento de menor potencial ofensivo para o qual não esteja devidamente habilitado e sempre que um novo tipo de arma ou instrumento de menor potencial ofensivo for introduzido na instituição deverá ser estabelecido um módulo de treinamento específico com vistas à habilitação do agente”.

<sup>626</sup> *Idem*.

<sup>627</sup> *Ibid.*, anexo I. 20. “Deverão ser incluídos nos currículos dos cursos de formação e programas de educação continuada conteúdos sobre técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo”.

<sup>628</sup> INDH, *Protocolos de Carabineros de Chile*, março de 2019, p. 16, <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/DOCUMENTOCOMISION.pdf>.

*Terminologia utilizada e definição:* a normativa chilena utiliza os termos de armas “não-letais” e “menos letais” de forma indistinta sem defini-los. Por exemplo, a Circular Carabineros nº 1832 usa o termo “armas não letais”.<sup>629</sup> Os Protocolos Carabineros usam o termo “não letal” e “menos letal” de forma indistinta.<sup>630</sup> A Ordem Geral 2780, deixa de fora o termo “não-letais”: “uso de armas de nível 1: dispositivos, armas e/ou munições menos letais” (ênfase adicionada),<sup>631</sup> mas sem apontar se há alguma diferença entre os termos.

*Tipos de armas menos letais:* A Circular Carabineros nº 1832, como explicado, não define o que são armas “não letais”, mas inclui os seguintes exemplos de armas menos letais sem enumerá-las exaustivamente, e colocando-as todas no mesmo nível como se fossem iguais ou similares: “dissuasivos químicos, bastão de serviço, algemas, canhões de água ou táticas defensivas para inibir a agressão”.<sup>632</sup> Da mesma forma, os Protocolos Carabineros anexam a categorização para o uso de armas, distinguindo no nível 1º, armas primárias, dispositivos, armas ou munições “não letais ou menos letais”, e incluindo:

- bastão de serviço,
- água (jatos d’água),
- gás OC (pimenta),
- fumaça branca (não lacrimogêneo),
- água misturada (jatos d’água),
- gás CS (lacrimogêneo),
- dispositivos de imobilização ou de incapacitação temporária (pistola taser, granada de atordoamento, outros dispositivos não letais), espingarda antidistúrbio com munição não letal (cartucho de impacto super choke ou similar e cartucho com bala de borracha) e
- carabina de lançamento de gás.<sup>633</sup>

O Glossário anexo aos Protocolos Carabineros define os dissuasivos químicos, a espingarda antidistúrbios, o cartucho de bala de borracha,

---

**629** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832, cit., Capítulo IV.

**630** Ibid., Anexos - Ordem Geral nº 2635, Anexo 1, Categorização uso das armas, 1.

**631** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Ordem n.º 2780, Protocolos para a Manutenção da Ordem Pública: Atualiza Protocolo 2.8. Sobre o uso da espingarda antidistúrbios, 14 de julho de 2020, artigo 2, <http://bcn.cl/2mtbr>.

**632** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular n.º 1832, cit., Capítulo IV.

**633** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular n.º 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2635, Anexo 1, Categorização uso das armas, 1.

cartucho de super choke, granadas de fumaça, veículo lançador de água e veículo tático de reação.<sup>634</sup>

A categorização de armas menos letais nos Protocolos Carabineros foi atualizada pela Ordem 2780 de 14 de julho de 2020, incorporando os seguintes produtos e substâncias químicas em armas ou munições menos letais:

- líquido para veículo lançador de água,
- pó para veículos com lança gás,
- líquido em forma de aerossol,
- marcadores à base de ar comprimido ou CO<sub>2</sub>,

---

**634** O dissuasor químico é definido como o “componente chamado Ortoclorobenzalmalonitrilo ou Clorobenzalmalonitrilo ou Clorobenzilideno malonitrilo (nomenclaturas comumente usadas), em seus três estados sólido, líquido e gasoso”. A espingarda antidistúrbios é definida como “uma arma de fogo longa, e sua designação como arma antidistúrbios se deve ao fato de que utiliza cartuchos de calibre 12 mm. Não letais, tal como a bala de borracha, super choke, entre outros, sendo utilizada sob o nível 4 do uso da força”. O cartucho de borracha de 12 mm é definido como “cartucho de calibre 12 mm que mantém como projétil 12 pastilhas de borracha endurecida, feitas de material de borracha, que é de caráter não letal”. O cartucho de 12 mm de super choke é “um cartucho de calibre 12 mm, modelo 2581, de impacto não letal, constituído por uma bolsa ou saco, uma tampa de papelão no plano da boca e uma bainha, que de acordo com os dados técnicos do cartucho, o alcance efetivo é de 25 metros, que contém chumbo envolto em uma malha balística de Kevlar”. A granada de fumaça é definida como “um tipo especial de granada não letal, que é usada regularmente como meio de sinalização, indicação de alvo ou outra marcação”. Taticamente é utilizado com a finalidade de dispersar uma demonstração e não afetar pessoas não relacionadas”. O veículo lançador de água é “um veículo fabricado especificamente para apoiar as operações de controle da ordem pública, lançando água”. Tem a capacidade de fornecer água através de um canhão ou bico de água”. O veículo tático de reação é definido como um “jipe blindado que tem uma característica de lançamento de gás”. Este dispositivo é utilizado em apoio às operações táticas de controle da ordem pública” (Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1 de março de 2019, cit., p. 1). Anexos - Ordem Geral nº 2635. Anexo 2. Glossário, Conceitos 2, 3, 7, 9, 13, 31 e 32, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/03/04/42295/01/1556120.pdf>). É relevante citar uma fonte secundária que analisa a Circular 1832 e conclui o seguinte quanto à definição do cartucho de 12 mm. Bala de borracha, que segundo o autor sugere uma falta de conhecimento balístico por parte dos Carabineiros: “A definição se refere a \*«Cartuchos calibre 12 mm»\*, quando quem escreveu a circular certamente deveria ter dito ‘cartuchos calibre 12’. Embora ambas sejam medidas de diâmetro do cano, os milímetros raramente são usados para espingardas, uma vez que o diâmetro do cano varia dependendo do estrangulador e do *overboring* (“calibre do cartucho”, em contraste, depende do peso do pallet para um cano especificado). Uma espingarda de «calibre 12 mm» levaria cartuchos de calibre ~40, que não poderiam conter 12 chumbinhos de qualquer maneira, mesmo que fossem muito menores que 8 mm («#4 buck» ou algo assim). É um erro muito, muito básico, que aparece em uma publicação muito importante assinada pelo próprio diretor geral dos Carabineros em exercício. *Etilmercurio, ¿Perdigones de goma nomás? Usando la física para caracterizar las municiones menos letales de Carabineros*, 22 de novembro de 2019, <https://www.etilmercurio.com/em/goma>).

- munição de pó OC calibre 0,68 e
- o alto-falante de alerta de alta frequência.<sup>635</sup>

Nenhum destes produtos possui definição, descrição ou regulamentação na Ordem 2780.

*Uso de armas menos letais.* Como explicado *supra*, a Circular Carabineros n° 1832 estabelece os princípios para o uso da força. Contudo, refere-se a eles como os princípios básicos “para o uso da força e o uso de armas de fogo”, sem estabelecer que esses princípios também regem o uso de armas menos letais.<sup>636</sup> Está claro no documento que os princípios que regem o uso da força se aplicam ao uso de armas menos letais; entretanto, por uma questão de clareza para as forças de segurança, seria correto afirmar explicitamente que o uso de armas menos letais também é regido pelos mesmos princípios.

Algo semelhante ocorre com a seção sobre o uso de “armas potencialmente letais” (que a normativa chilena equipara a “armas de fogo” sem contemplar que armas menos letais também podem ser “potencialmente letais”), na Circular Carabineros n° 1832, a qual não é replicada para o uso de armas menos letais. Como mencionado *supra*,<sup>637</sup> com relação ao uso de armas menos letais, a Circular apenas declara que o uso de armas “não letais” está no nível 4 de força que o pessoal dos Carabineros deve empregar, que é usada para lidar com o nível 4 de agressão ativa,<sup>638</sup> que é descrita como: “a pessoa controlada tenta atacar o Carabiniere a fim de resistir ao controle ou escapar dele”. A ameaça não coloca vidas em risco. Exemplo: “a pessoa controlada fecha seus punhos para atacar ou tenta atingir o policial com um objeto.”<sup>639</sup> Note-se que nesta relação estabelecida entre o nível de agressão e o nível de força utilizado, a aplicação dos princípios da necessidade e da proporcionalidade não se segue. Ou seja, não está claro como o policial decidiria qual arma menos letal usar diante de um punho fechado ou de uma tentativa de ataque com um objeto, nem tampouco é claro que um punho fechado não requeira uma resposta automática com uma arma menos letal; tudo isso poderia levar a um uso desnecessário e desproporcional da força.<sup>640</sup>

<sup>635</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Ordem n.° 2780, cit., numeral 2.

<sup>636</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Ordem n.° 1832, cit., Capítulo III.

<sup>637</sup> Ver seção “Uso de armas menos letais no protesto social” neste capítulo.

<sup>638</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular n.° 1832, cit., Capítulo IV.

<sup>639</sup> *Idem*.

<sup>640</sup> Este ponto foi enfatizado por especialistas chilenos na área. Ver, por exemplo, Minuta perante o Senado sobre Munição “Menos Letal” e Uso da Força pelo Dr. Javier Velásquez Valenzuela, p. 1, que enfatiza que “a dinâmica de agressão-reação estabelecida por [a] circular [1832]

Sobre o uso de algumas armas específicas menos letais, os Protocolos Carabineros incluem alguns protocolos: veículo lançador de água,<sup>641</sup> veículo tático de reação,<sup>642</sup> dissuasivos químicos<sup>643</sup> e uso de espingardas antidistúrbios,<sup>644</sup> descritos a seguir. Os três primeiros protocolos não se referem explicitamente aos princípios que devem reger o uso da força. Além disso, não há protocolos ou instruções de uso para as outras armas menos letais listadas nos Protocolos Carabineros ou para os produtos e substâncias químicas incorporadas através da Ordem 2780 de 2020. A falta de regulamentação de algumas armas menos letais, incluindo a pistola taser, a granada de atordoamento e o alto-falante de alerta de alta frequência, é contrária aos parâmetros internacionais que deixam claro que os Estados devem publicar os regulamentos relevantes e os riscos associados ao uso de tais armas.<sup>645</sup>

**Protocolo 2.5: Trabalho com veículo lançador de água.** O veículo lançador de água é definido na Circular Carabineros No. 1832 como “um veículo fabricado especificamente para apoiar operações de controle da ordem pública, lançando água” e que “tem a capacidade de lançar água de um canhão de água ou *pitón*”.<sup>646</sup>

---

não satisfaz os princípios da necessidade e proporcionalidade que as diferentes diretrizes das Nações Unidas e a própria regulamentação desta circular, se impõem.” Assim, argumenta-se que, de acordo com a Circular, “na prática, se um manifestante atacar um Carabinero com uma pedra, e o Carabinero não tiver nenhuma ‘arma’ além de uma espingarda, ele poderia usá-la”. Essa equiparação entre uma agressão “não letal” com uma reação com uma arma “não letal” faz sentido apenas no pressuposto de que as armas são não letais [...]”. Como já dissemos em várias ocasiões, as munições e armas usadas pelos Carabineros sob o rótulo “não-letais” são todas potencialmente letais. O exposto levanta o problema de que o regulamento se baseia na falsa suposição de que este armamento ou munição representa menos risco e, portanto, pode ser proporcional ao seu uso em contextos onde a ameaça não represente um risco para a integridade da polícia ou de terceiros”, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjMj9y-x-7wAhXQX80KHVcOARsQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.senado.cl%2Fappsenedo%2Findex.php%3Fmo%3Dtramitacion%26ac%3DgetDocto%26iddocto%3D10029%26tipodoc%3Ddocto\\_comision&usg=AOvVaw2yMuo-WpjJIMAS894MWooR](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjMj9y-x-7wAhXQX80KHVcOARsQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.senado.cl%2Fappsenedo%2Findex.php%3Fmo%3Dtramitacion%26ac%3DgetDocto%26iddocto%3D10029%26tipodoc%3Ddocto_comision&usg=AOvVaw2yMuo-WpjJIMAS894MWooR)

<sup>641</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.5. O trabalho do veículo lançador de água.

<sup>642</sup> *Ibid.*, 2.6. Trabalho do veículo tático de reação.

<sup>643</sup> *Ibid.*, 2.7. Uso de dissuasivos químicos.

<sup>644</sup> *Ibid.*, 2.8. Uso de espingarda antidistúrbios (munição não letal).

<sup>645</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 4.4.1.

<sup>646</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: Anexo 2. Glossário. Conceitos. 31.

Sobre o uso do veículo, o Protocolo 2.5 prevê seu uso “em caso de situação ou conflito” que surja durante a manifestação, “uma vez esgotadas todas as etapas anteriores de intervenção” dos protocolos para a restauração da ordem pública.<sup>647</sup> O Protocolo não explica quais etapas anteriores devem ser esgotadas, mas outros protocolos de restabelecimento da ordem pública incluem as etapas de diálogo, contenção e dissuasão, entre outras.<sup>648</sup> O Protocolo 2.5 também estabelece que a água deve ser usada “contra grupos específicos de manifestantes nos casos em que não cumpram a advertência/sugestão feita pelo pessoal da polícia para se retirarem do local”, e que será evitado produzir ferimentos às pessoas “considerando o uso diferenciado e gradual dos meios”.<sup>649</sup> O Protocolo sobre a Intervenção em manifestações “ilícitas violentas” afirma que o uso do veículo lançador de água ocorre na etapa de dispersão “a fim de diminuir a resistência dos manifestantes e permitir a entrada do pessoal que irá deter as pessoas identificadas como infratores da lei”.<sup>650</sup> Por sua vez, o Protocolo sobre a Intervenção em Manifestações “ilícitas violentas” estabelece que o veículo lançador de água pode ser utilizado para a etapa de dispersão quando “ocorrem danos ou quando as pessoas ou autoridades policiais são intencionalmente agredidas”, e que inclui “todos os atos que impliquem atentados contra a propriedade pública ou privada em termos gerais”.<sup>651</sup>

Em síntese, a normativa chilena permite o uso de veículo lançador de água, em termos gerais, para apoiar operações de controle da ordem pública, e mais especificamente, de acordo com os Protocolos Carabineros, quando as pessoas manifestantes não cumprirem as advertências policiais para se retirarem, para reduzir a resistência das pessoas manifestantes, para permitir a entrada do pessoal policial para fazer detenções, e para se dispersar em caso de agressão intencional contra a polícia ou terceiros, ou ataques a propriedade pública ou privada. Estas disposições normativas são problemáticas por uma série de razões. Para cumprir com os parâmetros internacionais, os Protocolos Carabineros devem ser mais específicos sobre o tipo de “conflito ou situação” que justifica o uso deste tipo de arma menos letal, pois o controle da ordem pública é muito geral e vago e não passaria no teste da necessidade e proporcionalidade. De acordo com o Guia da ONU, o veículo lançador de

---

647 *Ibid.*, 2.5. Trabalho do Veículo lançador de água. Aspectos Gerais (1).

648 *Ibid.*, 2.2. Intervenção em Manifestações Lícitas sem Autorização.

649 *Ibid.*, 2.5. Trabalho do Veículo lançador de água. Aspectos Gerais (3).

650 *Ibid.*, 2.3. Intervenção em Manifestações ilícitas Agressivas. Etapa de dispersão (1) e (3).

651 *Ibid.*, 2.3. Intervenção em Manifestações ilícitas Violentas. Etapa de dispersão (1)

água geralmente só deve ser usado em situações de desordem pública grave onde há uma probabilidade significativa de perda de vidas humanas, lesões graves ou destruição generalizada de propriedade.<sup>652</sup> O termo “destruição generalizada” é fundamental; isto significa que dificilmente se pode estabelecer que o uso do veículo lançador de água se aplica a “todos os atos que envolvam ataques contra a propriedade”, conforme declarado nos Protocolos. Além disso, para cumprir os princípios da necessidade e proporcionalidade, a resposta de utilizar um veículo lançador de água não deve ser automática apenas devido ao não cumprimento das instruções das forças de segurança, especialmente porque essas ordens podem ser para dispersar uma manifestação pacífica e legítima (ver discussão relacionada *supra*).<sup>653</sup> Neste ponto, o INDH chileno apontou corretamente que o não cumprimento das indicações dos Carabineros se qualifica como “resistência passiva de nível 2” de acordo com a Circular No. 1832, e que a resposta que corresponderia de acordo com a mesma Circular é “força de nível 2” que inclui verbalização e uso de meios preventivos e não “força de nível 4” que é “armas não letais” incluindo o veículo lançador de água.<sup>654</sup> Como o INDH aponta, se teria que “detalhar claramente a desobediência contra a qual está respondendo, já que uma definição tão ampla deixa espaço para interpretações arbitrárias por parte dos encarregados de seguir esses protocolos”.<sup>655</sup>

O Protocolo 2.5 também declara que o fluxo de gradualidade na intervenção inclui água “pura ou misturada com líquido lacrimogêneo CS, dependendo da atitude dos manifestantes”,<sup>656</sup> sem indicar quem é responsável por tomar essa decisão ou que parâmetros são considerados para medir a “atitude”. Como em qualquer uso da força, a fim de cumprir os parâmetros internacionais, a decisão de usar a força em um protesto teria que responder à existência de violência e ser sempre determinada pelos critérios de necessidade e proporcionalidade. As atitudes das pessoas manifestantes dificilmente

---

<sup>652</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.7.2.

<sup>653</sup> Ver *supra* seção “Reunião pacífica”.

<sup>654</sup> INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 12.

<sup>655</sup> *Idem*.

<sup>656</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.5. Trabalho do Veículo Lançador de água. Aspectos Gerais (2).

justificariam o uso de uma arma menos letal, como um veículo lançador de água, sob os princípios que regem o uso da força.

Ao contrário das exigências dos parâmetros internacionais, o Protocolo 2.5 não incorpora uma descrição dos riscos do veículo lançador de água, que podem incluir ferimentos secundários graves se disparados contra pessoas em posições elevadas, hipotermia, choque de água fria em climas frios, risco de pessoas escorregarem ou serem empurradas pelo jato de água contra as paredes, e risco de causar cegueira se disparado a curta distância.<sup>657</sup> Além disso, embora os Protocolos afirmem que a água deve ser usada contra grupos específicos de pessoas e que a intervenção indiscriminada deve ser evitada,<sup>658</sup> há a ressalva apontada no Guia da ONU de que alguns canhões de água têm efeitos indiscriminados, pois não podem atingir indivíduos com precisão.<sup>659</sup>

Recentemente, a Corte Suprema do Chile, no contexto de um recurso interposto por queimaduras alegadamente causadas por um veículo lançador de água, ordenou aos Carabineros que informassem sobre o protocolo atual para seu uso em manifestações.<sup>660</sup>

**Protocolo 2.6: Trabalho do veículo tático de reação.** O veículo lançador de água, de acordo com o Protocolo 2.6, pode atuar em conjunto e coordenação com os veículos táticos de reação, que lançam gases, “se necessário, para atingir o objetivo de dispersão”.<sup>661</sup> Em particular, o Protocolo 2.6 estabelece que este tipo de veículo apoiará “as operações do veículo lançador de água e do pessoal que entra em concentrações violentas e/ou agressivas, a fim de operar sob condições de ataques com dispositivos incendiários, tiros com armas de fogo, tintas, garrafas de ácido, elementos contundentes, etc.”, para salvaguardar a integridade física dos transeuntes, manifestantes e

---

<sup>657</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.7.3.

<sup>658</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.5. Trabalho do Veículo Lançador de água. Aspectos Gerais (3); 2.4. Intervenção em Manifestações ilícitas Agressivas. Estágio de Dispersão (4).

<sup>659</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.7.3.

<sup>660</sup> Veja 24 Horas, Corte Suprema oficia Carabineros por supostas queimaduras de um veículos lançador de água, 19 de fevereiro de 2021, <https://www.24horas.cl/nacional/corte-suprema-carro-lanza-aguas-carabineros-corte-suprema-4661899>.

<sup>661</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.4. Intervenção em Manifestações ilícitas Agressivas. Fase de Dispersão (3).

Carabineros.<sup>662</sup> Este Protocolo estabelece que o chefe do Serviço verificará se o pessoal sob sua responsabilidade tem equipamentos de segurança e armamento, e deve verificar se “o sistema de expulsão de gases está em condições de funcionamento”.<sup>663</sup> O protocolo é bastante breve e não inclui mais informações sobre o funcionamento do veículo ou sobre o tipo de gases liberados e sua composição, e muito menos sobre seus possíveis riscos, todas as informações que seriam necessárias para cumprir com os parâmetros internacionais. Como o INDH chileno observou, “o Protocolo é totalmente insuficiente para orientar a ação policial em situações de manutenção da ordem pública”.<sup>664</sup>

Por outro lado, o Protocolo 2.6, assim como outros protocolos dos Carabineros, diferencia a atuação policial de acordo com manifestações lícitas (“a contenção deve ser feita usando os meios disponíveis para dar instruções aos manifestantes”) e manifestações ilícitas (“o uso diferenciado e gradual da força deve ser feito e a proteção deve ser dada aos transeuntes, manifestantes e Carabineros do local”).<sup>665</sup> Esta distinção é problemática, primeiramente porque autoriza o uso do veículo tático em demonstrações lícitas, o que não atenderia aos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade exigidos para o uso da força. Mesmo que fosse para dar instruções e não para lançar gases, em uma manifestação pacífica, o uso de um veículo tático de reação não serviria a nenhum propósito legítimo e, além disso, poderia ter um efeito intimidador que inibe o protesto social. Além disso, de acordo com os Protocolos Carabineros, as manifestações “ilícitas” podem ser violentas ou agressivas (ver *supra*<sup>666</sup>), e as manifestações violentas são definidas como aquelas em que “as instruções da autoridade policial são violadas e os atos envolvem a violação dos direitos de terceiros, tais como a livre circulação nas vias”.<sup>667</sup> Permitir o uso de um veículo lança gases em uma manifestação que não constituiria violência sob o direito internacional é claramente

---

<sup>662</sup> *Ibid.*, 2.6. Trabalho do Veículo Tático de Reação. Etapa Aspectos Gerais (1).

<sup>663</sup> *Ibid.*, Etapa de Aspectos Gerais (2).

<sup>664</sup> INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

<sup>665</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.6. Trabalho do Veículo Tático de Reação. Fase Aspectos Gerais (3) e (4).

<sup>666</sup> Ver seção “Definição de reunião pacífica” neste capítulo.

<sup>667</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.6. Trabalho do Veículo Tático de Reação. Etapa Aspectos Gerais (3) e (4); 2.3 Intervenção em Manifestações ilícitas Violentas. Etapa de Dissuasão (1).

desnecessário e desproporcional. Além disso, semelhante às disposições para o veículo lançador de água, o Protocolo 2.6 contradiz a mesma Circular Carabineros No. 1832 que afirma que a resistência passiva, como o não cumprimento de ordens, estaria sujeita a um nível de força inferior ao das armas menos letais.<sup>668</sup>

Em relação ao “uso diferenciado e gradual da força” estabelecido no Protocolo 2.6 no caso de manifestações “ilícitas”, o INDH tem se pronunciado, ressaltando o uso diferenciado da força que se estabelece diretamente ao invés de priorizar o diálogo, como é estabelecido no caso de manifestações “lícitas” quando “o diálogo é um método de uso diferenciado da força e é o primeiro método que os Carabineros devem utilizar no contexto das marchas, independentemente da sua natureza, já que o que está em jogo é o exercício de um direito humano, como o direito de manifestação”.<sup>669</sup> De fato, o Protocolo, ao não abordar o uso do veículo nos princípios da necessidade e proporcionalidade, não deixa claro para as forças de segurança que antes de usar o veículo elas têm a obrigação de verificar se outros meios menos prejudiciais estão disponíveis. Além disso, como mencionado *supra*,<sup>670</sup> é problemático que os Protocolos Carabineros incluam o diálogo como ferramenta em algumas demonstrações (“lícitas”), mas não em outras (“ilícitas”).

**Protocolo 2.7: Uso de dissuasivos químicos.** O Protocolo 2.7 não define o termo “dissuasivos químicos”, mas de acordo com a definição nos Protocolos Carabineros, os dissuasivos químicos no Chile são utilizados com o componente “Ortochlorobenzalmalononitrilo ou Clorobenzalmalononitrilo ou Clorobenzilideno malononitrilo (nomenclaturas comumente usadas), em seus três estados sólido, líquido e gasoso”.<sup>671</sup> Assim como os Protocolos sobre veículo lançador de água e veículo tático reação, o Protocolo 2.7 sobre dissuasivos químicos não inclui informações específicas sobre que tipos de dissuasivos químicos são permitidos em certas situações, seus estados e composição, que, de acordo com os parâmetros internacionais, devem ser incluídos na regulamentação pública sobre armas menos letais. Sem tais

---

<sup>668</sup> Ver Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., IV. Uso diferenciado e gradual da força.

<sup>669</sup> INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

<sup>670</sup> Ver seção “O direito de protesto não deve ser limitado pela exigência de autorização prévia” deste capítulo.

<sup>671</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral nº 2.635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: Anexo 1: Categorização uso de armas.

informações técnicas, não é possível que as forças de segurança saibam se os produtos químicos causarão problemas de saúde desproporcionais. Além disso, os riscos de seu uso, em particular o efeito indiscriminado dos gases, também não estão incluídos. O Protocolo 2.7 enquadra o uso de dissuasivos químicos como “alterações da ordem pública que se enquadram no Nível 4 do uso de força”.<sup>672</sup> As razões do seu uso incluem, de acordo com o Protocolo 2.7, “a proteção do pessoal que está sendo violentamente agredido e atacado ou a fim de evitar um mal maior”.<sup>673</sup> Além disso, o Protocolo afirma que líquido lacrimogêneo “só será utilizado” em manifestantes “que se recusem a cumprir violentamente ou agressivamente com a contenção ou desobstrução, que se resistirem à sua detenção ou que estejam causando sérios distúrbios da ordem pública”.<sup>674</sup> O uso gradual dos gases, segundo o Protocolo, será determinado pela “atitude da manifestação [...] a fim de atingir o objetivo visual e psicológico definido”.<sup>675</sup>

Ressalta-se, em primeiro lugar, que para os dissuasivos químicos esclarece-se que seu uso é para alterações à ordem pública que se enquadram no nível 4 do uso da força (que é, de acordo com a Circular Carabineros N° 1832, o “uso de armas menos letais”), mas o mesmo não é feito para os protocolos previamente discutidos do veículo lançador de água e do veículo tático de reação. Como foi dito na discussão de ambos os protocolos, nos casos destas armas menos letais seu uso é permitido para um nível 2 de resistência que, de acordo com a mesma Circular Carabineros n.º 1832, não equivaleria a um uso de força de nível 4 e é, sob os critérios da mesma Circular e parâmetros internacionais, desproporcional. Com relação ao nível 4 de resistência, a Circular Carabineros N° 1832 a qualifica como “resistência agressiva”, que é definida como uma tentativa de atacar um Carabiniere para resistir ao controle ou evitá-lo, mas que não coloca vidas em risco.<sup>676</sup> Segundo os parâmetros internacionais, os irritantes químicos só devem ser usados quando um policial tem motivos para acreditar que há uma ameaça iminente de dano<sup>677</sup> e isso não fica claro no Protocolo 2.7.

---

<sup>672</sup> *Ibib.*, 2.7. Uso de Dissuasivos Químicos. Aspectos Gerais (1).

<sup>673</sup> *Ibib.*, Aspectos Gerais (2).

<sup>674</sup> *Ibib.*, Aspectos Gerais (4).

<sup>675</sup> *Ibib.*, Aspectos Gerais (6).

<sup>676</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., IV. Uso diferenciado e gradual da força.

<sup>677</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., 7.2.3.

Outro problema com o Protocolo 2.7 é que ele permite o uso de água com líquido lacrimogêneo contra “manifestantes que resistem à detenção”, sem distinguir o tipo de conduta a que se refere e ignorando os níveis de resistência estipulados na Circular, parecendo assim justificar uma resposta automática contrária aos princípios da necessidade e proporcionalidade. Em termos da Circular Carabineros nº 1832, a resistência à detenção poderia ser passiva (nível 2) e dar origem ao nível 2 da força para uso de medidas preventivas,<sup>678</sup> ou mesmo a resistência poderia ser ativa (nível 3) e permitir o nível 3 da força de controle físico,<sup>679</sup> mas o pulo automático do Protocolo para o uso de água com líquido lacrimogêneo pela resistência à detenção é contrário às disposições da Circular Carabineros nº 1832 e desnecessária e desproporcional à luz dos parâmetros, ainda mais levando em conta os possíveis danos à saúde que este líquido causa às pessoas manifestantes e o impacto indiscriminado que pode ter. Além disso, deve-se observar que, como declarado no Guia da ONU, os irritantes químicos não devem ser usados em situações de resistência puramente passiva e, “de acordo com o princípio da necessidade, uma vez que a pessoa já esteja sob o controle das forças da ordem, o uso adicional de um irritante químico não será lícito”.<sup>680</sup>

É também preocupante no Protocolo 2.7 o uso de termos vagos como “um mal maior”, “a atitude da manifestação”, “o objetivo visual e psicológico definido” e “alterações graves”, os quais não proporcionam especificidade suficiente nem critérios concretos para que as forças de segurança decidam se devem utilizar dissuasivos químicos em determinadas circunstâncias. Por exemplo, o INDH insistiu na necessidade de que os protocolos “deem conteúdo a termos como alterações graves”, o que implica fornecer critérios objetivos e facilmente verificáveis para a polícia, diminuindo a discricionariedade e a arbitrariedade”.<sup>681</sup> Por outro lado, não se explica a que se refere a normativa como um “objetivo visual e psicológico”, mas em qualquer caso é questionável se este constitui um objetivo legítimo para o uso de dissuasivos químicos sob o direito internacional. Além disso, como mencionado na discussão do Protocolo 2.5, que a atitude dos manifestantes (que não está definida no

---

**678** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., IV. Uso diferenciado e gradual da força.

**679** *Idem*.

**680** ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.2.7.

**681** INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

Protocolo 2.7) determine a gradualidade do uso dos gases dificilmente seria consistente com os princípios de necessidade e proporcionalidade.

O Protocolo 2.7 também fornece instruções para a etapa anterior ao uso de dissuasivos químicos. Primeiro, afirma que o espaço físico deve ser avaliado, incluindo se é aberto, fechado e a direção do vento, e se é um espaço fechado, rotas alternativas de saída devem ser procuradas.<sup>682</sup> Entretanto, de acordo com os parâmetros internacionais, substâncias químicas irritantes não devem ser usadas em espaços fechados sem ventilação adequada ou se não houver saída viável, devido ao risco de morte ou ferimentos graves por asfixia. Esta proibição deveria estar mais contundente no Protocolo. O Protocolo 2.7 também não aborda o possível risco de debandadas ao usar irritantes em espaços fechados. Além disso, o Protocolo aponta que considerações como a direção do vento devem ser levadas em conta antes do uso dessas armas, mas não indica os riscos potenciais relacionados, que é que os gases podem ter efeitos indiscriminados em áreas abertas devido a mudanças na direção do vento.<sup>683</sup> Outras instruções incluídas no Protocolo 2.7 são que pelo menos três avisos de alto-falante devem ser dados, indicando que, para sua segurança idosos, pessoas com deficiências, mulheres grávidas, crianças ou adolescentes, ou outras pessoas com problemas de saúde notórios, devem deixar o local.<sup>684</sup> Esta advertência está de acordo com os parâmetros internacionais, segundo os quais este aviso deve ser feito antes do uso de qualquer arma menos letal que vise um efeito grupal e não individual, como os canhões de água e o gás lacrimogêneo.<sup>685</sup>

O Protocolo 2.7 proíbe e restringe o uso de dissuasivos químicos em determinadas circunstâncias. Primeiro, proíbe seu uso “em setores onde hospitais, clínicas, escolas, jardins de infância “ e similares possam ser afetados.<sup>686</sup>

---

<sup>682</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.7. Uso de dissuasivos químicos.

<sup>683</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.3.3.

<sup>684</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.7. Uso de Dissuasivos Químicos. Aspectos Gerais (7).

<sup>685</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 6.3.2.

<sup>686</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da

Esta proibição atende o indicado pelos parâmetros internacionais no que diz respeito ao fato de que deve ser dada consideração especial àqueles grupos de pessoas que podem ser particularmente vulneráveis ao efeito de armas específicas menos letais.<sup>687</sup> Este ponto do Protocolo foi apontado pela Defensoria dos Direitos da Infância do Chile como positivo, embora ela recomende “estabelecer critérios científicos explícitos quanto à distância mínima permitida entre os locais indicados e o local onde se pretende utilizar os dissuasivos, a fim de evitar a afetação das pessoas ali presentes”.<sup>688</sup> Em uma linha semelhante à da Defensoria dos Direitos da Infância chilena, deve-se notar que o Protocolo não fornece clareza suficiente com relação a esta proibição, pois se refere a “setores onde tais estabelecimentos possam ser afetados”, mas não explica como as forças de segurança determinariam tais efeitos possíveis, por exemplo, através de estudos e avaliações prévias de risco. O Protocolo proporcionaria maior clareza se se referisse a critérios concretos, tais como distâncias mínimas entre a manifestação e os locais que requerem proteção.

O Protocolo 2.7 também inclui restrições sobre o uso de dissuasivos químicos nas escolas, no setor central das cidades e na presença de grupos particularmente vulneráveis. Com relação aos estabelecimentos de ensino básico e médio, o Protocolo 2.7 estabelece que os dissuasivos químicos só devem ser usados “quando houver perigo à integridade física de pessoas ou policiais que intervenham no local”.<sup>689</sup> Para maior precisão, e de acordo com os parâmetros internacionais que indicam que os irritantes químicos só devem ser usados quando há uma ameaça iminente de dano, o Protocolo 2.7 deve especificar que, em vez de perigo, o que deve existir é uma ameaça iminente à integridade física. Além disso, o Protocolo teria que incluir os riscos envolvidos no uso de dissuasivos químicos em espaços fechados e as precauções a serem tomadas a esse respeito, incluindo a proibição dos mesmos se houver ventilação inadequada ou se não houver saída viável. Entretanto, devido à especial vulnerabilidade das crianças e adolescentes, o Protocolo poderia

---

Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.7. Uso de dissuasivos químicos.

**687** ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 2.7.

**688** Defensoria da Infância do Chile, Ofício Nº 033/2019, 31 de janeiro de 2019, pág. 15, <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/05/OFICIO-033-A-GRAL-DIRECTOR-CARABINEROS-OBS-PROTOCOLO-ORDEN-PUBLICO.pdf>.

**689** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de intervenção para a manutenção da ordem pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.7. Uso de dissuasivos químicos (3).

incluir restrições ainda mais rígidas. Por exemplo, a Defensoria dos Direitos da Infância do Chile expressou preocupação com este Protocolo “pois o risco para a saúde de crianças e adolescentes permanece latente enquanto não houver estudos oficiais de seus efeitos”.<sup>690</sup> A Defensoria dos Direitos da Infância tem requerido, de forma geral e em virtude do princípio da precaução, “a não utilizar dissuasivos químicos até que estudos oficiais sobre seus efeitos na saúde de crianças e adolescentes estejam disponíveis, uma vez que uma advertência em alto-falante não é suficiente para evitar que crianças e adolescentes sejam expostos a reações químicas desconhecidas”.<sup>691</sup> O INDH também solicitou a proibição do uso de agentes dissuasivos químicos em grupos específicos de pessoas, tais como crianças, adolescentes e mulheres grávidas.<sup>692</sup>

O Protocolo 2.7 de certa forma acolhe essas recomendações, mas apenas para o gás lacrimogêneo, restringindo-o, em qualquer de seus estados, na presença de crianças ou adolescentes, mulheres grávidas, idosos e pessoas com deficiências ou com problemas de saúde notórios.<sup>693</sup> A dificuldade com a restrição é que ela não define, por exemplo, o que classificaria como um problema de saúde notório e, novamente, não esclarece sobre como as forças de segurança devem determinar se alguma das pessoas acima mencionadas está presente em determinado lugar (por exemplo, gravidez, deficiências e problemas de saúde notórios nem sempre podem ser identificados a olho nu), o que na prática parecesse dificultar consideravelmente o cumprimento desta instrução se não forem incorporados ao Protocolo elementos de avaliação de risco prévia às manifestações. Além disso, o Protocolo não explica por que somente o gás lacrimogêneo e não outros tipos de dissuasivos químicos são restringidos na presença dessas pessoas.

Finalmente, o Protocolo 2.7 restringe o uso de dispositivos de granadas de mão ou cartuchos no setor central das cidades, que “só devem ser usados em face de necessidades imperiosas e após a utilização dos demais meios de dispersão, quando confrontados com uma demonstração de Nível

---

**690** Defensoria da Infância do Chile, Ofício nº 033/2019, cit., p. 16.

**691** *Ibid.*, p. 15.

**692** INDH, *Análisis del INDH de los cambios de los protocolos de Carabineros*, cit., p. 13.

**693** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da ordem pública; 2.7. Uso de dissuasivos químicos. Aspectos Gerais (7).

4”.<sup>694</sup> Chama a atenção que neste ponto o Protocolo se refira novamente às manifestações de Nível 4, quando assume que todos os dissuasivos químicos se enquadram no Nível 4. Além disso, nem o Protocolo 2.7 nem a Circular Carabineros nº 1832 explicam quais meios de dispersão devem ser utilizados antes do uso dos dispositivos acima mencionados, nem em que ordem/gradação devem ser utilizados.

*Protocolo 2.8: Uso de espingarda antidistúrbios (munição não letal).* Os Protocolos Carabineros descrevem a espingarda antidistúrbios como “uma arma de fogo longa, e sua designação como antidistúrbios se deve ao fato de utilizar cartuchos de calibre 12 mm. Não letais tais como munições de borracha, super choque, entre outros, sendo utilizados sob o nível 4 do uso da força”.<sup>695</sup> Como estabelece em sua definição, a espingarda é uma arma de fogo e, de acordo com os regulamentos chilenos, o que a torna “não letal” é sua munição. Com a atualização da Ordem 2780 de 14 de julho de 2020 aos Protocolos Carabineros,<sup>696</sup> a Direção dos Carabineros do Chile alterou o Protocolo sobre o uso da espingarda antidistúrbios, referindo-se à “necessidade de atualizá-lo” “de acordo com as observações gerais e recomendações específicas” recebidas por diferentes atores, incluindo o Instituto Nacional de Direitos Humanos, a Defensoria dos Direitos da Infância e representantes da sociedade civil.<sup>697</sup>

O Protocolo 2.8, atualizado pelo Decreto 2780, estabelece que o uso de espingarda antidistúrbios se dará tendo em consideração a necessidade, legalidade, proporcionalidade e progressividade dos meios, quando “outros elementos menos lesivos, tais como água, gases e outros sejam ou possam ser insuficientes” ou sua aplicação não corresponde ao caso específico.<sup>698</sup> Aponta que seu uso “será preferencialmente defensivo, especialmente nos casos em que o objetivo seja prevenir ou repelir agressões contra a integridade física de manifestantes, outras pessoas ou Carabineros ou seus quartéis, especialmente se estas forem realizadas com armas de fogo”.<sup>699</sup> Um avanço em comparação com os outros protocolos é que o Protocolo 2.8 enquadra o uso da espingarda dentro dos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Entretanto, o mesmo não parece estar de acordo com o princípio da proporcionalidade.

---

694 *Ibid.*, Aspectos Gerais (5).

695 *Ibid.*, Anexo 2. Glossário. Conceitos 9.

696 *Ibid.*, 2.8. Uso da espingarda antidistúrbios (munição não letal).

697 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Ordem No. 2780, cit., Tendo Visto h.

698 *Ibid.*, 2.8. Uso da espingarda antidistúrbios, Aspectos Gerais (1).

699 *Idem.*

lidade ao afirmar que as espingardas podem ser usadas contra pessoas para defender o quartel. Como o Guia da ONU estabelece, este tipo de armamento só deve ser usado para responder a uma ameaça iminente de ferimento a uma pessoa.<sup>700</sup>

Com relação às munições que podem ser utilizadas na espingarda, o Protocolo afirma que devem ser “munições com projéteis menos letais, tais como balas de borracha ou outras”.<sup>701</sup> Embora o Protocolo 2.8 não especifique isso, pode-se supor que a espingarda dispara vários projéteis ao mesmo tempo<sup>702</sup> e, portanto, caberia a advertência das Nações Unidas de que esse tipo de arma não atende aos princípios da necessidade e da proporcionalidade.<sup>703</sup> Finalmente, é perigoso que o Protocolo deixe em aberto o tipo de munição que pode ser usada declarando “e outras”, pois não se sabe se existem regulamentos para esses outros tipos de munição possíveis, nem se eles estão em conformidade com os parâmetros internacionais. Nesse sentido, é relevante que as Nações Unidas tenham estabelecido que as balas de metal revestidas de borracha são particularmente perigosas e não devem ser utilizadas.<sup>704</sup>

Com relação a como e quando são usadas, o Protocolo 2.8 dispõe que a pessoa que use a espingarda antidistúrbios deve considerar as circunstâncias de cada caso específico, tais como “a distância entre o atirador e a pessoa ou pessoas cuja agressão se pretende repelir ou evitar, a presença de outras pessoas alheias ao evento, as características do local (aberto, fechado, passagens, ruas, etc.)”.<sup>705</sup> Além disso, o Protocolo estabelece que se o usuário da espingarda tiver conhecimento de que entre os sujeitos participantes há crianças ou

---

**700** ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.5.2.

**701** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Ordem nº 2780, cit., 2.8 Uso da espingarda antidistúrbios, Aspectos Gerais (2) e (3).

**702** Ver Catalina Fernández Carter e Javier Velásquez Valenzuela, *No disparar a la multitud. Prohibiciones internacionales en el uso de la munición antidisturbios que carabineros no cumple*, 28 de maio de 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/05/28/no-disparar-a-la-multitud-prohibiciones-internacionales-en-el-uso-de-la-municion-anti-disturbio-que-carabineros-no-cumple/>; Catalina Fernández Carter e Javier Velásquez Valenzuela, *¿No letales? El daño que ha causado la munición que dispara Carabineros a los manifestantes y por qué debe prohibirse*, 27 de maio de 2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/05/27/no-letales-el-dano-que-ha-causado-la-municion-que-dispara-carabineros-a-los-manifestantes-y-por-que-debe-prohibirse/>.

**703** ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.5.6.

**704** *Ibid.*, par. 7.5.8.

**705** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Ordem No. 2780, cit., 2.8. Uso da espingarda antidistúrbios, Aspectos Gerais (4).

adolescentes, mulheres grávidas, idosos ou pessoas com problemas de saúde ou deficiências, ele deve considerar estas circunstâncias específicas “a fim de avaliar a conveniência do seu uso”.<sup>706</sup> Semelhante a outros protocolos da normativa chilena, este não fornece informações sobre as considerações que são mencionadas a serem levadas em conta, tais como a distância entre o atirador e os sujeitos, e as características do local. Em outras palavras, o Protocolo deve indicar claramente a distância dentro da qual se pode atirar. Também, como o Protocolo 2.7 sobre dissuasivos químicos, refere-se à possível existência de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis específicos, sem fornecer detalhes sobre como a pessoa que usa a espingarda será capaz de determinar essa presença. Mais preocupante ainda é que, mesmo se tais informações fossem conhecidas, elas serviriam apenas para avaliar a “conveniência” do uso da espingarda, que é um parâmetro muito diferente e muito mais flexível do que o exigido pelos princípios da necessidade e proporcionalidade.

O Protocolo estabelece que se “considerando todas as circunstâncias previamente delineadas” o funcionário deve usar a espingarda antidistúrbios para “repelir ou evitar um ataque”, “ele deve fazê-lo enquanto tenta causar o menor dano possível à pessoa ou pessoas que estão executando a agressão ou ato que ele está tentando evitar ou repelir”.<sup>707</sup> Em particular, “ele deverá, por todos os meios possíveis, evitar apontar seu tiro para a face, cabeça ou tronco acima da parte inferior do abdômen, bem como apontar para uma superfície para impactar por efeito rebote, a menos que a seriedade da ação e a necessidade de iminência do seu atuar não o permitam”.<sup>708</sup> A esse respeito, e como explicado acima, os parâmetros internacionais são claros quanto ao fato de que os projéteis de impacto cinético não devem ser disparados na cabeça, face ou pescoço, e de que o Protocolo 2.8 deveria declarar esta instrução de forma mais clareza e contundente. No mesmo sentido, o Protocolo também deve listar os riscos associados ao não cumprimento desta instrução: apontar para a face ou cabeça pode levar a fraturas no crânio e lesões cerebrais, lesões oculares, inclusive cegueira permanente, ou mesmo a morte.

Ao nível do sistema judicial no Chile, houve várias tentativas, sem sucesso, de limitar o uso da espingarda antidistúrbios. A Corte de Apelações de Santiago acumulou 14 ações de proteção que foram rejeitadas em 28 de setembro de 2020; a esse respeito, a Corte considerou que “o desenlace em

---

706 *Idem.*

707 *Ibid.*, 2.8. Uso da espingarda antidistúrbios, Aspectos Gerais (5).

708 *Idem.*

atos violentos por parte de alguns cidadãos não pode ser uma justificativa para impedir o uso do armamento próprio dos organismos policiais”.<sup>709</sup> A Corte de Apelações de Santiago,<sup>710</sup> assim como a Corte Suprema do país,<sup>711</sup> ao confirmar uma sentença da Corte de Apelações de Temuco sobre a mesma questão em agosto de 2020,<sup>712</sup> tomou nota do fato de que o Protocolo de Espingarda Antidistúrbios havia sido atualizado em julho de 2020. De acordo com a Corte de Apelações de Santiago, conforme o Protocolo atualizado, “o uso da referida espingarda foi restrito para casos eminentemente defensivos e não dissuasivos” e “foram adotadas medidas pelas autoridades policiais para proteger a vida das pessoas e assim evitar causar danos a terceiros”.<sup>713</sup>

A Corte Suprema do Chile também revogou a sentença proferida pela Corte de Apelações de Valparaíso<sup>714</sup> onde decretava “a proibição aos Carabineiros de Chile de utilizar, em todas as circunstâncias, de chumbinhos disparados por espingardas antidistúrbios, devendo implementar um protocolo para seu uso”<sup>715</sup>. O Máximo Tribunal baseou sua decisão no fato de que os fatos e petições demandados, como o uso proporcional da força, o uso de certos instrumentos utilizados para conter as manifestações, a legalidade das ações e outros “é uma questão que não pode ser resolvida desta forma, pois os fatos e petições descritos excedem as questões que devem ser conhecidas através do recurso de proteção, de modo que o recurso não poderá prosperar nesse aspecto”.<sup>716</sup>

## ■ Colômbia

Na Colômbia, o Regulamento de Armas Menos Letais estabelece os critérios e normas “que orientam o uso da força e o uso de armas, munições,

---

**709** Décima Primeira Sala do Tribunal de Apelações de Santiago, Sentença sobre o recurso de proteção de 28 de setembro de 2020, Tendo Visto e Tendo em Conta, ponto Nove, p. 21, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2020/10/Fallo-ICA-Santiago-Proteccion-172790-2019.pdf>.

**710** *Ibid.*, p. 18.

**711** Terceira Sala da Corte Suprema do Chile, Sentença de 20 de agosto de 2020, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/5010/2117/1598003607.pdf>.

**712** Corte de Apelações de Temuco, Sentença de 10 de junho de 2020, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/5010/2118/1598003620.pdf>.

**713** Décima Primeira Sala da Corte de Apelações de Santiago, Sentença sobre o recurso de proteção de 28 de setembro de 2020, *cit.*, ponto oito.

**714** Terceira Sala da Corte Suprema de Justiça, Sentença de 22 de fevereiro de 2021, trigesimo primeiro, p. 65, <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/02/Rol-N%C2%B079.055-2020.pdf>.

**715** *Ibid.*, vigésimo, pp. 54 e 55.

**716** *Ibid.*, vigésimo nono, p. 62.

elementos e dispositivos menos letais por parte da Polícia Nacional”.<sup>717</sup> Este regulamento dispõe em seus considerandos que “a Polícia Nacional, como garante do cumprimento das normas e do respeito pelos direitos humanos, deve coajudar a garantir que o uso da força, assim como o uso de qualquer tipo de arma nos diferentes atos do serviço, seja realizado corretamente e de acordo com a lei”.<sup>718</sup> Com relação ao marco legal, o Regulamento estabelece que para o uso da força e o uso de armas menos letais, devem ser considerados a normativa internacional convencional e não convencional, incluindo o PIDCP, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção contra a Tortura, a CADH, o Código de Conduta da ONU e os Princípios Básicos da ONU.<sup>719</sup> Aponta também todos os preceitos da normativa nacional que a Polícia Nacional deve cumprir e refere-se à normativa institucional da Polícia: “toda a regulamentação em vigor em relação ao processo de Integridade e Direitos Humanos na Polícia Nacional, o processo de formação e capacitação, os processos de controle disciplinar e outras regulamentações que orientam o serviço policial”.<sup>720</sup> Estas “outras regulamentações” não estão detalhadas no Regulamento de Armas Menos Letais.

*Terminologia utilizada e definição.* Este Regulamento de Armas Menos Letais usa o termo “menos letais” em vez de “não letais”, em concordância com a tendência internacional. Especificamente, o Regulamento menciona em seus considerandos que incorpora o termo “menos letais”, “que no cenário internacional tem sido amplamente aceito [...] para se referir aos meios menos técnicos e tecnológicos que são utilizados no uso diferenciado e proporcional da força, antes do uso de armas de fogo”.<sup>721</sup> No entanto, a definição de armas, munições, itens e dispositivos menos letais nos Regulamentos de Armas Menos Letais não declara explicitamente que essas armas ainda comportam algum risco de causar a morte ou lesões graves, mesmo que esse risco seja “menor”:

... meios de apoio de caráter técnico e tecnológico que, devido a sua capacidade e características, são concebidos para controlar uma situação específica, sobre uma pessoa ou grupo de pessoas, envolvidas em eventuais, condutas penais ou comportamentos contrários à convivência, com o objetivo de fazer um uso di-

---

717 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 2.

718 *Ibid.*, considerandos.

719 *Ibid.*, artigo 5.

720 *Ibid.*, artigo 6.

721 *Ibid.*, considerandos.

ferenciado da força, neutralizando ou dissuadindo a ameaça, e assim evitando o emprego de força letal. O alcance e as características técnicas dos dispositivos a serem utilizados obedecem às particularidades do fenômeno que se pretende controlar.<sup>722</sup>

*Tipos de armas menos letais.* As armas menos letais são classificadas no Regulamento como mecânico-cinéticas, agentes químicos, acústicos e luminosos, dispositivos de controle elétrico e auxiliares.<sup>723</sup> O Regulamento de Armas Menos Letais lista 27 tipos diferentes de armas menos letais e estabelece que qualquer arma não especificamente listada pode ser usada pela Polícia Nacional uma vez que o estudo técnico, a autorização, o regulamento e o treinamento estejam em vigor.<sup>724</sup> Com relação a este último, o Regulamento não é claro sobre que tipo de regulamentação é necessária para as novas armas antes do uso, o que deixa a questão de saber se a Polícia na Colômbia está usando armas cujo uso não é conhecido publicamente, o que seria contrário aos parâmetros internacionais sobre questões de transparência, regulação e controle. Além disso, o Regulamento de Armas Menos Letais da Colômbia não especifica quem deve realizar os estudos técnicos de novas armas, enquanto os parâmetros internacionais enfatizam que essas avaliações devem ser realizadas por especialistas independentes e multidisciplinares, sem conflitos de interesses com as atividades comerciais.<sup>725</sup>

Na lista, a seguir, estão os tipos de armas menos letais de acordo com o Regulamento de Armas Menos Letais.<sup>726</sup>

As armas mecânico-cinéticas incluem:

- fuzil lança gás e lançadores múltiplos,
- espingardas calibre 12,
- lançadores de rede de nylon ou materiais
- munições de borracha,
- cartuchos de impacto dirigido,
- cartuchos de impulso, e
- munição cinética.

---

722 *Ibid.*, Capítulo 1, artigo 4, ponto 2.

723 *Ibid.*, artigo 18.

724 *Idem.*

725 CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., párr. 124; ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 4.2.2.

726 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 18.

Os agentes químicos incluem:

- dispositivo lançador de pimenta com propulsão pirotécnica, gás ou ar
- granadas de carga química CS, OC,
- granadas de fumaça,
- cartuchos de carga química CS, OC, e
- cartuchos de fumaça.

As armas acústicas e luminosas incluem:

- granadas de atordoamento,
- granadas de luz e som
- granadas de multi-impacto,
- cartuchos de atordoamento, e
- dispositivo acústico de longo alcance e
- nominal.

Os dispositivos de controle elétrico e auxiliares incluem:

- lançadores elétricos múltiplos,
- pistolas de disparo elétrico ou dispositivos de controle elétrico,
- cassetete policial,
- dispositivo de choque elétrico,
- lançador de flash,
- bengalas,
- animais treinados,
- veículos anti-motim, antidistúrbios, e
- dispositivo lançador de água.

Ao contrário dos parâmetros internacionais, o Regulamento de Armas Menos Letais da Colômbia não possui uma descrição ou especificações para cada arma, o que torna impossível fazer uma avaliação específica. Mesmo assim, pode-se ver que a lista de armas menos letais disponíveis parece incluir armas que têm sérias advertências internacionais, incluindo agentes químicos e armas mecânico-cinéticas, tais como lançadores múltiplos, espingardas calibre 12 e munições de borracha. Além disso, o Guia da ONU observa que armas deslumbrantes também podem afetar o funcionamento da retina ou mesmo causar cegueira permanente.<sup>727</sup>

---

<sup>727</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.6.3.

Uso de armas menos letais. O Regulamento de Armas Menos Letais limita a utilização das referidas armas ao fato de serem oficialmente emitidas pela instituição no âmbito do serviço policial, de o pessoal da polícia estar devidamente treinado e de que deve estar limitado à normativa e princípios estabelecidos no Regulamento.<sup>728</sup> Em particular, o Regulamento de Armas Menos Letais estabelece que o uso dessas armas deve ser “única e exclusivamente” quando “(a) houver um risco razoável e iminente à integridade física do policial ou de terceiros ou (b) houver uma ameaça à convivência, especialmente ao componente de segurança”.<sup>729</sup> De acordo com os parâmetros internacionais, o Regulamento de Armas Menos Letais estabelece especificamente que o uso destas armas deve obedecer aos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade,<sup>730</sup> e que deve ser emitida uma advertência antes do seu uso.<sup>731</sup> Entretanto, o uso de termos vagos como “risco razoável” e “gera uma ameaça à convivência” não obedece aos princípios de necessidade e proporcionalidade, e pode confundir as forças de segurança, pois parecem implicar que armas menos letais podem ser usadas em situações onde a ameaça não é necessariamente iminente e outras medidas menos prejudiciais não foram aplicadas.

De acordo com o Manual Policial para Intervenção em Manifestações, o pessoal que compõe os dispositivos mínimos de intervenção básicos deve ter as seguintes armas menos letais: fuzil lançador de gás, cartuchos com carga química CS, granadas com carga química CS, granadas de fumaça e granadas de aturdimento.<sup>732</sup> Com relação ao Esquadrão Móvel Antidistúrbios (Esmad), o mesmo Manual Policial para Intervenção em Manifestações afirma que eles devem ser equipados com armas menos letais mecânico-cinéticas, agentes químicos, agentes acústicos e luminosos, e dispositivos de controle elétrico e auxiliar. Ao não especificar exatamente quais armas se enquadram nestas categorias, pode-se supor que o Esmad possa portar qualquer uma das armas listadas no Regulamento de Armas Menos Letais descrito *supra*.

---

**728** Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 17; ver Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 32.

**729** Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 17(3)(a).

**730** Ver *supra* seção “Uso da força e direito de protesto”.

**731** Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 17(3)(a).

**732** Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 12(2).

O Manual Policial para Intervenção em Manifestações, tal como o Regulamento de Armas Menos Letais, omite a explicação do uso legal de cada uma dessas armas, nem inclui qualquer informação sobre suas características, mecanismos de lesão e contexto. Isso deixa de fora todas as considerações relacionadas à composição dos agentes químicos, como a direção do vento pode influenciar o impacto das armas, a precisão dos projéteis, a distância a partir da qual eles podem ser disparados e em que local no corpo, os regulamentos sobre os níveis das armas de descarga elétrica ou acústica, e os locais onde certas armas não podem ser usadas, entre outros. Da mesma forma, não especifica os riscos das diferentes armas menos letais, inclusive em que circunstâncias elas podem causar lesões ou mesmo a morte. Na ausência de uma regulamentação abrangente de armas menos letais e equipamento relacionado que seja transparente e acessível ao público, os parâmetros internacionais não são cumpridos e é impossível verificar se as instruções que as forças de segurança estão recebendo com relação às armas menos letais e seu uso estão de acordo com as obrigações internacionais dos Estados.

Recentemente, o uso da espingarda de calibre 12 pelo Esmad foi analisado pela Corte Suprema de Justiça da Colômbia que, constatando que foi usada indevidamente, suspendeu seu uso pelo Esmad e de qualquer instituição que realize atividades policiais, até que “seja estabelecida a existência de garantias para o uso responsável e mensurável do referido instrumento”.<sup>733</sup> Na decisão, a Corte esclareceu que “nem todo ato desafiante constitui violência” e que, quando a conduta se enquadra nesse campo, a força pública não tem poderes para “agir desproporcionalmente”, “muito menos para fazer uso indiscriminado daquelas que, embora classificadas como “menos letais”, têm a capacidade de ferir e até mesmo causar efeitos fatais pelo manuseio inadequado dos equipamentos designados para o serviço”.<sup>734</sup> Segundo a Corte, um evento como o analisado, no qual a espingarda de calibre 12 causou a morte de um menino de 18 anos, gera desconfiança e medo entre os cidadãos que desejam exercer seu direito ao protesto pacífico porque “o Esmad não reflete capacitação nem contenção em suas ações e ainda menos interesse [em] salvaguardar a integridade das pessoas com suas armas de dotação”.<sup>735</sup>

Na mesma sentença, a Corte Suprema, de acordo com os parâmetros internacionais, expressou sua preocupação de que “em locais onde há grandes

---

733 Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sentença STC7641/20, cit., p. 138.

734 *Ibid.*, p. 79.

735 *Ibid.*, p. 93.

aglomerações, os agentes químicos são lançados sem nenhum motivo, não só por causa dos múltiplos danos ao direito de reunião em locais públicos, mas também devido ao risco de causar uma debandada devido ao pânico”.<sup>736</sup> A Corte declarou que

... tal conduta por parte do Esmad é repreensível, pois sob nenhuma premissa eles têm o poder de agredir massivamente aqueles que se expressam pacificamente através do protesto; além disso, essa entidade em sua “atividade policial” carece da potestade para “dissolver” manifestações de forma arbitrária.<sup>737</sup>

## ■ Honduras

Em Honduras, o Regulamento da Lei Orgânica da Polícia Nacional menciona de forma breve as armas menos letais.

*Terminologia utilizada e definição:* O Regulamento da Lei Orgânica da Polícia Nacional utiliza o termo “armas não letais” e não o define.

*Tipos de armas menos letais:* O Regulamento da Lei Orgânica menciona o uso de cassetetes, água e gás lacrimogêneo como armas não letais.<sup>738</sup>

*Uso de armas menos letais:* o Regulamento estabelece que “o uso progressivo da força é a seleção apropriada das opções de força que [a Polícia] deve utilizar, para dar uma resposta imediata ao nível de submissão ou agressividade do cidadão, em uma sequência lógica e legal de causa e efeito”.<sup>739</sup> Neste contexto, o Regulamento delinea os cinco níveis de força onde o “uso defensivo de armas não letais (uso de cassetete, água, gás lacrimogêneo)” é o quarto nível após de “controle físico” e antes de “força letal”.<sup>740</sup> O Regulamento não fornece mais detalhes sobre o uso de armas menos letais, e nenhum outro regulamento de acesso público foi identificado em Honduras que regule o tipo e o uso de armas para avaliar melhor o cumprimento dos padrões internacionais. Com relação às disposições do Regulamento, deve ser reiterado que o uso da força e, portanto, de armas menos letais, deve ser regido pela necessidade e proporcionalidade e não pode ser uma resposta automática ao nível de resistência ou agressividade.

---

736 *Ibid.*, p. 94.

737 *Idem.*

738 Secretaria de Segurança de Honduras, Convênio 264-2019, cit., Artigo 61(3)(d).

739 *Ibid.*, p. 61.

740 *Idem.*

## ■ México

No México, a recente Lei da Guarda Nacional autoriza seus membros a usar armas de fogo e armas menos letais, de acordo com as disposições da Lei Nacional sobre o Uso da Força, que desenvolve, entre outras, a definição e o tipo de armas menos letais que são permitidas no uso da força. Além disso, o novo Protocolo Nacional sobre o Uso da Força descreve as situações em que o uso de armas menos letais é permitido aos agentes das instituições de segurança pública no exercício de suas funções.<sup>741</sup>

**Terminologia utilizada e definição.** A Lei Nacional sobre o Uso da Força usa o termo “armas menos letais” ao invés de “não letais”. A lei define armas menos letais como aquelas que “diminuem as funções corporais de um indivíduo, minimizando o risco de lhe causar lesões com risco de vida”<sup>742</sup>. Embora seja positivo que a nova Lei Nacional sobre o Uso da Força abrace a terminologia “menos letais” adotada pelos organismos internacionais, a definição de armas menos letais é imprecisa na medida em que não estabelece claramente que elas têm o risco de causar morte ou ferimentos graves, mesmo que o risco seja menor do que com as armas de fogo. Ao enfatizar que estas armas minimizam os riscos, a definição pode sugerir aos membros das forças de segurança que seu uso não comporta quase nenhum risco, o que, como já foi estabelecido, é falso.

Além disso, há uma aparente contradição na Lei Nacional sobre o Uso da Força no que diz respeito ao efeito de armas menos letais. Embora a definição, como observado, indique que armas menos letais minimizam o risco de causar lesões com risco de vida, a mesma lei nacional na definição de outros conceitos relacionados ao impacto do uso da força nas pessoas, dá a entender que armas menos letais podem ter uma “alta probabilidade de ferir gravemente o agressor” e até mesmo um “alto risco de causar a morte”<sup>743</sup>. Esta última está de acordo com os parâmetros internacionais quanto ao fato de que armas menos letais podem ser letais. Mas, com mais razão, seria importante que a Lei Nacional sobre o Uso da Força fosse clara e consistente em suas definições em relação à possível letalidade de armas menos letais.

**Tipos de armas menos letais.** A Lei da Guarda Nacional estabelece que ela terá, além de armas de fogo e munições, armas menos letais, equipamentos

---

741 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, cit., pp. 464-486.

742 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 3 (III).

743 *Ibid.*, artigo 6 (VI) e (VII).

e instrumentos tecnológicos e de autoproteção (escudos, capacetes, coletes à prova de balas e meios de transporte à prova de balas).<sup>744</sup> Neste sentido, a Lei Nacional sobre o Uso da Força estabelece que as instituições de segurança devem fornecer aos agentes “equipamentos e veículos de proteção com ou sem blindagem”, como forma de proteger sua integridade e para reduzir a necessidade do uso de qualquer tipo de arma.<sup>745</sup> Além disso, a Lei Nacional sobre o Uso da Força indica que os agentes podem possuir e portar as seguintes “armas incapacitantes menos letais”:

- bastão PR-24,
- cassetete ou equivalente.
- dispositivos que geram descargas elétricas,
- algemas ou fechaduras de mão,
- substâncias irritantes em aerossol, e
- mangueiras de água sob pressão.<sup>746</sup>

A Lei Nacional sobre o Uso da Força não fornece mais nenhuma descrição dessas armas, e muito menos detalhes sobre suas características, composição, mecanismos de lesão e riscos associados. O Protocolo Nacional sobre o Uso da Força fornece mais algumas especificações com relação às substâncias irritantes e dispositivos que geram descargas elétricas. Em particular, afirma que os agentes químicos serão “não letais para as pessoas e não agressivos para o meio ambiente”.<sup>747</sup> Esta descrição de “não letais para as pessoas” é problemática porque, como os parâmetros internacionais apontam, a letalidade dos gases pode depender da forma como são utilizados, e não apenas de sua composição. Quanto aos dispositivos de controle elétrico, o Protocolo Nacional de Uso da Força isenta do uso por agentes de segurança aqueles que não possuem um mecanismo que interrompa automaticamente a descarga,<sup>748</sup> o que está de acordo com o Guia da ONU de que esses tipos de armas devem ter uma interrupção automática da descarga.<sup>749</sup> A normativa mexicana não

---

<sup>744</sup> Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Guarda Nacional, cit., artigos 43 e 44.

<sup>745</sup> Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., artigo 15.

<sup>746</sup> *Ibid.*, artigo 15 (I).

<sup>747</sup> Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, cit., p. 477.

<sup>748</sup> *Idem.*

<sup>749</sup> ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 7.4.4.

estabelece qual é o tempo em que a interrupção deve ser feita, o que, de acordo com o Guia da ONU, deve ser de, no máximo, cinco segundos.<sup>750</sup>

Vale ressaltar que, ao contrário da Lei Nacional de Uso da Força, que indica exaustivamente as armas menos letais que os agentes de segurança podem portar e utilizar, o Protocolo Nacional sugere que outras armas menos letais possam ser usadas, ao introduzir a lista assim: “entre outras incapacitantes menos letais”.<sup>751</sup> Além disso, o Protocolo Nacional de Uso da Força refere-se a “munições de impacto reduzido” que podem ser usadas, mas não estão incluídas na lista de “armas incapacitantes menos letais”<sup>752</sup> e não indica nenhuma informação adicional sobre isso, portanto não está claro a quais munições ele se refere.

Uso de armas menos letais. A Lei Nacional sobre o Uso da Força estabelece que as instituições de segurança atribuirão armas apenas ao agente que passar a capacitação estabelecida para seu uso, e que o agente só poderá usar as armas que lhe foram atribuídas.<sup>753</sup> Quanto ao treinamento, a Lei Nacional sobre o Uso da Força dispõe que serão emitidos manuais correspondentes com o conteúdo das práticas que os agentes devem cumprir para estar capacitados, bem como a “periodicidade do treinamento para o uso de armas permitidas” e técnicas para a resolução pacífica de conflitos.<sup>754</sup> No entanto, além do já mencionado Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, não foram encontrados manuais e protocolos específicos sobre o uso de armas menos letais nos sites oficiais do Governo mexicano.<sup>755</sup>

Com relação ao uso de armas menos letais, a Lei Nacional sobre o Uso da Força estabelece seu uso seja para incapacitar pessoas, “com o propósito de neutralizar a resistência e a violência, tendo uma alta probabilidade de causar

---

750 *Idem.*

751 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, p. 476.

752 *Idem.*

753 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 14.

754 *Ibid.*, artigo 16.

755 Em maio de 2021, foi publicado o Manual de Direitos Humanos e Uso da Força para o Serviço de Proteção Federal, <https://www.gob.mx/proteccionfederal/documentos/manual-derechos-humanos-y-uso-de-la-fuerza-spf>, que foi apresentado pela Direção Geral de Profissionalização por meio da Academia de Formação, Treinamento e Profissionalização para “complementar o curso que é ministrado aos policiais”. O referido Manual refere-se aos instrumentos internacionais de direitos humanos, à Lei Nacional sobre o Uso da Força e ao Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, mas não desenvolve novos parâmetros ou procedimentos.

lesões que não sejam fatais para o agressor”.<sup>756</sup> Nesse sentido, de acordo com os parâmetros internacionais, a força que pode resultar em lesões moderados ou graves, incluindo a força aplicada por armas menos letais, não pode ser usada simplesmente para conseguir com que uma pessoa que esteja apenas resistindo passivamente cumpra uma ordem.<sup>757</sup> Portanto, a Lei Nacional de Uso da Força deveria afirmar mais claramente e de acordo com os parâmetros que armas menos letais não podem ser usadas para responder à mera resistência.

O Protocolo Nacional de Uso da Força desenvolve mais sobre a resistência que permite o uso de armas menos letais, afirmando que a resistência deve ser “ativa” e, ao mesmo tempo, uma resistência que não conseguiu ser cessada “através de meios dissuasivos, persuasivos, de controle do espaço, ou redução física do movimento”.<sup>758</sup> Além disso, o Protocolo Nacional de Uso da Força indica que a aplicação de força menos letal deve procurar o mínimo dano possível às pessoas e ser proporcional “ao risco ou à ameaça apresentada pelo comportamento agressivo da pessoa”.<sup>759</sup> Em particular sobre os dispositivos elétricos, agentes químicos e as munições de impacto reduzido, o Protocolo instrui que seu uso será quando a agressão for susceptível de causar danos às pessoas, “sem necessariamente colocar em perigo a vida” e que essas armas serão consideradas como “meios de último recurso”.<sup>760</sup> Também autoriza seu uso para “pôr fim a condutas que não poderiam ser controladas por outros meios menos [lesivos]”.<sup>761</sup>

Embora o Protocolo Nacional de Uso de Força, ao contrário da Lei Nacional de Uso da Força, se refira aos princípios da necessidade e proporcionalidade no contexto de armas menos letais, a medida de “último recurso” só se aplica ao uso de algumas armas, deixando de fora, por exemplo, o bastão da polícia e as mangueiras de água pressurizada, às quais também se aplicariam os mesmos princípios da necessidade e proporcionalidade. Além disso, tanto o Protocolo Nacional quanto a Lei Nacional sobre o Uso da Força, deixam lacunas significativas no que diz respeito ao uso de armas menos letais,

---

756 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 6(V).

757 ONU, *Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos: sobre el empleo de armas menos letales*, cit., par. 2.10.

758 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, p. 476.

759 *Idem*.

760 *Ibid.*, p. 477.

761 *Idem*.

especialmente ao não incluir mais informações sobre como e quando elas podem ser usadas, suas características e riscos, bem como as considerações que as forças de segurança devem ter para minimizar os riscos de lesões e até mesmo de morte. De acordo com os parâmetros internacionais, todas essas informações devem ser incluídas nos protocolos e manuais que a Lei Nacional sobre o Uso da Força dispõe que devem ser emitidos.

Análise da normativa a nível estadual. Na Cidade do México, a Lei de 2008 que regula o uso da força das Forças de Segurança Pública do Distrito Federal, anterior à Lei Nacional sobre o Uso da Força, define as armas incapacitantes não letais como “aquelas que são usadas para deter um indivíduo”.<sup>762</sup> Da mesma forma, a Lei de Uso da Força da Cidade do México estabelece que a polícia pode usar armas incapacitantes não letais para “impedir que a pessoa que se pretende submeter cause mais danos a si mesma ou a outras pessoas e poder transferir a pessoa submetida para a autoridade apropriada”.<sup>763</sup> A terminologia usada de “não letais”, assim como a definição e a ênfase de que o uso dessas armas é para deter, submeter e transferir pessoas, é contrária aos parâmetros internacionais, pois não reconhece a possível letalidade de armas menos letais, nem estabelece que seu uso deve estar de acordo com os princípios da necessidade e proporcionalidade.

Um ponto positivo da Lei de Uso da Força da Cidade do México é que ela reconhece a importância de estabelecer os componentes das substâncias irritantes. Em um de seus pontos transitórios, a lei indica que a Secretaria de Segurança Pública e a Procuradoria Geral de Justiça “estabelecerão os mecanismos necessários para que no uso da arma incapacitante não letal relacionada a substâncias irritantes em forma de aerossol”, se comprovem suas substâncias, materiais e elementos, em particular se deve verificar se não estão proibidos por lei ou reservados ao uso exclusivo do Exército ou da Marinha.<sup>764</sup> Nesse contexto, o Regulamento dessa lei acrescenta que os componentes dos dispositivos que geram descargas elétricas devem ser verificados.<sup>765</sup> Sobre

---

**762** Assembleia Legislativa do Distrito Federal, Lei que Regulamenta o Uso da Força pelas Forças de Segurança Pública do Distrito Federal, 22 de abril de 2008, Artigo 2º (II), <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f9c89a9ff39e8126800e6180ee86e224.pdf>.

**763** *Ibid.*, artigo 17.

**764** *Ibid.*, transitórios, segundo.

**765** Governo da Cidade do México, Regulamento da Lei que regula o Uso da Força pelas Forças de Segurança Pública do Distrito Federal, 23 de novembro de 2010, artigo 5, [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO\\_LEY\\_QUE\\_REG\\_EL\\_USO\\_DE\\_LA\\_FUER\\_DE\\_LOS\\_CUERP\\_DE\\_SEG\\_PUB\\_DEL\\_DF.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_LEY_QUE_REG_EL_USO_DE_LA_FUER_DE_LOS_CUERP_DE_SEG_PUB_DEL_DF.pdf).

isso, reitera-se a importância, de acordo com os parâmetros internacionais, de que todas essas informações sejam públicas e façam parte dos regulamentos sobre armas menos letais.

## **Achados**

### ***Regulamentação legal de armas menos letais***

Na revisão da normativa sobre o uso de armas menos letais pelas forças de segurança nos seis países em estudo, destaca-se o caso do Brasil como o único Estado que regulamenta especificamente o uso deste tipo de armas, no nível legislativo nacional e com alcance para todas as forças de segurança. Além disso, o Brasil tem diretrizes ou recomendações sobre o assunto em questão, emitidas a nível federal.

O México, conforme analisado acima, é o único país entre aqueles estudados que possui uma Lei Nacional sobre o Uso da Força que, embora não seja específica para o uso de armas menos letais, como no caso do Brasil, contém algumas disposições gerais sobre o uso deste tipo de arma que, pela própria natureza da norma, são de alcance geral para todas as forças de segurança.

Em contraste com a regulamentação a nível de lei que caracteriza o Brasil e o México, no Chile e na Colômbia as regulamentações sobre armas menos letais estão contidas em regulamentos ou protocolos internos das forças de segurança. Entretanto, nesses países existem normativas que se referem especificamente ao uso de armas menos letais no contexto de protesto social. O Chile é o país com maior desenvolvimento sobre certas armas menos letais, embora nem em todas: existem apenas quatro protocolos específicos de um total de mais de dez armas menos letais detalhadas na normativa; e, como analisado, apesar de seu notável nível de especificidade, seu conteúdo não pode ser considerado em conformidade com os critérios estabelecidos pelos parâmetros.

Na Argentina e em Honduras não foi possível encontrar normativas nacionais de alcance geral e de acesso público que regulem o uso de armas menos letais pelas forças de segurança. Na Argentina, no entanto, existem regulamentações provinciais que tratam do uso de armas menos letais, principalmente em contextos de protesto social.

Finalmente, um aspecto importante que já foi mencionado é que pelo menos na Argentina, Chile e Honduras se entende que existem normativas relevantes que não são de acesso público, o que não cumpre com o princípio de legalidade e transparência que deveria reger este tipo de regulamentações.

No caso do Brasil e do México, os regulamentos e manuais referidos na Lei sobre Armas Menos Letais e na Lei Nacional sobre o Uso da Força, respectivamente, também não foram localizados.

Contudo, em termos gerais, mesmo nos casos em que as normativas são de acesso público, há uma grave falta de informações e detalhes sobre as armas, assim como das regras específicas sobre como operá-las e quando utilizá-las, e dos riscos correspondentes à saúde, integridade física, vida e outros direitos envolvidos no protesto social. Mesmo nos casos em que uma abordagem mais detalhada foi identificada, nenhuma regulamentação pode ser considerada em conformidade com os parâmetros internacionais.

### ***Terminologia utilizada e definição***

A normativa brasileira usa o termo “instrumentos de menor potencial ofensivo”, enquanto a Colômbia e o México se referem a “armas menos letais”. Honduras, em contradição com os parâmetros, refere-se a “armas não letais”. O Chile utiliza os dois conceitos de forma intercambiável: refere-se a “menos letais” e “não letais”. A Argentina, como observado, não possui uma normativa nacional de acesso público que se refira ou defina armas menos letais.

Mesmo nos casos em que o termo utilizado está em conformidade com os parâmetros, as descrições das armas não atendem às considerações do direito internacional no que diz respeito a deixar claro que armas menos letais também acarretam risco à vida e à integridade física, o que às vezes contradiz a própria denominação. Na mesma linha, nenhum dos países em estudo afirma inequivocamente que armas menos letais podem ser letais, mesmo que essa letalidade seja reduzida.

### ***Tipos de armas menos letais***

O Chile é o país que tem a normativa mais específica sobre o uso de armas menos letais no contexto de manifestações, que inclui definições de várias das armas e protocolos internos específicos das forças de segurança sobre algumas delas. Mesmo com um alto nível de detalhes, esta normativa fica aquém das expectativas, deixando de lado considerações importantes sobre suas características e os riscos envolvidos no uso de armas menos letais permitidas.

No caso do Brasil, embora seja o único país que possui legislação específica, seu conteúdo é bastante breve. Ela define as armas menos letais e estabelece os princípios que regem seu uso, mas não inclui informações sobre o tipo de armas permitidas ou detalhes sobre sua composição, riscos e uso.

Colômbia e México incluem uma lista de armas menos letais que podem ser usadas, mas, como o Brasil, as normativas não fornecem uma descrição das armas, detalhes de sua composição e riscos, ou indicações para seu uso adequado.

Em termos gerais, para os países que possuem listas ou referências dos tipos de armas menos letais, chama a atenção a inclusão de armas menos letais amplamente questionadas pelas organizações internacionais, tais como fuzil de lançamento múltiplos e espingardas que utilizam munições de borracha.

Finalmente, são particularmente preocupantes os casos da Argentina e de Honduras, onde a falta de normativa torna impossível saber quais armas menos letais são autorizadas para uso em cada país.

### ***Uso de armas menos letais***

Em geral, as regras estabelecidas na normativa nacional sobre o uso de armas menos letais não incorporam os princípios sobre o uso da força de forma central, nem os cumprem em seu desenvolvimento, sugerindo frequentemente que o uso destas respondem automaticamente a situações específicas, ao contrário do que está estabelecido nos parâmetros internacionais. A incorporação de outros critérios, como faz a legislação brasileira com a consideração dos efeitos psicológicos, confunde e não cumpre com os parâmetros. O caso chileno - embora seus esforços para regulamentar de forma específica o uso de armas menos letais devam ser reconhecidos como positivos (é o único país entre os estudados que o faz) - é preocupante porque as regras que desenvolve para o uso de veículos lançadores de água, veículos táticos de reação, dissuasivos químicos e a escopeta antidistúrbios usam uma linguagem vaga e imprecisa que acaba possibilitando seu uso impróprio. Além disso, as situações em que seu uso é permitido não respondem necessariamente aos princípios de necessidade e proporcionalidade, e os poucos critérios técnicos incluídos sobre como operá-los não refletem ou correspondem aos sérios riscos que seu uso representa. No lado positivo, a normativa chilena leva em conta considerações específicas para populações vulneráveis no uso de armas menos letais, embora falte clareza sobre como protegê-las.

## Síntese dos achados

### Regulamentação legal de armas menos letais:

- Em geral, as normativas dos seis países em estudo são insuficientes e incompletas; e mesmo nos casos em que uma abordagem mais detalhada é identificada, o conteúdo das normativas não pode ser considerado em conformidade com os parâmetros.
- Destaca-se o caso do Brasil, por ser o único país dos estudados que possui uma legislação nacional específica sobre armas menos letais que se aplica a todas as forças de segurança.
- No México, sem ser específica sobre armas menos letais, a regulamentação pertinente tem a hierarquia de lei.
- O Chile e a Colômbia regulamentam o uso de armas menos letais no nível dos regulamentos ou protocolos internos das forças de segurança, incluindo o contexto de protesto social.
- O Chile é o único dos países estudados que desenvolve protocolos com um certo nível de detalhamento sobre o uso de armas específicas menos letais, embora só o faça para quatro das mais de dez armas menos letais incluídas em seus regulamentos.
- A Argentina é o único país onde não foi possível encontrar nenhuma normativa nacional de acesso público que mencione e regule o uso de armas menos letais pelas forças de segurança.
- Na Argentina, Chile e Honduras, entende-se que existem normativas relevantes que não são acessíveis ao público, em contradição com os princípios de legalidade e transparência que devem reger este tipo de regulamentações. No caso do Brasil e do México, os regulamentos e manuais referidos na Lei sobre Armas Menos Letais e na Lei sobre o Uso da Força, respectivamente, não foram localizados, e entende-se que ainda não foram emitidos.

**Terminologia usada e definição:** Brasil refere-se a “instrumentos de menor potencial ofensivo”; Colômbia e México referem-se a “armas menos letais”; Chile aborda os dois termos, “menos letais” quanto “não letais”; Honduras refere-se a “armas não letais”. Mesmo nos casos em que o termo utilizado está de acordo com os parâmetros, as descrições das armas não estão de acordo com as considerações do direito internacional no que diz respeito ao fato de que deve ficar claro que as armas menos letais também acarretam risco à vida e à integridade física, o que as vezes contradiz a própria denominação.

**Tipos de armas menos letais:** Na Argentina e em Honduras, a falta de regulamentação torna impossível saber quais armas menos letais são autorizadas para seu uso em cada país. No Brasil, apesar da regulamentação específica,

a lei é breve e, como na Argentina e em Honduras, impede que informações sobre os tipos de armas menos letais que estão autorizadas e em uso estejam disponíveis. Chile, Colômbia e México incluem listas de armas menos letais que podem ser usadas em seus regulamentos internos; no entanto, não fornecem mais descrições ou detalhes de sua composição ou considerações de risco. Particularmente preocupante é a inclusão de armas menos letais que têm sido amplamente questionadas por organizações internacionais, como como armas cinéticas ou fuziles de lançamentos múltiplos, munições de borracha e espingardas com cartuchos de balas de borracha.

**Uso de armas menos letais:** Em geral, as regras estabelecidas na normativa nacional sobre o uso de armas menos letais não incorporam de forma central os princípios sobre o uso da força, contrariamente aos parâmetros internacionais. É particularmente preocupante que em situações em que são permitidas armas menos letais, as diretrizes não respondam aos princípios da necessidade e proporcionalidade. Os poucos critérios técnicos incluídos nas normativas sobre como operar armas menos letais, não refletem adequadamente nem correspondem aos graves riscos que o seu uso representa.

## PROIBIÇÃO DA FORÇA LETAL COMO MEIO DE CONTROLE NOS PROTESTOS

### Parâmetros Internacionais

O único objetivo legítimo para o uso da força letal de acordo com os parâmetros internacionais é a proteção da vida e da integridade física diante de ameaças iminentes.<sup>766</sup> Este princípio está consagrado nos Princípios Básicos da ONU, que estabelecem que “os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem usar armas de fogo contra pessoas, exceto em legítima defesa ou defesa de terceiros, em caso de perigo iminente ou lesão grave [...] somente se as medidas menos extremas forem insuficientes para atingir esses objetivos”, e que, de qualquer forma, “o uso intencional de armas letais só pode ser feito quando estritamente inevitável para proteger a vida”.<sup>767</sup> O

<sup>766</sup> ONU, Comitê dos Direitos Humanos, *Observación general n.º 36*, cit., pars. 12, 72 e 73.

<sup>767</sup> ONU, *Principios Básicos*, cit., Princípio 9. Deve-se notar que a versão original em inglês dos Princípios Básicos diz: “o uso intencionalmente letal de armas de fogo só pode ser feito quando estritamente inevitável para proteger a vida”. Veja também ONU, *Informe del Relator Especial Christof A/HRC/26/36*, Heyns, cit., par. 71. Por “armas letais” entende-se, segundo a interpretação da Relatoria sobre execuções extrajudiciais, “todas as armas que são projetadas para serem letais e provavelmente serão, o que inclui armas pesadas como bombas e mísseis (drones)”.

Comitê dos Direitos Humanos explicou que “a privação intencional da vida, por qualquer meio, só será permitida quando estritamente necessária para proteger a vida diante de uma ameaça iminente”.<sup>768</sup> A esse respeito, a Corte IDH também determinou que o uso da força ou de armas de fogo letais é mais excepcional do que outros tipos de força e é proibido como regra geral, a menos que “absolutamente necessário”.<sup>769</sup>

A Relatoria Especial da ONU sobre execuções extrajudiciais explicou que o princípio da “proteção da vida” implica que “uma vida só pode ser intencionalmente tirada para salvar outra” e “pode ser considerado o eixo orientador da proteção do direito à vida”.<sup>770</sup> Esta Relatoria proporcionou, para orientação dos Estados, exemplos de normativas que estão em conformidade com os princípios internacionais sobre o uso da força letal:

O uso de armas de fogo só será permitido quando estritamente necessário para preservar a vida humana, e

As armas de fogo só podem ser usadas para salvar ou proteger a vida do agente ou de outra pessoa e em autodefesa ou em defesa de outra pessoa contra uma ameaça iminente à vida ou ameaça de lesões graves.

Da mesma forma, a referida Relatoria apontou esse exemplo como aquele que não cumpriria com esses princípios: “A polícia poderá usar armas quando estiver em jogo a ordem ou a segurança pública”.<sup>771</sup>

De acordo com o princípio da proteção da vida, os Estados e suas forças de segurança não podem recorrer ao uso da força potencialmente letal “apenas para manter ou restaurar a ordem pública” ou para proteger os bens jurídicos, como a propriedade.<sup>772</sup> O uso de armas de fogo durante uma manifestação só se justificaria pela “ameaça iminente de morte ou de lesões graves, e tal uso estará sujeito aos requisitos de necessidade e proporcionalidade”.<sup>773</sup> Os princípios da necessidade e proporcionalidade para o uso da força não permitem cenários em que se possa disparar indiscriminadamente uma

---

**768** ONU, Comitê de Direitos Humanos, *Observación general n.º 36*, cit., par. 12.

**769** Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, cit., par. 68. Ver também Corte IDH, Caso Zambrano Vélez e outros. Equador, cit., par. 84. Ver também Corte IDH, Caso Cruz Sánchez e outros. Peru., cit., par. 263.

**770** ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/26/36, cit., par. 70.

**771** *Ibid.*, par. 94.

**772** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 116.

**773** ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., par. 60. Ver também ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 14.

multidão ou em que a força letal possa ser usada para dissolver um protesto.<sup>774</sup> É por isso que, no contexto de protestos sociais, a CIDH recomendou que “a melhor medida” para evitar violência e mortes letais é proibir as forças policiais de portar armas de fogo e munições de chumbo nas operações de controle dos protestos sociais.<sup>775</sup> Os Estados têm o dever de “implementar mecanismos para proibir efetivamente o uso da força letal como recurso em manifestações públicas”.<sup>776</sup> A proibição do porte de armas de fogo no contexto de protesto social não só ajuda a evitar o uso indevido da força letal, mas também é importante para a proteção do direito de protesto, pois a presença de armas de fogo em uma reunião pode ser percebida como uma ameaça ou provocação,<sup>777</sup> causando um efeito inibidor (chilling effect), sobre o direito de protesto e direitos relacionados.

Para casos extremos e excepcionais, em que há uma situação de risco iminente à vida ou integridade física, as operações podem contemplar a disponibilidade de armas de fogo “em algum lugar fora do raio de ação da manifestação” e “deve existir normativas explícitas sobre quem tem o poder de autorizar seu uso e as formas pelas quais essa autorização fique devidamente documentada”.<sup>778</sup>

Como a Anistia Internacional apontou em suas Diretrizes para a Aplicação dos Princípios Básicos da ONU, a marco operacional dos Estados deve, além de reiterar o princípio de “proteção da vida”, incluir instruções para uma série de situações que os funcionários das forças de segurança podem enfrentar e como responder a elas.<sup>779</sup> Assim, a Anistia Internacional explica que, mesmo no caso de um ataque potencialmente letal, “uma resposta com meios

---

<sup>774</sup> CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 81. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 114; ONU, Conselho dos Direitos Humanos, *La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*, cit., pars. 10-11; ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., par. 61.

<sup>775</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 117.

<sup>776</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, cit., par. 68; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*, cit., par. 201; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 81. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 114.

<sup>777</sup> Ver Anistia Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., par. 7.4.3.

<sup>778</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 118.

<sup>779</sup> Anistia Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley - Versión corta*, cit., p. 13.

menos letais deve ser considerada, se for provável que sejam eficazes e não aumentem o risco” para as forças de segurança e também que o princípio de “proteção da vida” exige que, em caso de dúvida, as forças de segurança não utilizem suas armas de fogo.<sup>780</sup>

### **Síntese dos parâmetros internacionais**

A normativa deve proibir o uso de força letal no contexto de protestos.

- Deve estabelecer que, em geral, armas de fogo e munições de chumbo não podem ser portadas em protestos.
- Se o porte de armas de fogo for autorizado, deve ser estabelecido dentro de um raio limitado fora da demonstração.

A normativa deve estabelecer nitidamente o único propósito legítimo para o uso da força letal: quando é estritamente inevitável para proteger a vida ou a integridade física de uma pessoa em face de uma ameaça iminente.

- Deve estabelecer que as forças de segurança não podem recorrer ao uso de força potencialmente letal apenas para manter ou restaurar a ordem pública ou para proteger a bens jurídicos, como a propriedade.
- Deve estabelecer que não seja permitido disparar indiscriminadamente contra uma multidão.
- Deve estabelecer que a força letal não pode ser usada para dissolver um protesto.

### **Análise da normativa nacional**

Dada a importância de excluir a força letal como um possível recurso nas manifestações públicas, esta seção se concentra principalmente na revisão da normativa dos seis países estudados para entender se ela contém uma proibição estrita do uso e do porte de armas de fogo. Também analisa brevemente as disposições pertinentes nas normativas estudadas sobre o uso de força letal e sua conformidade com os parâmetros internacionais.

#### **■ Argentina**

Argentina não possui uma normativa pública nacional que proíba o uso de armas letais no contexto de protestos.

---

780 *Ibid.*, p. 35.

A Lei Orgânica da Polícia Federal estabelece que esta força de segurança “pode ostensivamente empunhar suas armas para assegurar a defesa oportuna das pessoas ou direitos de terceiros ou dos próprios”.<sup>781</sup> Embora esta norma não indique se as armas a que se refere são armas letais, o que deveria ser especificado, observa-se que o parâmetro de “defesa oportuna” das pessoas ou direitos, não é o exigido pelos parâmetros internacionais para o uso de armas de fogo, que, como mencionado acima, deve ser a defesa para proteger a vida ou a integridade física de uma pessoa diante de uma ameaça iminente.

Análise da normativa a nível provincial. Os Critérios Mínimos do Chaco estabelecem, de acordo com os parâmetros, que o porte de armas de fogo será proibido “para todo o pessoal da polícia ou das forças de segurança que, devido à sua função na operação, possa entrar em contato direto com os manifestantes”.<sup>782</sup> Além disso, declara que “o pessoal da polícia ou da segurança envolvido em operações de controle de manifestações públicas não deve transportar munições letais”.<sup>783</sup> Da mesma forma, a Lei de Segurança Pública de Buenos Aires proíbe expressamente “o porte de armas de fogo e munições com poder letal” pelo pessoal policial “que, devido à sua função na operação, estão destinados a entrar em contato direto com os manifestantes”.<sup>784</sup>

A Lei de Segurança Pública de Buenos Aires contém diretrizes sobre o uso da “força direta” pelo pessoal da polícia. Esta lei não define o que se entende por “força direta”, embora na seção relevante se refira a “armas de fogo” e também a “outras medidas de força direta” sem explicar o quais são essas outras medidas.<sup>785</sup> Neste ponto particular, a referida normativa se beneficiaria de uma maior clareza sobre o que constitui “força direta”, e se são aplicados diferentes critérios dependendo do tipo de força que está sendo aplicada.

Sobre o uso de armas de fogo como meio de força direta, a Lei de Segurança Pública de Buenos Aires estabelece que as armas de fogo só podem ser usadas “quando outras medidas de força direta não tiverem sido bem-sucedidas ou quando presumivelmente não o serão”.<sup>786</sup> Este último ponto, sobre a presunção de sua falta de utilidade na realização da tarefa, difere da declaração dos Princípios Básicos de que as armas de fogo devem ser usadas

---

781 Presidente Provisório da Nação Argentina, Lei Orgânica da Polícia Federal, cit., artigo 8.

782 Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 7710, cit., Artigo 10.

783 *Idem*.

784 Legislatura da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Sistema Integral de Segurança Pública da Cidade Autônoma de Buenos Aires, cit., artigo 99.

785 *Ibid.*, Capítulo IV.

786 *Ibid.*, artigo 98.

somente quando “medidas menos extremas forem insuficientes para atingir tais objetivos” e não tem nenhuma outra orientação para o pessoal policial, que permita determinar tal suposição. Além disso, a norma não indica que o único propósito legítimo para usar a força letal é a proteção da vida e da integridade física diante de ameaças iminentes. Conforme redigida, a norma poderia implicar que as autoridades policiais podem recorrer a armas de fogo quando armas menos letais não estiverem servindo ao seu propósito, mesmo que esse propósito não seja a proteção da vida ou da integridade física, o que seria contrário aos parâmetros internacionais sobre o uso de força letal.

A norma destaca duas proibições específicas sobre o uso de armas de fogo: 1) contra pessoas que parecem ter menos de 18 anos de idade; e 2) quando coloca em perigo pessoas que manifestamente não estão envolvidas na criação do risco.<sup>787</sup> Em ambos os casos, a norma estabelece como uma exceção à regra que o uso de armas de fogo é permitido quando é o único meio de repelir um perigo grave e iminente para a vida.<sup>788</sup> Esta exceção à regra é confusa à luz dos parâmetros internacionais, pois implica que as armas de fogo podem ser utilizadas em circunstâncias que não representam “um perigo grave e iminente à vida”.

## ■ Brasil

No Brasil não foi encontrada nenhuma legislação que estabeleça a proibição do porte ou do uso de armas de fogo pelos agentes da segurança pública, referindo-se especificamente ao contexto de protesto social. A Resolução com Recomendações sobre o Uso da Força em manifestações estabelece que as armas de fogo não devem ser utilizadas em manifestações ou eventos públicos.<sup>789</sup> Embora não seja uma normativa de caráter vinculante, é importante que o Brasil a inclua em suas recomendações de ação no âmbito dos protestos. Entretanto, por uma questão de clareza e conformidade com os parâmetros e para evitar interpretações errôneas, a disposição deveria proibir o porte de armas de fogo em manifestações públicas, e não apenas o seu uso.

Em geral sobre o uso de armas de fogo, a Portaria Interministerial sobre o Uso da Força estabelece diretrizes para o uso de armas letais pelos

---

787 *Idem.*

788 *Idem.*

789 Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, Resolução 6, Artigo 3.

agentes de segurança pública;<sup>790</sup> de acordo com os parâmetros internacionais, é proibido o uso de armas de fogo contra pessoas, exceto em casos excepcionais de autodefesa ou defesa de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesões graves.<sup>791</sup> Por sua vez, a Portaria define como ilegítimo o uso de armas de fogo contra pessoas desarmadas, em fuga ou contra pessoas que não representam um risco imediato,<sup>792</sup> e contra veículos que violem um bloqueio da via pública da polícia, se isso não representa um risco imediato de morte ou de lesões graves.<sup>793</sup> Finalmente, a Portaria estabelece como prática inaceitável o chamado “disparo de advertência”,<sup>794</sup> e determina que apontar uma arma de fogo para pessoas em meio a procedimentos de abordagem, não pode ser considerado uma prática rotineira ou habitual.<sup>795</sup>

Além disso, a Lei de Armas Menos Letais estabelece que não é legítimo usar uma arma de fogo (i) contra uma pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente um risco imediato de morte ou de lesão a agentes de segurança ou terceiros, e (ii) contra um veículo que desobedeça a um bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente um risco de morte ou lesão a agentes de segurança ou terceiros.<sup>796</sup> Estas disposições relativas ao uso de armas letais estão de acordo com os parâmetros internacionais, na medida em que só podem ser usadas quando estritamente inevitável para proteger uma vida e não, por exemplo, simplesmente para evitar fugas. É claro que, mesmo nos casos em que há risco de vida, as ações das forças de segurança devem responder aos princípios da necessidade e da proporcionalidade.

O Supremo Tribunal Federal examinou a constitucionalidade da Lei de Armas Menos Letais no que diz respeito à limitação do uso de armas de fogo e declarou-a constitucional, afirmando que “A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu”.<sup>797</sup> Neste sentido, a Corte estabeleceu que a Lei sobre Armas Menos

---

790 Ministério da Justiça do Brasil, Portaria que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, cit., Anexo I.

791 *Ibid.*, anexo I, artículo 3.

792 *Ibid.*, anexo I, artículo 4.

793 *Ibid.*, anexo I, artículo 5.

794 *Ibid.*, anexo I, artículo 6.

795 *Ibid.*, anexo I, artículo 7.

796 Congresso Nacional do Brasil, Lei 13.060, cit., art. 2º, par. único (I).

797 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.243 DF, ADI 5243/DF, Rel. Acórdão Min, Edson Fachin, j. 11.4.2019, pág. 1, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750429327>: “A proporcionalidade no uso da força por parte

Letais apoia os Princípios Básicos da ONU, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade no uso da força pelos agentes de segurança, e assim protege o direito à vida, protegendo toda e qualquer pessoa de ser arbitrariamente privada de sua vida.<sup>798</sup>

## ■ Chile

No Chile, o Decreto 1364 sobre o Uso da Força não se refere ao uso de armas letais no contexto específico de protesto social. Com relação ao uso de armas letais na manutenção da ordem pública, o decreto estabelece que “os funcionários policiais devem evitar o uso intencional de armas letais, preferindo o uso de elementos ou medidas menos prejudiciais para alcançar seus objetivos”.<sup>799</sup> Esta norma não reflete o estabelecido nos parâmetros internacionais a respeito de que o uso intencional de armas letais deve ser limitado a quando é estritamente inevitável para proteger uma vida.

Diferentemente do Decreto 1.364 sobre o Uso da Força, a Circular Carabineros nº 1832 integra o caráter de excepcionalidade que rege o uso de armas letais mais de acordo com o direito internacional, afirmando que é “uma medida extrema, aceitável somente em circunstâncias excepcionais que envolvam perigo iminente de morte ou ferimentos graves ao Carabiniereiro ou a qualquer outra pessoa”.<sup>800</sup> A circular detalha que “não deve ser usada para uma demonstração de força, mas deve ser usada para neutralizar imediatamente uma agressão potencialmente letal, sempre levando em consideração a proteção de terceiros pessoas alheias à situação, abstendo-se, se possível, de usá-la”.<sup>801</sup> Esta parte da normativa explica claramente, e de acordo com os parâmetros internacionais, que a força letal não pode ser usada para demonstrações de força como, por exemplo, disparar indiscriminadamente contra uma multidão.

A Circular Carabineros No. 1832 também inclui entre os protocolos Carabineros, o Protocolo 2.9 sobre o uso de armas de fogo, que reitera os quatro princípios que regem o uso de armas de fogo na normativa chilena (legalidade, necessidade, proporcionalidade e responsabilidade) e enfatiza que seu

---

dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu”.

798 *Ibid.*, pp. 19 e 20.

799 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Decreto Supremo 1364, cit., Artigo 1. (3).

800 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular No. 1832, cit., III.

801 *Idem.*

uso é uma medida extrema.<sup>802</sup> A Circular Carabineros No. 1832 e o Protocolo 2.9 estabelecem que essas armas só podem ser utilizadas em “circunstâncias excepcionais que envolvam perigo iminente de morte ou lesões graves, seja para o Carabiniero ou para qualquer outra pessoa”, e que, uma vez cessada a situação, as armas de fogo não devem ser utilizadas.<sup>803</sup>

Este protocolo também estabelece que todos os esforços devem ser feitos para evitar o uso de armas de fogo, especialmente contra crianças e adolescentes.<sup>804</sup> No entanto, essa linguagem genérica e vaga, referindo-se a “todos os esforços para evitar seu uso”, ao invés de proibir seu uso em termos específicos ou referindo-se aos princípios da necessidade e proporcionalidade, não atende às normas de restrição máxima de armas de fogo, especialmente quando se trata da proteção dessa população que é particularmente vulnerável ao uso da força.<sup>805</sup> Em resposta a um incidente fora do contexto de protesto social, a Unicef e o Escritório Regional para a América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNU-DH), instaram o Estado chileno a rever e reformular os protocolos policiais que regulam os procedimentos que envolvem crianças e adolescentes para alinhá-los aos parâmetros internacionais dos direitos humanos, observando que “nenhuma situação justifica o uso de armas de fogo pelos Carabineros para conter incidentes envolvendo menores, especialmente se eles envolvem crianças e adolescentes que estão sob a proteção do Estado”.<sup>806</sup>

## ■ Colômbia

A normativa colombiana restringe expressamente o uso de armas de fogo pelas forças de segurança em suas intervenções em manifestações pacíficas. O Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força estabelece especificamente que “o pessoal uniformizado da Polícia Nacional, que intervém em

---

**802** Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit. Anexos - Ordem Geral n.º 2635, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública: 2. Restauração da Ordem Pública; 2.9. Uso de armas de fogo. Princípios (1) (2) (3) (4) (5).

**803** *Ibid.*, princípio (1).

**804** *Ibid.*, etapa (2).

**805** ONU, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., artigo 3(c).

**806** Unicef-Acnudh, Comunicado de Imprensa, “Unicef e Acnudh solicitaram a adaptação dos protocolos policiais aos tratados internacionais dos direitos humanos”, 19 de novembro de 2020, <https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/unicef-y-acnudh-solicitaron-adequar-los-protocolos-policiales-los-tratados>.

manifestações públicas e pacíficas, não pode utilizar armas de fogo na prestação do referido serviço”.<sup>807</sup> Para maior clareza, e de acordo com os parâmetros, a normativa deve especificar que não é apenas o uso, mas também o porte de armas de fogo que é proibido. Isto fica claro no Protocolo sobre o direito de reunião que afirma que “os funcionários envolvidos nos serviços de acompanhamento, prevenção e intervenção em manifestações e controle de distúrbios, não devem portar armas de fogo”,<sup>808</sup> o que é mais claro do que o disposto no Decreto 003 do Protocolo sobre o Uso da Força, ao proibir expressamente o porte de armas de fogo no serviço policial para manifestações.

Quanto ao uso de armas letais, o Regulamento da Polícia sobre armas menos letais estabelece que, quando o funcionário é confrontado com resistência reativa, “as armas de fogo podem ser usadas em autodefesa ou defesa de outras pessoas, em caso de perigo iminente de morte ou ferimentos graves, ou com o propósito de impedir a prática de um crime particularmente grave envolvendo uma séria ameaça à vida”.<sup>809</sup> Mais adiante, o mesmo Regulamento aponta que as armas de fogo podem ser usadas “como último recurso no uso diferenciado e proporcional da força, e somente em eventos onde a vida do policial ou de terceiros esteja em perigo iminente”.<sup>810</sup> Ao limitar o possível uso de armas letais a circunstâncias de perigo iminente à vida de uma pessoa, a normativa colombiana alinha seu uso de acordo com os parâmetros internacionais, embora poderia ser mais clara, em termos de que o uso de força letal só se aplica nos casos em que medidas menos extremas são insuficientes.<sup>811</sup> A esse respeito, a definição do princípio da necessidade no Regulamento<sup>812</sup> afirma expressamente que se aplica às armas de fogo, o que deve proporcionar maior clareza para orientar as forças de segurança.

A recente sentença da Corte Suprema de Justiça da Colômbia sobre o uso da força, referida *supra*,<sup>813</sup> apontou a importância de as forças de segurança estarem conhecerem a normativa sobre armas letais e “não letais” e serem adequadamente capacitadas para que, diante de eventos nos quais

---

807 Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 35.

808 Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit., p. 21, numeral 8.

809 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 13, numeral 3.

810 *Ibid.*, artigo 14.

811 ONU, *Principios básicos*, cit., princípio 9.

812 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, cit., artigo 7.

813 Ver *supra* seção “Marco normativo interno e princípio da legalidade”.

devem decidir sobre o uso da força, tenham os elementos de julgamento para fazê-lo.<sup>814</sup> Sobre os fatos analisados, o tribunal observou que as ações das forças policiais - e no caso específico, as ações particulares do Esmad, que serão abordadas na seção “Uso das forças militares ou militarizadas em contextos de protesto” deste capítulo - podem constituir uma:

... grave ameaça, quando armas ou elementos letais à vida ou irracionais são utilizados, com a capacidade de causar danos irremediáveis a pessoas que, no contexto do exercício dos direitos de reunião e manifestação pública e pacífica, protestam com um objetivo legítimo, se não forem tomadas medidas racionais e democráticas para impedir seus excessos, num quadro pluralista que preserve o direito ao dissenso pacífico.<sup>815</sup>

## ■ Honduras

Na Honduras, nenhum tipo de proibição ou restrição de armas de fogo em protestos sociais foi encontrada nos regulamentos. A Lei de Polícia e Convivência Social reproduz exatamente o texto do Princípio 9 dos Princípios Básicos da ONU sobre quando as armas de fogo podem ser usadas:

... em autodefesa ou em defesa de outras pessoas, em caso de perigo iminente de morte ou lesão grave, ou para evitar a prática de um crime particularmente grave envolvendo uma ameaça grave à vida, ou para deter uma pessoa que apresente perigo e resista à autoridade, ou para impedir sua fuga, e somente se as medidas menos extremas forem insuficientes para atingir esses objetivos. Em qualquer caso, o uso intencional de armas letais só pode ser feito quando estritamente inevitável para proteger uma vida.<sup>816</sup>

Deve-se notar aqui que o Princípio 9 dos Princípios Básicos da ONU reflete, de forma semelhante ao Princípio Básico 5 discutido *supra*,<sup>817</sup> diferenças de tradução entre a versão original em inglês<sup>818</sup> e a versão traduzida

---

**814** Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sentença STC7641-2020, cit., p. 133.

**815** *Ibid.*, p. 108.

**816** Congresso Nacional de Honduras, Lei de Polícia e Convivência Social, cit., artigo 40.

**817** Ver Capítulo I.

**818** O Princípio Básico 9 declara: “Law enforcement officials shall not use firearms against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority, or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives.

em espanhol, que infelizmente não são insignificantes e são particularmente preocupantes quando, como no caso de Honduras, o texto é reproduzido na íntegra. Como a Anistia Internacional explica, na versão em espanhol, o Princípio Básico 9 “pode ser entendido como se o elemento de autodefesa estivesse separado de uma situação de ameaça de morte ou lesão grave”, enquanto na versão original em inglês é claro que “a ameaça de morte ou lesão grave é, de fato, a característica indispensável das situações de autodefesa ou defesa de outras pessoas em que o uso de armas de fogo pode ser considerado, não uma situação distinta”.<sup>819</sup>

Em relação ao ponto estabelecido nos Princípios Básicos e na normativa hondurenha sobre o uso de armas de fogo para deter uma pessoa que represente perigo e se resista, a Relatoria da ONU sobre Execuções Extrajudiciais observou que “é problemático estabelecer distinções rígidas entre os motivos para a limitação do direito à vida sob as categorias de autodefesa, detenção e controle de distúrbios”.<sup>820</sup> A referida Relatoria propõe que, quando as Nações Unidas revise o Código de Conduta e os Princípios Básicos, bem como outros instrumentos, “o princípio supremo em relação ao uso de armas letais pelos agentes da ordem deve ser a autodefesa”.<sup>821</sup>

Por sua vez, a Lei Orgânica da Polícia Nacional, em seu artigo sobre o uso da força e das armas de fogo, estabelece que o uso de armas regulamentares “só é legítimo quando existe um risco grave, iminente ou racional para a vida ou a integridade física dos membros da força policial, de um detido ou de terceiras pessoas”, o que parece estar de acordo com os parâmetros internacionais, embora não defina o que significa “racional”.<sup>822</sup> Além disso, esta lei também autoriza seu uso “de forma dissuasiva quando existem motivos razoáveis para acreditar que uma grave alteração da ordem pública está prestes a ocorrer” ou “é necessário impedir a prática de um crime e não estão disponíveis outros meios eficazes e menos perigosos”.<sup>823</sup> Esta última é completamente

---

In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life”, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>.

**819** Anistia Internacional, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, cit., p. 52.

**820** ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns*, A/HRC/17/28, cit., par. 138.

**821** *Ibid.*, pars. 138 e 139.

**822** Congresso Nacional de Honduras, Lei Orgânica da Secretaria de Estado no Gabinete de Segurança e da Polícia Nacional de Honduras, cit., artigo 41.

**823** *Idem.*

contrária aos parâmetros internacionais que estabelecem que as forças de segurança não podem recorrer ao uso da força letal meramente para restaurar a ordem pública ou para impedir a prática de um crime se este não representar uma ameaça iminente à vida ou à integridade física.

## ■ México

No México, com relação às ações das forças de segurança em manifestações e reuniões públicas, a Lei Nacional sobre o Uso da Força dispõe que “por nenhuma razão, as armas poderão ser usadas contra quem participar de manifestações pacíficas ou reuniões públicas com objeto lícito”.<sup>824</sup> Quanto a esta disposição, em primeiro lugar, embora se possa inferir que este artigo se refere a armas letais, o termo “armas” é ambíguo e a lei deveria ser mais clara sobre este ponto, especialmente porque o uso de armas menos letais em uma reunião pacífica também não seria apropriado. Em segundo lugar, a norma se refere ao uso e não ao porte de armas letais. Em terceiro lugar, como mencionado *supra*,<sup>825</sup> a Lei Nacional não é clara sobre o que constitui nem como é determinado o “objeto lícito” da reunião, deixando ao critério das forças de segurança interpretar se a finalidade de uma reunião é legal ou não e, com base nisso, utilizar armas de fogo. Além disso, está estabelecido nos parâmetros internacionais que o uso da força não prossegue simplesmente porque uma reunião é ilícita sob o direito interno.<sup>826</sup> A proteção das manifestações no direito internacional baseia-se em seu caráter pacífico e não em sua licitude, e isto é ainda mais relevante quando o uso da força é letal.<sup>827</sup> Isso foi explicado pela Anistia Internacional em um relatório *amicus curiae* perante a Suprema Corte de Justiça da Nação do México, observando que

... a licitude de uma reunião não seria suficiente para autorizar o uso da força, exceto por alguma razão suficientemente convincente, como a proteção da vida ou integridade das pessoas, pois mesmo que uma pessoa cometa atos de violência durante uma manifestação, isso não deve dar origem a violações dos direitos humanos.<sup>828</sup>

---

**824** Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., artigo 27.

**825** Ver *supra* seção “Reunião pacífica”.

**826** *Idem*.

**827** Ver, por exemplo, ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., par. 75.

**828** Amnistia Internacional, Memorial em direito como *Amicus Curiae* – Ação de Inconstitucionalidade 64/2019 perante o Supremo Tribunal de Justiça da Nação do México, cit., p. 18.

Por todas essas razões, a disposição em questão não está de acordo com os parâmetros internacionais.

Sobre a força letal em geral, a Lei Nacional de Uso de Força define as armas letais como “aquelas que, por seu desenho e mecanismo, causam ou são susceptíveis de causar lesões graves e a morte”.<sup>829</sup> A lei também estabelece que o uso de força letal é presumido quando uma arma de fogo é usada contra uma pessoa.<sup>830</sup> Quanto ao momento de seu uso, a lei estabelece que a força letal será “um último recurso em qualquer operação”<sup>831</sup> e somente em caso de “resistência de alta perigosidade”<sup>832</sup>. A “resistência de alta perigosidade” é definida na lei como a

... conduta de ação ou omissão realizada por uma ou mais pessoas, usando a violência, a intimidação ou a ameaça com ou sem armas para causar ferimentos graves ou morte a outra ou outras ou a membros das instituições de segurança, recusando-se a obedecer a ordens legítimas comunicadas diretamente pelos sujeitos obrigados, que se identificaram previamente como autoridade.<sup>833</sup>

Embora a “resistência altamente perigosa”, de acordo com a Lei, inclua a resistência que pode causar ferimentos graves ou morte, o conceito é impreciso, pois inclui comportamentos de omissão, intimidação ou ameaça, bem como a recusa em obedecer a ordens, o que parece sugerir que a força letal poderia ser usada para evitar uma série de condutas que vão além da prevenção de morte ou lesões graves.<sup>834</sup> Essa mesma observação se aplica para o recém-emitido Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, que também carece de clareza quanto ao princípio de proteção da vida e à aplicação dos princípios de necessidade e proporcionalidade. Por exemplo, inclui como algumas das situações em que os oficiais podem usar as armas de fogo a detenção ou prevenção de fuga de uma pessoa “que oponha resistência a um objetivo lícito do agente e represente um perigo para sua vida ou a vida de terceiros” e “qualquer outra situação que corresponda a agir em defesa da vida das pessoas”.<sup>835</sup> Opor

---

829 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 3 (IV).

830 *Ibid.*, artigo 9 (V).

831 *Ibid.*, artigo 13.

832 *Ibid.*, artigo 10 (III).

833 *Idem.*

834 *Idem.*

835 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, cit., pp. 477-478.

resistência a um objetivo lícito, como explicado acima, seria irrelevante na consideração do uso de força letal e o protocolo deveria tornar mais claro que o uso de armas letais só estaria permitido para evitar morte ou ferimentos graves.

O Protocolo nacional também estabelece que quando há uma agressão real, presente ou iminente contra a vida de outras pessoas ou do agente, “a força potencialmente letal pode ser usada, mesmo que não tenham sido esgotados os meios de dissuasão, persuasão, controle físico e os menos letais”.<sup>836</sup> O conceito de “agressão potencialmente letal”, utilizado pelo protocolo para descrever a situação que dá origem ao uso de recursos potencialmente letais, é diferente do conceito de “resistência de alta perigosidade” usado na Lei nacional, que, sem explicação ou esclarecimento, pode causar confusão para as forças de segurança. Além disso, permitir o uso da força letal sem esgotar outros meios é contrário ao princípio da necessidade absoluta, que exige não só que o uso da força seja o último recurso, mas que também não existam outros meios menos prejudiciais para proteger a vida ou a integridade pessoal.

Além das disposições acima mencionadas, a Lei Nacional sobre o Uso da Força também estabelece que os agentes das forças de segurança “têm o direito de responder a uma agressão usando força letal quando sua integridade física estiver em perigo iminente com risco de morte”.<sup>837</sup> Tanto a Lei Nacional quanto o Protocolo fornecem uma lista de seis ações que são consideradas “ameaças letais iminentes”: 1) “apontar o cano de uma arma de fogo ou uma réplica de uma arma de fogo na direção de uma pessoa”; 2) “não soltar uma arma de fogo ou uma réplica de uma arma de fogo após aviso claro”; 3) “colocar em perigo a integridade física de uma pessoa com uma arma afiada”; (4) “acionamento do gatilho de uma arma de fogo”; (5) “carregar ou manusear um explosivo real ou réplica do mesmo”; ou (6) realizar “ações destinadas a perturbar objetos ou sistemas que possam ter um efeitos letais ou incapacitante sobre uma ou mais pessoas”.<sup>838</sup>

Embora a ideia de apresentar exemplos concretos para melhor orientar as forças de segurança no seu trabalho seja positiva e possa certamente ajudar a compreender melhor as inúmeras situações que podem surgir no seu trabalho, pode ser uma questão mais adequada para protocolos de atuação e

---

836 *Ibid.*, p. 477.

837 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., artigo 29.

838 *Ibid.*, Artigo 7. Ver também Secretaria de Segurança e Proteção Cidadã, Protocolo Nacional sobre o Uso da Força, cit., p. 477.

capacitação do que para a legislação, e deveria ficar mais claro que os exemplos não constituem uma lista exaustiva. Esse é um ponto da Lei Nacional que a Anistia Internacional analisa detalhadamente em seu *amicus curiae* perante a Suprema Corte de Justiça no processo de inconstitucionalidade, dos quais três pontos principais podem ser destacados. Primeiro, que uma lista fechada pode “colocar em perigo a vida das/os agentes se for considerado que apenas tais cenários podem ser legalmente considerados como uma ameaça letal iminente”.<sup>839</sup> Em segundo lugar, pode haver casos que se encaixam em um dos seis cenários listados, mas não representam uma ameaça que autorize, sob o direito internacional dos direitos humanos, o uso de força letal.<sup>840</sup> Em terceiro lugar, e em relação ao acima exposto, também podem existir cenários incluídos nesta disposição da lei onde, “apesar de se tratar de uma grave ameaça à vida, outros meios podem ser utilizados para responder eficazmente, sem necessidade de recorrer à força letal”.<sup>841</sup>

## Achados

### ***Proibição do uso da força letal***

Dos países analisados, a Colômbia é o único que, em nível nacional e em conformidade com os parâmetros internacionais, proíbe o uso de armas de fogo no contexto de protestos ou manifestações pacíficas. O Brasil, por sua vez, tem normativas que recomendam a não utilização de armas de fogo por agentes de segurança em manifestações públicas; no entanto, não contém uma proibição categórica a esse respeito.

O México, através de sua Lei Nacional sobre o Uso da Força, limita o uso de armas em protestos, embora de forma inconsistente com os parâmetros. Ao proibir o uso de armas em manifestações pacíficas com um “objetivo lícito”, a normativa mexicana restringe o direito de protesto sob o critério de “licitude”, que não é uma diretriz para a qualificação de reuniões ou manifestações de acordo com os parâmetros. Independentemente do motivo da manifestação, as autoridades não devem usar a força para silenciá-la. Como explicado *supra*,<sup>842</sup> em reuniões pacíficas, o uso da força não é apropriado

---

839 Anistia Internacional, Memorial em direito como *amicus curiae* – Ação de Inconstitucionalidade 64/2019 perante a Corte Suprema de Justiça da Nação do México, cit., p. 9.

840 *Idem*.

841 *Idem*.

842 Ver seção “Definição de reunião pacífica e sua relação com o uso da força” neste capítulo.

sob o direito internacional. Isso poderia representar um risco à liberdade de expressão e ao direito à liberdade de reunião pacífica. Além disso, a lei mexicana é ambígua quando se refere a “armas” sem esclarecer se todas as armas ou somente as armas letais são proibidas em manifestações pacíficas. Esta falta de clareza na normativa resulta em uma falta de orientação para a ação policial no desempenho de suas funções.

Argentina, Chile e Honduras não possuem normativas que restrinjam com caráter expesso e generalizado o uso da força letal pelas forças de segurança, no contexto de manifestações públicas.

### ***Proibição do porte de armas letais***

Na Argentina, destacam-se positivamente os casos analisados em nível provincial, onde são estabelecidas proibições expressas na legislação sobre porte de armas e munições letais para todos os agentes que possam entrar em contato com pessoas manifestantes, tanto nos Critérios Mínimos do Chaco quanto na Lei de Segurança Pública da cidade de Buenos Aires.

A Colômbia, em seu Protocolo sobre o Direito de Reunião, proíbe expressamente o porte de armas de fogo por funcionários envolvidos no acompanhamento, prevenção e intervenção em manifestações e controle de distúrbios. Entretanto, como se pode verificar, esta proibição do porte de armas de fogo está estabelecida em uma normativa diferente daquela que estabelece a proibição de seu uso, o que pode ser inconsistente e confuso, e a proibição não está no nível da legislação. Sem dúvida, seria um melhor guia para os agentes das forças de segurança se as normativas fossem coerentes e explícitas na proibição do porte de armas letais em manifestações públicas, e que essa proibição fosse estabelecida no nível legal, como no caso das duas províncias argentinas analisadas, como um complemento necessário à proibição de seu uso.

O Brasil, Chile, Honduras e México não se referem especificamente ao porte de armas letais pelas forças de segurança nas manifestações.

### ***Regulamentação do uso da força letal***

Com relação à forma como os países estudados regulamentam o uso da força letal, é possível observar que:

Na Argentina, a Lei da Polícia Federal usa um critério de “defesa oportuna” que não está de acordo com os parâmetros internacionais.

No Brasil, tanto a Lei sobre Armas Menos Letais quanto a Portaria Interministerial que fornece diretrizes às forças de segurança em nível nacional

sobre o uso da força, incluem disposições em consonância com o critério de proteção da vida estabelecido nos parâmetros internacionais.

No Chile, a normativa de mais alto nível que regulamenta o uso da força, o Decreto 1364, não cumpre os parâmetros internacionais, referindo-se ao fato de que os policiais devem “evitar” o uso intencional de armas letais. Paralelamente, a normativa interna dos Carabineros - Circular No. 1832 e os Protocolos - regulamentam com maior especificidade o uso da força pelos agentes de segurança, restringindo-a em relação a critérios e princípios de acordo com o direito internacional; mas não tem hierarquia legal, em contradição com o princípio da legalidade. A intenção dos regulamentos chilenos de considerar a restrição do uso de armas letais em populações como crianças e adolescentes se destaca; entretanto, nesses casos, para maior clareza, a normativa não deve se referir apenas à intenção de evitar seu uso, mas a proibição deve ser clara e expressa.

Na Colômbia, os regulamentos sobre o uso de força letal estão de acordo com os parâmetros internacionais, mas não estão no nível de lei (nem no nível de decreto), mas no nível de Regulamento policial, pelo qual representa o mesmo problema que o Chile no que diz respeito ao princípio da legalidade.

Em Honduras, a Lei Orgânica da Polícia tem certas limitações no uso de armas letais, mas também permite o uso de força letal de “forma dissuasiva” em graves alterações da ordem pública ou para impedir a prática de um crime, o que é contrário aos parâmetros, pois não respeita o princípio da proteção da vida.

No México, a Lei Nacional sobre o Uso da Força inclui várias disposições contrárias aos parâmetros internacionais. Por exemplo, permite seu uso em casos de “resistência de alta perigosidade”, que é definida de forma ampla e parece incluir uma conduta que não representa necessariamente uma ameaça iminente à vida ou à integridade física. Por outro lado, o Protocolo Nacional de Uso da Força permite o uso da força potencialmente letal mesmo sem ter esgotado outros meios, em violação ao princípio da necessidade absoluta.

## Síntese dos achados

### Proibição do uso da força letal

A Colômbia limita expressamente o uso e o porte de armas letais no contexto de protesto social, de acordo com os parâmetros internacionais. O Brasil também possui normativas que, de acordo com os parâmetros internacionais, recomendam o não uso de armas de fogo em manifestações públicas, mas não são normativas nem legais nem vinculativas. O México limita expressamente o uso de armas em manifestações pacíficas, mas a normativa é ambígua, confusa e contrária aos parâmetros internacionais.

Argentina, Chile e Honduras não possuem normativas nacionais que proibam o uso da força letal no contexto de manifestações públicas; embora tenham sido identificadas boas práticas na província de Chaco e na cidade de Buenos Aires na Argentina, onde a legislação local proíbe o porte de armas de fogo em contextos de protesto social.

### Proibição do porte de armas letais

Na Argentina, destacam-se as boas práticas identificadas nos casos analisados em nível provincial, que contêm proibições expressas em nível legislativo; no entanto, isto não é replicado a nível nacional.

A nível nacional, somente a Colômbia proíbe expressamente o porte de armas de fogo em sua legislação, embora em normativas diferentes daqueles que proibem seu uso, o que pode ser inconsistente e confuso, e a proibição não está a nível legislativo.

O Brasil, Chile, Honduras e México não se referem especificamente ao porte de armas letais pelas forças de segurança durante as manifestações.

### Regulamentação do uso de força letal

No que diz respeito à regulamentação do uso da força letal, são especialmente preocupantes os casos da Argentina, Honduras e México, onde as regulamentações existentes não refletem os parâmetros internacionais. Além disso, o Chile e a Colômbia, embora regulamentem o uso de força letal de acordo com os parâmetros internacionais, não incluem tal regulamentação a nível legal.

## USO DAS FORÇAS MILITARES OU MILITARIZADAS EM CONTEXTOS DE PROTESTO

### Parâmetros internacionais

A jurisprudência interamericana estabelece claramente que os Estados devem observar “extremo cuidado” ao utilizar as forças armadas como elemento de

controle do protesto social.<sup>843</sup> A função de segurança interna corresponde à polícia e não às forças armadas, cuja tarefa é a defesa nacional.<sup>844</sup> Além disso, a história da América Latina em particular demonstra que a intervenção das forças armadas na segurança interna deve ser evitada devido ao risco de violações dos direitos humanos.<sup>845</sup>

Apesar da clareza dos parâmetros internacionais dos direitos humanos a esse respeito, a Corte IDH e a CIDH no Sistema Interamericano, bem como os mecanismos de supervisão dos direitos humanos do sistema universal, têm alertado sobre dois fenômenos que ocorrem na região no âmbito das políticas de segurança cidadã.<sup>846</sup> O primeiro é o uso de forças militares em tarefas de ordem pública, incluindo a gestão de protestos sociais. A segunda é a militarização das forças policiais.

---

**843** Corte IDH, Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México, Sentença de 26 de novembro de 2010, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas, Série C, nº. 220, par. 87, [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_220\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf); Corte IDH, Caso Zambrano Vélez e outros. Equador, cit., par. 51.

**844** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 177; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., par. 101; Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza e outros vs. México, cit., pars. 179, 180; Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) vs. Venezuela, cit., par. 78; Corte IDH, Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México, cit., par. 88.

**845** CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 177; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 37; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., pars. 100-105; ONU, *Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes periódicos presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 de Pacto*, CCPR/CMEX/CO/5, 7 de abril de 2010, par. 11, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8485.pdf>; ONU, *Informe cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores los derechos humanos*, Michel Forst, Visita a México, 24 de janeiro de 2017, p. 4, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>; ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, visita a México, 28 de abril de 2014, par. 21, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931>. CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 177; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., par. 100; CIDH, *Informe sobre violencia, niñez y crimen organizado*, OAS/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, 2 de novembro de 2015, par. 582, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>

**846** ONU, *Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes periódicos presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 de Pacto*, cit., par. 11; ONU, *Informe cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Michel Forst, cit., p. 4, <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>; ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, visita a México, 28 de abril de 2014, par. 21, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931.pdf>; CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 177; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., par. 100; CIDH, *Informe sobre violencia, niñez y crimen organizado*, cit., par. 582.

### ***Participação das forças armadas nas funções de segurança interna***

Com relação ao primeiro fenômeno, a Corte IDH reafirmou em sua jurisprudência como regra geral “que a manutenção da ordem pública interna e da segurança do cidadão deve ser principalmente reservada às forças policiais civis”.<sup>847</sup> A Relatoria Especial da Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais, observou o importante trabalho realizado pela polícia “na proteção da sociedade contra a violência [...] e na salvaguarda dos direitos das pessoas”, enfatizando que o Estado moderno “não pode funcionar sem a polícia”.<sup>848</sup> As forças policiais civis “são as instituições do Estado que mais frequentemente interagem com os cidadãos”, o que, na opinião da CIDH, as torna “insubstituíveis” para o bom funcionamento do sistema democrático.<sup>849</sup>

No caso excepcional em que as forças armadas devem intervir em questões de ordem interna, a Corte IDH delineou recentemente os seguintes requisitos sobre como deve ser sua participação:

- a) Extraordinária, para que qualquer intervenção seja justificada, excepcional, temporária e restrita ao estritamente necessário nas circunstâncias do caso; b) Subordinada e complementar ao trabalho das corporações civis, sem que seu trabalho se estenda aos poderes das instituições de procuração de justiça ou da polícia judiciária ou ministerial; c) Regulamentada, através de mecanismos legais e protocolos sobre o uso da força, sob os princípios da excepcionalidade, proporcionalidade e necessidade absoluta, e de acordo com a respectiva capacitação sobre o assunto; e d) Fiscalizada, por órgãos civis competentes, independentes e tecnicamente capazes.<sup>850</sup>

A Corte IDH desenvolveu estes elementos no contexto do crime organizado, que o Tribunal caracterizou como “uma grave ameaça à comunidade internacional, pois ameaça a segurança, a estabilidade e a governabilidade democrática dos Estados, dificulta seu desenvolvimento e impede a vigência dos direitos humanos das pessoas sujeitas à sua jurisdição”.<sup>851</sup> Assim, fazem

---

<sup>847</sup> Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza e outros vs. México, cit., par. 182. Ver também Corte IDH, Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, cit., pars. 78 e 148; Corte IDH, Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México, cit., par. 88.

<sup>848</sup> ONU, *Informe del Relator Especial Christof Heyns, A/HRC/26/36*, cit., par. 22. Ver CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 176.

<sup>849</sup> CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 49. Ver também CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 175.

<sup>850</sup> Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza e outros vs. México, cit., par. 182.

<sup>851</sup> *Ibid.*, par. 178.

mais sentido os critérios estabelecidos pela Corte em relação aos contextos das manifestações sociais, onde a participação das forças de segurança deve ter como objetivo proteger o exercício do protesto, e a exclusão da participação das forças militares está diretamente relacionada ao interesse social imperativo que o exercício dos direitos ligados ao protesto implica para a vida democrática.<sup>852</sup>

### ***Militarização das forças de segurança interna***

Como observado, a participação de agentes do Estado em questões de segurança pública deve ser reservada aos órgãos civis, pois “a segurança cidadã não pode se basear em um paradigma de uso da força que visa tratar a população civil como o inimigo”, mas deve visar sua proteção.<sup>853</sup> O processo de militarização das forças de segurança pública é contrário a essas normas e, como a CIDH explicou, isso “representa um obstáculo à consolidação de uma política de segurança cidadã”.<sup>854</sup>

A militarização da polícia pode se materializar “em termos do equipamento que utilizam, do treinamento que recebem, dos protocolos que aplicam e da dificuldade em processar e estabelecer responsabilidade criminal para os policiais fazem uso excessivo da força”.<sup>855</sup>

O uso da força como primeiro recurso pelas forças policiais também é característico das formações militarizadas.<sup>856</sup> Como a Corte IDH tem enfatizado, o treinamento militar e policial é substancialmente diferente: o treinamento recebido pelos militares visa derrotar um objetivo legítimo, e não a proteção e controle de civis, treinamento que é específico para as forças policiais.<sup>857</sup> É por isso que é tão importante que as forças policiais sejam regidas

---

<sup>852</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 173; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 38.

<sup>853</sup> Corte IDH, *Caso de Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco vs. México*, cit., par. 167; Corte IDH, *Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, cit., par. 78. Ver também CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, cit., par. 105.

<sup>854</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 180; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 40. Ver também CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, cit., par. 91.

<sup>855</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 180; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 40. Ver também CIDH, *Informe sobre Violencia, niñez y crimen organizado*, cit., par. 91.

<sup>856</sup> CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 180; CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., par. 40.

<sup>857</sup> Corte IDH, *Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, cit., par. 51; Corte IDH, *Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México*, cit., par. 88; Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza e outros vs. México*, cit., par. 179.

por normas e treinamentos que respeitem os direitos humanos e façam referência expressa à natureza excepcional do uso da força, integrando os princípios da legalidade, proporcionalidade e necessidade absoluta.<sup>858</sup>

### **Síntese dos parâmetros**

#### **Participação das forças armadas nas funções de segurança interna**

A função de segurança interna corresponde à polícia e não às forças armadas, cuja função é a defesa nacional. No caso excepcional em que as forças armadas são chamadas a intervir em questões de ordem interna, os Estados devem levar em conta critérios de estrita proporcionalidade, excepcionalidade e devida diligência na salvaguarda das garantias convencionais.

Em particular, qualquer autorização para o uso da força militar em assuntos internos deve ser:

- a. Extraordinária, de modo que qualquer intervenção seja justificada e excepcional, temporária e restrita ao estritamente necessário nas circunstâncias do caso.
- b. Subordinada e complementar, ao trabalho das corporações civis, sem que seu trabalho se estenda às competências próprias das instituições de aplicação da justiça ou da polícia judiciária ou ministerial.
- c. Regulamentada, através de mecanismos legais e protocolos sobre o uso da força, sob os princípios de excepcionalidade, proporcionalidade e necessidade absoluta, e de acordo com o respectivo treinamento na matéria.
- d. Fiscalizada por órgãos civis competentes, independentes e tecnicamente capazes.

Os Estados devem excluir a participação militar ou das forças armadas nos contextos de protesto social.

#### **Militarização das forças de segurança interna**

As forças policiais envolvidas na segurança pública - incluindo os contextos de protesto social - devem ser eminentemente civis, ter a finalidade de proteger as pessoas e ser regidas por normas e treinamentos que respeitem os direitos humanos.

### **Análise da normativa nacional**

Esta seção analisa os dois fenômenos mencionados acima: o uso de forças militares em funções de segurança interna e a militarização das forças de

---

<sup>858</sup> CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo IV.A*, cit., pars. 37 y 50. Ver también CIDH, *Protesta y Derechos Humanos*, cit., par. 177.

segurança, de acordo com as disposições na normativa interna de cada um dos países estudados.

## ■ Argentina

Participação das forças armadas em funções de segurança interna. A Argentina estabelece legalmente o papel das forças armadas na defesa contra agressões de origem externa.<sup>859</sup> Possui um marco legal caracterizado pela independência administrativa entre segurança interna<sup>860</sup> e defesa,<sup>861</sup> e que estabelece “uma diferença fundamental que separa a Defesa Nacional da Segurança Interna”, que deve ser levada em conta para elucidar questões relacionadas com as suas funções.<sup>862</sup> O Decreto que regulamenta a Lei de Defesa Nacional estabelece diretrizes que reforçam a ideia de independência das funções de segurança interna e defesa entre si, estipulando que o “Sistema de Defesa Nacional não pode incluir em sua formulação doutrinária, no planejamento e treinamento, na previsão de aquisições de equipamentos e/ou meios, nem em atividades relacionadas à produção de inteligência, hipóteses, supostos e/ou situações pertencentes ao campo da segurança interna”.<sup>863</sup>

O marco regulatório argentino permite o uso excepcional das forças armadas na segurança interna em três casos específicos: no caso de um pedido do Comitê de Crise para apoiar operações de segurança interna, no caso de um ataque contra a jurisdição militar, e no restabelecimento da segurança interna em casos excepcionais em que o sistema de segurança interna seja insuficiente na opinião do presidente da nação.<sup>864</sup>

Militarização das forças de segurança interna. Com relação ao uso de forças militarizadas na segurança interna, a normativa argentina estabelece

---

**859** Congresso da Nação Argentina, Lei 23.544 de Defesa Nacional, Princípios básicos, Finalidade e estrutura do sistema, Organização das Forças Armadas, Serviço de Defesa Nacional, Organização Territorial e Mobilização, Sancionada em 13 de abril de 1988, B.O. 26/04/1988, artigos 2 e 3, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>. Ver também Poder Executivo Nacional, Decreto 727/2006 da Defesa Nacional, cit., artigo 1.

**860** Poder Executivo Nacional, Decreto 1993/2010, Criação do Ministério da Segurança, 14 de dezembro de 2010, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176543/norma.htm>; Ministério da Segurança Nacional, Portaria 335/2020, Estrutura Organizacional, 6 de março de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226386/20200309>.

**861** Congresso da Nação Argentina, Lei 23.544 de Defesa Nacional, cit.

**862** Congresso da Nação Argentina, Lei 23.544 de Defesa Nacional, cit. Artigos 2 e 4. Ver também Poder Executivo Nacional, Decreto 727/2006 da Defesa Nacional, cit., Artigo 1.

**863** Poder Executivo Nacional, Decreto 727/2006 da Defesa Nacional, cit., Artigo 3.

**864** Congresso Nacional da Argentina, Lei de Segurança Interna, cit., artigos 27-32.

que existem forças de segurança que têm a dupla missão de segurança interna e de contribuir para a defesa nacional. Assim, a Gendarmeria Nacional e a Prefeitura Naval fazem parte do sistema de segurança interna do país<sup>865</sup> e do sistema de Defesa Nacional<sup>866</sup>. Tanto a Gendarmeria quanto a Prefeitura Naval têm origem militar, e até 1991 faziam parte das estruturas do Ministério da Defesa, sob a subordinação hierárquica dos comandos das forças armadas.<sup>867</sup> Posteriormente, e como resultado da reforma introduzida pela Lei de Segurança Interna, eles passaram a fazer parte da estrutura administrativa do Ministério da Segurança, como parte do sistema de segurança interna instituído pela Lei de Segurança Interna.<sup>868</sup> Ambas as forças têm leis reguladoras específicas que estabelecem suas funções, que incluem funções de segurança interna e, no caso da Gendarmeria, especificamente estabelecida por lei, a possibilidade de intervir na ordem pública. A Prefeitura Naval Argentina é definida como uma força de segurança<sup>869</sup> com funções de autoridade marítima que incluem as de polícia de segurança da navegação, polícia de segurança e polícia judiciária;<sup>870</sup> enquanto a Gendarmeria Nacional Argentina é legalmente definida como uma força de segurança militarizada,<sup>871</sup> que tem o poder de “intervir para reprimir a alteração da ordem pública, ou quando esta é subvertida, ou quando sua magnitude excede as possibilidades de controle

---

**865** *Ibid.*, artigo 7.

**866** Congresso da Nação Argentina, Lei 23.554 de Defesa Nacional, cit., artigo 9.

**867** Ver, por exemplo, Presidente da Nação Argentina, Lei da Gendarmeria Nacional, cit., artigo 1: “A Gendarmeria Nacional é uma força de segurança militarizada, dependente do Comandante em Chefe do Exército”; e Artigo 2: “É missão da Gendarmaria Nacional satisfazer as necessidades inerentes ao serviço policial que compete ao Comandante-em-Chefe do Exército”; Prefeitura Naval Argentina, Lei Geral da Prefeitura Naval Argentina, cit., artigo 2: “A Prefeitura Naval Argentina é a força através da qual exerce o Comando-em-Chefe da Marinha: o serviço de polícia de segurança da navegação e a polícia de segurança e judiciária; parcialmente, a jurisdição administrativa da navegação”; e artigo 3: “A Prefeitura Naval Argentina depende do Comando-em-Chefe da Marinha”.

**868** Congresso Nacional da Argentina, Lei de Segurança Interna, cit., artigo 7; Poder Executivo Nacional, Decreto 1066/04, Modificação da Lei de Ministérios, a fim de transferir as tarefas relativas à segurança interna para a esfera do Ministério do Interior, 20 de agosto de 2004, artigo 6, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97635/norma.htm>; Poder Executivo Nacional, Decreto 1993/10 que cria o Ministério da Segurança Nacional, 14 de dezembro de 2010, Art. 6, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176543/norma.htm>.

**869** Prefeitura Naval Argentina, Lei Geral da Prefeitura Naval Argentina, cit., artigo 1.

**870** *Ibid.*, artigos 2 e 5.

**871** Presidente da Nação Argentina, Lei da Gendarmeria Nacional, cit., artigo 1.

das forças policiais, ou quando adquire as características da guerrilha, em qualquer de suas formas”,<sup>872</sup> por disposição do Poder Executivo Nacional.

Atualmente, e de acordo com a normativa e estrutura administrativa em vigor, essas duas forças de segurança se reportam ao Ministério da Segurança.<sup>873</sup> No entanto, os preceitos legais que regulam as forças e que estão atualmente em vigor não refletem totalmente essas mudanças, uma vez que ambas as leis, as da Gendarmeria e as da Prefeitura Naval, mantêm as regras sobre sua dependência militar - de acordo com a Lei da Gendarmeria, depende do Comandante-em-Chefe do Exército e de acordo com a Lei da Prefeitura Naval, depende do Comandante-em-Chefe da Marinha.<sup>874</sup>

A coexistência das funções de segurança e defesa destes dois corpos com origem militar (a Gendarmeria é, de acordo com sua lei atual, uma força de segurança “militarizada”), é problemática à luz dos parâmetros que estabelecem que as forças envolvidas na segurança pública devem ser eminentemente civis. Além disso, há uma sobreposição normativa contraditória entre si, em relação à dependência hierárquica de ambos as forças.

## ■ Brasil

Participação das forças armadas em funções de segurança interna. O Brasil estabelece em seus preceitos constitucionais que as forças armadas são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Força Aérea, cuja principal função é defender a pátria, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um desses poderes, de “lei e ordem”.<sup>875</sup> A legislação brasileira reproduz a disposição constitucional, afirmando que as forças armadas podem ser empregadas na defesa da pátria, na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e em operações de paz. Da mesma forma, estabelecendo

---

<sup>872</sup> Ibid., artigo 3, inciso i).

<sup>873</sup> Ver Poder Executivo Nacional, Decreto 1066/04, Modificação da Lei de Ministérios, cit., art. 6; Poder Executivo Nacional, Decreto 1993/10 que cria o Ministério da Segurança Nacional, cit., art. 6; Sede do Gabinete de Ministros, Mapa do Estado. Organograma do Ministério da Segurança. administração centralizada, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/011.pdf>; ver também Ministério da Segurança, Organograma da Prefeitura Naval Argentina, Administração Descentralizada, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/pna.pdf>; e Ministério de Segurança, Organograma da Gendarmeria Nacional Argentina, Administração Descentralizada, <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/gna.pdf>.

<sup>874</sup> Presidente da Nação Argentina, Lei da Gendarmeria Nacional, cit., artigo 1; Prefeitura Naval Argentina, Lei Geral da Prefeitura Naval Argentina, cit., artigo 3.

<sup>875</sup> Assembleia Nacional Constituinte do Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, cit., artigo 142.

os limites de ação, realizarão episodicamente, em uma área previamente estabelecida e por um tempo limitado, as ações preventivas e repressivas necessárias para garantir os resultados das operações na proteção da lei e da ordem.<sup>876</sup> Uma Portaria de 2014 do Ministério de Estado da Defesa estabelece diretrizes para o planejamento e emprego das Forças Armadas nas chamadas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), operações militares determinadas pelo Presidente da República e conduzidas pelas forças armadas com as características mencionadas *supra* (episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado), que visam preservar a ordem pública e a segurança das pessoas e bens em situações de exaustão dos instrumentos previstos no Artigo 144 da Constituição.<sup>877</sup> A portaria estabelece que o uso da força nas operações de GLO deve obedecer aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e legalidade.<sup>878</sup>

Militarização das forças de segurança interna. A Constituição brasileira estabelece que a segurança pública é exercida pelos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia militar e corpo de bombeiros militares, e polícias penais federal, estaduais e distrital.<sup>879</sup> As competências relativas à segurança pública estão distribuídas entre os diferentes órgãos e são as polícias militares estaduais e do Distrito Federal, subordinadas aos governadores dos estados e do Distrito Federal, que são responsáveis pela vigilância policial e pela preservação da ordem pública.<sup>880</sup> Assim, o Brasil possui um sistema institucionalizado de segurança pública composto por polícias militares, o que é contrário aos parâmetros internacionais mencionados.

---

**876** Presidência da República do Brasil, Lei Complementar 97, Dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparação e o emprego das Forças Armadas, 09 de junho de 1999, artigo 15, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm). Ver também Presidência da República do Brasil, Decreto 3.897, Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências, 24 de agosto de 2001, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm), que autoriza expressamente o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, em situações em que se presume eventual perturbação da ordem, como em eventos oficiais ou públicos, e destaca que os instrumentos previstos na Constituição devem ser esgotados e que tal emprego deve ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível.

**877** Ministério da Defesa, Portaria Normativa 186/MD, 31 de janeiro de 2014, artigo 1.4, [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/483786/mod\\_resource/content/1/Portaria%20MD\\_2%20Ed\\_%20Garantia%20da%20Lei%20e%20da%20Ordem\\_Jan%202014.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/483786/mod_resource/content/1/Portaria%20MD_2%20Ed_%20Garantia%20da%20Lei%20e%20da%20Ordem_Jan%202014.pdf).

**878** *Idem*.

**879** Constituição da República Federativa do Brasil, cit., artigo 144.

**880** *Idem*.

## ■ Chile

Participação das forças armadas em funções de segurança interna. No Chile, a Constituição Política da República estabelece que as forças armadas (Exército, Marinha e Força Aérea), são dependentes do Ministério da Defesa Nacional, “existem para a defesa da pátria e são essenciais para a segurança nacional”.<sup>881</sup> A legislação chilena dá poder às forças armadas para assegurar a ordem pública em situações legalmente estabelecidas: durante os estados de exceção constitucional de sitio, catástrofe e emergência.<sup>882</sup> Ao mesmo tempo, o Decreto 8 de 2020 “estabelece as regras para o uso da força pelas forças armadas em estados de exceção constitucional” e reconhece que tal intervenção deve ser regida pelos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade, gradualidade e responsabilidade; também estabelece deveres como advertência, evitar danos colaterais e de legítima defesa.<sup>883</sup>

Militarização das forças de segurança interna. O Estado chileno, através da Lei Orgânica dos Carabineros, estabelece que tal instituição é “policial técnica e de caráter militar” e depende do Ministério do Interior e Segurança Pública.<sup>884</sup> O corpo é composto tanto por pessoal civil quanto por oficiais de patentes e sua atuação está sujeita aos regulamentos de sua Lei Orgânica, Estatuto, regulamentação interna e Código de Justiça Militar.<sup>885</sup> Assim, seu caráter militar não só é determinado por lei, mas também deriva de seus próprios regulamentos, composição e sistema de justiça aplicável.

## ■ Colômbia

Participação das forças armadas em funções de segurança interna. Na Colômbia, a participação militar em contextos de protesto social é estritamente proibida no Código de Polícia, que estabelece que “as Forças Militares não podem intervir no desenvolvimento de operações de controle, conter ou garantir contenção ou garantia da realização de mobilizações sociais terrestres, exceto nos casos em que são excepcionalmente autorizadas pela Constituição

---

881 Constituição Política da República do Chile, cit., artigo 101.

882 Ministério do Interior, Lei 18.415, Lei Orgânica Constitucional dos Estados de Exceção, 12 de junho de 1985, artigo 5, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29824>.

883 Ministério da Defesa Nacional, Decreto Nacional 008/2020, Normas para o uso das Forças Armadas nos estados de exceção constitucional, 21 de janeiro de 2020, artigo 2, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1142653>.

884 Ministério de Defesa Nacional do Chile, Lei 18.961, Lei Orgânica Constitucional dos Carabineros, 27 de fevereiro de 1990, artigo 1, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>.

885 *Ibid.*, artigos 2, 5 e 6.

e pela lei”.<sup>886</sup> Além disso, destaca que a assistência militar “é o instrumento legal que pode ser aplicado quando eventos de alteração grave da segurança e da convivência a exigirem, ou em face de risco ou perigo iminente, ou para lidar com uma emergência ou calamidade pública, através da qual o Presidente da República pode dispor temporária e excepcionalmente da assistência da força militar”.<sup>887</sup> O Decreto 003 do Protocolo sobre Uso da Força se refere a esta disposição legal ao declarar que “as Forças Militares não intervirão em operações de controle e contenção no âmbito de manifestações públicas, exceto quando estiver prevista assistência militar, de acordo com o disposto do artigo 170 da Lei 1801 de 2016”.<sup>888</sup> Este Decreto não esclarece se esse regulamento, ou qualquer outro, se aplica no caso de que as forças militares intervenham através de assistência militar em manifestações públicas.

Militarização das forças de segurança interna. A Polícia Nacional é o principal órgão responsável pela segurança interna e, de acordo com a Constituição Nacional e a Lei da Polícia Nacional, é um corpo armado permanente, de natureza civil,<sup>889</sup> dependente do Ministério da Defesa,<sup>890</sup> bem como responsável pela segurança cidadã.<sup>891</sup> Dentro da Polícia Nacional existem forças de segurança especializadas; em particular, o Esmad participa em contextos de protesto.<sup>892</sup> A normativa define o Esmad como um corpo de ação encarregado de intervir em situações de “aglomerações públicas quando

---

**886** Congresso Colombiano, Lei 1801, cit., artigo 56.

**887** *Ibid.*, artigos 170.

**888** Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., artigo 36.

**889** Constituição Política da Colômbia, cit., artigo 218; Congresso da Colômbia, Lei 62 de 1993, pela qual se expedem as normas sobre a Polícia Nacional, se cria um estabelecimento público de previdência e bem-estar para a Polícia Nacional, se cria a Superintendência de Vigilância e Segurança Privada e se reveste de poderes extraordinários ao Presidente da República, 12 de agosto de 1993 artigos 1, 5, 9, 10, 12-14, <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1614896>.

**890** Presidente da República, Polícia Nacional, Decreto 4222/2006, que altera parcialmente a estrutura do Ministério da Defesa Nacional, 23 de novembro de 2006, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/funciones-policia-nacional-decreto-no-4222-del-23-11-2006.pdf>.

**891** Ver Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-281-17, Arquivo D-11670, MP Aquiles Arrieta Gómez, 3 de maio de 2017, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-281-17.htm#:~:text=C%2D281%2D17%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20nuevo%20C%C3%B3digo%20de%20Polic%C3%ADa,p%C3%ABlico%20sino%20la%20convivencia%20ciudadana>.

**892** Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 03002 de 29 de junho de 2017, cit., Capítulo VII.

estas resultam em distúrbios, motins e outras situações de violência”;<sup>893</sup> no entanto, as definições que a normativa estabelece em relação aos conceitos de distúrbios<sup>894</sup> e atos de violência,<sup>895</sup> não são claras em relação às circunstâncias qualificadas para a intervenção do corpo especializado. Além disso, o conceito de distúrbio assume que esses eventos “normalmente” têm origem no contexto de reuniões públicas,<sup>896</sup> o que implica um desacordo com os parâmetros que exigem que se presuma o caráter pacífico das reuniões.<sup>897</sup>

Recentemente a CIDH fez um chamado de atenção para a Colômbia como consequência da atuação policial - e em particular a dos membros do Esmad - relacionada a supostas violações dos direitos humanos<sup>898</sup> em contextos de protesto social; eventos que estão atualmente sob a jurisdição do sistema de justiça penal militar.<sup>899</sup> Segundo a Lei 1765 de 2015, crimes cometidos por policiais e militares, tais como homicídios, crimes contra a população civil ou crimes de lesões pessoais, quando considerados relacionados com o serviço, serão julgados pelo sistema de justiça militar.<sup>900</sup> Em seu Relatório Anual de 2015, a CIDH lamentou a entrada em vigor da norma em questão e instou o Estado a adequar o marco normativo aos parâmetros internacionais.<sup>901</sup> Da mesma forma, em 2014, várias Relatorias e outros procedimentos especiais da ONU advertiram que a promulgação da Lei 1765 representaria

---

**893** *Ibid.*, Artigo 21. Ver também Site Oficial da Polícia Nacional da Colômbia, Esquadrões Móveis Antidistúrbios da Polícia Nacional, Funções, <https://www.policia.gov.co/especializados/antidisturbios/funciones>.

**894** Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 03002 de 29 de junho de 2017, cit., artigo 25 (4).

**895** *Ibid.*, artigo 25 (13)

**896** *Ibid.*, artigo 25 (4).

**897** Ver *supra* seção “Reunião pacífica”.

**898** CIDH, *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia*, junio de 2021, pars. 127 e ss., [http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf).

**899** *Idem.*

**900** CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo V*, cit., par. 130. Ver Congresso da Colômbia, Lei 1765, mediante a qual se reestrutura a Justiça Penal Militar e Policial, se estabelecem os requisitos para o desempenho de seus cargos, se implementa a Procuradoria-Geral Penal Militar e Policial, se indicam disposições sobre competência para o trânsito ao sistema penal acusatório, e para garantir seu pleno funcionamento na jurisdição especializada, e outras disposições são emitidas, 23 de julho de 2015, artigos 2 e 8, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201765%20DEL%2023%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>.

**901** CIDH, *Informe Anual 2015 - Capítulo V*, cit., par. 142.

um retrocesso significativo em termos dos direitos humanos,<sup>902</sup> devido à extensão do escopo da jurisdição penal militar.

Apesar da normativa colombiana estabelecer a natureza civil da Polícia Nacional, o fato de estar subordinada às estruturas administrativas de Defesa e aos regimes de controle e justiça militar, afasta a Colômbia dos parâmetros internacionais, pois não respeita o caráter e a regulamentação civil que, uma instituição policial que intervém em questões de segurança pública e especificamente em contextos de protesto, deveria ter.

## ■ Honduras

*Participação das forças armadas em funções de segurança interna.* Em Honduras, por mandato constitucional, as forças armadas podem cooperar “com a Polícia Nacional na preservação da ordem pública”.<sup>903</sup> Além disso, a Constituição estabelece um amplo leque de funções e tarefas para as forças armadas, em cooperação com diversas áreas do Estado. Em particular, afirma-se que cooperarão com as instituições de segurança pública, a pedido da Secretaria de Estado no Gabinete de Segurança, para combater o terrorismo, o tráfico de armas e o crime organizado, bem como na proteção dos Poderes do Estado e do Tribunal Nacional Eleitoral, a pedido deles, em sua instalação e funcionamento.<sup>904</sup> Neste sentido, o Estado hondurenho apresenta um sistema de uso autorizado das forças militares em matéria de segurança interna, em contraste com o que é estabelecido pelos parâmetros internacionais.

*Militarização das forças de segurança interna.* Com relação à militarização das forças policiais, é importante salientar que Honduras criou recentemente a Polícia Militar de Ordem Pública, um corpo eminentemente militarizado, dependente das forças armadas, com as funções de manter e preservar a ordem pública, e autorizado a colaborar nas tarefas desempenhadas pela Polícia Nacional.<sup>905</sup> A integração desta força de segurança não só denota seu

---

<sup>902</sup> ONU, Acnudh, *Carta abierta de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia*, 29 de setembro de 2014, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15116&LangID=S>.

<sup>903</sup> Constituição Nacional de Honduras, cit., artigo 272. Ver também Congresso Nacional de Honduras, Decreto 98-84, Lei Constitutiva das Forças Armadas de Honduras, 2 de agosto de 1984, artigo 1, [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion\\_de\\_la\\_republica.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion_de_la_republica.pdf).

<sup>904</sup> Assembleia Nacional Constituinte de Honduras, Constituição Nacional de Honduras, cit., artigo 274.

<sup>905</sup> Congresso Nacional de Honduras, Decreto 168-2013, Lei da Polícia Militar de Ordem Pública, 23 de agosto de 2013, artigo 1, <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/>

caráter militarizado, mas a lei também lhe concede privilégios característicos das forças armadas, como o fato de serem mantidas em estabelecimentos militares durante seus processos judiciais no caso de cometerem crimes.<sup>906</sup> Com relação à normativa que rege esta Polícia Militar, seu Regulamento refere-se brevemente ao uso da força “somente quando estritamente necessário e na medida exigida para o desempenho de suas funções”.<sup>907</sup> No entanto, não está claro qual que é a normativa que regula o uso da força desta Polícia Militar, sobre o qual o ACNUDH declarou que “na ausência de um marco específico, os funcionários judiciais indicaram informalmente ao ACNUDH que a Polícia Militar da Ordem Pública está sujeita às mesmas normas que a Polícia Nacional”.<sup>908</sup>

## ■ México

**Participação das forças armadas nas funções de segurança interna.** O México exclui a participação das forças armadas das funções de segurança pública através de sua Constituição, cujo artigo 129 estabelece que, em tempos de paz, nenhuma autoridade militar pode exercer outras funções além daquelas que tenham uma conexão exata com a disciplina militar.<sup>909</sup> Isto está em harmonia com a determinação constitucional de que as instituições de segurança pública devem ter caráter civil.<sup>910</sup> No entanto, o mesmo texto constitucional autoriza o presidente, no âmbito de seus deveres de preservação da segurança nacional, a dispor das Forças Armadas para funções de segurança interna.<sup>911</sup> De acordo com este último preceito, o Exército e a Força Aérea têm entre suas missões gerais estabelecidas na legislação, “defender a integridade, independência e soberania da nação, e garantir a segurança interna”.<sup>912</sup> Por

---

[Documents/Ley%20de%20la%20Policia%20Militar%20del%20Orden%20Publico%20\(3,9mb\).pdf.](#)

**906** *Ibid.*, artigo 13.

**907** Secretaria de Defesa Nacional de Honduras, Regulamento da Lei de Polícia Militar para a Ordem Pública, cit., artigo 13 e).

**908** ONU, *Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras*, cit., pp. 36-37.

**909** Constituição Política dos Estados Unidos do México, cit., artigo 129.

**910** *Ibid.*, cit., artigo 21.

**911** *Ibid.*, cit., artigo 89, VI.

**912** Congresso dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Orgânica do Exército e Força Aérea Mexicana, 26 de dezembro de 1986, Artigo 1 (I), (II), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf).

sua vez, a missão da Marinha é “empregar o poder naval da Federação para a defesa externa e contribuir para a segurança interna do país”.<sup>913</sup>

A participação das forças armadas ou militares em funções públicas ou de segurança interna foi ratificada pela Suprema Corte de Justiça do México. Em 1996, o máximo tribunal declarou que “a interpretação histórica, harmônica e lógica do artigo 129 da constitucional, autoriza considerar que as forças armadas podem agir em auxílio das autoridades civis, quando estas últimas solicitarem apoio”; e afirmou que as forças armadas têm poderes constitucionais para agir em questões de segurança pública.<sup>914</sup>

Em 2017, o Congresso mexicano aprovou uma nova Lei de Segurança Pública regulamentando as ações das forças armadas no desempenho de funções de segurança interna,<sup>915</sup> reafirmando a intervenção dos militares em tarefas policiais. No mesmo ano, a lei foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte de Justiça por não respeitar os princípios de excepcionalidade e temporalidade, e estabeleceu “um esquema permanente de participação” das forças armadas em funções de segurança pública.<sup>916</sup>

No entanto, nessa sentença, a Suprema Corte ratificou novamente a participação das forças armadas em questões de segurança pública, afirmando que “as razões que sustentam a inconstitucionalidade da lei não permitem concluir que as forças armadas estão proibidas de exercer funções relacionadas com a segurança pública”, e que, a partir da interpretação harmoniosa dos diferentes artigos constitucionais, pode-se reconhecer que “há certos casos em que as Forças Armadas podem intervir na segurança pública”, mas que isso deve ser excepcional e temporário, e em auxílio das autoridades civis.<sup>917</sup>

---

**913** Congresso dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Orgânica da Marinha Mexicana, 30 de dezembro de 2002, Artigo 1, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249_190517.pdf).

**914** Ação de inconstitucionalidade 1/96, Leonel Godoy Rangel e outros, 5 de março de 1996, onze votos, Orador: Mariano Azuela Güitrón, Secretária: Mercedes Rodarte Magdaleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Tesis: P/J. 38/2000, p. 549, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/3534>.

**915** Congresso dos Estados Unidos Mexicanos, Lei de Segurança Interna, 21 de dezembro de 2017, capítulo terceiro, artigos 17 e ss, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_300519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf).

**916** Corte Suprema de Justiça da Nação, Sentença emitida pelo Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação na Ação de Inconstitucionalidade 6/2018 e seus acumulados 8/2018, 9/2018, 10/2018 e 11/2018 de 15 de novembro de 2018 e publicado no Diário Oficial da Federação em 30 de maio de 2019, número 159, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019).

**917** Suprema Corte de Justiça da Nação, Sentença proferida pelo Tribunal Pleno da Suprema Corte de Justiça da Nação na Ação de Inconstitucionalidade 6/2018, cit., número 150.

Além da normativa acima mencionada, o Acordo de 11 de maio de 2020 autoriza o Presidente da República a utilizar a força armada permanente em tarefas de segurança pública durante o desenvolvimento da estrutura, capacidades e implantação territorial da Guarda Nacional,<sup>918</sup> ordenando que a força armada participe de forma “extraordinária, regulamentada, fiscalizada, subordinada e complementar com a Guarda Nacional nas funções de segurança pública”.<sup>919</sup> Embora este acordo declare que a participação das forças armadas deve ser “extraordinária”, ele também estabelece que será por um período máximo de cinco anos, o que dificilmente é extraordinário ou excepcional. Antes desse acordo, desde 2014, o México contava com o Manual sobre o Uso da Força, aplicável às três forças armadas, “em conformidade com o exercício de suas funções em apoio às autoridades civis”.<sup>920</sup>

*Militarização das forças de segurança interna.* Em termos de militarização das forças policiais, a nova Guarda Nacional está legalmente estabelecida como uma força civil; no entanto, prevê-se que os membros da Polícia Militar e da Polícia Naval (Exército e Corpo da Força Aérea, bem como da

---

**918** Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Decreto que altera, acrescenta e revoga diversas disposições da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, relativas à Guarda Nacional, de 26 de março de 2019, Transitória (Quinto), [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019).

**919** Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Acordo pelo qual as Forças Armadas permanentes estão disponíveis para realizar tarefas de segurança pública de forma extraordinária, regulamentada, supervisionada, subordinada e complementar, de 11 de maio de 2020, Primeiro, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#:~:text=Se%20ordena%20a%20la%20Fuerza,su%20estructura%2C%20capacidades%20e%20implantaci%C3%B3n](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020#:~:text=Se%20ordena%20a%20la%20Fuerza,su%20estructura%2C%20capacidades%20e%20implantaci%C3%B3n).

**920** Secretaria de Defesa Nacional do México, Manual para o uso militar da força, de aplicação comum às três Forças Armadas, 30 de maio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n394.pdf>. Este Manual foi emitido em virtude da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, da Diretiva que regula o uso legítimo da força pelo pessoal do Exército e da Força Aérea do México e do Acordo Secretarial 27 que reforma e acrescenta a Diretiva 003/09 de 30 de setembro de 2009. Ver Congresso dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Orgânica da Administração Federal, artigo 19, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>; Ministério da Defesa Nacional, Diretiva de 23 de abril de 2012, que regulamenta o uso legítimo da força pelo pessoal do Exército e da Aeronáutica mexicanos, em conformidade com o exercício de suas funções de apoio às autoridades civis e em aplicação da Lei Federal de Armas de Fogo e Explosivos, artigo treze, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012); Secretaria da Marinha, Acordo Secretarial 27 pelo qual é alterada e acrescentada a Portaria 003/09, de 30 de setembro de 2009, que regulamenta o uso legítimo da força pelo pessoal naval, no cumprimento de suas funções, em apoio à manutenção do Estado de Direito, de 23 de abril de 2012, artigo terceiro, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579039/DIRECTIVA\\_003\\_2009.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579039/DIRECTIVA_003_2009.pdf).

Marinha, respectivamente<sup>921</sup>), também possam fazer parte da Guarda Nacional, inclusive em posições de liderança.<sup>922</sup> A esse respeito, em 2019, o Comitê contra a Tortura observou “com preocupação a recente nomeação de um oficial militar em processo de aposentadoria como chefe operacional da [Guarda Nacional]”.<sup>923</sup> Assim, a integração da Guarda Nacional está em contradição com os parâmetros internacionais.

## Achados

Argentina, Brasil, Chile e Colômbia regulamentam as ações das forças armadas em funções de segurança interna com diferentes graus de excepcionalidade. Em termos dos parâmetros, a Argentina se destaca dos demais países na medida em que sua normativa enfatiza a diferença fundamental entre defesa nacional e segurança interna. A Colômbia se destaca como o único país cuja normativa sobre protestos apontam expressamente a alternativa existente de assistência militar.

A Constituição do México permite que as forças armadas participem das questões de segurança interna, apesar de a própria Constituição afirmar que as forças armadas em tempos de paz não podem exercer outras funções além das estritamente militares, e que os órgãos que compõem as instituições de segurança pública devem ser de natureza civil. Essa aparente contradição normativa foi abordada pela Suprema Corte de Justiça, que ratificou o poder das forças armadas para exercer funções de segurança pública. Em nível de legislação e outra normativa de nível inferior, o México, por um lado, estabelece certos critérios de excepcionalidade, recuperando os parâmetros estabelecidos pela Corte IDH e, por outro, autoriza o uso das forças armadas em segurança interna, em clara desconsideração a estes critérios.

---

<sup>921</sup> Congresso dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Orgânica do Exército e Força Aérea Mexicana, cit., artigo 103; Estados Unidos Mexicanos, Secretário da Marinha, Acordo Secretarial 041 pelo qual se cria o Batalhão de Polícia Naval, [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5428926](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5428926).

<sup>922</sup> Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Guarda Nacional, 27 de maio de 2019, artigos transitórios terceiro e nono, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf).

<sup>923</sup> ONU, Comitê Contra a Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México*, CAT/C/MEX/CO/7, 24 de julho de 2019, par. 30, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhskud1QxuZpgyQMu26z%2bqrVz9ZS0kOMBM5JQi9l%2fMDbPZfhH87ec5F8ltWrKC533VNMd8lUqiagvLlnlf%2fflp%2ffm4pBDSLILGaJ2fxbgQaKD1>.

Ao contrário da situação em todos os países mencionados acima, a Constituição de Honduras permite a participação das forças armadas em funções da ordem pública, sem estabelecer a natureza excepcional ou estabelecer limitações à sua atuação, o que resulta no descumprimento dos parâmetros internacionais.

Com relação às forças de segurança interna, é notável que em todos os países estudados existem normativas que regulam a participação das forças de segurança militarizadas em funções da ordem pública. Assim, na Argentina, duas forças de segurança, ambas de origem militar, uma das quais mantém esse caráter por lei, fazem parte tanto do sistema de segurança interna quanto do sistema de defesa nacional; no Brasil, a polícia militar é responsável pela preservação da ordem pública nos Estados; no Chile, Carabineros, como força central encarregada da segurança interna, é definida por lei como um corpo militar; na Colômbia, a Polícia Nacional e seu Esmad dependem exclusivamente do Ministério da Defesa e estão sujeitos à justiça militar; em Honduras, uma força policial militar, composta por membros das forças armadas, foi criada para intervir na ordem pública; e no México, a Lei da nova Guarda Nacional prevê que os membros das forças armadas possam fazer parte dessa força. Além disso, na Argentina parece existir uma normativa contraditória com relação à dependência hierárquica de suas forças de segurança, que deve ser revisada e adequada aos parâmetros de forma clara e inequívoca.

Finalmente, existem algumas lacunas nas normativas sobre quais regulamentos regem as forças militares ou militarizadas quando intervêm em manifestações públicas ou quando usam a força, destacando-se a Colômbia no caso da assistência militar e Honduras no caso da Polícia Militar da Ordem Pública.

## Síntese dos achados

### Participação das forças armadas na segurança interna

Argentina, Brasil, Chile e Colômbia regulamentam com caráter excepcional as ações das forças armadas em funções de segurança interna.

O México possui regulamentações contraditórias tanto em nível constitucional quanto legal, que autorizam o uso das forças armadas em segurança interna, sem respeitar os critérios de excepcionalidade estabelecidos pelos parâmetros internacionais.

Honduras, contrariamente aos parâmetros, tem um marco regulatório que autoriza a participação das forças armadas em funções de ordem pública.

### Militarização das forças de segurança interna

Todos os países em análise possuem um marco normativo que inclui e possibilita a participação de forças militarizadas nos sistemas de segurança pública, em contradição com as normas:

- Na Argentina, Brasil, Chile e Honduras, o sistema de segurança pública inclui forças de segurança de caráter militar.
- O sistema mexicano permite a integração das forças policiais encarregadas da segurança pública com os agentes militares.
- Na Colômbia, a polícia está sujeita à estrutura administrativa de Defesa e aos regimes de justiça e controle militar.

# **CAPÍTULO**

## Conclusões, contribuições práticas e recomendações



## CONCLUSÕES

O uso desnecessário e desproporcional da força pelas forças de segurança em nossa região continua sendo um desafio constante; prova disso são os recentes protestos na Colômbia em abril de 2021.<sup>1</sup> Há muitos anos, há uma necessidade constante de que os Estados latino-americanos adaptem com urgência a normativa que rege o uso da força e, ao mesmo tempo, estabeleçam uma nova para preencher as lacunas legais ou as normas insuficientes. Este documento desenvolve os resultados de uma análise detalhada comparando as normativas internas de seis Estados latino-americanos à luz dos parâmetros internacionais dos direitos humanos relativos ao uso da força no contexto de protesto social. Esperamos que este trabalho possa fornecer ferramentas técnicas e jurídicas, pautadas pelo direito internacional dos direitos humanos, para os Estados da região, organizações internacionais e organizações da sociedade civil vinculadas à regulamentação da ação policial no contexto de protestos sociais em nossa região.

A seguir, um resumo de algumas das conclusões que emergem deste estudo, seguido de contribuições práticas para os Estados e recomendações para outros atores importantes.

1. O direito de protesto é reconhecido em todos os Estados, mas existe uma deficiência normativa geral em sua proteção, devido a limitações estabelecidas em nível constitucional, bem como a restrições em instrumentos infralegais, o que é contrário ao direito internacional. O caso colombiano é positivo, pois é o único país que estabelece em sua normativa a presunção do caráter pacífico das reuniões.
2. Na última década, houve um progresso significativo na regulamentação do uso da força – incluindo o contexto de manifestações públicas – dentro dos Estados, o que é positivo e valioso. Destacam-se os esforços para regulamentar o uso da força com um certo nível de especificidade do Brasil, Colômbia, Chile e México; em alguns casos no contexto

---

<sup>1</sup> Ver CIDH, *Observaciones y recomendaciones: visita de trabajo a Colombia*, junho de 2021, [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf).

- particular do protesto social, e em particular no México, que é o único país com legislação sobre o uso da força em nível nacional.
3. O caso da Argentina é preocupante, pois não possui legislação ou outras normativas em nível nacional que regulamentem o uso da força e sejam de acesso público. O Chile também não possui uma normativa em nível legal, mas também restringe o direito de protesto através de decretos e de regulamentações internas de suas forças de segurança.
  4. A regulamentação através de regulamentos administrativos internos das forças de segurança, não cumpre com as obrigações que os Estados têm de estabelecer as regras de atuação das forças policiais em normativa com hierarquia da lei e, além disso, leva à relativização de sua clareza, alcance e obrigatoriedade. Com relação a isto, a multiplicidade de instrumentos normativos leva em alguns casos a regras dispersas e incoerentes entre si.
  5. A falta de transparência e publicidade da normativa atual relacionada ao uso da força em vários países é motivo de preocupação. Os Estados são responsáveis por garantir o acesso público e irrestrito às normativas relacionadas à atuação policial; portanto, a obstrução de acesso e a falta de publicidade das regulamentações representam, em si, uma ação contrária aos parâmetros em matéria de direitos humanos. Além disso, a falta de transparência favorece a discricionariedade na ação policial, dificulta o monitoramento por órgãos e organizações externas à polícia, bem como pelos cidadãos, e representa um desafio para a prestação de contas e a devida diligência nas investigações.
  6. Os princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade, precaução e não-discriminação que devem reger qualquer ação policial que envolva a força não estão suficientemente presentes e adequadamente desenvolvidos em toda a legislação nacional. A inclusão na normativa de critérios que não derivam necessariamente do direito internacional é confusa e pode levar a permitir o uso ilegítimo da força.
  7. A regulamentação insuficiente e inadequada do uso da força no contexto do protesto social é motivo de grande preocupação, mas, sobretudo, a regulamentação quase inexistente do uso de armas menos letais em todos os países (mesmo onde existe regulamentação, ela é totalmente insuficiente e inadequada), especialmente porque são armas menos letais a principal causa de violações dos direitos humanos nesse contexto.

8. Em muitos casos, os regulamentos nacionais autorizam a participação das forças armadas ou da polícia militarizada em funções de ordem pública. O caso de Honduras é particularmente preocupante, já que sua normativa não inclui as restrições que devem ser estabelecidas a esse respeito, a fim de cumprir com os parâmetros internacionais.

## **CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS PARA OS ESTADOS**

### **Com relação ao marco normativo em geral**

- Devem-se garantir que a normativa nacional reflita as diversas obrigações estatais com relação ao direito de protesto: respeitar, facilitar, proteger e garantir.
- As limitações ao direito de protesto, incluindo o uso da força, devem ser regulamentadas pela lei nacional, com escopo e aplicação em todo o território, e de acordo com os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade.
- O marco jurídico do uso da força deve ser apoiado por protocolos ou regulamentos específicos que incluam ações no contexto de protesto social e que incorporem diretrizes claras para as forças de segurança.
- A participação cidadã e a consulta pública devem ser promovidas em todos os processos normativos que envolvam a regulamentação do direito de protesto e do uso da força.
- Os regulamentos sobre o uso da força devem ser publicados. Sua publicidade e conhecimento devem ser particularmente promovidos pelas autoridades estatais.
- No contexto da elaboração das normativas, deve ser solicitada assistência técnica ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), incluindo as relatorias especiais sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, e sobre execuções extrajudiciais, bem como à CIDH e outros órgãos especializados.

### **Com relação ao caráter pacífico dos protestos**

- Uma presunção geral a favor do exercício do protesto, e em particular sobre o seu caráter pacífico, deve ser incorporada na normativa.
- A normativa deve definir o conceito de “pacífico” de forma ampla e “violência” de forma restrita, certificando-se de não introduzir terminologia que não siga os parâmetros internacionais, tais como

- legalidade, ilegalidade e objetivo lícito ou legítimo. A definição de violência deve incluir os aspectos de “generalizada” e danos físicos.
- A normativa deve deixar claro que a violência por parte de algumas pessoas manifestantes não torna a reunião em desprotegida e, além disso, que mesmo nos casos em que a violência generalizada resulta na perda da proteção do direito à reunião pacífica, os agentes estatais são responsáveis pela proteção de outros direitos, como o direito à vida, integridade física, liberdade de expressão, entre outros.
  - A normativa deve deixar claro que, se a manifestação for pacífica, as restrições à intervenção policial devem ser contundentes.

### **Com relação à exigência de notificação prévia**

- O direito de protesto não deve ser limitado por exigências de autorização prévia, ou instâncias de notificação prévia que funcionem como autorizações.
- Devem ser estabelecidas regulamentações claras e um regime homogêneo para regular o aviso prévio de manifestações, a fim de não criar confusão ou contradições que possam implicar limitações ao seu desenvolvimento.
- Deverão rever - e quando apropriado, revogar - todos os regulamentos que são contrários aos parâmetros internacionais e que limitam o acesso ao protesto através da imposição de autorização prévia, seja legal ou de fato.
- Devem reconhecer expressamente em suas normativas a realização de manifestações espontâneas e abster-se de impor exigências que limitem seu desenvolvimento.
- Devem ser previstas na normativa, diretrizes claras que possam orientar as ações dos agentes estatais na garantia e proteção do direito de protesto, mesmo na ausência de autorização.
- Qualquer autorização do uso da força em reuniões pacíficas deve ser proibida, independentemente de serem ou não autorizadas ou informadas sob o regime interno dos Estados.

### **Com relação ao dever dos Estados de facilitar o direito de protesto**

- Devem estabelecer claramente em sua normativa que o objetivo principal da ação policial no contexto do protesto social é a facilitação e não a contenção ou o confronto com as pessoas manifestantes.

- Devem determinar, a nível normativo, a primazia do diálogo no âmbito da ação estatal em contextos de protesto social, especificando sua importância e como se traduz em ações concretas em todas as etapas do protesto, incluindo o período prévio ao início do protesto e quando já tenha sido decidido o uso da força.
- O uso de ferramentas de prevenção, precaução e planejamento das manifestações públicas deve ser incluído no regulamento, definindo-as claramente e explicando as implicações de seu uso. Neste sentido, não somente o escopo do uso da força ou o uso de meios não violentos durante as manifestações deve ser regulamentado, mas antes disso, também devem existir instrumentos e órgãos de planejamento e preparação das operações, recursos para o diálogo com os atores sociais, treinamento e educação do pessoal estatal relacionado, e avaliação de risco, entre outros.
- Deve haver protocolos específicos de ação que forneçam um guia prático para as forças de segurança sobre como lidar com processos complexos no protesto, incluindo as instâncias anteriores ao desenvolvimento da manifestação, tais como planejamento e avaliação de risco, bem como a continuação do diálogo e da mediação mesmo quando a força é utilizada.

### **Com relação aos princípios que regem o uso da força**

- O uso da força - incluindo os critérios e procedimentos aplicáveis ao contexto especial de protesto social ou manifestações pacíficas - devem ser regulamentados por meio de uma lei nacional específica, aplicável em todo o território, e obrigatória para todas as forças de segurança.
- Uma multiplicidade de normativas devem ser evitadas, resultando em duplicação, falta de clareza e possíveis contradições nas regulamentações.
- Os estados federais devem dispor de regulamentos sobre o uso da força em contextos de protestos ou reuniões, através de leis nacionais que estabeleçam parâmetros de cumprimento geral e promovam a adesão das províncias ou estados.
- O uso da força em contextos de protesto social deve ser regulamentado sob critérios de excepcionalidade e de acordo com os princípios de legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade.
- Os princípios que regem o uso da força devem ser definidos de acordo com os parâmetros internacionais.

- Devem estabelecer claramente as circunstâncias que, com especial atenção à absoluta necessidade e proporcionalidade, permitem o uso da força em contextos de protesto social, indicando quais autoridades estão habilitadas a tomar a decisão, quais pressupostos devem ser previamente esgotados, as ações envolvidas, quais agentes estão habilitados a executá-las e as diretrizes aplicáveis ao seu desdobramento.
- Um marco normativo deve ser estabelecido para assegurar que os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade no uso da força sejam observados pelas forças de segurança e outros agentes estatais durante todas as etapas de um protesto social ou manifestação pública, independentemente dos diferentes critérios adicionais e princípios complementares que possam ser desenvolvidos por cada normativa estatal.
- Devem considerar estabelecer, de acordo com as recomendações da Corte IDH no caso *Mulheres Atenco v. México*, um mecanismo de supervisão independente para acompanhar a prestação de contas e o monitoramento do uso da força.

### **Com relação ao princípio da não-discriminação**

- O princípio da não discriminação em relação à ação estatal em contextos de protesto, e especialmente em relação ao uso da força pelas forças de segurança, deve ser claramente incluído nas normas legais.
- As normativas dos Estados devem conter diretrizes para o planejamento e concepção de operações que garantam o exercício do direito de protesto sem discriminação, com especial atenção à proteção das populações vulneráveis.
- Devem ser estabelecidos protocolos específicos sobre contextos de protesto social para orientar as ações das forças de segurança com base no princípio da não-discriminação, e conter diretrizes claras sobre ações voltadas para a proteção especial dos grupos vulneráveis.

### **Com relação ao uso de armas menos letais**

- O uso de armas menos letais no contexto da ordem pública deve ser regulamentado por uma lei nacional específica, obrigatória para todas as forças de segurança e aplicável em todo o território.
- Toda disposição, protocolo, regulamento, manual ou guia que regule o uso de armas menos letais por agentes de segurança deve ser público e acessível. A sua divulgação é particularmente recomendada.

- Devem ser desenvolvidos protocolos e regulamentos específicos sobre o uso de armas letais, incluindo considerações especiais para o contexto de protesto social.
- A terminologia “armas menos letais” deve ser usada ao invés de “armas não letais”, de acordo com a tendência internacional e com o entendimento de que armas ainda menos letais podem representar riscos para a vida. A definição dessas armas na normativa deve também enfatizar o risco para a vida envolvido no seu uso.
- Devem cobrir de forma exaustiva os tipos de armas que são consideradas menos letais, com suas especificações, alcance e riscos correspondentes. Na mesma linha, deve abordar as instruções de uso e as circunstâncias sob as quais elas podem ser usadas.
- Devem ser claramente estabelecidos para todas as armas menos letais que seu uso deve ser regido pelos princípios do uso da força.
- Devem ser tomadas providências para avaliar os equipamentos para o uso da força antes que ele seja selecionado e adquirido pelas forças de segurança para seu uso em manifestações. Devem ser previstas avaliações transparentes e independentes para determinar se os dispositivos estão em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos.
- Devem promover a participação democrática e cidadã e, em particular, a participação de acadêmicos e especialistas, incluindo pessoal médico, nos processos de avaliação de novas armas menos letais para aquisição, incorporação na regulamentação e uso em contextos de protesto.
- Devem ser adquiridos equipamentos somente quando for possível garantir, de forma específica, que cumprem os parâmetros internacionais dos direitos humanos.
- Devem implementar, por meio da normativa, mecanismos de controle técnico civil para fiscalizar e monitorar o uso apropriado de armas menos letais, bem como a eficácia dos processos de formação dos agentes de segurança sobre seu uso, a fim de evitar abuso ou uso indevido dos dispositivos e das táticas.
- Devem ser incorporadas às normativas disposições que focalizem em aquelas pessoas que são particularmente vulneráveis às consequências prejudiciais do uso da força em geral, e aos efeitos de certas armas menos letais em particular, incluindo crianças e adolescentes, mulheres grávidas, adultos idosos, pessoas com deficiências, pessoas vulneráveis em sua saúde mental, e pessoas sob a influência de drogas ou álcool.

Com base nisso, devem considerar o estabelecer restrições e proibições particulares.

- Devem proibir na normativa o uso de qualquer equipamento menos letal em contextos de protesto que contenha um alto risco de dano à integridade ou à vida das pessoas manifestantes ou de terceiros, bem como qualquer equipamento que se considere conter um risco injustificado para fins legítimos. Avaliações contínuas devem ser feitas para garantir que armas menos letais incluídas em seus regulamentos obedçam aos princípios do uso da força.
- Em particular, e como mínimo, devem ser proibidas para uso em manifestações públicas:
  - Chumbos de metal.
  - Atirar vários projéteis ao mesmo tempo.
  - Balas de metal revestidas com borracha.
  - Bastão de polícia com espigões.
  - Lasers projetados para incapacitar visualmente de forma permanente.
  - Armas de energia direcionada capazes de causar ferimentos graves.
- Da mesma forma, a normativa também deve detalhar os riscos específicos de algumas armas menos letais, especialmente no contexto de protestos sociais, como os efeitos indiscriminados do gás lacrimogêneo e o maior risco letal destes se usados em espaços fechados e, com base nisso, considerar proibições específicas.

### **Com relação à proibição da força letal como recurso nos protestos**

- O uso de força letal como recurso nas manifestações públicas deve ser expressamente proibido na legislação, de preferência para maior clareza, referindo-se em particular à proibição do porte de armas letais em tais contextos.
- Devem deixar claro na legislação que a proibição de armas de fogo no contexto de protesto social não é apenas para evitar o uso indevido da força letal, mas também é para proteger o direito de protesto, pois a presença de armas de fogo em uma manifestação pode causar um efeito inibidor (*chilling effect*) sobre este direito e outros direitos relacionados, tais como a liberdade de expressão.
- Os procedimentos policiais envolvendo o uso de força letal, cujo único objetivo legítimo é a proteção da vida e da integridade física diante de uma ameaça iminente, devem ser estabelecidos por lei formal e

material, e devem ser considerados como último recurso a ser aplicado no âmbito dos princípios de legalidade, necessidade absoluta e proporcionalidade.

### **Com relação à participação das forças armadas ou militarizadas em contextos de protesto**

- Uma distinção clara e uniforme deve ser feita, através da legislação nacional, entre as funções de defesa nacional (realizadas pelas forças armadas) e as de segurança pública (realizadas pelas forças policiais).
- Deve-se dispor, por meio de uma lei nacional e com âmbito e jurisdição em todo o território, a proibição expressa do uso das forças armadas na ordem pública, particularmente em contextos de protesto social. No caso excepcional em que as forças armadas devem intervir, a lei deve estabelecer os princípios que devem caracterizar sua participação: extraordinária, subordinada e complementar, regulamentada e fiscalizada. Neste contexto, é importante que as regulamentações que regem as ações das forças armadas em contextos de protesto sejam claras e que elas estejam em conformidade com os parâmetros internacionais de direitos humanos.
- Medidas para desmilitarizar os corpos militares ou militarizados que atuam em contextos de protesto social devem ser incorporadas às normativas, e este processo deve ser acompanhado por reformas abrangentes na área dos direitos humanos.
- A normativa deve obedecer ao direito internacional, regulando as ações das empresas de segurança privada que operam no seu território, especialmente proibindo sua participação na manutenção da ordem pública.

### **RECOMENDAÇÕES ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E À SOCIEDADE CIVIL**

- Nações Unidas devem, como medida fundamental e urgente, corrigir os erros patentes na tradução oficial ao espanhol dos Princípios Básicos 5 e 9, de acordo com o texto em inglês.
- Os órgãos internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos são recomendados a adotar uma abordagem abrangente para a proteção do direito de protesto, envolvendo não apenas os direitos à vida e integridade, mas também os direitos à liberdade de expressão e o direito de reunião.

- Recomenda-se que os organismos internacionais, em particular ao ACNUDH, assim como aos órgãos de tratado, as relatorias especiais das Nações Unidas e a CIDH, que continuem avançando no desenvolvimento e promoção de guias e diretrizes claras sobre o uso da força no contexto do protesto social, com ênfase especial nas armas menos letais, em particular, sobre quais devem ser proibidas e quais os usos que não obedecem aos princípios sobre o uso da força.
- As Organizações não Governamentais (ONGs) e ativistas dos direitos humanos devem observar, analisar e monitorar sobre o estabelecimento das normativas nacionais de acordo com as obrigações estatais de direitos humanos, bem como a aplicação prática de tais regulamentações.
- As empresas privadas devem cooperar com os Estados na disseminação pública das especificações das armas menos letais que produzem e comercializam, em particular enfatizando os riscos específicos de certas armas, bem como de determinados usos.

## **ANEXO**

Uso da força no âmbito  
dos protestos sociais:  
contribuições práticas  
de uma análise comparativa  
das normativas nacionais

## DESCRIÇÃO DA NORMATIVA NACIONAL RELEVANTE POR PAÍS

Esta seção apresenta com mais detalhes as normativas nacionais que foram examinadas nos seis países estudados com relação ao direito de protesto, e ao uso da força pelas forças de segurança na manutenção da ordem pública, incluindo as normativas que regulamentam especificamente o uso da força no contexto do protesto social. Este anexo complementa a seção sobre o Marco Normativo Interno do Capítulo I do relatório, e destina-se a proporcionar mais informações sobre o marco normativo contextual por país.

### ■ Argentina

Na Argentina, a segurança interna é regulada por leis nacionais e provinciais sobre o assunto. A manutenção da segurança interna no país, de acordo com a Lei de Segurança Interna de 1991, envolve o uso de todos os elementos humanos e materiais de todas as forças policiais e de segurança.<sup>1</sup> Esta lei incorpora o Código de Conduta na legislação argentina, declarando que as forças de segurança “deverão incorporar [suas] recomendações em seus regulamentos”.<sup>2</sup> O Decreto 637 de 2003 estabelece, entre outras coisas, que as forças de segurança deverão apresentar um relatório anual sobre as medidas tomadas para a divulgação, os planos de treinamento e a implementação do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.<sup>3</sup>

---

1 Congresso Nacional da Argentina, Lei 24.059, Lei de Segurança Interna, 18 de dezembro de 1991, artigo 3, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/textact.htm#:~:text=Sancionada%3A%20Diciembre%2018%20de%201991,Promulgada%3A%20Enero%206%20de%201992.&text=ARTICULO%201%20C2%BA%20%20E2%80%94%20La%20presente%20ley,a%20garantizar%20la%20seguridad%20interior>. Esta lei, em seu artigo 2º, define segurança interna como: “a situação fática fundada na lei em que a liberdade, a vida e o patrimônio dos habitantes, seus direitos e garantias e a plena vigência das instituições do sistema representativo, republicano e federal estabelecido pela Constituição Nacional”.

2 *Ibid.*, artigo 22.

3 Ministério da Justiça, Segurança e Direitos Humanos, Decreto 637/2003, Código de Conduta dos Funcionários responsáveis pela Aplicação da Lei. Estabelece que a Polícia Federal Argentina, a Gendarmeria Nacional, a Prefectura Naval Argentina e o Serviço Penitenciário Federal devem apresentar um relatório sobre as medidas adotadas para a divulgação e implemen-

Das leis que regulamentam as quatro forças de segurança em nível federal, a Lei de Segurança Aeroportuária de 2006 é a única norma das forças de segurança que inclui explicitamente princípios básicos de ação no que diz respeito ao uso da força.<sup>4</sup> Entretanto, as funções da Polícia de Segurança Aeroportuária são limitadas à segurança aeroportuária e não incluem a intervenção na ordem pública,<sup>5</sup> razão pela qual ela não é analisada neste documento. Por sua vez, somente a Lei Orgânica da Polícia Federal, em vigor desde 1958, se refere ao uso da força e atuação em reuniões públicas. Esta lei estabelece que na capital federal, a polícia federal tem a função de “zelar pela manutenção da ordem pública e dos bons costumes, garantindo a tranquilidade da população”, e que eles têm o poder de “intervir na realização das reuniões públicas da maneira e na medida determinada pelas leis e regulamentos”.<sup>6</sup> Além disso, o Regulamento da Lei Orgânica da Polícia Federal estabelece que os agentes da Polícia Federal “devem fazer uso da força sempre que necessário para manter a ordem, garantir a segurança, impedir a perpetração do crime e em qualquer outro ato de exercício legal”.<sup>7</sup> Quanto ao seu papel nas reuniões públicas, o Regulamento estabelece que “se limitará a manter a ordem, garantindo tranquilidade e segurança, sem intervir em seu desenvolvimento, exceto nos casos de cometimento de delitos ou infrações expressamente indicadas nos éditos”<sup>8</sup>

---

tação do referido Código, aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 17 de dezembro de 1979, 19 de março de 2003, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-637-2003-83355>. Além disso, neste mesmo Decreto, os governadores das províncias são convidados a adotar, para suas respectivas forças policiais, tudo o que se relacione com os cursos, seminários ou conferências sobre o Código de Conduta e a impossibilidade de promoção do funcionário de segurança que não tenha aprovado ou participado do curso, seminário ou reunião (ibid., artigos 3-5).

<sup>4</sup> Congresso Nacional da Argentina, Lei 26.102, Lei de Segurança Aeroportuária, artigo 23 (7 a 10), 16 de junho de 2006 [servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/115000-119999/117238/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/115000-119999/117238/norma.htm).

<sup>5</sup> *Ibid.*, título II, Capítulo 1.

<sup>6</sup> Presidente Provisório da Nação Argentina, Decreto Lei 333/1958, Lei Orgânica da Polícia Federal, 30 de janeiro de 1958, artigos 4 e 6, <http://www.saij.gob.ar/333-nacional-ley-organica-policia-federal-Ins0001687-1958-01-14/123456789-0abc-defg-g78-61000scanyel>.

<sup>7</sup> Polícia Federal, Decreto Nacional 6.580/1958, Decreto Regulamentador da Lei Orgânica da Polícia Federal, de 30 de abril de 1958, Art. 97, <http://www.saij.gob.ar/6580-nacional-decreto-reglamentario-ley-organica-policia-federal-dn19580006580-1958-04-30/123456789-0abc-085-6000-8591soterced>.

<sup>8</sup> *Ibid.*, artigo 142.

Mais especificamente, em relação às ações das forças de segurança em manifestações públicas, em 2011 o Ministério da Segurança emitiu os “Critérios Mínimos para o desenvolvimento de protocolos para as ações das forças policiais e de segurança federal em manifestações públicas” (Critérios Mínimos), a fim de estabelecer diretrizes para a intervenção policial tanto em manifestações planejadas como espontâneas.<sup>9</sup> Nas informações apresentadas à CIDH em 2015, o Estado argentino indicou que:

... este protocolo está enquadrado no paradigma da segurança democrática que implica o aprofundamento de uma prática que consiste em promover uma ação das forças de segurança nas manifestações públicas que garanta o respeito e a proteção dos direitos dos participantes, bem como das pessoas não envolvidas na manifestação.<sup>10</sup>

A Argentina também informou à CIDH que até aquela data vinte e duas províncias desse país já haviam aderido ao documento dos Critérios Mínimos, com exceção das províncias da Cidade Autônoma de Buenos Aires, Neuquén, Santa Fé, Córdoba e Corrientes.<sup>11</sup> A mesma resolução que aprovou os Critérios Mínimos criou um grupo de trabalho que teria “o objetivo de desenvolver protocolos para as ações da Polícia e das Forças de Segurança Federal em manifestações públicas”.<sup>12</sup> Entretanto, a validade e aplicabilidade dessas normas pelas forças de segurança em nível federal e provincial não é clara, em parte porque os Critérios Mínimos e documentos relacionados não são de acesso público. Deve-se notar que a província do Chaco incorporou os Critérios Mínimos em 2015 por meio da Lei 7710: “Critérios Mínimos para o

---

<sup>9</sup> Ministério de Segurança da Argentina, Resolução 210/2011 por meio da qual são estabelecidos os critérios mínimos para o desenvolvimento de protocolos de atuação das forças policiais e forças de segurança federais em manifestações públicas (não está disponível publicamente na web).

Ver CIDH, *Informe Anual 2015 capítulo IV.A: Uso de la Fuerza*, OEA/Ser.L.V/II. Doc. 48/15, 31 de dezembro de 2015, par. 46, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>.

<sup>10</sup> *Ibid.*, par. 86.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Ministério de Segurança da Argentina, Resolução 210/2011 que estabelece os critérios mínimos para o desenvolvimento de protocolos para as ações das forças policiais e de segurança federal em manifestações públicas, artigo 1. Não disponível publicamente na web. Arquivo com os autores.

desenvolvimento de protocolos para as ações das forças policiais e das forças de segurança federal em manifestações públicas”.<sup>13</sup>

Em 2012, o Ministério da Segurança criou o “Programa sobre o Uso da Força e Uso de Armas de Fogo”, sob a responsabilidade da Secretaria de Coordenação, Planejamento e Formação, para promover rotinas e princípios de trabalho relativos ao uso da força e uso de armas de fogo, de acordo com as diretrizes e políticas internas e em consonância com os direitos humanos e os princípios internacionais.<sup>14</sup> Em 2020, o Ministério de Segurança, através da Resolução 377 de 2020, decidiu criar o “Programa sobre o Uso da Força e do Uso de Armas de Fogo”<sup>15</sup> como uma “continuação” do estabelecido em 2012 e com o objetivo de “promover rotinas e princípios de trabalho relativos ao uso da força e ao uso de armas de fogo que respeitem os direitos humanos e de acordo com os princípios internacionais em vigor, bem como as orientações e políticas emitidas pelo Ministério da Segurança”.<sup>16</sup>

Em 2019, a Resolução 1231 de 2019 do Ministério de Segurança revogou o Regulamento geral para o uso de armas de fogo pelos membros das forças federais de segurança que havia sido adotado em 2018,<sup>17</sup> principalmente porque o Regulamento de 2018 ampliou as circunstâncias em que a polícia e as forças de segurança podiam usar armas letais, afastando-as do Código de Conduta e dos Princípios Básicos, e atentando contra os princípios de

---

13 Câmara de Deputados da Província do Chaco, Lei 7710, Critérios mínimos sobre a atuação das forças policiais e de segurança em manifestações públicas, 11 de novembro de 20215, <http://observatoriovsp.chaco.gov.ar/backend/carpeta/Ley%207710.pdf>.

14 Ministério da Segurança, Resolução 933/2012, Cria o Programa de Uso da Força e Uso de Armas de Fogo, 30 de agosto de 2012, [infolegInternet/anexos/200000-204999/204821/norma.htm](http://infolegInternet/anexos/200000-204999/204821/norma.htm).

15 Ministério da Segurança, Resolução 377/2020, RESOL-2020-377-APN-MSG, 12 de outubro de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236293/20201020>.

16 *Ibid.*, Anexo 1, Objetivos.

17 Em 2018, o Ministério da Segurança emitiu a Resolução 956 de 2018 que aprova o Regulamento Geral para o Uso de Armas de Fogo por Membros das Forças de Segurança Federais. Ver Ministério da Segurança, Regulamento Geral para o uso de armas de fogo pelas forças de segurança federais, 3 de dezembro de 2018, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316948/norma.htm>. Em comunicado do Ministério de Segurança foi feita a referência de que este Regulamento unificava pela primeira vez as normativas para o uso de armas de fogo pelas forças federais (Ministério da Segurança, Regulamento Geral para o uso de armas de fogo pelas forças de segurança federais Publicado em segunda-feira, 3 de dezembro de 2018, [www.argentina.gob.ar/noticias/reglamento-general-para-el-empleo-de-armas-de-fuego-por-parte-de-las-fuerzas-federales-de](http://www.argentina.gob.ar/noticias/reglamento-general-para-el-empleo-de-armas-de-fuego-por-parte-de-las-fuerzas-federales-de)).

proporcionalidade e razoabilidade do uso de força letal.<sup>18</sup> A Resolução 1231 de 2019 também revogou a Resolução 395 do mesmo ano<sup>19</sup> do Ministério de Segurança, que aprovou o Regulamento Geral para o uso de armas eletrônicas não letais por membros das forças policiais e de segurança. A revogação se deveu ao fato de esta última resolução ter regulado de forma geral e vaga os critérios a serem seguidos pelo pessoal da polícia e das forças de segurança no uso de armas “não letais”, o que poderia permitir o uso indiscriminado de tais armas, pois não estava limitado pelos princípios de proporcionalidade, excepcionalidade, progressividade e razoabilidade.<sup>20</sup>

Por outro lado, esta mesma Resolução 1231 de 2019 ratificou a validade dos instrumentos que regulam as ações das forças de segurança sobre o uso da força, incluindo as Regras Básicas para o pessoal que executa tarefas de segurança da Gendarmeria Nacional Argentina, as Diretrizes 8 e 9 da Prefectura Naval Argentina, o Regulamento Geral sobre Armas e Tiros da Polícia Federal Argentina de 2012<sup>21</sup> e o Protocolo Geral de Ação para o Uso Progressivo e Diferenciado da Polícia (PGA) 5 da Polícia de Segurança Aeroportuária de 2012.<sup>22</sup> Este último é o único instrumento dos mencionados que poderia ser localizado nos sites oficiais do governo e estabelece os princípios de atuação, os graus e os níveis da força, bem como as diretrizes gerais para seu uso, incluindo a apresentação dos respectivos relatórios.<sup>23</sup> No entanto,

---

**18** Ministério da Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019, RESOL-2019-1231-APN-MSG, 20 de dezembro de 2019. Considerandos 2, 4, 8, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224089/20191224>. Esta Resolução também foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Contencioso Administrativo e Tributário 2 da Cidade de Buenos Aires (Erreius, Decreto de inconstitucionalidade e inaplicabilidade da Resolução 956/2018 do Ministério de Segurança da Nação no campo da Cidade de Buenos Aires, 5 de dezembro de 2018, <https://www.erreius.com/opinion/12/penal-y-procesal-penal/Nota/175/decretan-la-inconstitucionalidad-e-inaplicabilidad-de-la-resolucion-9562018-del-ministerio-de-seguridad-de-la-nacion-en-el-ambito-de-la-ciudad-de-bs-as>).

**19** Ministério de Segurança da Argentina, Resolução 395/2019, RESOL-2019-395-APN-MSG, 7 de maio de 2019, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-395-2019-322840/texto>.

**20** Ministério da Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019, cit.

**21** Polícia Federal da Argentina, Regulamento de Armas e Tiro (R.G.P.F.A.No.8). Atualizado pela Portaria Interna do dia 25 de 6 de fevereiro de 2012. Não está disponível publicamente na web.

**22** Ministério de Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019, cit., artigo 2.

**23** Polícia de Segurança Aeroportuária, Disposição 158/2012, Aprovação do Protocolo de Ação Geral sobre o uso progressivo e diferenciado da força policial - PGA n.º 5, Regras Gerais e Definições (1-5) e Diretrizes Gerais de Ação (6-13) . 17 de dezembro de 2012, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206724/norma.htm>.

como explicado *supra*, a Polícia de Segurança Aeroportuária não intervém na ordem pública. Finalmente, a resolução acima estabelecida em seus parágrafos operacionais que, dentro de 30 dias úteis, o Ministério da Segurança deve desenvolver um protocolo que regule de forma abrangente o uso de armas eletrônicas menos letais.<sup>24</sup> Até junho de 2021, o Ministério de Segurança não havia emitido tal regulamentação.

## ■ Brasil

No Brasil, a Lei Federal 13.675 de 2018 estabelece a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.<sup>25</sup> Esta lei estabelece o “uso comedido e proporcional da força”, como um dos princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social<sup>26</sup> e a “priorizar políticas de redução da letalidade violenta”, como um dos objetivos desta política.<sup>27</sup>

Uma Portaria conjunta do Ministério da Justiça e da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República de 2010, estabelece diretrizes sobre o uso de força e armas de fogo por agentes de segurança pública do Departamento de Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e da Força Nacional de Segurança Pública com “o objetivo de reduzir paulatinamente os índices de letalidade resultantes de ações envolvendo agentes de segurança pública”.<sup>28</sup> A Portaria Interministerial refere-se a um Grupo de Trabalho “criado para elaborar proposta de Diretri-

---

24 Ministério da Segurança da Argentina, Resolução 1231/2019, cit., artigo 5.

25 Congresso Nacional do Brasil, Lei 13.675, Regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos encarregados da segurança pública, de acordo com o parágrafo 7 do artigo 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, de 11 de junho de 2018, artigo 4, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm).

26 *Ibid.* (“IX - uso comedido e proporcional da força”).

27 *Ibid.*, artigo 6 (“priorizar políticas de redução da letalidade violenta”).

28 Ministério da Justiça do Brasil, Portaria Interministerial 4.226, que estabelece diretrizes sobre o uso da força por agentes de segurança pública, 31 de dezembro de 2010, <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=27&data=03/01/2011> <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=27&data=03/01/2011> (“Considerando o objetivo de reduzir paulatinamente os índices de letalidade resultantes de ações envolvendo agentes de segurança pública”). Ver também, Second periodic report submitted by Brazil under article 19 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2002, recebido 13 de agosto de 2020, par. 192, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BRA/CAT\\_C\\_BRA\\_2\\_47\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BRA/CAT_C_BRA_2_47_E.pdf).

zes sobre o uso da força”, composto pela Polícia Federal, Guardas Estaduais e Municipais, “bem como representantes da sociedade civil, da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República e do Ministério da Justiça”.<sup>29</sup> As diretrizes para o uso da força incorporadas na Portaria Interministerial foram apoiadas por tratados e instrumentos internacionais: o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo, os Princípios Orientadores para a Implementação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.<sup>30</sup>

Em 2013, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, emitiu a Resolução 6 de 2013, que estabelece recomendações do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos para garantir os direitos humanos e aplicar o princípio da não-violência no contexto de manifestações e eventos públicos.<sup>31</sup> Entre outras questões, esta resolução recomenda que, em protestos e eventos públicos, os agentes do poder público devem orientar sua ação por meios não violentos e não devem usar armas de fogo.<sup>32</sup> De acordo com esta Resolução, “o poder público federal deverá priorizar a elaboração, tramitação e análise de normas que versem sobre o uso da força e, em especial, sobre a utilização de armas de baixa letalidade, considerando os princípios de direitos humanos”.<sup>33</sup> Além disso, declara que será formado um Grupo de Trabalho sobre a Regulamentação do Uso da Força e das Armas Menos Letais “com atribuição específica de aprofundar o estudo e as ações de acompanhamento relacionadas com o objeto desta Resolução”.<sup>34</sup>

---

29 *Ibid.*, considerando.

30 *Idem.*

31 Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, Resolução 6 de 18 de junho de 2013, [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30040772/do1-2013-06-19-resolucao-n-6-de-18-de-junho-de-2013-30040760](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30040772/do1-2013-06-19-resolucao-n-6-de-18-de-junho-de-2013-30040760).

32 *Idem.*

33 *Ibid.*, artigo 8 (O Poder Público federal deverá priorizar a elaboração, tramitação e análise de normas que versem sobre o uso da força e, em especial, sobre a utilização de armas de baixa letalidade, considerando os princípios de direitos humanos).

34 *Ibid.*, art. 9, parágrafo único.

Em 2014, o governo federal emitiu a Lei 13.060 de 2014, que regulamenta o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo (armas menos letais), por agentes de segurança pública em todo o território nacional.<sup>35</sup>

Nota sobre a normativa a nível estadual. Alguns estados regulamentaram o direito de protesto através de decretos ou leis estaduais. Este documento estuda a Lei 6.528 do Rio de Janeiro de 2013 e a Lei 15.556 de São Paulo de 2014, que regulamentam o direito de reunião.<sup>36</sup>

## ■ Chile

No Chile, o direito de protesto é regulamentado pelo Decreto 1086 promulgado em 1983 durante a ditadura de Augusto Pinochet.<sup>37</sup> Este decreto tem sido criticado por várias organizações e especialistas, incluindo a Relatoria da ONU sobre reunião pacífica, quem a descreveu como “um remanescente do passado do Chile que não tem lugar no Chile de hoje” e instou as autoridades a revogá-lo o mais rápido possível.<sup>38</sup>

A Lei Orgânica Constitucional dos Carabineros de 2011, que dita o funcionamento interno desta força de segurança, não contém regulamentos sobre o uso da força.<sup>39</sup> O Manual de Doutrina e Código de Ética dos Carabineros,

---

35 Congresso Nacional do Brasil, Lei 13.060, Regulamenta o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, 22 de dezembro de 2014, artigo 2º, parágrafo único (I), [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm).

36 Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Lei 6.528, Regulamenta o artigo 23 da Constituição Estadual, 11 de setembro de 2013, <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1036049/lei-6528-13> Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Lei 15.556, de 29 de agosto de 2014 que Restringe o uso de máscaras ou qualquer paramento que oculte o rosto da pessoa em manifestações e reuniões, na forma que específica, e dá providências correlatas, <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15556-29.08.2014.html>

37 Ministério do Interior do Chile, Decreto 1086, Reuniões Públicas, 16 de setembro de 1983, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16783&idParte>.

38 Nações Unidas, Comunicado de Maina Kiai, Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, ao final de sua visita à República do Chile, 21 a 30 de setembro de 2015, <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16542&LangID=S>. Ver também INDH, Manifestações Públicas e Protesto Social: Considerações sob a Perspectiva dos Direitos Humanos. Ata aprovada pelo Conselho do Instituto Nacional dos Direitos Humanos em 27 de agosto de 2012 – Sessão 111, p. 9, <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/09/INDH-Manifestaciones-y-protesta.pdf>.

39 Congresso Nacional do Chile, Constituição Política da República do Chile, 1980, artigo 101, [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf); Ministério da Defesa Nacional do Chile, Lei 18.961, Lei Orgânica Constitucional dos Carabineros, 27 de fevereiro de 1990, artigo 3, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>.

afirma que o Estado pode recorrer ao uso da força legítima para exigir que os membros da sociedade cumpram as obrigações impostas pela sociedade e que os Carabineros de Chile, como força pública, detêm o monopólio da força.<sup>40</sup>

Recentemente, no âmbito dos compromissos adquiridos no Acordo sobre o Cumprimento das Recomendações emitidas pela CIDH no Caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, datado de 9 de março de 2018,<sup>41</sup> o Chile reviu sua normativa sobre o uso da força no contexto da manutenção da ordem pública. Mesmo assim, o uso da força é regulamentado em vários instrumentos normativos que, como descrito pelo Instituto Nacional de Direitos Humanos (INDH), são de “baixa hierarquia normativa”. Especificamente, no Acordo da CIDH, o Chile comprometeu-se a adotar um Decreto Presidencial com diretrizes sobre o uso da força, de acordo com os parâmetros internacionais dos direitos humanos e incluindo um mandato para rever os protocolos existentes sobre o assunto à luz desses parâmetros.<sup>42</sup> No contexto deste processo, o Estado chileno adotou uma série de medidas, incluindo a aprovação, em 13 de novembro de 2018, do Decreto Supremo 1.364 do Ministério do Interior e Segurança Pública que contém “diretrizes gerais sobre o uso da força em intervenções policiais para a manutenção da ordem pública<sup>43</sup> e ordena aos Carabineros que revejam e atualizem os protocolos existentes sobre o uso da força para a manutenção da ordem pública, no prazo de 90 dias e depois, pelo menos a cada 4 (anos), buscando a participação da sociedade civil e do INDH.<sup>44</sup> Este Decreto também estabelece que as intervenções

---

40 Manual de Doutrina e Código de Ética dos Carabineros de Chile, 2017, p. 100, <https://generales.cl/wp-content/uploads/2019/09/MANUAL-DE-DOCTRINA-Y-CODIGO-DE-ETICA-2017.pdf>.

41 Cejil, Edmundo Alex Lemun Saavedra e outros vs. Chile, <https://www.cejil.org/es/edmundo-alex-lemun-saavedra-y-otros-vs-chile> e CIDH, Acordo sobre o Cumprimento das Recomendações emitidas pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos no caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, 9 de março de 2018, <https://www.interior.gob.cl/media/2018/10/PUBLICACION-ACUERDO.pdf>

42 CIDH, Acordo sobre o Cumprimento das Recomendações emitidas pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos no caso Edmundo Alex Lemun Saavedra vs. Chile, cit., p.2.

43 Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Decreto Supremo 1364, Estabelece Disposições sobre o Uso da Força em Intervenções Policiais para a Manutenção da Ordem Pública, 13 de novembro de 2018, artigo primeiro, <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/12/04/42221/01/1505596.pdf>.

44 Ministério do Interior e Segurança Pública, Decreto Supremo 1364, Dispõe sobre o uso da força nas intervenções policiais para a manutenção da ordem pública, cit., artigo segundo. Em particular, o Decreto menciona a revisão e atualização da Ordem Geral No. 2287 de 2014 da

dos policiais serão regulamentadas de acordo com a normativa nacional e os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Chile.<sup>45</sup>

Da mesma forma, o Estado adotou, em 1º de março de 2019, a Circular nº 1832 da Diretoria Geral de Carabineros do Ministério do Interior e Segurança Pública, que atualiza as instruções sobre o uso da força e, através da Portaria Geral nº 2635 de 1º de março de 2019 dos Carabineros de Chile, anexa, aprova os novos Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública.<sup>46</sup>

Esta Ordem Geral prevê que todas as atividades dos carabineros a nível nacional relacionadas com o resguardo do direito de reunião e a manutenção da ordem pública, devem ser enquadradas dentro das diretrizes estabelecidas nos respectivos protocolos, que abrangem quatro questões principais de ordem pública: resguardo do direito de manifestação, restauração da ordem pública, despejos e processos com infratores da lei.<sup>47</sup> De particular relevância podem ser mencionados:

- Protocolo 1.1 da proteção de manifestantes.
- Protocolo 2.1 de intervenção em manifestações lícitas com autorização.
- Protocolo 2.2 de intervenção em manifestações lícitas sem autorização.
- Protocolo 2.3 de Intervenção em manifestações ilícitas violentas.
- Protocolo 2.4: de Intervenção em manifestações ilícitas agressivas.
- Protocolo 2.5 Trabalho de veículo lançador de água.
- Protocolo 2.6 Trabalho de veículo tático de reação.
- Protocolo 2.7 de Uso de dissuasivos químicos.
- Protocolo 2.8 Uso de espingardas antidistúrbios.
- Protocolo 2.9 de Uso de armas de fogo.<sup>48</sup>

---

Polícia Chilena que aprova a atualização dos Protocolos de Intervenção da Ordem Pública, e a Circular No. 1756 de 2013 de Carabineros do Chilena que emite Instruções sobre o uso de força.

<sup>45</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública, Decreto Supremo 1364, Dispõe sobre o uso da força nas intervenções policiais para a manutenção da ordem pública, cit., artigo primeiro, número 8.

<sup>46</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública, Circular nº 1.832, de 1º de março de 2019, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>. Esta circular revisou a Circular 1.756 de 13 de março de 2013. Disponível não oficialmente em [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular\\_1756\\_of\\_2013\\_on\\_the\\_Use\\_of\\_Force\\_\(Spanish\\_original\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/Circular_1756_of_2013_on_the_Use_of_Force_(Spanish_original).pdf).

<sup>47</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública, Circular nº 1.832, de 1º de março de 2019, cit., Anexos - Ordem Geral 2.635, de 1 de março de 2019.

<sup>48</sup> Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile, Circular nº 1832 de 1º de março de 2019, cit., Anexos - Ordem Geral nº 2635. Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública, 1º de março de 2019, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129442>.

Os protocolos de intervenção para a manutenção da ordem pública também regulamentam o trabalho dos carabineros com o Instituto Nacional dos Direitos Humanos, a Defensoria da Criança, pessoas e organizações da sociedade civil e meios de comunicação social.<sup>49</sup> Finalmente, é também incluída como anexo uma categorização das armas de fogo que os carabineros podem utilizar no âmbito da manutenção da ordem pública.<sup>50</sup> De acordo com a Ordem Geral, os protocolos aprovados devem ser revisados e atualizados a cada quatro anos, conforme as disposições do Decreto No. 1.364.<sup>51</sup>

Especificamente, no que diz respeito às espingardas antidistúrbios, em 2020 os Carabineros do Chile emitiram a Portaria 2780 que atualiza o Protocolo sobre o uso de espingardas antidistúrbios, estabelecido na Ordem Geral 2635<sup>52</sup> devido à “necessidade de atualizar [o protocolo] de acordo com as observações gerais e recomendações específicas” recebidas por diferentes atores, incluindo o INDH, a Defensoria da Criança e representantes da sociedade civil.<sup>53</sup>

## ■ Colômbia

Em nível legislativo, na Colômbia, o direito de reunião pacífica e manifestação pública, bem como o uso da força pela polícia, são primeiramente regulamentados pelo Código Nacional de Segurança e Convivência Cidadã de 2016.<sup>54</sup> O Título VI, “Do direito de reunião”,<sup>55</sup> desta lei foi declarado inconstitucional pela Corte Constitucional em 2017, com o fundamento de que o

---

49 Ministério do Interior e Segurança Pública, Circular nº 1.832, de 1º de março de 2019, cit., Anexos - Portaria Geral nº 2.635, de 1º de março de 2019.

50 Ministério do Interior e Segurança Pública, Circular n.º 1832, de 1 de março de 2019, cit., Anexo - Portaria Geral n.º 2635, de 1 de março de 2019, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública, n.º 6; Anexos, 6.1.

51 Ministério do Interior e Segurança Pública, Circular nº 1.832, de 1 de março de 2019, cit., artigo 1.

52 Ministério do Interior e Segurança Pública, Circular n.º 1832, de 1 de março de 2019, cit., Anexo - Ordem Geral n.º 2635, de 1 de março de 2019, Protocolos de Intervenção para a Manutenção da Ordem Pública, n.º 2: Restauração da Ordem Pública; 2.8. Uso da espingarda Antidistúrbios (munição não letal).

53 Ministério do Interior e Segurança Pública, Ordem 2780, Protocolos de Manutenção da Ordem Pública: Atualização Protocolo 2.8. Sobre o uso de uma arma de choque, 14 de julho de 2020, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147569>.

54 Congresso da Colômbia, Lei 1801 de 29 de julho de 2016, mediante a qual se edita o Código Nacional de Segurança e Convivência Cidadã, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021736>.

55 *Idem*.

direito de reunião e protesto pacífico dever ser regulamentado por uma lei estatutária e não por uma lei ordinária.<sup>56</sup> Em sua sentença, a Corte diferiu os efeitos da referida declaração de inexigibilidade até 20 de junho de 2019,<sup>57</sup> mas até junho de 2021 o Congresso ainda não havia emitido a lei estatutária correspondente sobre o direito de reunião.<sup>58</sup> Além da legislação, e especificamente relacionado com os protestos sociais e policiamento, existem várias peças de normativa relevantes que são descritas aqui em ordem cronológica.

Um fato relevante é que o Acordo Final para o fim do conflito e a construção de uma paz estável e duradoura na Colômbia, assinado em 2016, afirma que “em um cenário de fim do conflito, devem ser garantidos diferentes espaços para canalizar as demandas cidadãs, incluindo garantias plenas de mobilização, protesto e convivência pacífica”.<sup>59</sup> Os pontos a serem discutidos pela Comissão de Diálogo incluem, se necessário, a modificação das normas que regulam a mobilização e o protesto social, entre outras.<sup>60</sup>

Em 2017, a Polícia Nacional emitiu o Manual para o serviço em manifestações e controle de distúrbios para a Polícia Nacional, que “é concebido como o instrumento para o serviço de acompanhamento, prevenção e intervenção de reuniões ou manifestações públicas”.<sup>61</sup> Este instrumento visa “orientar as unidades policiais em relação ao acompanhamento e intervenção

---

<sup>56</sup> Corte Constitucional da Colômbia, Sentença C-223 de 20 de abril de 2017, expedientes D-11604 e D-11611, cit., par. 7.5.

<sup>57</sup> Ibid., VII. Decisão, Resolve Primeiro.

<sup>58</sup> DeJusticia explica em seu relatório *Elogio a la bulla: protesta y democracia en Colombia*, que um problema com a Sentença C-223 de 2017 é que “não esclarece o que acontece se o Congresso não regular a matéria no prazo indicado”, e conclui que embora exista uma lacuna regulatória, isso “não impede o exercício do direito de protesto, uma vez que está consagrado na Constituição, mesmo que não haja lei que o regule” (Sebastián Lalinde, *Elogio a la bulla: protesta y democracia en Colombia* Bogotá, DeJusticia, 2019, pp. 45-47, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/06/Elogio-a-la-bulla-Protستا-y-democracia-en-Colombia.pdf>).

<sup>59</sup> Acordo Final para o Término do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura, 24 de novembro de 2016, Período. 2.2.2, <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>.

<sup>60</sup> Acordo Final para o Término do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura, 24 de novembro de 2016, Período. 2.2.2, <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>.

<sup>61</sup> Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 03002, pela qual se edita o manual para o serviço em manifestações e controle de distúrbios para a Polícia Nacional, 29 de junho de 2017, [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion\\_03002\\_1.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf).

nas manifestações e no controle de distúrbios, indicando os parâmetros legais que os policiais devem acatar”.<sup>62</sup>

Em 2018, o Ministério do Interior adotou, após um processo de “concertação”,<sup>63</sup> o “Protocolo para a coordenação de ações para respeitar e garantir o protesto pacífico como um exercício legítimo dos direitos de reunião, manifestação pública e pacífica, liberdade de associação, liberdade de circulação, liberdade de expressão, liberdade de consciência, à oposição e participação, inclusive daqueles que não participam do protesto pacífico”. Este Protocolo é “um Guia Metodológico baseado na legislação vigente e na jurisprudência aplicável” para que as autoridades do Poder Executivo, em conjunto com a Polícia Nacional, possam desenvolver medidas destinadas a respeitar e garantir o exercício do direito de reunião pacífica e manifestação pública.<sup>64</sup>

Mais recentemente, o Decreto 003 de 2021 aprovou o “Protocolo de ações preventivas, concomitantes e posteriores”, denominado “Estatuto de reação, uso e verificação da força legítima do Estado e proteção do direito de protesto pacífico de cidadãos”,<sup>65</sup> que foi emitido em janeiro de 2021 em conformidade com a sentença emitida pela Corte Suprema de Justiça em

---

62 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 03002, cit., artigo 4.

63 De acordo com as considerações do mesmo Protocolo, em 2016 “iniciou-se um processo de construção de um Guia Metodológico de Protesto Pacífico, do qual participaram tanto organizações sociais e defensores dos direitos humanos, quanto representantes dos sindicatos dos setores interessados”. Além disso, o Protocolo indica que esse processo “contou com o acompanhamento ou assistência técnica do representante do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Missão de Apoio ao Processo de Paz da Organização das Nações Unidas”. Por último, indica-se que a minuta do Protocolo foi publicada “para observações de todas as pessoas cidadãs e grupos de interesse no site do Ministério do Interior, e foi assumido o compromisso de formalizá-lo somente depois de todos os comentários e sugestões recebidas terem sido retroalimentadas”, antes de certo prazo (Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, mediante a qual se adota o Protocolo para a coordenação de ações de respeito e garantia de protesto pacífico como exercício legítimo dos direitos de reunião, manifestação pública e pacífica, liberdade de associação, liberdade de circulação, à livre expressão, liberdade de consciência, à oposição e participação, incluindo aqueles que não participam do protesto pacífico, Considerandos, <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/resolucion-1190-del-3-de-agosto-de-2018>).

64 Ministério do Interior da Colômbia, Resolução 1190 de 3 de agosto de 2018, cit.

65 Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003, pelo qual se edita o Protocolo de ações preventivas, concomitantes e posteriores, denominado “Estatuto de Reação, Uso e Verificação da Força Legítima do Estado e Proteção do Direito de Protesto Pacífico de Cidadãos”, 5 de janeiro de 2021, <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20003%20DEL%205%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>.

2020.<sup>66</sup> Esta Sentença da Câmara Civil constatou que durante os protestos na Colômbia em 2019, houve excessos da força pública e ordenou ao governo nacional, entre outras coisas, que convocasse um grupo de trabalho dentro de 30 dias a partir da notificação da decisão, entre outras, para reestruturar as diretrizes relacionadas ao uso da força contra manifestações pacíficas, e dentro de 60 dias a partir da notificação para emitir um regulamento que incluía as diretrizes relevantes indicadas pela sentença, a jurisprudência da Corte Constitucional, a Corte IDH e as recomendações das Nações Unidas.<sup>67</sup> A Corte também salientou que tal regulamentação deve ser o produto da “participação direta dos cidadãos, dos órgãos de controle e das autoridades regionais e locais”.<sup>68</sup> O Protocolo em questão foi emitido após um grupo de trabalho que se reuniu por aproximadamente três meses e incluiu mais de 50 participantes convocados entre os requerentes, o Procurador Geral da Nação, a Controladoria Geral da República, a Defensoria Pública, e “qualquer pessoa interessada em participar do Grupo de Trabalho”.<sup>69</sup> Em seus considerandos, o Protocolo detalha os pontos sobre os quais houve consenso, consenso parcial e dissenso no Grupo de Trabalho.<sup>70</sup>

Sobre o uso de armas pelas forças de segurança, o Regulamento para o uso da força e o uso de armas, munições, elementos e dispositivos menos letais pela Polícia Nacional, emitido em 2017 pelo Ministério da Defesa, determina “os critérios e normas que orientam o uso da força e o uso de armas” na prestação do serviço policial.<sup>71</sup>

## ■ Honduras

O Código Penal de Honduras de 2019 inclui a realização de reuniões e manifestações ilícitas como uma conduta criminosa dentro dos delitos contra

---

<sup>66</sup> Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sentença STC7641, de 22 de setembro de 2020, Arquivo 1101-22-03-000-2019-02527-02, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>.

<sup>67</sup> *Ibid.*, Resolutivo quinto.

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> Ministério do Interior da Colômbia, Decreto 003 de 5 de janeiro de 2021, cit., Considerando 28.

<sup>70</sup> *Ibid.*, considerandos 41-48.

<sup>71</sup> Ministério da Defesa da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 02903 de 23 de junho de 2017, pela qual se edita o Regulamento para o uso da força e o uso de armas menos letais, munições, elementos e dispositivos da Polícia Nacional, artigo 2, <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion-02903-uso-fuerza-empleo-armas.pdf>.

outros direitos fundamentais,<sup>72</sup> o que tem sido apontado como motivo de preocupação pela CIDH e por organizações locais e internacionais.<sup>73</sup>

A Lei de Polícia e Convivência Social, promulgada em 2001, regula a função policial geral que é exercida em todo o país pela Secretaria de Estado no Gabinete de Segurança através da Polícia Nacional, e a função policial especial que é exercida pelo município, e inclui um capítulo sobre reuniões e manifestações públicas, bem como outro sobre o uso da força e outros meios coercivos.<sup>74</sup>

No que diz respeito ao uso da força, está regulamentada na Lei Orgânica da Polícia Nacional,<sup>75</sup> promulgada em 2017, e em seu Regulamento de 2019.<sup>76</sup> Esta Lei Orgânica é um órgão regulador abrangente que inclui a estrutura organizacional, administrativa e funcional da Secretaria de Estado no Gabinete de Segurança, bem como a Polícia Nacional, que também são desenvolvidas em seus respectivos regulamentos, e inclui disposições sobre o uso de força e armas de fogo.<sup>77</sup> A regulamentação desta lei refere-se a um Manual de Procedimentos Policiais que regula o uso de força e armas de fogo e “ é de conhecimento e cumprimento obrigatórios para todos os integrantes

---

72 Congresso Nacional de Honduras, Decreto 103-2017, Código Penal de Honduras, artigo 553, [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto\\_130-2017.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto_130-2017.pdf).

73 OEA, *Honduras: Derechos humanos y golpe de estado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55, 30 dezembro 2009, par. 381, <http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>. Ver também Criterio.hn, A criminalização do protesto público no código penal hondurenho, 22 de dezembro de 2016, <https://criterio.hn/la-criminalizacion-la-protesta-publica-codigo-penal-honduras/>; Artigo 19, Honduras: Novo Código Penal expõe um Estado que criminaliza a liberdade de expressão e acesso à informação, 2 de maio de 2020, <https://articulo19.org/honduras-nuevo-codigo-penal-exhibe-a-un-estado-que-criminaliza-la-libertad-de-expresion-y-el-acceso-a-la-informacion/>.

74 Lei de Polícia e Convivência Social, Decreto 226-2001, considerando 1º e artigo 3º, artigos 1º, 9º, Livro Primeiro, Título Segundo, Capítulo Quarto e Livro Segundo, Título Primeiro, Capítulo Terceiro, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/63-ley-de-policia-y-convivencia-social>.

75 Congresso Nacional, Decreto 018-17, Lei Orgânica do Secretário de Estado do Gabinete de Segurança e Polícia Nacional de Honduras, 10 de outubro de 2017, <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Organica%20Secretaria%20de%20Estado%20en%20Despacho%20de%20Seguridad%20y%20de%20la%20Policia%20Nacional%20de%20Honduras.pdf>.

76 Regulamento Geral da Lei Orgânica do Secretário de Estado do Gabinete de Segurança e da Polícia Nacional, Convênio 264-2019, <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Acuerdo-264-2019.pdf>.

77 Congresso Nacional de Honduras, Lei Orgânica do Secretário de Estado do Gabinete de Segurança e da Polícia Nacional de Honduras, cit., artigo 41.

da Carreira Policial”.<sup>78</sup> Este manual não foi localizado nos sites oficiais do governo hondurenho.

Em 2013, a Polícia Militar de Ordem Pública foi criada por lei.<sup>79</sup> O Regulamento da Lei sobre a Polícia Militar de Ordem Pública refere-se ao uso da força por parte da referida Polícia Militar.<sup>80</sup> Segundo o ACNUDH, “na ausência de uma estrutura específica, os funcionários judiciais indicaram informalmente ao ACNUDH que a Polícia Militar de Ordem Pública está sujeita às mesmas normas que a Polícia Nacional”.<sup>81</sup>

## ■ México

No México, com relação ao uso da força, em março de 2019 foi feita uma reforma constitucional que criou a Guarda Nacional como uma nova “instituição policial de caráter civil” responsável pela segurança pública, entendida como “uma função do Estado a cargo da Federação, as entidades federais e os Municípios” que inclui, entre seus objetivos, salvaguarda a vida, as liberdades e “contribuir para a geração e preservação da ordem pública e da paz social”.<sup>82</sup> Com esta reforma, foram determinados como pontos transitórios a expedição de leis nacionais da Guarda Nacional e que regulem o uso da força, bem como reformas à Lei Nacional do Sistema de Segurança Pública.<sup>83</sup> As reformas da Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública,<sup>84</sup> a Lei

<sup>78</sup> Secretário de Segurança de Honduras, Convênio 264-2019, cit., artigo 58.

<sup>79</sup> Congresso Nacional de Honduras, Decreto 168-2013, Lei da Polícia Militar de Ordem Pública, [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley\\_Policia\\_militar\\_orden\\_publico\\_2013.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf); Secretaria de Defesa Nacional de Honduras, Acordo S.D.N. 0733, Regulamento da Lei de Polícia Militar da Ordem Pública, de 17 de abril de 2015, artigo 13 (e), [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento\\_de\\_la\\_Ley\\_de\\_la\\_Polic%C3%ADa\\_Militar\\_del\\_Orden\\_Publico.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento_de_la_Ley_de_la_Polic%C3%ADa_Militar_del_Orden_Publico.pdf).

<sup>80</sup> Secretaria de Defesa Nacional de Honduras, Regulamento da Lei de Polícia Militar da Ordem Pública, cit., artigo 13 e).

<sup>81</sup> ONU, ACNUDH, Relatório. Violações de direitos humanos no contexto das eleições de 2017 em Honduras, pp. 36-37, [https://www.ohchr.org/documents/countries/hn/2017reportelections/hrviolations\\_honduras\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/countries/hn/2017reportelections/hrviolations_honduras_sp.pdf).

<sup>82</sup> Constituição do México, artigo 21, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf).

<sup>83</sup> Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Decreto pelo qual várias disposições da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos são alteradas, acrescentadas e revogadas, relativas à Guarda Nacional de 26 de março de 2019, Transitória (Quarta) (I) (II) (III) e (IV), [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019).

<sup>84</sup> Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública de 27 de maio de 2019, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf).

da Guarda Nacional<sup>85</sup> e a Lei Nacional sobre o Uso da Força,<sup>86</sup> entre outras, foram publicadas em maio de 2019.

Tanto a Lei Nacional do Sistema de Segurança Pública quanto a Lei da Guarda Nacional fazem referência ao uso da força de acordo com a nova Lei Nacional sobre o Uso da Força.<sup>87</sup> Esta última lei tem alcance e competência nacional para regular as ações de todas as instituições de segurança pública, incluindo as Forças Armadas permanentes quando estas exercem as funções de ordem e segurança pública.<sup>88</sup> Esta normativa estabelece os princípios, procedimentos e instrumentos para o uso da força e regulam as ações dos policiais em manifestações e reuniões públicas.<sup>89</sup>

A Lei Nacional sobre o Uso da Força, foi processada como inconstitucional perante a Suprema Corte de Justiça em junho de 2019 pela Comissão Nacional dos Direitos Humanos, “com o objetivo de contribuir para um marco normativo compatível com os parâmetros de regularidade constitucional no campo dos direitos humanos”.<sup>90</sup> Alguns dos aspectos destacados no processo são: a falta de incorporação dos princípios internacionalmente reconhecidos sobre o uso da força;<sup>91</sup> a classificação incorreta das armas cujo uso é regulamentado;<sup>92</sup> a regulamentação deficiente do uso de força letal;<sup>93</sup> a inclusão do uso de força letal em face de protestos “violentos”<sup>94</sup> e o não cumprimento da ordem da Corte IDH no caso das Mulheres de Atenco, devido à omissão de incluir a criação de um observatório externo da polícia

---

85 Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Guarda Nacional de 27 de maio de 2019, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>.

86 Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força de 27 de maio de 2019, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf).

87 Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública de 27 de maio de 2019, cit., artigo 41, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf); Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Guarda Nacional, cit., artigo 43.

88 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 1.

89 *Ibid.*, artigos 4, 9-16, 27-28.

90 Comissão Nacional dos Direitos Humanos, Ação de Inconstitucionalidade para declarar a nulidade da Lei Nacional do Uso da Força, ajuizada em 26 de junho de 2019, p. 15, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>.

91 *Ibid.*, p. 30.

92 *Ibid.*, p. 45.

93 *Ibid.*, p. 49.

94 *Ibid.*, p. 76.

na referida normativa.<sup>95</sup> Várias organizações nacionais e internacionais apresentaram *amicus curiae* nesse processo,<sup>96</sup> argumentando que a lei contraria as obrigações do Estado mexicano com relação aos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, direito à vida e liberdades de reunião, associação e de expressão.<sup>97</sup> Em junho de 2021, este processo ainda estava sem resolver pela Suprema Corte.

De acordo com a Lei Nacional sobre o Uso da Força, as instituições de segurança devem emitir protocolos de atuação e manuais de técnicas para o uso da força e a descrição das condutas a serem realizadas pelos agentes.<sup>98</sup> A lei estabelece que estes protocolos e procedimentos para o uso da força “deverão levar em conta a perspectiva de gênero e a proteção de crianças e adolescentes”.<sup>99</sup> Em janeiro de 2021, foi publicado o “Protocolo Nacional sobre o Uso da Força”, emitido pela Secretaria de Segurança e Proteção do Cidadão, que tem como objetivo:

Regular a atuação dos agentes das instituições de segurança pública no uso da força no exercício de suas funções, com o objetivo de garantir certeza e segurança jurídica tanto aos representantes da autoridade quanto à população ou grupos vulneráveis em geral, no marco do respeito aos direitos humanos reconhecidos na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, na Lei Nacional sobre o Uso da Força e em todos os tratados internacionais dos quais o Estado mexicano é parte.<sup>100</sup>

---

95 *Ibid.*, pp. 12-13.

96 Media Defence e Artigo 19, Escritório para México e América Central. Apresentação de *Amicus Curiae* perante o SCNJ, sobre o uso da força pública durante protestos, 2 de outubro de 2020, <https://www.mediadefence.org/news/presentacion-de-amicus-curiae-ante-la-scnj-sobre-el-uso-de-la-fuerza-publica-durante-protestas/>; e Anistia Internacional, Memorial em direito como *amicus curiae* - Ação de Inconstitucionalidade 64/2019 perante a Corte Suprema de Justiça da Nação do México, <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4109132019SPANISH.PDF>.

97 Amnistia Internacional, Ação de Inconstitucionalidade 64/2019, cit. pág. 19; Media Defence e Artigo 19, Escritório para México e América Central, cit.; Centro Prodh, *Amicus curiae* – Ação de Inconstitucionalidade 62/2019, [https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/20200623\\_amicus\\_leyes\\_guardia\\_nacional.pdf](https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/20200623_amicus_leyes_guardia_nacional.pdf).

98 Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigos 16 e 27.

99 *Ibid.*, artigos 8 e 16.

100 Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão, Anexo 6 do Convênio 05/XLVI/20 que dispõe sobre o Protocolo Nacional sobre o Uso da Força. Publicado em 26 de janeiro de 2021, pág. 466, [https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC\\_260121.pdf](https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf).

## ESTRUTURA DAS FORÇAS DE SEGURANÇA DO ESTADO

Esta parte do anexo resume as estruturas das forças de segurança dos seis países em estudo.

### ■ Argentina

A Argentina tem uma distribuição das forças de segurança diferenciada por suas funções de defesa externa<sup>101</sup> e segurança interna.<sup>102</sup> A segurança interna está estruturada em dois níveis devido à distribuição federal do governo; por um lado, as forças federais: Polícia Federal, Gendarmeria Nacional, Prefeitura Naval e Polícia de Segurança Aeroportuária,<sup>103</sup> com jurisdição em territórios de igual caráter e dependentes do Ministério Nacional de Segurança; e, por outro lado, as forças de segurança provincial ou polícia provincial<sup>104</sup> encarregadas de cada jurisdição autônoma e dependentes de cada ministério de segurança provincial.

### ■ Brasil

Devido a sua distribuição federal, as forças de segurança do Brasil são constituídas pela Polícia Federal, a Polícia Federal Rodoviária e Ferroviária, as polícias estaduais civil e militar, o corpo de bombeiros militar e a polícia penal federal, estadual e distrital.<sup>105</sup> A polícia civil estatal é responsável pelas funções da polícia judiciária e pela investigação de infrações penais, exceto as militares.<sup>106</sup> A polícia militar estadual é responsável pelo policiamento e pela preservação da ordem pública.<sup>107</sup> Isso significa que é a polícia militar, subordinada

---

101 Congresso da Nação Argentina, Lei 23.544 de Defesa Nacional. Princípios básicos. Finalidade e estrutura do sistema. Organização das Forças Armadas. Serviço de Defesa Nacional. Organização Territorial e Mobilização. Sancionado em 13 de abril de 1988. B.O. 26/04/1988, artigo 9º, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

102 Congresso Nacional da Argentina, Lei 24.059, Lei de Segurança Interna, 18 de dezembro de 1991, artigo 7, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm#:~:text=Sancionada%3A%20Diciembre%2018%20de%201991,Promulgada%3A%20Enero%206%20de%201992.&text=ARTICULO%201%C2%BA%20%E2%80%94%20La%20presente%20ley,a%20garantizar%20la%20seguridad%20interior>.

103 *Idem*.

104 *Ibid.*, artigo 7 (e).

105 Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 144.

106 *Idem*.

107 *Ibid.*, artigo 144, numeral 5.

aos governadores dos estados, Distrito Federal e territórios,<sup>108</sup> que é a primeira e principal responsável pelas atividades de segurança pública.<sup>109</sup>

## ■ Chile

O Chile, devido a sua estrutura de governo centralizada, conta com Forças de Ordem e Segurança Pública, que são constituídas exclusivamente pelo pessoal dos Carabineros de Chile e da Polícia Investigativa.

## ■ Colômbia

Na Colômbia, as forças de segurança são constituídas exclusivamente pelas Forças Armadas e pela Polícia Nacional.<sup>110</sup> A Polícia Nacional é uma força de segurança civil encarregada da segurança interna. Ambas as forças se reportam ao Ministério da Defesa Nacional. A Polícia Nacional tem um grupo operacional especializado chamado Esquadrão Móvel Antidistúrbios (Esmad), que é

... encarregado de intervenções especiais em áreas urbanas e rurais do território nacional devido a aglomerações públicas, quando estas resultam em distúrbios, motins e outras situações de violência, que alteram seriamente a convivência e a segurança cidadã; para restabelecer o exercício dos direitos e liberdades públicas.<sup>111</sup>

Organizações internacionais têm observado a participação do Esmad como a força de segurança que intervém em contextos de protesto social na Colômbia.<sup>112</sup>

---

108 *Ibid.*, numeral 6.

109 Ver Capítulo II, seção “Uso das forças militares ou militarizadas em contextos de protesto”.

110 Constituição Política da Colômbia, artigo 216.

111 Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Polícia Nacional, Resolução 03002, cit., artigo 21, [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion\\_03002\\_1.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion_03002_1.pdf). Ver também Corte Suprema de Justiça da Colômbia, Sala de Cassação Civil, Sentença STC7641 de 22 de setembro de 2020, Arquivo 1101-22-03-000-2019-02527-02, M. P. Luis Armando Tolosa Villabona, par. 5.2.6, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/09/11001-22-03-000-2019-02527-02-STC7641-2020.pdf>.

112 CIDH, *Informe de Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada do 8 ao 10 de junho de 2021*, pars. 26 y 51, [http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf). Ver também: CNN Español, Qual é a linha de frente dos protestos na Colômbia e o que estão pedindo?, 5 de julho de 2021, <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/05/que-es-la-primera-linea-de-las-protestas-en-colombia-y-que-es-lo-que-piden/>.

## ■ Honduras

Em Honduras, as forças de segurança são compostas pelas forças armadas, dependentes da Secretaria de Defesa Nacional - responsável pelas funções de defesa externa - e pela Polícia Nacional, com todas as suas divisões estabelecidas por lei orgânica, e dependente da Secretaria de Segurança - designada à segurança interna. Recentemente foi criada a Polícia Militar de Ordem Pública, dependente das Forças Armadas, a qual pode colaborar nas tarefas desempenhadas pela Polícia Nacional.<sup>113</sup>

## ■ México

No México, a Lei define as instituições de segurança pública como “instituições policiais, de procuração de justiça, do sistema penitenciário e dependências ou entidades responsáveis da segurança pública federal, locais ou municipal”.<sup>114</sup> Neste sentido, as funções das forças de segurança se distinguem, em primeiro lugar, entre as destinadas à defesa e aquelas encarregadas da segurança interna. No México, as forças armadas (Exército, Força Aérea e Marinha), estão capacitadas para apoiar as autoridades civis nas funções de segurança interna e para exercer o uso da força.<sup>115</sup>

---

**113** Congresso Nacional de Honduras, Decreto 168-2013, Lei da Polícia Militar de Ordem Pública, 23 de agosto de 2013, artigo 1, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10608.pdf>.

**114** Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Nacional sobre o Uso da Força, cit., Artigo 3.VII, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf).

**115** Congresso dos Estados Unidos Mexicanos, Lei Orgânica do Exército e Força Aérea Mexicana, 26 de dezembro de 1986, Artigo 1.II, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf); Poder Executivo Federal do México. Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, Secretário de Defesa Nacional, Secretaria da Marinha e Secretaria de Segurança e Proteção Cidadã, Acordo pelo qual as Forças Armadas permanentes estão disponíveis para realizar tarefas de segurança pública de forma extraordinária, regulamentada, supervisionada, subordinada e complementar, 11 de maio de 2020, primeiro artigo, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020); Secretaria de Segurança Pública do México, Convênio 04/2012, pelo qual são emitidas as diretrizes gerais para a regulamentação do uso da força pública pelas instituições policiais dos órgãos descentralizados da Secretaria de Segurança Pública, 27 de fevereiro de 2012, artigos 6 e 7.II, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012); Secretaria de Defesa Nacional do México, Diretiva que regula o uso legítimo da força pelo pessoal do Exército e da Aeronáutica mexicanos, em conformidade com o exercício de suas funções de apoio às autoridades civis e em aplicação da Lei Federal sobre Armas de Fogo e Explosivos, 9 de março de 2012, artigo primeiro, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012); Secretaria da Marinha do México, Diretiva 003/09, que regula o uso legítimo da força pelo pessoal naval, no cumprimento de suas funções, em

Devido à sua organização federal de governo, o México tem forças policiais em diferentes níveis de jurisdição: federal, estadual e municipal, todas de natureza civil. Em nível federal, a principal força de segurança é a Guarda Nacional, que está em processo de substituição da Polícia Federal.<sup>116</sup> A Guarda Nacional é uma força criada recentemente como um órgão administrativo desconcentrado, que tem entre seus objetivos “salvaguardar a vida, integridade, segurança, bens e direitos das pessoas, bem como preservar as liberdades”.<sup>117</sup> Além disso, também está encarregada de “contribuir para a geração e preservação da ordem pública e da paz social”.<sup>118</sup>

---

apoio à manutenção do Estado de Direito, 30 de setembro de 2009, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579039/DIRECTIVA\\_003\\_2009.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579039/DIRECTIVA_003_2009.pdf).

**116** A Polícia Federal foi criada em 2009 e foi substituída pela Guarda Nacional em 2019. A Lei da Guarda Nacional estabelece a extinção da Polícia Federal e a transferência gradual dos correspondentes recursos humanos, materiais e financeiros da Polícia Federal para a Guarda Nacional. Nacional, artigo transitório 6. Ver também Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Polícia Federal, 1º de junho de 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>.

**117** Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos, Lei da Guarda Nacional, 27 de maio de 2019, Artigo 6 (I), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo120948.pdf>.

**118** *Ibid.*, artigo 6 (II).

**O protesto social ou manifestação pública tem um papel central na defesa da democracia e dos direitos humanos.** Apesar disso, o direito de protesto pode ser severamente cerceado pela ação do Estado, e em particular pela participação dos agentes de segurança intervenientes, através do uso da força.

A participação dos agentes de segurança e o uso da força pública pode - e deve - constituir um elemento importante para garantir e facilitar o direito de protesto, garantindo a liberdade e a integridade das pessoas manifestantes e de terceiros. Entretanto, na América Latina, o uso da força é frequentemente um mecanismo de punição ou intimidação para aqueles que exercem o direito de manifestação, e assim se torna uma fonte de violações dos direitos humanos.

Este livro apresenta uma investigação dos marcos normativos internos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras e México, e sua recepção das obrigações de proteger e facilitar protestos e manifestações públicas, à luz dos parâmetros internacionais de direitos humanos.

O objetivo é fornecer uma ferramenta útil para os Estados da região na construção de marcos normativos que orientem efetivamente a ação policial em contextos de protesto social, de acordo com os parâmetros internacionais, e contribuir para o trabalho das organizações e pessoas defensoras de direitos humanos na luta para garantir o exercício do direito de protesto.