

Bruno Del Preti
Paulo Lépore

Manual de
Direitos Humanos

3^a

Edição

revista
atualizada
ampliada

2023

 **EDITORA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

SISTEMA REGIONAL INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Sumário • 1. Aspectos gerais do Sistema Regional Interamericano – 2. Organização dos Estados Americanos (OEA): 2.1. Carta da Organização dos Estados Americanos; 2.2. Estrutura: 2.2.1. Assembleia Geral; 2.2.2. Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; 2.2.3. Conselhos; 2.2.4. Comissão Jurídica Interamericana; 2.2.5. Comissão Interamericana de Direitos Humanos; 2.2.6. Secretaria-Geral; 2.2.7. Conferências e Organismos Especializados; 2.3. Sistemas Convencional e Não Convencional: 2.3.1. Subsistema da Convenção Americana de Direitos Humanos; 2.3.2. Subsistema da Organização dos Estados Americanos (OEA) – 3. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem – 4. Convenção Americana sobre Direitos Humanos: 4.1. Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais – “Protocolo de São Salvador”; 4.2. Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Relativo à Abolição da Pena de Morte; 4.3. Comissão Interamericana de Direitos Humanos: 4.3.1. Histórico; 4.3.2. Natureza dúplice; 4.3.3. Organização; 4.3.4. Funções; 4.3.5. Provocação; 4.3.6. Processo perante a Comissão; 4.3.7. Medidas Cautelares; 4.3.8. Observações *in loco*; 4.3.9. Relatórios da Comissão; 4.4. Corte Interamericana de Direitos Humanos: 4.4.1. Histórico; 4.4.2. Organização; 4.4.3. Funções; 4.4.4. Jurisdição da Corte; 4.4.5. Processo perante a Corte; 4.4.6. Medidas Provisórias; 4.4.7. A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos – 5. Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura – 6. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra Mulher – 7. Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas – 8. Convenção Interamericana sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência – 9. Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância – 10. Resumo do capítulo – 11. Questões de concurso – 11.1. Gabarito Comentado.

1. ASPECTOS GERAIS DO SISTEMA REGIONAL INTERAMERICANO

Paralelamente ao surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e do sistema universal de proteção aos direitos humanos, também se constatou a formação e o desenvolvimento de **sistemas regionais de proteção**, destinados a complementar a proteção aos direitos humanos e atender, em maior medida, às peculiaridades próprias de determinados locais do globo.

Nesse sentido, foi durante a 9ª Conferência Interamericana, realizada em Bogotá, em 1948, que se formou o **Sistema Regional Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**, com a aprovação da Carta da Organização dos Estados Americanos, que instituiu a **Organização dos Estados Americanos (OEA)** e dispôs sobre sua estrutura e organização, e da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, documento que reconheceu, no âmbito interamericano, um feixe de direitos *essenciais* ao indivíduo, independentemente de quaisquer condições, bem como lhe atribui determinados deveres em sua vida social e familiar.

Uma tímida, mas importante, referência à proteção aos direitos humanos encontrada na **Carta da OEA** está no artigo 3º, alínea *l*, do documento, ao dispor que *os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo*.

A Carta disciplina, em detalhes, a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA), dispondo sobre seus propósitos e princípios, criando e estabelecendo as funções de diversos órgãos que compõem sua estrutura – como, *e.g.*, a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, etc. –, dentre outras disposições.

E a **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH)**, ao seu turno, de fato contribuiu para a universalização dos direitos humanos, notadamente por mencionar, em suas considerações iniciais, que *os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele cidadão de determinado Estado, mas sim do fato dos direitos terem como base os atributos da pessoa humana*.

A Declaração, contudo, foi adotada na forma de mera resolução, de forma que os direitos e deveres nela enunciados não vinculam, ao menos formalmente, os Estados membros da OEA. Além disso, ela não previu qualquer mecanismo de fiscalização ou órgão de proteção, funcionando mais como um conjunto de princípios aptos a direcionar a conduta dos Estados na proteção de direitos humanos.

A atuação dos órgãos criados pela Carta da OEA na promoção dos direitos humanos ainda era tímida, especialmente diante da falta de um tratado internacional de proteção aos direitos humanos, que estabelece seus próprios mecanismos e órgãos de monitoramento e que seja vinculante aos Estados que o ratificaram.

Diante dessa necessidade, aliada ao próprio amadurecimento do sistema interamericano, foi aprovada a **Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)**, em São José, na Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Somente entrou em vigor internacional, contudo, em 18 de julho de 1978, após ter obtido 11 ratificações, conforme disposição constante do artigo 74.2 da Convenção.

O tratado internacional estabeleceu diversos deveres aos Estados signatários, enunciou direitos civis e políticos, fez menção à proteção de direitos econômicos, sociais e culturais, estabeleceu dois órgãos de proteção: **Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)** e **Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)**, além de prever mecanismos de fiscalização dos direitos assegurados.

Há, ainda, dois **protocolos adicionais** que foram aprovados para a Convenção Americana, quais sejam: a) **Protocolo de São Salvador** – consagra os direitos econômicos, sociais e culturais; b) **Protocolo referente à abolição da pena de morte** – estabelece que os Estados Partes não podem aplicar em seu território a pena de morte a nenhuma pessoa submetida à sua jurisdição.

Com a constante consolidação da proteção interamericana de direitos humanos, outros **tratados internacionais específicos** foram aprovados sob a coordenação da OEA, voltados

à proteção de situações específicas de elevada vulnerabilidade ou mesmo de grupos vulneráveis específicos, tais como: a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra Mulher; a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; a Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Pessoas Portadoras de Deficiência; dentre outras.

2. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Com o término da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a manutenção da paz e segurança internacionais, assim como a proteção internacional dos direitos humanos, passaram a contar com a atuação dos órgãos e mecanismos do sistema universal de proteção.

Vimos, contudo, que paralelamente à proteção *global*, houve um movimento de união de países próximos para buscar a proteção internacional *regional* de direitos, surgindo assim a **Organização dos Estados Americanos (OEA)** e, com ela, o Sistema Regional Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

2.1. Carta da Organização dos Estados Americanos

A **Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta da OEA)** foi adotada durante a 9ª Conferência Internacional Americana, em 30 de abril de 1948, em Bogotá, na Colômbia. Somente entrou em vigor, contudo, em 13 de dezembro de 1951, data em que dois terços dos Estados signatários depositaram seus instrumentos de ratificação, conforme artigo 140 da Carta.

O documento já foi objeto de quatro reformas, levadas a cabo por meio dos Protocolos de Buenos Aires (1967), de Cartagena das Índias (1985), de Washington (1992) e de Manágua (1993).

A *Carta da OEA* é composta por 146 artigos, divididos em três partes: i) **Parte I** – abrange as diretrizes gerais da Organização dos Estados Americanos, disciplinando seus propósitos e princípios, os direitos e deveres dos Estados membros sobre a solução pacífica das controvérsias e a segurança coletivas, além de dispor sobre o desenvolvimento integral; ii) **Parte II** – dispõe sobre os órgãos da OEA, detalhando as funções, estrutura e atribuições de cada um deles; iii) **Parte III** – abarca as disposições finais do documento, inclusive estabelecendo aspectos formais como a ratificação e vigência da Carta.

A natureza e finalidade da OEA podem ser depreendidas do artigo 1º da Carta, ao dispor que *os Estados americanos consagram nesta Carta a **organização internacional** que vêm desenvolvendo para conseguir uma **ordem de paz e de justiça**, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência. Dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um **organismo regional**.*

Para consecução das funções e obrigações regionais da Organização, a Carta da OEA estabelece **propósitos essenciais** (art. 2º) e **princípios** (art. 3º), que seguem sistematizados no quadro abaixo:

PROPÓSITOS ESSENCIAIS	PRINCÍPIOS
<ul style="list-style-type: none"> – Garantir a paz e segurança continentais – Promover a democracia representativa – Assegurar solução pacífica das controvérsias – Organização de ação solidária em caso de agressão – Procurar a solução de problemas políticos, jurídicos e econômicos dos Estados – Promover desenvolvimento econômico, social e cultural – Erradicar a pobreza crítica – Alcançar efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados membros 	<ul style="list-style-type: none"> – Direito internacional é norma de conduta – Respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados – Boa-fé – Solidariedade dos Estados, com base no exercício efetivo da democracia representativa – Direito de escolha do próprio sistema político e dever de não intervenção em assuntos políticos externos – Responsabilidade comum pela eliminação da pobreza crítica – Condenação à guerra – Solução dos problemas de forma pacífica – Justiça e segurança sociais – Cooperação econômica – Direitos fundamentais da pessoa humana, sem distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo – Personalidade cultural – Educação dos povos orientada na paz, justiça e liberdade

Outrossim, consideram-se como **membros da OEA** todos os **Estados americanos** que **ratificarem a Carta** (art. 4º). Caso algum outro Estado americano deseje ingressar na Organização, deverá manifestar seu interesse ao Secretário-Geral, esclarecendo que está disposto a ratificar o texto e aceitar todas as obrigações decorrentes da condição de membro (art. 7º). A Assembleia Geral, após recomendação do Conselho Permanente da Organização, decidirá sobre o ingresso do novo Estado. A decisão da Assembleia e a recomendação do Conselho Permanente requererão o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros (art. 8º).

Ademais, é possível a **suspensão de atividades de Estados membros na Organização**, caso o governo democraticamente constituído seja deposto pela força, após esgotadas as tentativas diplomáticas de restabelecimento da democracia no Estado afetado. A decisão sobre a suspensão será adotada pela Assembleia Geral, mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros (art. 9º).

Os **direitos e deveres fundamentais dos Estados** são disciplinados do artigo 10 até o artigo 23, sendo a todos resguardado o reconhecimento de sua *personalidade jurídica internacional*, além da *igualdade entre os Estados*.

Além disso, as **controvérsias internacionais** entre os Estados membros da OEA devem ser submetidas aos processos de **solução pacífica**, especialmente aqueles indicados na Carta, como a *negociação direta, bons ofícios, a mediação, a investigação e conciliação, o processo judicial, a arbitragem e os que sejam especialmente combinados, em qualquer momento, pelas partes* (art. 25).

A Carta também assegura a **segurança coletiva** dos Estados membros da OEA, dispondo que *toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos* (art. 28).

Diante das desigualdades comumente verificadas nos países do continente americano, o último tema tratado na Parte I da Carta da OEA exterioriza a preocupação do documento com o **desenvolvimento integral**, impondo que aos Estados membros o compromisso de união de esforços no sentido de que impere a **justiça social internacional** em suas relações e de que seus povos alcancem um **desenvolvimento integral**, que abrange os *campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico* (art. 30).

2.2. Estrutura

A **Parte II** da Carta versa sobre os órgãos que compõem a estrutura da Organização dos Estados Americanos, responsáveis por alcançar os propósitos e fins da Organização, sendo eles: *Assembleia Geral; Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; Conselhos; Comissão Jurídica Interamericana; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Secretaria-Geral; Conferências Especializadas e Organismos Especializados*.

Além desses, outros órgãos, organismos ou entidades também poderão ser criados, desde que para atingir finalidades previstas na Carta e que estejam de acordo com suas disposições.

2.2.1. Assembleia Geral

A Assembleia Geral é o **órgão supremo** da Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual todos os Estados membros têm o direito de se fazerem representar, sendo assegurado a **cada Estado um voto**.

As **principais atribuições** da Assembleia estão descritas no artigo 54 da Carta, seguindo sistematizadas no quadro abaixo:

PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Decidir a ação da Organização e determinar a estrutura e funções dos órgãos • Estabelecer normas para coordenação das atividades dos órgãos e organismos • Harmonizar a cooperação com as Nações Unidas e seus organismos • Promover a colaboração com outras organizações, especialmente nos setores econômico, social e cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar o orçamento e fixar quotas dos Estados membros • Considerar os relatórios, as observações e as recomendações que lhe forem submetidas • Adotar normas gerais para funcionamento da Secretaria-Geral • Aprovar seu regulamento e, pelo voto de dois terços, sua agenda

A Assembleia se reunirá em **sessões ordinárias anuais** (art. 57), sem prejuízo de eventuais **sessões extraordinárias**, convocadas diante de circunstâncias especiais e mediante a aprovação de dois terços dos Estados membros (art. 58).

As **decisões** da Assembleia Geral serão adotadas pelo voto da **maioria absoluta** dos Estados membros, com exceção de determinados casos previstos na própria Carta ou em regulamento, em que o *quorum* de votação será de dois terços (art. 59).

2.2.2. Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores

Para os casos de **problemas de natureza urgente e de interesse comum** dos Estados americanos, qualquer Estado membro poderá solicitar a convocação de Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, que servirá como um **órgão de consulta** (art. 61). A solicitação da reunião deverá ser dirigida ao Conselho Permanente da Organização, que decidirá, por maioria absoluta de votos, se é oportuna a reunião (art. 62).

2.2.3. Conselhos

Os **Conselhos** disciplinados expressamente na Carta da OEA são: o **Conselho Permanente da Organização**, que atua na promoção da solução pacífica das controvérsias entre os Estados, executa decisões da Assembleia Geral ou da Reunião de Ministros, formula recomendações à Assembleia, dentre diversas outras funções; e o **Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral**, o qual tem como finalidade promover a cooperação entre os Estados americanos com o propósito de obter seu desenvolvimento integral, especialmente para a eliminação da pobreza crítica e cooperação nos campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico.

2.2.4. Comissão Jurídica Interamericana

A Comissão Jurídica Interamericana tem por finalidade servir de **corpo consultivo** da Organização **em assuntos jurídicos**, promover o **desenvolvimento** progressivo e a codificação **do direito internacional** e **estudar os problemas jurídicos** referentes à integração dos países em desenvolvimento do Continente (art. 99).

É composta por **11 juristas** nacionais dos Estados membros, eleitos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, para um período de quatro anos, observando-se uma representação geográfica equitativa dos membros. Não pode haver mais de um membro da mesma nacionalidade na Comissão (art. 101). Dessa forma, a Comissão representa o conjunto dos Estados membros da Organização, gozando da mais **ampla autonomia técnica** (art. 102).

2.2.5. Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Conforme dispõe a Carta da OEA, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) terá por principal função a de **promover o respeito e a defesa dos direitos humanos**, além de servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria (art. 106).

Vale lembrar, ademais, que além da previsão da própria Carta, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos contou com ampla previsão na Convenção Americana de Direitos Humanos, documento que estabeleceu sua estrutura, competência e normas de funcionamento.

Disso decorre a **natureza dúplice** da Comissão, pois pode atuar na promoção do respeito e defesa dos direitos humanos em face dos Estados membros da Organização com base na própria Carta da OEA, bem como atuar em face dos Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos, conforme as atribuições e funções nela delineadas.

2.2.6. *Secretaria-Geral*

Com **funções eminentemente administrativas**, a Secretaria-Geral é órgão central e permanente da Organização, exercendo as funções atribuídas pela Carta e por outros tratados interamericanos, além de cumprir os encargos atribuídos por demais órgãos da Administração.

A Secretaria é chefiada pelo **Secretário-Geral da Organização**, que é eleito pela Assembleia Geral para um período de cinco anos, admitindo-se uma única reeleição. O Secretário poderá **participar**, com direito a palavra, mas **sem voto**, de **todas as reuniões** da Organização.

2.2.7. *Conferências e Organismos Especializados*

As **Conferências Especializadas** são reuniões intergovernamentais destinadas a tratar de assuntos técnicos especiais ou a desenvolver aspectos específicos da cooperação interamericana. Serão realizadas por determinação da Assembleia Geral ou da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, além de poder ocorrer por iniciativa própria ou por pedido de algum dos Conselhos ou Organismos Especializados (art. 112).

Os **Organismos Especializados**, por sua vez, consistem nos organismos intergovernamentais estabelecidos por acordos multilaterais e que tenham determinadas funções em matérias técnicas de interesse comum para os Estados americanos (art. 124). Os Organismos apresentarão à Assembleia Geral **relatórios anuais** sobre o desenvolvimento de suas atividades, bem como sobre seus orçamentos e contas anuais (art. 127).

2.3. *Sistemas Convencional e Não Convencional*

É possível analisar os mecanismos, normas e órgãos de proteção do sistema interamericano por meio da divisão entre o **Sistema convencional**, isso é, aquele decorrente de documentos internacionais específicos e aplicáveis aos Estados deles signatários, e o **Sistema não convencional**, cuja atuação encontra fundamento na própria Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo aplicável a todos os Estados membros da Organização.

A PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Sumário • 1. Introdução – 2. Política Nacional de Direitos Humanos: 2.1. Primeiros Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH 1 e 2); 2.2. Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3); 2.3. Programas Estaduais de Direitos Humanos – 3. Atividade da Polícia na Promoção e Proteção aos Direitos Humanos; 3.1. Segurança pública e direitos humanos; 3.2. Resolução nº 43/173 da ONU; 3.3. Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei; 3.4. Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento dos presos; 3.5. A Polícia Judiciária e os direitos humanos; 3.5.1. Aferição da convencionalidade pelo delegado de polícia – 4. Ministério Público e a Promoção e Proteção aos Direitos Humanos; 4.1. Estrutura constitucional do Ministério Público brasileiro; 4.2. Promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; 4.3. A fiscalização externa da atividade policial; 4.3.1. Resolução CNMP nº 20/2007; 4.4. Ministério Público Estadual e a tutela dos direitos humanos; 4.5. Ministério Público Federal e a tutela dos direitos humanos; 4.5.1. Procuradoria Federal e Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão – 5. Defensoria Pública e a Promoção e Proteção aos Direitos Humanos; 5.1 Estrutura constitucional da Defensoria Pública brasileira. 5.2. Acesso à justiça e as “100 regras de Brasília”; 5.3. Diretrizes internacionais da OEA para as Defensorias. 5.3.1. Resolução 2.656/2011 da OEA; 5.3.1. Resolução 2.887/2016 da OEA; 5.4. Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEF); 5.5. Defensor Público Interamericano (DPI); 5.5.1. Formação do corpo de DPI; 5.5.2. DPI na Corte Interamericana de Direitos Humanos; 5.5.3. DPI na Comissão Interamericana de Direitos Humanos; 5.5.4. Designação do DPI; 5.6. Representação perante sistemas internacionais de proteção; 5.6.1. Legitimidade para representação; 5.6.2. Assistência jurídica internacional em direitos humanos; 5.7. Defensoria Pública Estadual e a tutela dos direitos humanos; 5.8. Defensoria Pública da União e a tutela dos direitos humanos; 5.8.1. Defensor Nacional e Defensores Regionais de Direitos Humanos – 6. A Advocacia e a promoção e proteção aos direitos humanos; 6.1. Comissão Nacional de Direitos Humanos da OAB; 6.2. Princípios básicos relativos à função dos advogados – 7. O Poder Judiciário na promoção e proteção dos direitos humanos; 7.1. Ativismo judicial e direitos humanos; 7.2. Resolução nº 364/2021 do CNJ; 7.3. Resolução nº 425/2021 do CNJ; 7.4. Resolução nº 440/2022 do CNJ; 7.5. Resolução nº 487/2023 do CNJ – 8. Conselho de Direitos Humanos – 9. Comissão Nacional da Verdade – 10. Instituição Nacional de Direitos Humanos e os Princípios de Paris – 11. Resumo do Capítulo – 12. Questões de concurso; 12.1. Gabarito Comentado.

1. INTRODUÇÃO

Juntamente com os inúmeros instrumentos editados no âmbito internacional relativos à promoção e proteção dos direitos humanos, passam a surgir e se fortalecer no âmbito nacional, sobretudo após a Constituição da República de 1988, mecanismos e órgãos específicos para contribuir com consolidação de um cenário interno de efetiva promoção e proteção dos direitos essenciais dos indivíduos.

Nessa toada, importante analisarmos algumas políticas públicas adotadas, como os Planos Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), assim como aspectos da atuação de relevantes órgãos e instituições nacionais relacionados à proteção dos direitos humanos.

2. POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A Política Nacional de Direitos Humanos consiste em ações que o Governo Federal desenvolve e se distribuem por todas as áreas da administração. Importante instrumentali-

zação dessa política são os Planos Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), de sorte que o Brasil já está em seu terceiro PNDH, sendo que o primeiro foi instituído em 1996, o segundo em 2002 e o terceiro em 2009.

2.1. Primeiros Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH 1 e 2)

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1) foi instituído em 13 de maio de 1996, por meio do Decreto nº 1.904 editado pela Presidência da República. Ele foi o terceiro do mundo, seguindo os programas da Austrália e das Filipinas.

O PNDH-1 tinha como meta a realização de um diagnóstico da situação dos direitos humanos no Brasil, além de realizar medidas a fim de defendê-los e promovê-los (art. 1º, dec. 1.904/1996). Por si só, no entanto, não tem força vinculante, mas serve de guia para as ações do Governo, exigível daqueles que atuam no âmbito do Poder Executivo, e servindo de referencial para os demais Poderes.

O foco do PNDH-1 foi a garantia de direitos civis, determinando ainda como meta ao Estado brasileiro sua adesão a tratados internacionais de direitos humanos. Ademais, sua elaboração representou importante processo de cooperação entre Governo e sociedade civil, suscitando o debate no âmbito dos direitos humanos, através de Congressos e Seminários, cujas discussões auxiliaram na edição do segundo PNDH.

O segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2) foi instituído em 13 de maio de 2002, por meio do Decreto n. 4.229. Sua ênfase, no entanto, diferentemente do PNDH-1, foi a garantia de direitos sociais em sentido amplo, embora tratasse também de direitos civis, como a vida e a liberdade.

Ademais, o decreto do PNDH-2 trouxe, em seu texto inicial, uma identificação dos avanços atingidos desde a instituição do PNDH-1, como a edição de leis: editou-se uma importante lei (Lei n. 9.140/95) determinando o reconhecimento da morte de pessoas desaparecidas em razão de participação em atividades políticas durante o período ditatorial (1961 a 1979), por meio da qual o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade por tais mortes, concedendo indenização às famílias das vítimas.

2.2. Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)

Em 2009, por meio do decreto nº 7.037/2009, foi instituído o PNDH-3, fruto de processos de consultas e discussões. Sua finalização se deu na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que ocorreu em dezembro de 2008.

O PNDH-3 está pautado em seis eixos orientadores, vinte e cinco diretrizes, oitenta e dois objetivos estratégicos e mais de quinhentas ações programáticas. São seus eixos orientadores: i) interação democrática entre Estado e sociedade civil; ii) desenvolvimento e direitos humanos; iii) universalizar direitos em um contexto de desigualdades; iv) segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; v) educação e cultura em direitos humanos; vi) direito à memória e à verdade.

Outrossim, o **Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH3** (Decreto nº 7.037/09) trouxe diversas diretrizes e ações programáticas à população em situação de rua, destacando-se o dever do Estado de integrar políticas sociais e de geração de emprego e renda para combate à pobreza urbana, em especial de catadores de materiais recicláveis e população em situação de rua (objetivo estratégico I, alínea *k*). Outro ponto de destaque foi a atribuição ao Ministério das Cidades e do Desenvolvimento Social o dever de estabelecer que a garantia da qualidade de abrigos e albergues, bem como seu caráter inclusivo e de resgate da cidadania à população em situação de rua, estejam entre os critérios de concessão de recursos para novas construções e manutenção dos existentes (objetivo estratégico III, alínea *i*).

2.3. Programas Estaduais de Direitos Humanos

Em razão da vasta diversidade existente entre as regiões do Brasil, vários Estados adotaram seus próprios programas estaduais de Direitos Humanos, contemplando suas características e necessidades específicas. O primeiro programa estadual adotado foi o Programa Estadual de Direitos Humanos do Estado de São Paulo, instituído por meio do Decreto n. 42.209, de 15 de setembro de 1997.

Vários outros Estados seguiram São Paulo, e adotaram seus próprios programas estaduais, como Acre, Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, e até mesmo o Distrito Federal.

3. ATIVIDADE DA POLÍCIA NA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

3.1. Segurança pública e direitos humanos

Ao longo da história, sobretudo em decorrência dos abusos praticados por regimes autoritários ou em períodos de exceção, criou-se um antagonismo entre temas relacionados à **segurança pública e a proteção dos direitos humanos**.

Trata-se, contudo, de uma visão equivocada, pois supõe que o uso arbitrário da força estatal e ilegítimas violações de direitos constituem o padrão regular de atuação dos agentes e órgãos de segurança pública, quando, na verdade, não o são. A atuação regular dos referidos agentes e órgãos deve nortear-se aos estritos limites do Estado Democrático de Direito, cabendo às instituições pertinentes a prevenção e punição dos comportamentos desviantes. Assim, mostra-se necessária uma contemporânea reaproximação entre as atividades de segurança pública, mormente a atividade da polícia, e a promoção e proteção dos direitos humanos.

A propósito, vale conferir a lição de Guilherme de Souza Nucci:

Sobre a intensa polêmica de antagonismo entre os *direitos humanos* e a *segurança pública*, confira-se o entendimento de Nilo Batista: “direitos humanos são direitos que toda pessoa humana tem –

independentemente do que seja, tenha, pense ou faça. (...). A ideia principal dos direitos humanos é que toda pessoa tem certos direitos que o Estado não pode tirar nem deixar de conceder: vida, trabalho, remuneração digna, aposentadoria, instrução, liberdade, manifestação de pensamento, livre associação e reunião etc. É claro que se um homem pratica um crime – um homicídio, um roubo, um estupro, um furto – ele deve ser processado e julgado. Os documentos dos direitos humanos também preveem isso. Mas não pode ser espancado. Não pode ser morto. Sua família não pode ser humilhada. Seus vizinhos não podem ser importunados e constrangidos. Casos de inocentes não podem ser vasculhados. Se aqueles que matam, assaltam, violentam crianças ou mulheres, furtam não são presos, processados e julgados e condenados, a culpa não é dos direitos humanos. (...)¹.

Dessa forma, o velho paradigma antagonista de “segurança pública e direitos humanos” precisa ser substituído por um novo, exigindo um esforço de ambos os campos, para que tenhamos uma “**segurança pública com direitos humanos**”.²

Nesse esteio, passaremos a analisar uma série de documentos internacionais e nacionais que surgiram como reflexo de tal esforço, especialmente demonstrando a importância da atividade da polícia da promoção e proteção dos direitos humanos.

3.2. Resolução nº 43/173 da ONU

A **Resolução nº 43/173** da ONU foi editada em 9 de dezembro de 1988, versando sobre o “**Conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de prisão**”. Seu texto conta com 39 princípios que visam proteger as pessoas capturadas, detidas ou presas.

Vale mencionar que o texto da Resolução apresenta algumas distinções terminológicas:

- a) ‘captura’ designa o ato de deter um indivíduo por suspeita da prática de infração ou por ato de uma autoridade;
- b) ‘pessoa detida’ designa a pessoa privada de sua liberdade, exceto se o tiver sido em consequência de condenação pela prática de um delito;
- c) ‘pessoa presa’ designa a pessoa privada da sua liberdade em consequência de condenação pela prática de um delito;
- d) ‘detenção’ designa a condição das pessoas detidas nos termos acima referidos;
- e) ‘prisão’ designa a condição das pessoas presas nos termos acima referidos;
- f) A expressão ‘autoridade judiciária ou outra autoridade’ designa a autoridade judiciária ou outra autoridade estabelecida nos termos da lei cujo estatuto e mandato ofereçam as mais sólidas garantias de competência, imparcialidade e independência.”

Dentre os princípios estabelecidos pela Resolução, podemos destacar o de número 1, que estabelece que: “A pessoa sujeita a qualquer forma de detenção ou prisão deve ser tratada com humanidade e com respeito da dignidade inerente ao ser humano.”, assim como o de número 9, segundo o qual: “As autoridades que capturem uma pessoa, a mantenham detida ou investiguem o caso devem exercer estritamente os poderes conferidos por lei, sendo o

1. NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos Humanos versus Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 70.

2. BALESTRERI, Ricardo Brisola. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia – Passo fundo-RS*, CAPEC, Paster Editora, 1998.

exercício de tais poderes passível de recurso perante uma autoridade judiciária ou outra autoridade.”

Trata-se, portanto, de importante instrumento internacional com aplicação voltada à atividade policial.

3.3. Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei

Em 17 de dezembro de 1979 adotou-se na Assembleia Geral das Nações Unidas a **Resolução nº 34/169**, intitulada “**Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei**”, que tem por principal objetivo garantir o estrito cumprimento de leis por parte de qualquer agente da lei que exerça poderes policiais, protegendo assim pessoas contra atos ilegais.

Dentre suas disposições, podemos destacar o artigo 3º que estabelece que: “Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.”

Ademais, em seu texto, são encontradas disposições relativas à necessidade de que tais funcionários repudiem qualquer ato de tortura bem como tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante (Artigo 5º).

Logo, trata-se de importante documento internacional para os esforços de aproximação entre a atividade de segurança pública e direitos humanos, especialmente ao ressaltar que, no cumprimento do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação de lei devem *respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas* (art. 2º).

3.4. Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento dos presos

Outro importante documento foi adotado em 31 de agosto de 1955, no I Congresso das Nações Unidas para a prevenção do crime e para o tratamento de delinquentes, intitulado “**Regras mínimas para o tratamento de reclusos**”. As regras possuem também denominação honorífica como “**Regras Nelson Mandela**”, como uma homenagem por ter passado 27 anos preso, lutando por direitos humanos, igualdade e democracia.

Vale lembrar que tais regras foram atualizadas em 2015 pela Comissão das Nações Unidas sobre prevenção do crime e justiça criminal, com aprovação unânime da Assembleia Geral da ONU. Sua atualização, dentre outros fatores, se deu em razão do grande número de pessoas encarceradas no mundo (mais de 10 milhões de pessoas). Com a atualização, as previsões foram expandidas, passando a conter 122 artigos.

Nas observações preliminares há relevante observação com relação às disposições das Regras, enunciando-se que não busca o documento descrever um modelo de sistema prisional, mas sim traçar princípios e práticas a serem seguidos no tratamento de reclusos e na gestão dos distintos estabelecimentos prisionais. Assim, suas disposições são divididas da seguinte forma (observação preliminar 3): uma primeira parte que trata da administração geral dos