

# PLANO DE AÇÃO

## PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DA LETALIDADE POLICIAL





## RELATORES



Alexey Choi Caruncho | Promotor de Justiça/MPPR

André Tiago Pasternak Glitz | Promotor de Justiça/MPPR

Mônia Lopes de Souza Ghignone | Promotora de Justiça/MPBA

Reinaldo Moreno Lomba | Promotor de Justiça/MPRJ

## COLABORADORES



Ângela Márcia Freitas da Cruz | Promotora de Justiça/MPPE

Arthur Pinto de Lemos Júnior | Promotor de Justiça/MPSP

Felipe Oltramari | Promotor de Justiça/MPGO

Guilherme Soares Barbosa | Procurador de Justiça/MPRJ

José Maria Gomes dos Santos | Promotor de Justiça/MPPA

Luís Alberto Vasconcelos Pereira | Promotor de Justiça/MPBA

Renata Ruth Fernandes Goya Marinho | Promotora de Justiça/MPMS

Rinaldo Jorge da Silva | Promotor de Justiça/MPPE

Selma Leão Godoy | Promotora de Justiça/ MPDFT

## COORDENAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Alexey Choi Caruncho | Promotor de Justiça/MPPR

Ana Paula Moreira | Assessora de Promotor/MPPR

# SUMÁRIO

---

## **01** CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

---

## **06** CONTEXTO ESTATÍSTICO DAS POLÍTICAS ENVOLVIDAS

---

## **12** CONTEXTO NORMATIVO DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

---

## **15** PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAR A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 15** Eixos temáticos de interesse institucional
  - 20** Diretrizes para uma atuação planejada do Ministério Público
    - Estruturantes
    - Metodológicas
    - Investigatórias
  - 34** Reflexos na estruturação orgânica do Ministério Público
- 

## **36** REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PLANO DE AÇÃO

---

## | PLANO DE AÇÃO |

# PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DA LETALIDADE POLICIAL

### CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

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

Extrai-se da normativa internacional<sup>1</sup> que o uso da força deve ter caráter excepcional, além de desenvolver-se com o devido respeito aos direitos humanos e aos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade.

Para ser legítimo, seu emprego deve observar procedimentos legais e o estrito cumprimento do dever estatal,<sup>2</sup> servindo para fazer frente àquelas hipóteses, a serem constatadas em caso concreto, que se refiram, por exemplo, à recusa na rendição, à injusta agressão, à necessidade de impedir que terceiros sejam feridos ou

- 1 Cf. *Código da Conduta para Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei* (Resolução 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada em 17 de dezembro de 1979), os *Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei* (Resolução 1989/61 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, de 24 de maio de 1989), os *Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei* (adotados no 8º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, de 7 de setembro de 1990), a *Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* (adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto n. 40, de 15 de fevereiro de 1991) e os *Princípios das Nações Unidas Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias* e o *Manual das Nações Unidas sobre a Prevenção e Investigação Eficazes das Execuções Extralegais, Arbitrárias e Sumárias, Protocolo de Minnesota*.
- 2 LOCHE, Adriana (2010): "A letalidade da ação policial: parâmetros para análise", in Revista Tomo: revista do núcleo de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais da Universidade Federal de Sergipe, n. 17, pp. 39-56.

quando exista a pretensão de evitar o cometimento de delitos<sup>3</sup>. Como consequência, tem-se por afastada esta legitimidade naqueles casos ilustrativos em que o disparo da arma de fogo por um agente policial (i) não representa legítima defesa própria ou de terceiro ou (ii) quando venha a ser efetuado contra pessoa em fuga desarmada ou que não implique risco imediato ou, ainda, (iii) quando realizado contra veículo que desrespeite bloqueio policial, salvo quando presente algum risco imediato.<sup>4</sup>

Fato é que, por envolver tanto situações de legalidade como de coerções não negociáveis<sup>5</sup>, o desafio no uso estatal da força sempre esteve no momento de aferir, em cada caso concreto, a sua efetiva necessidade e real proporcionalidade. Em especial, quando se consideram certas características ontológicas da atuação policial que, além de marcada por uma relativa discricionariedade, está dotada de “uma representação simbólica da [sua] própria relevância”,<sup>6</sup> sendo concebida dentro de uma *cultura ocupacional* que, de um lado, dá ensejo a sentimentos positivos de lealdade e solidariedade, que proporcionam aos policiais gestos de apoio e conforto mútuos, mas, na sua faceta negativa, apresenta todas as condições para um ambiente de tolerância, promoção e justificação de comportamentos desviantes.<sup>7</sup>

Assim, é a presença de uma permanente tensão entre a manutenção da ordem e o exercício da força que fará com que a variação da intensidade de seu uso associe-se à necessidade de um controle mais efetivo, que não descure da linha fronteira que separa as hipóteses de legalidade daquelas que ocorrem à margem da lei.

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

4 Neste sentido, confira-se, no âmbito nacional, a Portaria Interministerial MJ-SDH n. 4.226/2010 que refere que “o uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência”, exemplificando a partir daí as *hipóteses de ilegitimidade* como as ora mencionadas. A normativa, na verdade, vai além e refere que “os chamados *disparos de advertência* não são considerados prática aceitável, por não atenderem aos princípios elencados (...) e em razão da imprevisibilidade de seus efeitos”, assim como “o ato de apontar arma de fogo contra pessoas durante os procedimentos de abordagem não deverá ser uma prática rotineira e indiscriminada” (cf. Anexo I, itens 2/7, da Portaria Interministerial MJ-SDH n. 4.226/2010).

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

6 ÁVILA, Thiago André Pierobom de (2016): *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, p. 54, o qual refere que “é a possibilidade de recorrer ao uso da força que faz com que a polícia seja a instituição que é. Quando alguém chama a polícia (e não outra instituição pública) é porque antevê que na situação conflituosa concreta existe a possibilidade de eventualmente recorrer-se ao uso da força para se reestabelecer a ordem. Espera-se que a polícia se imponha diante de uma situação conflituosa, usando eventualmente da força contra a pessoa que estiver em desacordo com o ordenamento jurídico, para reestabelecer a ordem”.

7 Neste sentido, cf. PUNCH, Maurice (2009): *Police corruption, deviance, accountability and reform in policing*. Routledge, p. 37

Figurando a ilegitimidade do uso da força como um conceito de difícil definição,<sup>8</sup> mais do que nos importar com esta conceituação, ganha relevo o seu significado *aos olhos dos cidadãos*<sup>9</sup>, que traduz um sentimento pessoal de ser tratado de forma pouco digna pela agência estatal. É que, ainda que “não sejamos capazes de definir a violência policial, [todos] reconhecemos quando a vemos”<sup>10</sup>.

É, precisamente, este “reconhecimento” que se apresenta de forma mais expressiva nos casos que envolvem o *uso da força letal*. De fato, a letalidade policial refere-se àquelas situações em que a ação policial gera consequências fatais. Como nesses casos a linha que separa a necessidade do abuso é ainda mais tênue, convencionou-se a utilização de parâmetros para avaliar a proporcionalidade da atuação policial letal.<sup>11</sup>

- 8 Isto porque, trata-se de conceito que abrange muitas nuances do trabalho policial. Ademais, não parece existir consenso sobre como defini-lo de forma inequívoca, já que não existe apenas uma *violência policial*, mas diversas formas de violência que devem ser compreendidas em seus contextos e situações particulares.
- 9 REISS, Albert (1968): “Violences policères. Réponses à des questions-clefs”, in Brodeur, J.P., Monjardet, D. (orgs.), *Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne*. Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Hors-Série, 2003.
- 10 SKOLNICK, J.H. & FYFE, J.J. (1993): *Above the law: police and the excessive use of force*. New York. Free Press.
- 11 CHEVIGNY, Paul G. (1990): “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, in *Criminal Law Forum*, v. 1, pp. 389-425, quem refere a três parâmetros: (i) a proporção entre o número de civis mortos e de civis feridos nas intervenções policiais; (ii) a proporção entre o número de civis mortos e de policiais mortos nessas intervenções; e (iii) a proporção do número de civis mortos nas intervenções policiais e do total de crimes violentos com resultado morte registrados em certa localidade. No mesmo sentido, fazendo uso de indicadores similares para medir e comparar padrões de uso abusivo da força em certos países, confira-se o *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina y el Caribe: 2022* desenvolvido pela Open Society Foundation, que procura inserir neste rol, ainda: (i) a proporção entre o índice de letalidade contra civis (proporção entre civis mortos e civis feridos nas intervenções) e o índice de letalidade contra policiais (proporção entre policiais mortos e policiais feridos nas intervenções); e (ii) a média de civis mortos durante as intervenções e o número de incidentes que causaram mortes ou feridos civis. Disponível em: <https://www.monitorfuerzaletal.com/reports>. Acesso em 17.04.2022. Especificamente sobre o primeiro - (i) a proporção entre o número de civis mortos e de civis feridos nas intervenções policiais - refere a doutrina que um dos mais confiáveis indicadores para definir o abuso da força letal não seria, propriamente, o número de mortes provocadas, mas números que sejam extraídos das operações policiais. É que, em situações de confronto, se mostraria razoável que o número de feridos fosse sempre superior ao número de mortos. Por isto, a existência de mais mortos do que feridos seria um indicativo de que a atuação policial teria feito uso excessivo de seu armamento, disparando de forma deliberada sem levar em conta as cautelas necessárias para a ação. Cf. CHEVIGNY, Paul G. (1990): “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, in *Criminal Law Forum*, v. 1. Quanto ao segundo - (ii) a proporção entre o número de civis mortos e de policiais mortos nessas intervenções – refere-se que, muito embora exista a dificuldade normativa em estabelecer o grau aceitável do uso da força letal, há uma tentativa de se estabelecer uma *ratio* nesta proporção. Há agências policiais estrangeiras que utilizam uma média de 12 não-policiais mortos para cada policial morto, enquanto outros estudos trabalham com uma média de 04 não-policiais mortos para cada policial. Cf. OLIVEIRA JR. E. N. (2008): *Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. Disponível em: [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br); CHEVIGNY, Paul G. (1990): “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, in *Criminal Law Forum*, v. 1, pp. 389-425; LOCHE, Adriana (2010): “A letalidade da ação policial: parâmetros para análise”, in *Revista Tomo: revista do núcleo de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais da Universidade Federal de Sergipe*, n. 17, pp. 39-56. Por fim, quanto ao terceiro - (iii) a proporção do número de civis mortos nas intervenções policiais e do total de crimes violentos com resultado

Tais parâmetros, analisados conjuntamente e nunca de forma isolada, oferecem um ambiente mais preciso para refletir sobre o comportamento policial dentro de um território e, a partir daí, compreender o fenômeno da violência policial e das políticas públicas que a ela estão relacionadas.

Realmente, não se desconhece que várias são as nuances que devem ser consideradas na análise desses parâmetros. Em certos locais, por exemplo, foi possível verificar a precipitação da conclusão que costuma ser extraída na interpretação do terceiro parâmetro mencionado, constatando-se a *inexistência de uma relação de causa e efeito entre o aumento da letalidade policial e a redução da criminalidade violenta*.<sup>12</sup>

Ademais, tampouco se ignora da existência de outros aspectos que poderiam servir para robustecer a mensuração do cenário aqui analisado. Basta ver, neste sentido, a enorme quantidade de *registros de pessoas desaparecidas* verificada ao longo dos últimos anos em vários estados do país.<sup>13</sup> Trata-se de um fenômeno que, cada vez mais, vem despertando a atenção de pesquisadores, que sugerem para a existência de uma possível cifra oculta nos dados dos homicídios, cujas consequências, inclusive, poderiam levar ao incremento do número de mortes decorrentes de intervenções policiais.<sup>14</sup>

---

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

- 12 No âmbito nacional, um levantamento conduzido pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, por exemplo, aferiu que a letalidade policial naquele Estado "não está relacionada à variação de crimes contra a vida". Após comparar a *variação entre 2018 e 2019 do número de homicídios dolosos* de cada Área Integrada de Segurança Pública do Estado (AISP) com a *variação das mortes por intervenção policial* no mesmo período e locais, naquelas áreas em que foi registrada uma queda do número de homicídios não se verificou uma proporção com o da variação da letalidade policial, demonstrando a inexistência de um padrão na relação entre os dois fenômenos. Cf. MPRJ, "*Letalidade policial no Rio de Janeiro em 10 pontos*". Disponível em <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial-rj>. Acesso em 22. abr. 2022. Esta constatação reforça o quanto já vinha sendo identificado naquele mesmo Estado por estudos que levaram em conta, inclusive, um recorte temporal ainda mais amplo, indicando que o aumento do uso da força não estaria relacionado à redução, nem de homicídios dolosos, nem de crimes patrimoniais. Cf. MONTEIRO, Joana; CARVALHO, Eduardo; GOMES, Ramon: "*Letalidade policial no RJ: como a análise de dados pode contribuir para a interpretação do fenômeno*". Fonte Segura, Revista Fonte Segura, 21 jul. 2020. No mesmo sentido, com mais detalhes, cf. MONTEIRO, Joana; CARVALHO, Eduardo; GUERRA, Julia: "*Letalidade policial e criminalidade violenta*". Revista de Administração Pública, 54, 2020, pp. 1772-1783.
- 13 Não por outra razão que, desde 2017, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, passou a contabilizar os *registros de pessoas desaparecidas*, revelando, até então, uma média anual de pouco mais de 69 mil casos no país. Em 2019, porém, esta cifra ultrapassou 79 mil casos, levando a uma taxa nacional de 38,5% por 100mil/hab., sendo verificados números muito superiores em 13 estados (v.g., RO, 115%; DF, 93,8%; RS, 77,2%). Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*, pp. 96-99. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/>.
- 14 Neste sentido, confira-se FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. *Pessoas desaparecidas: uma etnografia para muitas ausências*. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ, 2015, p. 23, quem procura ressaltar

De toda forma, apesar destas cautelas e ressalvas, entende-se que a adoção de parâmetros já consagrados em estudos será capaz de jogar luzes sobre a dimensão do fenômeno ora tratado, justificando, a partir daí, a necessária atenção que deva existir por parte do Ministério Público brasileiro a seu respeito.

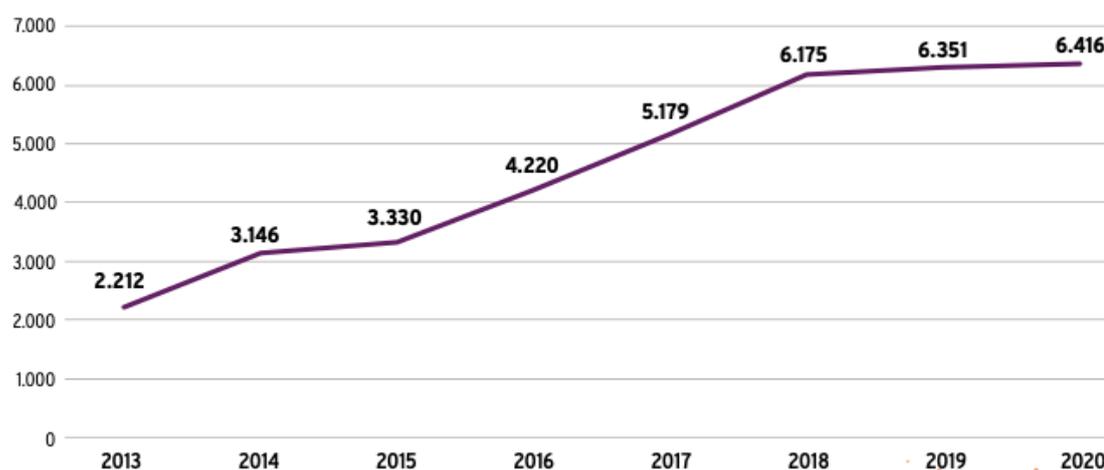
---

porque não se mostra exagerado fazer uso da expressão “cifra oculta” também nesta área. Confira-se, em especial, estudo realizado no Estado do Rio de Janeiro, que analisando microdados e dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública/RJ sobre letalidade policial e pessoas desaparecidas de 2006 a 2018, procura investigar possíveis relações entre a evolução de ambos os fenômenos. Ainda que ressaltando as dificuldades metodológicas quanto aos dados, refere a existência de um paralelo entre o *crescimento dos registros de pessoas desaparecidas* e a *diminuição dos registros de homicídios dolosos e de mortes por intervenção policial*, “aguçando a desconfiança de que a rubrica estivesse sendo usada para ocultar mortes violentas e reduzir artificialmente as taxas de criminalidade letal”. Cf. MUSUMECI, Leonarda. *Letalidade policial e pessoas desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018)*. Boletim Segurança e Cidadania, 26. Outubro 2020, p. 25.

## CONTEXTO ESTATÍSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVIDAS

Efetivamente, assumindo estas premissas e analisando aqueles parâmetros a partir de números do país, o que se nota é um cenário que demonstra a imprescindibilidade de uma diferenciada atenção com relação às políticas públicas em curso nesta área. Com efeito, muito embora haja uma limitação de certos dados nas fontes disponíveis – o que, por si só, já traz indicativos de aprimoramentos a serem implementados<sup>15</sup> –, ao longo dos últimos anos, verificou-se a tendência de um **aumento progressivo no número de civis mortos durante as intervenções policiais**:<sup>16</sup>

**Mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil, 2013 a 2020**



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; PC-MG; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

15 Refere-se, aqui, especificamente aos dados relacionados ao *número de civis feridos* durante as operações policiais realizadas, cuja compilação tem se mostrado de grande dificuldade em vários estados brasileiros.

16 Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/>, que refere que, no último ano, “o país atingiu o maior número de mortes em decorrência de intervenções policiais”, com um crescimento entre 2013 e 2020 de 190%, destacando o fato de que, em 2020, o dado “não deixa de chamar a atenção (...) em um ano marcado pela pandemia, pela reduzida circulação de pessoas, pela redução expressiva de todos os crimes contra o patrimônio, e pela queda de 31,8% nas mortes por intervenções policiais no Rio de Janeiro”, decorrente de determinações da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 do Supremo Tribunal Federal, que limitou operações nas comunidades cariocas (p. 59). Deve ser registrado, porém, que na última edição do Anuário, houve **indicativo de uma pontual redução dos números**, tendo sido registradas 6.145 mortes. Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, p. 75. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/>.

Mais do que uma atenção para com os números absolutos, destaca-se que, no recorte histórico mais recente, foi sentido um **incremento no percentual da taxa do número de mortes decorrentes de intervenções policiais** por 100 mil habitantes em, praticamente, todos os estados da Federação:

Grupos segundo qualidade dos dados <sup>(2)</sup>	Brasil e Unidades da Federação	Total				
		Ns. Absolutos		Taxa <sup>(3)</sup>		Variação (%)
		2019 <sup>(4)</sup>	2020	2019	2020	
	<b>Brasil</b>	<b>6.351</b>	<b>6.416</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>0,3</b>
Grupo 1	Alagoas	87	86	2,6	2,6	-1,6
	Ceará	136	143	1,5	1,6	4,5
	Distrito Federal	8	11	0,3	0,4	35,7
	Espírito Santo	41	46	1,0	1,1	10,9
	Goiás	533	631	7,6	8,9	16,8
	Maranhão	72	98	1,0	1,4	35,4
	Mato Grosso <sup>(5)</sup>	73	130	2,1	3,7	76,0
	Pará	563	502	6,5	5,8	-11,7
	Paraíba	26	38	0,6	0,9	45,4
	Paraná	288	373	2,5	3,2	28,6
	Pernambuco	73	115	0,8	1,2	56,6
	Piauí	42	36	1,3	1,1	-14,5
	Santa Catarina	78	86	1,1	1,2	8,9
Sergipe <sup>(5)</sup>	166	196	7,2	8,5	17,0	
Grupo 2	Bahia	773	1.137	5,2	7,6	46,5
	Mato Grosso do Sul	62	21	2,2	0,7	-66,5
	Minas Gerais <sup>(6)</sup>	107	120	0,5	0,6	11,5
	Rio de Janeiro <sup>(5)</sup>	1.814	1.245	10,5	7,2	-31,8
	Rio Grande do Norte	160	145	4,6	4,1	-10,1
	Rio Grande do Sul	99	148	0,9	1,3	48,9
	São Paulo	867	814	1,9	1,8	-6,9
Tocantins	16	24	1,0	1,5	48,4	
Grupo 3	Acre	23	27	2,6	3,0	15,7
	Amapá	122	112	14,4	13,0	-9,9
	Amazonas <sup>(7)</sup>	88	97	2,1	2,3	8,6
	Rondônia <sup>(7)</sup>	22	20	1,2	1,1	-10,1
	Roraima <sup>(7)</sup>	12	15	2,0	2,4	20,0

FONTE: FBSP, Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2021). Divisão em grupos no original, cf. a qualidade do dado.

Muito embora em 2021 tenha sido registrada uma pontual redução, suas causas ainda pendem de uma análise mais criteriosa, destacando-se, de toda forma, que, apesar da regressão no quadro nacional, o aumento se manteve em diversas localidades do país.<sup>17</sup>

17 Com um registro total de 6.145 mortes em 2021, nacionalmente, atinge-se um patamar similar aquele do ano de 2019. Ainda assim, em 10 estados os números seguiram em aumento, a saber, Pará, Paraná, Piauí, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Tocantins e Amapá. Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022):

Ademais, mesmo naqueles estados em que foi registrada uma redução desta taxa, deve-se ter cautela na interpretação que se extrai. É que já há estudos que advertem para as diversas variáveis que devem ser consideradas, destacando que a melhora no cenário pode ter decorrido tanto da vigência de certas restrições que tenham sido impostas<sup>18</sup>, quanto da pouca qualidade dos dados compilados que, invariavelmente, podem estar desconsiderando a presença de um incremento paralelo no *número de mortes a esclarecer* que foi registrado no mesmo período.<sup>19</sup>

De toda forma, chama desde logo atenção que os problemas mais graves do país parecem estar concentrados na atuação das polícias de certas unidades federadas. Com efeito, embora a taxa média nacional de mortalidade por intervenções policiais tenha sido de 2,9 no último ano identificou-se que em certos locais esta taxa foi bem superior, com destaque para os estados do Amapá (17,1), Sergipe (9,0), Goiás (8,0), Rio de Janeiro (7,8) e Bahia (6,7).<sup>20</sup>

Além disto, muito embora igualmente se ressalte que, nacionalmente, desde 2018, os dados venham demonstrando que o crescimento da letalidade policial estaria sendo em uma intensidade menor do que a verificada em períodos anteriores, é importante notar que, apenas no ano de 2020, houve **uma média de 17,6 mortes em confronto policial por dia**. Quando analisado o recorte entre 2014 e 2020, o que se verifica, inclusive, é que duplicou o número de mortes decorrentes de intervenções policiais no país.

Embora a limitação das fontes disponíveis não tenha possibilitado um refinamento desta análise a partir da confrontação destes números com o de *pessoas feridas* durante essas mesmas intervenções, os dados referidos até aqui merecem aprofundado estudo, em especial, quando conjugados com o referencial da **proporção entre a vitimização policial e a vitimização de civis**.

De fato, segundo a mais recente edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2021, em todo país, foram contabilizados 6.145 civis mortos e

---

*Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, p. 75. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/>.

18 Refere-se, aqui, em especial, à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADFP) nº 635, então em curso no Supremo Tribunal Federal e na qual houve a limitação das operações policiais nas comunidades cariocas.

19 Neste sentido, confira-se FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): “As mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil em 2020”, em *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, pp. 59-69, bem como os dados constantes na Tabela 18 da mesma publicação (p. 86).

20 Cf. FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, Tabela 10 (p. 75). Ressalta-se, ainda, para a recorrência deste rol ao longo dos anos. Com efeito, na edição anterior da publicação, em que a taxa anual nacional foi de 3,0, identificaram-se os seguintes números para os mesmos estados: Amapá (13,0), Goiás (8,9), Sergipe (8,5), Bahia (7,6) e Rio de Janeiro (7,2). Cf. FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): “As mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil em 2020”, em *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, pp. 59-69 e Tabela 10 da mesma publicação (p. 57)

190 policiais vitimados de forma fatal. Isto demonstra uma *proporção de 32 civis mortos para cada agente policial morto* nessas intervenções no país.

Sob esta perspectiva, o principal aspecto a ressaltar é que ***esta média foi superada em boa parte dos estados brasileiros***.<sup>21</sup> Algo, inclusive, que vem sendo recorrente, tendo sido identificado que em 2021, por exemplo, existiram locais em que esta proporção atingiu três dígitos, conforme se extraia do confronto de dados dos estados de Sergipe (210), Goiás (144), Paraná (138) e Mato Grosso (103).<sup>22</sup>

Longe de sugerir que seria exigível e muito menos desejável um maior número de mortes de agentes policiais, o argumento central relaciona-se ao *grau aceitável de uso da força letal*. E, neste ponto, vale ressaltar a existência de estudos que referem que a agência policial utilizaria a força letal de maneira desproporcional à ameaça sempre que aferida uma *proporção de mais de 10 civis mortos* em relação ao número de policiais mortos.<sup>23</sup>

Evidentemente que a análise desse referencial deve sempre ser sopesada com as peculiaridades fáticas das intervenções em si, uma vez que inúmeras variantes podem influenciar no resultado da proporção.

De toda forma, a ser levada em conta esta proporção, os dados de 2021 do cenário nacional indicariam que *apenas um estado* da Federação teria ficado com uma proporção abaixo deste parâmetro internacional.<sup>24</sup>

Se, até aqui, o preocupante cenário estatístico nacional já fundamentaria uma atenção diferenciada por parte do Ministério Público brasileiro a respeito da temática, o contexto agrava-se ainda mais com o que se infere da análise da terceira variante que deve ser considerada, ou seja, a da ***proporção entre os civis mortos nas***

21 Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*, p. 80, gráfico 16.

22 Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, p. 63, bem como BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*, pp. 61 e 75. Enquanto na publicação de 2021 evidenciou-se que, ao todo, 11 (onze) estados superaram a proporção nacional, na edição de 2022, ao menos, 06 (seis) estados apareceram nesta condição.

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

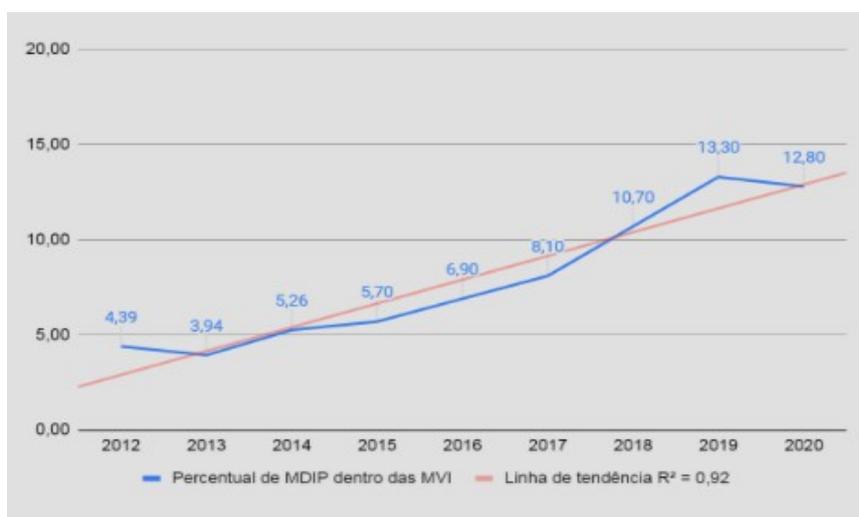
24 Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, pp. 61 e 75, cuja confrontação evidenciaria que, a exceção das localidades que não registraram mortes de policiais (DF, MS, MG, TO, AC, AP e RR), apenas o estado da Rondônia (5,5) teve proporção inferior ao de 10 civis mortos em relação ao número de policiais mortos.

## **intervenções policiais e o total de crimes violentos com resultado morte registrados no território.**

Neste aspecto, parte-se da previsibilidade de ser, justamente, nos territórios mais violentos, com maiores índices de homicídios, tráfico de drogas e crimes contra a vida com resultado morte, que as agências policiais se vejam em situações de alto risco que impliquem o uso da força de forma mais frequente. Este é o fundamento da utilização desta proporção e, ao menos em princípio, existe uma correlação positiva entre o número de mortes causadas por crimes violentos e o uso da força letal. Ainda assim, espera-se que o número de civis mortos em intervenções policiais corresponda a apenas uma pequena fração do total da taxa de crimes violentos que levam ao resultado morte.<sup>25</sup>

Pois bem, em 2021, o Brasil computou 47.503 mortes decorrentes de crimes violentos.<sup>26</sup> Um universo que, tal qual referido, contou com 6.145 civis mortos durante as intervenções policiais. Estes números levam a uma proporção nacional de 12,9% de civis mortos em relação às mortes violentas.

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



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

Uma vez mais, porém, **em diversos estados brasileiros esta média foi superada**. Em alguns deles o que se evidenciou foi uma proporção que beira ao triplo da média nacional, conforme se extrai do confronto de dados dos estados do Amapá

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

26 Foram considerados, aqui, os números absolutos de mortes violentas intencionais (MVI), englobando o número de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e das mortes decorrentes de intervenções policiais. Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021*, p. 76.

(31,8%), Goiás (30,6%), Rio de Janeiro (28,5%), Sergipe (26,5%), Pará (19%), Paraná (17,2%), São Paulo (15,5%) e Bahia (15%) e Rio Grande do Norte (13,2%).<sup>27</sup>

Grupos segundo qualidade dos dados <sup>(2)</sup>	Brasil e Unidades da Federação	Mortes Violentas Intencionais - MVI		Morte Decorrente de Intervenções Policiais (MDIP) em serviço e fora de serviço		Proporção de MDIP em relação às MVI	
		Número Absoluto		Número Absoluto		Em percentual (%)	
		2020 <sup>(3)</sup>	2021	2020 <sup>(3)</sup>	2021	2020	2021
<b>Brasil</b>		<b>50.448</b>	<b>47.503</b>	<b>6.413</b>	<b>6.145</b>	<b>12,7</b>	<b>12,9</b>
<b>Grupo 1</b>	Alagoas	1.249	1.069	86	63	6,9	5,9
	Ceará	4.183	3.418	143	118	3,4	3,5
	Distrito Federal	425	347	11	8	2,6	2,3
	Espírito Santo	1.206	1.160	40	40	3,3	3,4
	Goiás	2.209	1.881	631	576	28,6	30,6
	Maranhão	2.041	2.021	94	85	4,6	4,2
	Mato Grosso	990	889	128	103	12,9	11,6
	Pará	2.876	2.881	527	546	18,3	19,0
	Paraíba	1.166	1.161	38	51	3,3	4,4
	Paraná	2.490	2.407	377	414	15,1	17,2
	Pernambuco	3.760	3.368	116	102	3,1	3,0
	Piauí	707	782	29	34	4,1	4,3
	Santa Catarina	811	744	86	70	10,6	9,4
Sergipe	988	792	196	210	19,8	26,5	
<b>Grupo 2</b>	Bahia	6.696	6.734	1.138	1.010	17,0	15,0
	Mato Grosso do Sul	607	589	21	44	3,5	7,5
	Minas Gerais	2.708	2.450	122	114	4,5	4,7
	Rio de Janeiro	4.907	4.755	1.245	1.356	25,4	28,5
	Rio Grande do Norte	1.357	1.155	145	152	10,7	13,2
	Rio Grande do Sul	2.033	1.824	123	156	6,1	8,6
	São Paulo	4.157	3.666	814	570	19,6	15,5
Tocantins	458	390	27	42	5,9	10,8	
<b>Grupo 3</b>	Acre	322	192	27	11	8,4	5,7
	Amapá	356	472	111	150	31,2	31,8
	Amazonas	1.121	1.670	102	100	9,1	6,0
	Rondônia	413	454	20	11	4,8	2,4
	Roraima	212	232	16	9	7,5	3,9

Fonte: FBSP, Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022). Divisão em grupos no original, cf. a qualidade do dado.

Mais do que um aspecto circunstancial do ano de 2021, quando se amplia o apanhado histórico, o que se nota é que os números atribuídos a vários desses estados, com poucas alterações, apresentam uma forte tendência de persistência,<sup>28</sup> a qual

27 Cf. BRASIL, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022): *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*, p. 76.

28 Neste sentido, basta confrontar os sucessivos Anuários Brasileiros de Segurança Pública publicados anualmente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, disponíveis em

piora, inclusive, quando efetuado um recorte que possibilite mensurar a dinâmica específica vivenciada por certos estados.<sup>29</sup>

Um cenário, enfim, que só se agrava quando se considera que também as médias nacionais anuais persistem acima do que costuma ser referido por distintos estudos, que apontam que **esta porcentagem não deveria exceder 10%**. É que, embora não exista um número fixo, a alta porcentagem poderia indicar que se está diante de agências policiais que fazem uso da força de maneira desproporcional à ameaça.<sup>30</sup>

## CONTEXTO NORMATIVO DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

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

Recente pesquisa realizada evidencia que, apenas no âmbito da Corte Interamericana, existem mais de 60 casos que envolvem o Brasil,<sup>31</sup> sendo que uma parte substancial deles se relaciona, justamente, ao tema da letalidade policial.<sup>32</sup>

De fato, além do contexto de letalidade policial fomentar um ciclo de violência na sociedade em geral, colocar em risco a vida dos profissionais das agências de

---

<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica>. Acesso em 9. fev. 2022.

29 Neste sentido, confira-se estudo realizado no Estado do Rio de Janeiro com base nos dados de 2019 que, considerando a distribuição espacial, verificou que, embora a proporção de mortes por intervenção policial no total da letalidade violenta tivesse sido de 30,3% no estado, em certas áreas este percentual tinha sido de 44% (São Gonçalo), 54% (Itaguaí) e 62% (Japeri). Cf. MUSUMECI, Leonarda. *Letalidade policial e pessoas desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018)*. Boletim Segurança e Cidadania, 26. Outubro 2020, p. 9.

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

31 Mais precisamente, existem junto a CtIDH 05 casos em trâmite, 16 casos com sentença e 46 casos com medidas provisionais. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/mapa\\_casos\\_pais.cfm](https://www.corteidh.or.cr/mapa_casos_pais.cfm).

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

segurança pública e a própria legitimidade do Estado, ele traz imediatamente à discussão a questão das violações dos direitos à vida e à integridade pessoal (artigos. 4º, 1, e 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH), bem como da supressão de garantias judiciais (CADH, art. 8º).<sup>33</sup>

Não por outra razão, no tocante à violência praticada por agentes do Estado, o mais recente Relatório publicado pela Comissão sobre a situação dos direitos humanos no Brasil referiu que:<sup>34</sup>

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

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

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

318. (...) esses padrões persistem e continuam informando execuções extrajudiciais sistemáticas e em massa (...)

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

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

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

33 Por isto, como já referiu a Comissão Interamericana, “o uso da força deve basear-se nos princípios de direito, de absoluta necessidade e proporcionalidade”, tratando-se de último recurso, “que deve ser limitado tanto qualitativa quanto quantitativamente, sendo mobilizado apenas para evitar um episódio mais sério do que aquele que levou a intervenção do Estado, sem que ele seja utilizado como forma de controle social letal”. Disponível em: [www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf](http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf)

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

Num tal cenário, passa a ser compreensível porque, no âmbito da segurança pública, o já mencionado Relatório sobre a situação dos direitos humanos tenha recomendado expressamente ao país a necessidade de:<sup>35</sup>

7. Reformar protocolos e diretrizes de organismos locais, estaduais e federais responsáveis pela aplicação da lei, de modo a garantir que cumpram com os parâmetros internacionais sobre:
  - a. uso da força com base nos princípios da legalidade, proporcionalidade e absoluta necessidade;
  - b. exceções nas quais se autorize o uso da força letal segundo critérios objetivos;
  - c. táticas de redução de tensões e uso de armas não letais;
  - d. proibição da tortura e dos tratamentos ou penas cruéis, inumanos ou degradantes; (...)
8. Adotar as medidas necessárias para revisar e reformar de forma exaustiva os protocolos e diretrizes dos órgãos locais, estaduais e federais, garantindo que o uso de perfis raciais e outras práticas discriminatórias explícitas ou implícitas por motivos de origem étnico-racial, nacional ou outros motivos sejam puníveis expressamente; (...)
10. Implementar legislação federal com o objetivo de exigir uma formação adequada dos agentes e instituições públicas responsáveis pela aplicação da lei nos diferentes níveis federativos (incluindo juizes, procuradores, defensores públicos e outros servidores públicos, estaduais e federais) no que tange às obrigações de direitos humanos relacionadas com a não discriminação, o combate a preconceitos implícitos e outros tipos de formação na luta contra a discriminação;
11. Priorizar a alocação de recursos nas ações de inteligência em relação ao crime organizado, facções criminosas e milícias, em detrimento das ações de enfrentamento bélico. (...)

De igual forma, resulta ainda mais evidente o motivo do país ter sido sentenciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para que, dentre outras, também adote “as medidas necessárias [para] estabelecer metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial”,<sup>36</sup> o que recebeu um recente impulso a partir do quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635, que, dentre outros pontos, determinou:

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

36 Refere-se, aqui, ao *Ponto Resolutivo Décimo Sétimo* da Sentença do Caso 11.566 (*Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*) que, embora neste aspecto esteja relacionado ao Estado do Rio de Janeiro o fora por ocasião da verificação de dados absolutamente alarmantes do incremento da letalidade policial que já se assistia. Ademais, tendo sido esta sentença ditada em 2017, é oportuno ressaltar que, naquela ocasião, o Estado fluminense contabilizava que 16% das mortes violentas intencionais registradas eram de mortes decorrentes de intervenções policiais. Se, na época, esta proporção no Paraná era de 10,4%, pelos dados mais atuais supramencionados tem-se uma proporção muito próxima da então apresentada pelo Rio de Janeiro, ou seja, 15%. Cf. os distintos Anuários Brasileiros de Segurança Pública disponíveis em <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>.

“ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação”.<sup>37</sup>

## PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAR A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### EIXOS TEMÁTICOS DE INTERESSE INSTITUCIONAL

Todo o contexto apresentado sugere que as unidades federadas aperfeiçoem suas políticas públicas a fim de efetivamente caminhar para a melhoria dos indicadores que vêm sendo verificados ao longo dos anos.

Até porque, se há muito apregoa-se que a boa governança passa pela necessária adoção de políticas públicas baseadas em evidências,<sup>38</sup> não cabe dúvida de que, nesta sensível seara, essa premissa deve ser assumida na sua plenitude, servindo como guia condutor de um processo de gradativa reestruturação estatal.

Sob a perspectiva do Ministério Público, a assunção desta linha interpretativa conduz a **uma atuação ministerial que busque fomentar políticas estatais que se revelem realmente eficazes para reduzir a letalidade policial.**

E, neste particular, já existem certas práticas que costumam ser ressaltadas de forma recorrente e que aparentam figurar como pontos de consenso para o aprimoramento buscado no âmbito da letalidade policial. Estas práticas, na realidade, evidenciam a existência de potenciais espaços para o avanço das políticas estatais, convertendo-se em indicativos para as propostas que venham a ser formuladas de aprimoramento da própria atuação do Ministério Público.

Refere-se, aqui:<sup>39</sup>

37 Cf. a mais recente ementa do julgado, disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>.

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

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

1. À especial atenção para com a *formação, capacitação e qualificação contínua dos profissionais de segurança pública, das técnicas policiais e dos seus procedimentos operacionais*, principalmente, no que diz respeito:
  - 1.1. À capacitação permanente sobre direitos humanos, com destaque para os temas de não discriminação, combate a preconceitos implícitos e institucionalizados; e
  - 1.2. Ao fomento e ao controle do uso de instrumentos de menor potencial ofensivo;<sup>40</sup>
2. Ao necessário *aprimoramento do fluxo persecutório*, atentando-se para a imprescindibilidade:
  - 2.1. Do *incremento e da modernização dos equipamentos periciais e de investigação*;
  - 2.2. Do *resguardo e proteção dos direitos das vítimas e de outras pessoas atingidas em intervenções policiais*, que devem ter garantido seu *atendimento por equipes multidisciplinares*; e
  - 2.3. Da *uniformização no registro das ocorrências* deste âmbito, de modo a que exista expressa referência que está em apuração “mortes por intervenção policial”;<sup>41</sup>

40 Não é demais referir que a própria Lei n. 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, estabeleceu princípios e fundamentos que explicitam a relevância desses temas na definição dessas políticas, em especial, ao prever o respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos, à proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública, à proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, à resolução pacífica de conflitos, ao uso comedido e proporcional da força, à formação e capacitação continuada e qualificada dos profissionais de segurança pública, em consonância com a matriz curricular nacional, ao fortalecimento das instituições de segurança pública por meio de investimentos e do desenvolvimento de projetos estruturantes e de inovação tecnológica, à sistematização e compartilhamento das informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas, à colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política e ao incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e, principalmente, na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública. No âmbito normativo infralegal, cf. a Portaria Interministerial MJ-SDH n. 4.226/2010 que refere expressamente que “os processos seletivos para ingresso nas instituições de segurança pública e os cursos de formação e especialização dos agentes de segurança pública devem incluir conteúdos relativos a direitos humanos,” devendo “ser estimulado e priorizado, sempre que possível, o uso de técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública”; esta mesma normativa refere, ainda, a necessidade de serem “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”, estando vedado ao agente de segurança pública “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”, além da necessidade de serem “incluídos nos currículos dos cursos de formação e programas de educação continuada conteúdos sobre técnicas e instrumentos de menor potencial ofensivo” (cf. Anexo I, itens 13, 16/17 e 19/20, da Portaria Interministerial MJ-SDH n. 4.226/2010).

41 Superando-se, neste ponto, tanto a utilização dos então intitulados “*autos de resistência*”, como a *prática* de fazer com que essas ocorrências sejam registradas como *mero incidente* de apuração de outra natureza.

3. À criação e implementação de fluxos para incrementar o monitoramento da atividade policial, ampliando os canais de comunicação e de coleta e tratamento de dados, com especial atenção:

3.1. À movimentação de viaturas policiais e o consequente uso de instrumentos de geolocalização, pois a experiência tem demonstrado que estas são medidas que, além de permitirem o controle, planejamento e otimização do uso de viaturas pelas diversas instâncias administrativas internas, viabilizam o controle de deslocamento de recursos humanos que se mostre necessário, trazendo inclusive maior transparência à execução das atividades policiais;<sup>42</sup>

3.2. À transparência ativa relacionada ao acesso e maior precisão daquelas informações afetas à área que sejam de interesse público e, principalmente, dos registros estatísticos da atividade policial; e

3.3. À transparência ativa referente aos registros operacionais, o que entrega uma necessária atenção, no atual momento, às políticas de implantação de câmeras corporais para o trabalho policial (“body worn cameras”),<sup>43</sup> em relação às quais deve-

42 De fato, a adoção desse tipo de instrumento nas viaturas tem se mostrado como uma medida fundamental, por permitir consultas online e por viabilizar a análise a posteriori dos registros daqueles veículos que tenham sido utilizados em ocorrências com resultado morte.

43 Já utilizadas em certos locais do país, essas câmeras vêm alcançando o uso disseminado entre as principais forças de segurança ao redor do mundo. Seu uso tem sido correlacionado à existência de maior transparência, legitimidade, validade probatória e diminuição da intensidade do nível de uso da força. Ainda que o uso isolado desta ferramenta seja incapaz de alterar o complexo cenário que envolve os casos de letalidade policial, já existem levantamentos que apresentam dados positivos a serem considerados pelos gestores das políticas estaduais. Refere-se aqui à Nota Técnica n. 7/2020/CPROS/CGPI/DPSP/SENASP/MJ, Processo n. 08020.00213/2020-19, elaborada pela Coordenação de Prospecção da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública que, no primeiro semestre de 2020, a partir de diversas pesquisas empíricas, nacionais e internacionais, concluiu que: (i) “houve a redução dos índices criminais em geral quando associado ao uso das BWC’s”; (ii) “o uso do equipamento reduz o número de queixas contra policiais, bem como a necessidade do uso da força de intensidade maior nas ocorrências policiais”; (iii) esses resultados estariam relacionados “ao efeito do uso do equipamento no comportamento dos envolvidos e eventuais denúncias infundadas”, as quais passam a ser facilmente refutadas; (iv) no emprego operacional, existiriam “benefícios das BWC’s quando comparadas ao sistema de monitoramento por câmera fixa” em logradouros públicos e viaturas, em especial, no tocante à qualidade da imagem, à identificação dos envolvidos e à precisão das gravações; (v) o equipamento teria um “efeito pacificador” das relações sociais, pois “ao estarem cientes de que estão sendo filmados, tanto o policial quanto os cidadãos tendem a se comportar mais brandamente”; (vi) ademais, não teria sido verificada uma redução da proatividade dos policiais após a adoção do equipamento, uma preocupação invariavelmente presente nos gestores estaduais. Alguns desses achados parecem reforçar o efeito dissuasório verificado no Estado norte-americano da Califórnia, que teria registrado, em 2015, um significativo descenso de 90% das denúncias de abusos policiais depois da adoção destes equipamentos (Cf. ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para garantizar el derecho a la vida. 24 Abril 2015. Párr. 57. Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>). Da mesma forma, estas constatações amenizam, substancialmente, as advertências então referidas em estudo elaborado ainda em 2016 pelo Instituto Igarapé, que então destacava à necessária cautela no uso desses equipamentos (Cf. MUGGAH, R., BADRAN, E., SIQUEIRA, B., KOSSLYN, J. (2016): “Filling the accountability gap: principles and practices for implementing body cameras

se ir além do singelo fomento à sua aquisição. É que as experiências nesta área vêm demonstrando a importância da existência de estudos que permitam aferir sua *sustentabilidade financeira e a segurança em relação ao fluxo do tratamento de dados*. E isto até para que o investimento estatal observe: (i) uma etapa de planejamento deste processo, que preveja a supervisão e o manejo dos dados, sua auditoria e treinamento de pessoal, além da própria transparência da política a ser implantada; e (ii) a estruturação e desenvolvimento de protocolos de utilização do equipamento, prevendo diretrizes para o uso e armazenamento de dados, para a responsabilização pelo seu mau uso, para o manejo do dispositivo, em especial, quando envolver locais privados, gravações de vítimas, de crianças etc.

Em seu conjunto, estas questões amparam-se num propósito comum: enfatizar distintos aspectos que derivam do relevante papel exercido pelas **culturas ocupacional e organizacional das agências policiais** que, por isto, figuram como tema central no exercício do controle externo da atividade policial. Com efeito, a busca pela compreensão de desvios individuais de conduta policial conduz ao que a criminologia há muito refere, de que suas causas estariam localizadas nas *estruturas ocupacional e organizacional das instituições policiais*.<sup>44</sup>

Por isto, um efetivo controle externo da atividade policial não pode prescindir de uma atuação voltada à identificação e enfrentamento dos fatores inerentes à própria profissão do policial no país, bem como, dos fatores específicos de cada instituição e suas circunstâncias organizacionais. É que tanto a *cultura ocupacional* quanto a

---

for law enforcement”. Igarapé Institute, Strategic Note 23, November 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/principles-and-practices-for-implementing-body-cameras-for-law-enforcement/>.) Enfim, nesta área, o cenário atual já permite avançar, indo ao encontro do quanto foi recentemente identificado pela mais recente pesquisa empírica que analisou o impacto da utilização desse equipamento na atuação da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, evidenciando o quanto o uso das câmaras corporais teria se mostrado “eficaz para reduzir o uso da força policial”, com a constatação de uma redução “de cerca de 61,2%” neste uso. Ao tempo em que se correlaciona o uso do equipamento com os incentivos relacionados à progressão na carreira policial, refere-se que “a implementação das câmaras pode ser um passo importante para diminuir o uso excessivo da força policial”. Cf. BARBOSA, D., FETZER, T., SOTO, C., SOUZA, P. (2021): “De-escalation technology: the impact of body-worn cameras on citizen-police interactions”, Warwick Economics Research Papers, n. 1371, September 2021. Disponível em [https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2021/twerp\\_1371\\_-\\_fetzer.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2021/twerp_1371_-_fetzer.pdf).

44 Para uma distinção dos conceitos de *cultura ocupacional* e *cultura organizacional* da instituição policial, refere ARMACOST: “por um lado, instituições policiais possuem uma cultura ocupacional própria, criada a partir do tipo de trabalho que os policiais executam e comum a de outros policiais e de outras instituições. Essa concepção da *cultura policial* inclui características conhecidas como próprias dos policiais que trabalham nas ruas, na chamada *linha de frente*. A *cultura ocupacional*, como um conjunto de características que marcam toda as instituições policiais, pode ser distinguida daquilo que pesquisadores denominam de *cultura organizacional*, formada por valores formais e informais, regras e ideias que marcam e definem uma instituição em particular, por exemplo, o Departamento de Polícia da cidade de Los Angeles”. Cf. ARMACOST, Barbara: “Organizational Culture and Police Misconduct”. 72 Geo. Wash. L. rev. 453 2003-2004, p. 494.

*organizacional* criam condições, permitem (com ações e omissões) e por vezes até fomentam ações individuais que violam diretamente direitos e garantias individuais.<sup>45</sup>

Pois bem, assumindo-se que as questões referidas se apresentam como *espaços que realmente permitem um avanço estatal*, tem-se como corolário que, a partir delas, podem ser extraídos os *indicadores* para o acompanhamento que deve ser empreendido pelo Ministério Público brasileiro destas políticas públicas, modelando, por consequência, a própria proposta de aperfeiçoamento da atuação ministerial a ser idealizada.

Em certa medida, estes indicadores entregam protagonismo a, basicamente, **três eixos da atuação ministerial**:

- Eixo I:** Atuação do Ministério Público em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área;
- Eixo II:** Atuação do Ministério Público em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva; e
- Eixo III:** Atuação do Ministério Público em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

---

45 Cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom de (2016): *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, p. 35, quem refere que “a atividade policial possui peculiaridades que a tornam especialmente sensível à prática de desvios policiais, que não podem ser explicados exclusivamente no nível individual, mas necessariamente no nível organizacional, a exigir, portanto, soluções organizacionais de controle”. No mesmo sentido, ARMACOST, que refere ser “essencial que a cultura organizacional da instituição policial seja levada a sério, para imputar responsabilidades e para formular propostas de soluções ao fenômeno do desvio de conduta policial”, existindo três motivos para tanto: inicialmente, a compreensão de que as “instituições policiais possuem regras culturais comuns, práticas sociais, expectativas e assunções que encorajam ou desencorajam certos valores, objetivos e comportamentos. Assim, essas instituições são culpáveis sempre que tolerem culturas que promovam condutas abjetas do ponto de vista moral e legal. Em segundo lugar, é injusto imputar toda a carga de responsabilidade moral pelo desvio de conduta apenas sobre os ombros dos policiais, individualmente. A literatura organizacional possui um arcabouço teórico para aquilo que os pesquisadores sobre o tema já sabem há algum tempo: policiais não podem ser vistos como indivíduos que tomam decisões isoladas do contexto organizacional no qual estão inseridos. Policiais estão imersos em organizações que os tornam mais propensos a tomar decisões com base nas obrigações derivadas do seu papel institucional e das expectativas que os outros têm em relação a eles. Seu julgamento não é, portanto, feito com base numa simples análise do custo-benefício de suas ações. Essa realidade explica por que sanções legais que assumem o modelo punitivo de um agente racional possuem menor sucesso na modificação de comportamentos policiais inadequados. Por fim, a tendência de isolar os indivíduos pela prática de atos ilícitos, rotulando-os interna e externamente, é essencialmente uma forma de procurar bodes expiatórios. A punição apenas das ‘maçãs-podres’ pode satisfazer um sentimento social de punição, mas acarreta no ofuscamento de importantes causas sistêmicas e organizacionais que contribuem para desvios individuais de conduta”. Por isto, embora refira que isto não signifique ‘que indivíduos não devam suportar responsabilidades’, é fundamental notar que ‘o policial, enquanto indivíduo, *funciona* no bojo de uma instituição cuja cultura organizacional impõe riscos especiais de que danos e ofensas sejam causados, demandando, portanto, a criação de mecanismos de controle correspondentes a essa realidade’. Focar apenas no autor isolado acaba desviando a atenção de necessárias reformas institucionais” (cf. ARMACOST, Barbara: “Organizational Culture and Police Misconduct”. 72 Geo. Wash. L. rev. 453 2003-2004, p. 493-4).

Dada a amplitude de cada um destes *eixos*, é fácil notar que qualquer proposta de busque envolvê-los deverá passar por um processo de idealização de um **plano de ação do Ministério Público** especificamente voltado ao fenômeno da letalidade policial.

Sob o enfoque da resolutividade da atuação, este plano deve atentar, inevitavelmente, para uma preocupação com aspectos internos do próprio Ministério Público, além daqueles que se relacionam com as políticas públicas que impactam na atividade-fim. Ou seja, ainda que se mantenha o foco na *dimensão externa* do fenômeno, não se deve descurar da imprescindibilidade de também se ater àquelas nuances que se referem à *dimensão interna* da Instituição.

Com o fim de atender estas duas dimensões, arrisca-se aqui enunciar algumas **diretrizes** que terão a finalidade de nortear a atuação planejada do Ministério Público brasileiro neste setor.

## **DIRETRIZES PARA UMA ATUAÇÃO PLANEJADA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Como se percebe, esta forma de compreender o fenômeno da letalidade policial faz com que se busque ir além de uma atenção com aquelas questões exclusivamente procedimentais e investigatórias.

Por isto, o texto que segue, em um primeiro momento, procurará expor aquelas *diretrizes* que se mostram aptas a atender *aos aspectos estruturantes* que devem envolver este planejamento institucional. Na sequência, serão referidas as *diretrizes relacionadas aos aspectos metodológicos* e, finalmente, *aos aspectos investigatórios* a serem observados pela Instituição. Serão ressaltadas as diversas cautelas que a temática sugere que sejam adotadas, procurando demonstrar que, na sua totalidade, essas diretrizes vão abranger cada um dos eixos da atuação ministerial acima referidos.

Na parte final, *de forma gráfica*, será exposta uma estruturação integral da proposta, cujos contornos definitivos necessariamente devem ser obtidos a partir de um esperado processo de adaptação que observe as peculiaridades de cada ramo ou unidade do Ministério Público brasileiro.<sup>46</sup>

---

46 Em certa medida e resguardada a especificidade do tema, adotam-se aqui como parâmetros certas diretrizes que, sob a perspectiva da segurança pública, estão previstas para o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (cf. art. 5º da Lei n. 13.675/2018).

## Diretrizes Estruturantes para a Atuação do Ministério Público

A complexidade dos casos que envolvem a letalidade policial sugere que a atuação ministerial esteja pautada nas seguintes *diretrizes estruturantes*:

**1ª Diretriz:** Cabe ao Ministério Público zelar por uma atuação institucional coordenada e transversal na fiscalização, indução e exigibilidade das políticas públicas relacionadas à letalidade policial e à eficácia de sua investigação, fomentando a execução integrada de programas, projetos, ações e operações estatais, nos planos federal, estadual e municipal.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*<sup>47</sup>:

**Eixo I:** atuação do MP em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área;

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva.

**2ª Diretriz:** Sob a ótica preventiva, cabe ao Ministério Público zelar por uma atuação interinstitucional integrada, que fomente o alinhamento com as agências de segurança pública e destas com os aparatos estatais que sejam necessários, em especial, naquelas ações e operações policiais que tenham envolvido planejamento e mobilização extraordinária de recursos humanos e materiais, prevendo-se em tais casos uma efetiva e circunstanciada apresentação de dados à instituição.<sup>48</sup>

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

**Eixo I:** atuação do MP em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área;

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva.

**3ª Diretriz:** Cabe ao Ministério Público zelar pela existência de efetiva interlocução entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança pública e demais órgãos e instituições de relevância social que possuam atividades relacionadas à letalidade policial e às atividades persecutórias dela decorrentes.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

47 A vinculação refere-se aos *Eixos de Atuação do Ministério Público* que foram tratados na parte inicial da proposta, a saber: “Eixo I: atuação em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área; Eixo II: atuação em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva; e Eixo III: atuação em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.”

48 Cf. Res. CNMP 129/2015, art. 1º, IV; CPP, arts. 292 c/c 306.

**Eixo I:** atuação do MP em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área;

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva.

**4ª Diretriz:** Cabe ao Ministério Público zelar pela interoperabilidade no acesso aos dados e informações investigatórias, operacionais e estratégicas, no âmbito da letalidade policial, a fim de viabilizar seu tratamento e sistematização pela própria instituição, fomentando a criação de processos integrados de comunicação que permitam a padronização na coleta de dados e o compartilhamento de áudios e imagens mantidas por centrais de monitoramento e armazenamento, reunindo tecnologia e gestão da informação.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva;

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

**5ª Diretriz:** Cabe ao Ministério Público zelar para que as políticas de segurança pública estejam orientadas à prevenção, controle e repressão, priorizando atuações que, a partir dos enfoques etário, social, territorial e repressivo,<sup>49</sup> pautem-se: (i) em índices de desempenho que conduzam à efetiva redução da letalidade policial, (ii) na adoção de políticas públicas essenciais naquelas localidades em que seja verificada uma maior incidência de casos<sup>50</sup> e (iii) em diretrizes transversais que busquem ampliar o acesso à educação, lazer, trabalho e capacitação profissional das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

**Eixo I:** atuação do MP em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área;

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva;

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

49 Em certa medida e resguardada a especificidade do tema, adota-se aqui como parâmetro o quanto estabelecido para o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que prevê que devem ser focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem aquele Programa: i) foco etário: população juvenil de 15 a 24 anos; ii) foco social: adolescentes em conflito com a lei, jovens egressos do sistema prisional, população em situação de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas de crimes e mulheres em situação de violência; iii) foco territorial: regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e demais áreas que apresentem altos índices de homicídios e crimes violentos; iv) foco repressivo: enfrentamento do crime organizado (cf. art. 4º da Lei n. 11.530/2007).

50 Refere-se, aqui, por exemplo às políticas de iluminação pública, coleta de lixo, limpeza urbana, acesso à saúde, à assistência social, à educação e à cultura.

Estas primeiras diretrizes tomam como referência, essencialmente, o quanto já positivado em nosso ordenamento em relação às políticas de segurança pública, considerando-as inclusive a partir da sua intersecção com as políticas públicas de segurança.<sup>51</sup> Afinal, é a própria legislação em vigor que estabelece como um dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) a necessidade de “priorizar políticas de redução da letalidade violenta”,<sup>52</sup> prevendo, dentre suas diretrizes, a existência de uma “atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais”, da “integração entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no aprimoramento e na aplicação da legislação penal” e, em especial, da “colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política”.<sup>53</sup> Neste contexto, portanto, o que se nota é que as diretrizes enunciadas figuram como um mero consectário da positivação nacional.

Esta condição, porém, longe está de torná-las de menor atenção, em especial, no sensível âmbito da letalidade policial. E isto até para que se possa dar concretude ao quanto previsto na legislação. Até porque, muito embora tenha se tornado comum referir que a execução eficaz de boa parte das atividades finalísticas do Ministério Público dependeria de aspectos estruturantes, nesta área, estas são providências que se apresentam como determinantes para a consecução dos objetivos institucionais traçados. Do contrário, tende-se a acreditar que as propostas de aperfeiçoamento da atuação poderiam recair tão somente no fluxo das atividades investigatórias em si. Sem descurar de sua relevância, a complexidade envolvida demanda uma releitura deste tradicional ponto de partida, para que possam ser abrangidos certos aspectos que, como visto, antecedem à atividade persecutória e que, sendo negligenciados, comprometerão a eficácia da atuação.

Em certa medida, esta é uma perspectiva que se vê reproduzida, inclusive, em recentes decisões jurisprudenciais assumidas por nossos Tribunais, com determinações que tomam por referência o fomento à existência de uma efetiva interlocução entre as agências de segurança pública e o papel estratégico assumido pelo Ministério Público brasileiro, seja nos momentos prévios à realização de ações e operações policiais

---

51 Confira-se, por todas, o quanto trazido pela Lei n. 13.675/2018, ao instituir o sistema único de segurança pública. Para um aprofundamento a respeito da intersecção entre as *políticas de segurança pública* e as *políticas públicas de segurança*, cf. CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público (2020): *Cartilha de Segurança Pública*, Brasília, em especial Cap. 2.

52 Lei n. 13.675/2018, art. 6º, XXIII.

53 Lei n. 13.675/2018, art. 5º, IV, XV e XVI. Ainda mais evidente do quanto aqui se refere é a previsão de que a *implementação da PNSPDS* fará uso de *estratégias* que “garantam integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, modernização da gestão das instituições de segurança pública, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública” (art. 7º).

planejadas e que necessitem de mobilização extraordinária de recursos humanos e materiais, seja na oportunidade da apresentação de justificativas concretas pela realização dessas intervenções.<sup>54</sup>

Este é um contexto que reforça a especial atenção que deve ser dada à questão relacionada à *interoperabilidade de sistemas de registros de dados*. Com efeito, certos estudos já identificaram que parte dos problemas nesta seara estaria no fluxo de informações que é mantido entre Policiais, Ministério Público e Sistema de Justiça.<sup>55</sup> É fundamental, por isto, que sejam adotados *processos integrados de comunicação* que, a um só tempo, permitam o aprimoramento da atividade policial e da própria atuação ministerial. O que se nota, ademais, é que esta é uma providência que pode ser imediatamente implantada e independe de reformas institucionais de grande envergadura ou de altos investimentos em tecnologia. Afinal, refere-se a mudanças pontuais e de baixo custo, que estão relacionadas à *gestão da informação*, cujo compartilhamento pode ser efetivado, inclusive, para o aperfeiçoamento estatístico.

Concretamente, esta providência se traduz na utilização de um instrumento que permita a coleta de dados de modo que as informações compartilhadas estejam em consonância com os registros internos das instituições envolvidas, sendo facilmente auditáveis. Essas inserções na base de dados devem informar *identificadores únicos de número de ocorrência, ordem de operações ou atendimento de chamados*. Dotadas de formatações pré-definidas no preenchimento dos campos, certas ferramentas já disponíveis podem reduzir a susceptibilidade do registro de erros.

Até porque, pelo que consta, boa parte dos sistemas registra apenas informações gerais, operacionais, da própria ação e de seus resultados. Não existe, por exemplo, uma padronização dos campos de *tipo de operação e de localidade*. Tampouco existem variáveis como: (i) o código de viaturas, (ii) o total de recursos empregados, (iii) a quantidade de policiais mobilizados, (iv) o endereço completo da ação; (v) os dados colhidos antes de iniciar a operação (v.g., quem a solicitou, o responsável por sua execução e o motivo que a desencadeou).

---

54 Por todas, serve de exemplo, uma vez mais, à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADFP) nº 635, em curso no Supremo Tribunal Federal, na qual houve a determinação, entre outras: i) da obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados; ii) da comunicação imediata das operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro ao MPRJ; e iii) da apresentação de justificativas ao MPRJ “em até 24 horas”, que demonstrem a excepcionalidade da operação policial efetuada no perímetro de escolas, creches, hospitais ou postos de saúde.

55 Neste sentido, cf. CORREA, C.P.; FORNÉ, C.S.; CANO, I. (2019): *Monitor del uso de la fuerza letal em América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*. México: Open Society Foundations, p. 37-38.

A importância desta vertente é tal que esse conjunto de informações – combinada com outros dados públicos e, principalmente, com dados estruturados das ações penais instauradas – pode criar um *panorama atualizado das modalidades de policiamento em curso*, fornecendo uma base de dados para uma atuação ordenada e preventiva, que estabeleça metas compartilhadas entre as instituições e possibilite o monitoramento tanto da performance da atividade policial, quanto da própria efetividade da fiscalização realizada pelo Ministério Público, além de seu sensível impacto para mensurar, de forma mais precisa, as taxas de elucidação e de esclarecimento das mortes decorrentes de intervenções policiais.

Enfim, o *incremento na comunicação interoperacional* tal qual proposto: (i) permitirá a exposição de dados e indicadores que possibilitarão o desenvolvimento de estudos para entender o sistema de justiça criminal e apresentar formas de aprimorar as ações institucionais; (ii) permitirá, outrossim, que a comunicação interinstitucional entre polícias e sistema de justiça criminal se dê de forma sistemática, transparente e eficaz, viabilizando um monitoramento ativo das ações policiais; e, finalmente, (iii) facilitará o entendimento dos resultados pelos diversos atores que compõem o sistema de justiça criminal, ensejando uma ação integrada que esteja voltada à melhora dos resultados na persecução, o que possibilitará o controle social da gestão da coisa pública.

Será, portanto, a partir destas iniciais preocupações que, realmente, torna-se possível deflagrar um processo de aprimoramento da atuação do Ministério Público brasileiro no campo da letalidade policial.

### **Diretrizes Metodológicas para a Atuação do Ministério Público**

Ao lado das diretrizes estruturantes, passa a ser, igualmente, essencial que sejam observadas certas *diretrizes metodológicas* afetas à atuação institucional<sup>56</sup>:

**6ª Diretriz:** Cabe ao Ministério Público elaborar um plano de ação institucional especificamente relacionado ao tema da letalidade policial que considere a relevância estratégica (i) do momento de estruturação da atuação ministerial e (ii) das etapas de diagnóstico, de sistematização de evidências, de

56 Não se pode olvidar que parte dos problemas vivenciados pela justiça criminal nesta área decorrem de uma histórica “lacuna teórica, metodológicas e normativa existente no Brasil sobre o processo de investigação de homicídios”, figurando as mortes decorrentes de intervenção policial como um mero consectário deste cenário. Neste sentido, cf. SENASP, Secretaria Nacional de Segurança Pública (2014): Caderno Temático de Referência: Investigação criminal de homicídios, Brasília: Ministério da Justiça, p. 7.

nivelamento e articulação interna, de monitoramento de indicadores e avaliação de resultados e, finalmente, de transparência da atuação institucional.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva;

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

**7ª Diretriz:** No momento de estruturação da atuação, cabe ao Ministério Público considerar (i) o mapeamento dos desafios e análise de risco, (ii) a definição do problema, em termos claros e sem ambiguidades, (iii) a definição do objetivo e das metas para alcançá-lo e (iv) as linhas de ação por fases, com a respectiva atribuição de responsabilidades conforme cada fase e a execução de ações a elas referidas, com especial atenção à capacitação institucional na temática.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva;

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

**8ª Diretriz:** Na etapa do diagnóstico, cabe ao Ministério Público implementar um processo consistente de ordenação de atividades de forma a abranger (i) a consolidação dos dados, (ii) a medição e acompanhamento sistemático das atividades ministeriais empreendidas, (iii) a verificação do tratamento conferido pelas demais instituições do sistema de segurança e de justiça às persecuções relacionadas ao tema e (iv) a verificação das deficiências de políticas estatais que comprometam a celeridade e resolutividade destas persecuções.

Diretriz vinculada com o seguinte *eixo da atuação*:

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

**9ª Diretriz:** Nas etapas de sistematização de evidências, de nivelamento e articulação interna, de monitoramento de indicadores e de avaliação de resultados cabe ao Ministério Público assegurar-se da utilização de dados e informações que lhe permitam implementar um processo de tomada de decisões institucionais, que não descure da relevância (i) da criação de métricas para a mensuração dos resultados e das atividades empreendidas e (ii) da concepção de

estudos, estatísticas, análises de resultados, metas e indicadores que embasem futuras atuações sob a ótica gerencial e estratégica.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva;

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

**10ª Diretriz:** Na etapa da transparência da atuação institucional, cabe ao Ministério Público zelar pelo aprimoramento do monitoramento dos indicadores de avaliação de resultados de sua atuação, utilizando-se (i) de metodologias quantitativas e qualitativas, (ii) de estatísticas de diferentes níveis, que afirmam taxas de investigação, de elucidação e de esclarecimento das investigações e ações penais, que estimem seu tempo de tramitação e (iii) de formatos de organização e divulgação de dados que façam uso de linguagem acessível à sociedade.

Diretriz vinculada com o seguinte *eixo da atuação*:

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

Ao tratar da governança do planejamento estratégico nacional, a Res. CNMP n.º 147/2016 dispôs ser fundamental que os objetivos estratégicos das áreas finalística e estruturante do Ministério Público, bem como seus programas e ações, sejam avaliados, monitorados, articulados, coordenados e alinhados a resultados que realmente atendam aos anseios da sociedade (art. 3º, IV).

Mais do que um consectário da sua condição de instituição integrante do poder público, esta previsão assume como premissa o reconhecimento da amplitude das demandas que lhe foram traçadas pelo constituinte e da importância em dar concretude a toda e qualquer atuação institucional (CR, art. 3º). Por isto, a definição e estruturação da atuação planejada passa a ser um momento estratégico, pois é nele que se buscará, a um só tempo, compatibilizar os objetivos institucionais com suas limitações administrativo-financeiras, além de dar transparência à priorização das atividades ministeriais e dos critérios que balizaram suas escolhas.

Aplicadas ao tema da letalidade policial, estas considerações despertam, imediatamente, para o desafio de estar-se diante de um fenômeno que toca ao caráter multifacetado e multidimensional da atuação ministerial, fazendo com que as respostas institucionais a serem idealizadas considerem uma *perspectiva transversal e interdisciplinar*. Conduzem, por isto, à necessidade de contemplar a existência de um *plano de ação específico*, que deverá estar estruturado de modo a prever todas as *atividades*,

*produtos e resultados* a serem esperados de cada setor institucional envolvido. Para tanto, será fundamental conceber-se um plano que esteja pautado em uma zelosa *utilização científica de dados*, a serem obtidos a partir de métodos *quantitativos e qualitativos*.

De fato, invariavelmente decorrente de parcerias firmadas com institutos de ensino e de pesquisa, o *tratamento destes dados* permitirá uma mais precisa definição do *modelo de mensuração do desempenho institucional* na área, abrangendo tanto *dimensões de esforço*, quanto *de resultado*. E isto, inclusive, para que a instituição não persista se guiando pela busca de uma exclusiva redução de índices estatísticos, incorrendo no equívoco de, inadvertidamente, ignorar as peculiaridades de cada localidade e as inúmeras variáveis que interferem na produção do fenômeno da letalidade policial.<sup>57</sup>

Só quando superada esta premissa é que será possível formular *indicadores de atuação* que realmente consigam assegurar que a qualidade e o sistema de medição estejam em conformidade com o pretendido pela instituição,<sup>58</sup> sem que se comprometa a própria valoração da mensuração do desempenho do Ministério Público em um dado período e território.<sup>59</sup>

Como se percebe, todo este contexto demonstra a relevância das *diretrizes metodológicas* acima mencionadas, que não poderão deixar de considerar que as soluções institucionais a serem apresentadas devam levar em conta seu vínculo com as *questões de cunho orçamentário, de transparência social ativa e, em especial, de integração e articulação, institucional e interinstitucional*.

Embora uma estruturação deste tipo se apresente como uma tarefa complexa, sua necessidade mostra-se premente nesta seara, justificando o porquê deste

---

57 Para uma aproximação ao tema, cf. BRASIL, Presidência da República. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, 2009.

58 Algumas noções básicas a respeito do uso de indicadores pela gestão pública podem ser vistas em BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Indicadores. Orientações básicas aplicadas à gestão pública. Brasília, 2012. Sobre os critérios a serem considerados durante a construção de indicadores, cf. BRASIL, Presidência da República. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, 2009, em especial, Cap. 3.

59 Daí referir-se que um sistema de mensuração deve ir além da mera geração de indicadores e permitir: a) a geração de indicadores em distintas dimensões de esforços e resultados, com diferentes pesos entre estes; e b) a geração de uma nota para cada indicador, que expresse uma medida relativa. Trata-se, assim de uma mensuração agregada e ponderada que permitirá a geração de uma medida síntese do desempenho, uma nota global, que, de certa forma, carrega consigo um componente avaliativo (Cf. BRASIL, Presidência da República. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, 2009, p. 10).

plano de ação ter que prever, na sua idealização, distintas etapas que estejam voltadas a um cauteloso tratamento e diagnóstico dos dados disponíveis, de modo a permitir uma avaliação mais precisa da forma de atuação ministerial em curso e, a partir daí, poder subsidiar a definição institucional sobre o desempenho a ser buscado.

Disto decorre a diferenciada atenção que deve existir com aqueles *espaços institucionais* que possuam atribuições relacionadas à centralização e coordenação de dados que interessam ou que sejam produzidos pela instituição. Com efeito, mais do que sua mera compilação, a estes espaços deve competir o *tratamento, diagnóstico e análise dos dados produzidos, avaliando e mensurando de forma setorizada, mais precisa e individualizada o desempenho ministerial e, a partir daí, subsidiar o processo de reanálise e definição de priorização de futuras atuações*. Ou seja, deve competir a estes espaços a condução da *transformação dos dados coletados em informações consistentes*, para que, a partir delas, a instituição esteja dotada de suficientes subsídios para os processos de tomada de decisão que sejam necessários.

Esta forma de compreender a questão entrega importância ao que aqui se pode intitular como *ciclo integral de planejamento* que, uma vez adotado, tende a entregar maior consistência no enfrentamento das deficiências procedimentais que, invariavelmente, comprometem a eficácia da atuação ministerial nesta área.

### **Diretrizes Investigatórias para a Atuação do Ministério Público**

Além das *questões estruturantes e metodológicas*, tem-se que a atuação ministerial no âmbito da letalidade policial haverá de estar pautada, ainda, pelas seguintes *diretrizes investigatórias*<sup>60</sup>:

**11ª Diretriz:** Sob a ótica das políticas públicas que interferem no fluxo das investigações relacionadas à letalidade policial, cabe ao Ministério Público fomentar:

- a)** a existência de imediata comunicação do fato ao Ministério Público, noticiando na ocasião as diligências inicialmente adotadas, bem como o número de civis e policiais mortos e feridos;
- b)** a priorização do atendimento e registro destas ocorrências pelas equipes policiais (civil, militar e pericial), com o necessário comparecimento ao local dos fatos pelas autoridades policiais responsáveis pela apuração, prezando

60 Não se pode olvidar que parte dos problemas vivenciados pela justiça criminal nesta área decorrem de uma histórica “lacuna teórica, metodológicas e normativa existente no Brasil sobre o processo de investigação de homicídios”, figurando as mortes decorrentes de intervenção policial como um mero conseqüência deste cenário. Neste sentido, cf. SENASP, Secretaria Nacional de Segurança Pública (2014): Caderno Temático de Referência: Investigação criminal de homicídios, Brasília: Ministério da Justiça, p. 7.

por sua celeridade, eficiência e transparência, bem como pela extinção de quaisquer registros que façam uso da denominação de *autos de resistência* ou *resistência seguidos de morte*;

**c)** o aperfeiçoamento e modernização contínua da técnica policial, seus procedimentos operacionais e das equipes no tocante: *(i)* à mediação de conflitos, ao gerenciamento de crises, à utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo e ao uso diferenciado da força e *(ii)* ao isolamento e preservação dos locais de ocorrências, assegurando a imediatidade na realização de exames periciais, de locais e necroscópicos, evitando a remoção indevida de cadáveres durante a prestação de socorro, e salvaguardando o registro do detalhamento das lesões, das trajetórias de projéteis e das demais circunstâncias relevantes que tenham sido verificadas, bem como sua respectiva documentação fotográfica;

**d)** a implementação e aperfeiçoamento de mecanismos institucionais: *(i)* de transparência e *accountability*,<sup>61</sup> *(ii)* de monitoramento das atuações policiais, em especial, por meio do uso de videomonitoramento em uniformes, bem como de sistemas de captação de imagens e geolocalização em viaturas, *(iii)* de recepção, consolidação e tratamento de notícias de violações relacionadas a essas ocorrências, promovendo-se ampla divulgação dos contatos institucionais existentes e *(iv)* de acolhimento e atenção às vítimas e familiares;

**e)** o aperfeiçoamento das estruturas de controle interno da discricionariedade da atuação policial, em especial, a partir: *(i)* do desempenho de atividades correicionais de orientação e instrução voltadas a uma atuação uniforme e baseada em parâmetros objetivos, *(ii)* da necessária confecção de relatórios administrativos que esclareçam as causas das abordagens em que houve o emprego da força e *(iii)* da apuração das causas que estejam provocando altas taxas de letalidade policial em certas unidades;<sup>62</sup> e

61 Sustenta-se que a moderna concepção de *accountability* das instituições policiais está assentada em quatro pilares: *(i)* imposição de mecanismos de controle interno, como obrigatoriedade de confecção de relatórios em todos os casos de incidentes críticos, sujeitos, sempre, a revisão do superior imediato; *(ii)* sistemas de intervenção antecipada, capazes de identificar de forma prévia, policiais cujas ações representem um padrão indicativo de um futuro desvio de conduta; *(iii)* controle externo das instituições policiais e novas ferramentas de autocontrole, no âmbito interno; *(iv)* reconhecimento de que são necessárias mudanças institucionais, no sentido de orientar as ações policiais com base em dados. Cf. WALKER, Samuel; ARCHBOLD, Carol A. (2014): *The New World of Police Accountability*. Sage Publications Inc. ed., 2d. ed., pp. 56-57.

62 Cf. Portaria Interministerial MJ-SDH n. 4.226/2010, Anexo I, itens 23 e 24, que referem que “os órgãos de segurança pública deverão criar comissões internas de controle e acompanhamento da letalidade, com o objetivo de monitorar o uso efetivo da força pelos seus agentes”, bem como que “os agentes de segurança pública deverão preencher um relatório individual todas as vezes que dispararem arma de fogo e/ou fizerem uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, ocasionando lesões ou mortes”, detalhando a partir daí uma série de informações que devem

f) a necessária cautela em relação à vitimização policial, em especial, quanto ao atendimento biopsicossocial e aos afastamentos de policiais de suas funções pelos impactos psicológicos derivados do envolvimento em ocorrências com resultados letais.

Diretriz vinculada com os seguintes *eixos da atuação*:

**Eixo I:** atuação do MP em prol do fomento às políticas públicas de formação, capacitação e qualificação das agências policiais na área;

**Eixo II:** atuação do MP em prol de um monitoramento diferenciado da atividade policial ostensiva;

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

**12ª Diretriz:** Sob a ótica das investigações individualmente consideradas, cabe ao Ministério Público, conforme as peculiaridades de cada caso:

a) diligenciar em prol da imediata instauração de inquérito policial específico pela autoridade policial para ampla e minuciosa apuração dos fatos, sem prejuízo das formalizações relacionadas a eventuais prisões em flagrante que tenham sido realizadas;

b) impulsionar a instrução desses inquéritos de forma contínua, assegurando-se da sua remessa periódica ao Ministério Público, com a realização de diligências que proporcionem, especialmente: (i) a precisão dos dados registrados sobre a ocorrência; (ii) a juntada de informações referentes à comunicação da ocorrência, bem como de dados, áudios e imagens captados durante as diligências policiais, inclusive através de câmeras nos uniformes policiais ou em sistemas, público ou privado, de videomonitoramento situados no local dos fatos ou nas suas imediações, observando-se a regularidade desses registros, seu fluxo de armazenamento, periodicidade, qualidade, custódia e acessibilidade; (iii) a juntada de dados, áudios, imagens e demais registros de comunicação e movimentação das viaturas policiais envolvidas na ocorrência, observando a

---

estar contidas em seu texto, dentre as quais destacam-se aquelas relacionadas às “circunstâncias e justificativa que levaram o uso da força ou de arma de fogo (...) e as medidas adotadas antes de efetuar os disparos/usar instrumentos de menor potencial ofensivo, ou as razões pelas quais elas não puderam ser contempladas”. Sobre o *controle interno da discricionariedade policial*, existem estudos que mencionam que, desde a década de 70, há quem defenda um modelo escalonado que envolva as etapas de *confinamento*, *estruturação* e *controle*, compreendendo-se que: “o *confinamento da discricionariedade* demandaria uma normativa instituída escrita que defina com clareza aquilo que os policiais podem ou não fazer em uma determinada situação; sua *estruturação* passaria por uma certa complacência com a discricionariedade, deixando alguma liberdade de ação ao policial, mas especificando, ao mesmo tempo, certos fatores que devem orientar seu processo decisório; o *controle*, por fim, se daria pela revisão de relatórios elaborados pelos policiais por parte dos supervisores, responsáveis por verificar a adequação da conduta à normativa escrita e aos fatores de orientação. Cf. WALKER, Samuel; ARCHBOLD, Carol A. (2014): *The New World of Police Accountability*. Sage Publications Inc. ed., 2d. ed., p. 71.

regularidade desses registros, seu fluxo de armazenamento, periodicidade, qualidade, custódia e acessibilidade; (iv) a juntada de relatórios administrativos das diligências elaborados pelos agentes de segurança pública envolvidos na ocorrência, em especial, nos casos em que a abordagem policial esteja baseada em *fundada suspeita* a ser devidamente descrita; (v) a juntada de relatórios e prontuários médicos da unidade de saúde que tenha realizado atendimento, atentando para os registros de horário de entrada do paciente; (vi) a apreensão e realização de perícia das armas dos agentes de segurança pública e de terceiros que participaram da ocorrência; e (vii) a oitiva, sempre que possível, de vítimas nos delitos tentados, familiares das vítimas, testemunhas presenciais, atentando de forma diferenciada e fundamentada para o recebimento de sugestões, informações, indícios e provas que forem trazidas;

**c)** aferir, continuamente, a necessidade de instaurar procedimento ministerial autônomo e de adotar diligências de urgência, lastreando-se em critérios fundamentados e estratégicos traçados pela instituição; e

**d)** assegurar, na promoção de arquivamento dessas investigações, a prévia notificação de vítimas e familiares sobre o pronunciamento da instituição, dando-lhes ciência da motivação adotada.

Diretriz vinculada com o seguinte *eixo da atuação*:

**Eixo III:** atuação do MP em prol do aperfeiçoamento da atividade persecutória dos casos de letalidade policial.

Embora dotadas de uma redação pormenorizada, as diretrizes enunciadas objetivam propor certos parâmetros para as atividades persecutórias no âmbito aqui tratado, tomando como referência, inclusive, parte do que já figura em normativas e propostas institucionais a respeito do tema.<sup>63</sup> Adotam como ponto comum a identificação de deficiências em certas questões diretamente afetas ao fluxo investigatório que, na prática, vêm levando a uma atuação estatal que tem se apresentado dotada de alto grau de discricionariedade e baixa uniformidade, comprometendo a eficácia e resolutividade das persecuções.<sup>64</sup>

63 Refere-se aqui a Resolução n. 129/2015 do Conselho Nacional do Ministério Público (em especial, ao quanto previsto nos artigos 1º e 4º), bem como a proposta de atualização de sua redação que encontra-se em curso (cf. Portaria CNMP-PRESI n. 2, de 6 de janeiro de 2021 e Proposição n. 1.01297/2021-90 apresentada na 15ª Sessão Ordinária do CNMP, realizada em 19/10/2021 (arts. 16 e segs.).

64 Neste sentido, cf. FERREIRA, P. da S. A responsabilização da política que mata: um estudo de caso sobre o tratamento jurídico das abordagens policiais com resultado morte. 2019. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27441>. Acesso em: 20 jun. 2021. No mesmo sentido, MISSE, M. (Coord.). Relatório final de pesquisa: “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana - UFRJ, 2011. Disponível

De fato, algumas pesquisas que já foram realizadas em determinadas localidades identificaram, por exemplo, que a esmagadora maioria dos inquéritos policiais envolvendo casos de letalidade policial teriam sido arquivados pela “baixa qualidade” da investigação. Em 2021, um estudo que envolveu as capitais do Rio de Janeiro e de São Paulo, reunindo dados de 2016, noticiou que, de cada 10 inquéritos desta natureza, cerca de 09 tinham sido arquivados.<sup>65</sup> Da forma similar, no Paraná, um levantamento conduzido pelo Núcleo de Política Criminal e Execução Penal da Defensoria Pública verificou, por amostragem, que das 260 ocorrências registradas no ano de 2018 com notícia de uso da força letal, apenas 03 delas teriam viabilizado o oferecimento de denúncia, já tendo havido o arquivamento de 58% dos casos.<sup>66</sup>

Um projeto pioneiro elaborado no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia, que analisou todos os procedimentos policiais instaurados nos anos de 2019 e 2020, para apurar as mortes decorrentes de intervenções policiais de certa localidade foi ainda mais preciso, aferindo, por exemplo: a ausência de isolamentos dos locais dos fatos ou de informações sobre a sua preservação em 94,82% dos casos; ausência de perícia no local em 43,10% dos casos, ausência de laudos de necropsia sem documentação fotográfica em 77,58%; ausência da presença física do cadáver, no momento da realização da perícia do local, em 99,13% dos casos; prestação de socorro às vítimas em 99,13%, sendo que, nessas hipóteses, não foram acostados relatórios e prontuários médicos em 73,13% dos casos e os registros de entrada das vítimas em 67,24% deles; ausência de obtenção de imagens de câmeras de videomonitoramento estatais ou privadas em 98,27% dos casos; ausências dos dados, áudios, imagens e demais registros de comunicação e movimentação das viaturas policiais em 85,34% e ausência de indiciamentos em 100% dos procedimentos investigatórios relatados pela Autoridade Policial. Nas hipóteses de arquivamentos propostos pelo Ministério Público, a excludente de ilicitude em face da legítima defesa de si ou de terceiros foi a justificativa apresentada em 59,52% dos casos.<sup>67</sup>

---

em: [http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia\\_Michel-Misse.pdf](http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

65 Mais precisamente, os dados deram conta de que, na capital de São Paulo, 92,8% dos inquéritos policiais referidos foram arquivados, tendo existido apenas 7,2% que viabilizaram o oferecimento da denúncia. Na capital do Rio de Janeiro, estes números seriam de 88,7% e 11,3%, respectivamente. Cf. FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020), *Pesquisa Violência e Cidadania: a legitimidade do matar e do morrer nas políticas de segurança pública no Brasil* e notícia publicada em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/11/12/denuncias-e-arquivamentos-mortes-policiais-rj-sp.htm>, Acesso em 12.11.2021.

66 Cf. Nota Técnica n. 01/2021 – NUPEP/DEP-PR. Disponível em [https://bradonegro.com/content/arquivo/05042021\\_181223.pdf](https://bradonegro.com/content/arquivo/05042021_181223.pdf). Acesso em 12.11.2021.

67 Os números foram extraídos do Projeto “Mortes Decorrentes de Intervenções Policiais”, conduzido pela Promotoria de Justiça de Feira de Santana, do Ministério Público do Estado da Bahia, em fase final de tratamento de dados para fins de publicização.

Estes números parecem confirmar uma tendência que, no passado, já tinha sido verificada, quando se buscou aferir as causas dos baixos índices de condenação nesta área.<sup>68</sup> Se referem a deficiências que não estariam presentes apenas em certos casos pontuais, nem que poderiam ser atribuídas exclusivamente a um dado equívoco da atividade investigatória. Em absoluto, elas teriam origem no momento do atendimento das ocorrências,<sup>69</sup> mas também se apresentariam na etapa das iniciais diligências adotadas,<sup>70</sup> se estenderiam, inclusive, ao longo da realização dos registros dos próprios fatos,<sup>71</sup> persistindo, finalmente, em vários aspectos do fluxo procedimental persecutório.

Tudo a justificar que, no âmbito das apurações dos casos que envolvem letalidade policial, a atuação do Ministério Público deva passar por um mais detalhado regramento e balizamento, que observe aqueles aspectos que, empiricamente, foram identificados como pontos que comprometeriam a eficácia da persecução.

## REFLEXOS NA ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Devidamente exposto o conteúdo das diretrizes estruturantes, metodológicas e investigatórias propostas para a atuação do Ministério Público no âmbito da letalidade policial, resta projetar como estas distintas e amplas atividades se refletiriam na estrutura orgânica da instituição.

Afinal, não se pode ignorar que a maior parte das Promotorias de Justiça que exerce o controle externo da atividade policial – em especial, daquelas que o fazem pela via difusa – possui uma rotina que inviabiliza a execução da integralidade do quanto proposto.

Assim, sem descurar da existência de diversas configurações estruturais nas unidades do Ministério Público brasileiro, nesta parte final limita-se a apresentar uma *distribuição das tarefas* derivadas da proposta idealizada, estruturando-a

68 Neste sentido, MISSE, M. (Coord.). Relatório final de pesquisa: “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana - UFRJ, 2011. Disponível em: [http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia\\_Michel-Misse.pdf](http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2017/04/PesquisaAutoResistencia_Michel-Misse.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

69 Cf. BRASIL, Instituto Sou da Paz (2017): *Linha de frente. Vitimização e letalidade policial na cidade de São Paulo*, p. 36.

70 Cf. BRASIL, Instituto Sou da Paz (2017): *Linha de frente. Vitimização e letalidade policial na cidade de São Paulo*, pp. 37-41.

71 Especificamente sobre as fragilidades dos *registros das ocorrências*, um estudo elaborado pelo Instituto Sou da Paz identificou erros graves no próprio preenchimento dos boletins de ocorrência, comprometendo a própria rastreabilidade do fenômeno. Cf. BRASIL, Instituto Sou da Paz (2017): *Linha de frente. Vitimização e letalidade policial na cidade de São Paulo*, p. 51.

com base nos *setores, núcleos ou unidades que estariam envolvidos no exercício das funções* que decorrem da proposta delineada.

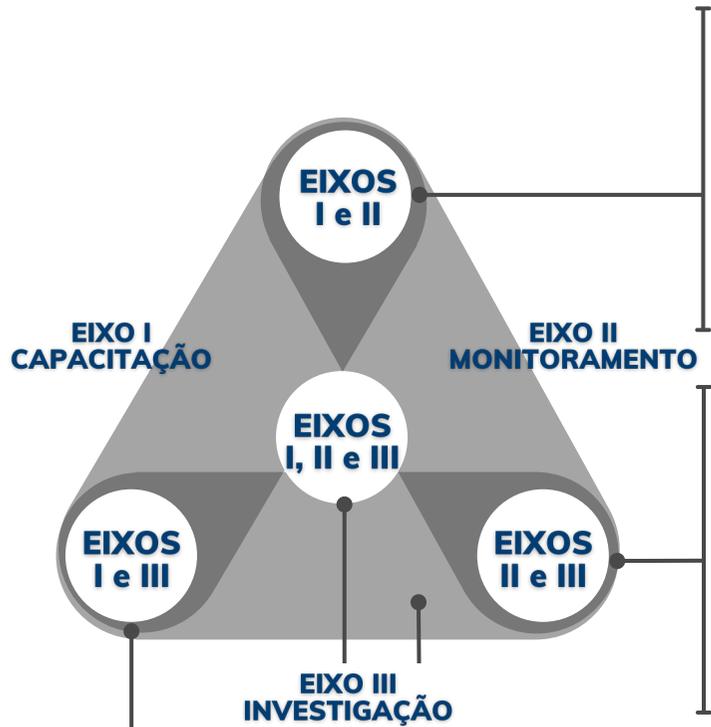
Mais do que projetar estruturas institucionais complexas, o que se idealiza agora é tão somente demonstrar que as atribuições decorrentes dessas diretrizes dão ensejo a atividades que haveriam de estar entregues a setor(es), núcleo(s) ou unidade(s) ministerial(is) que, cumulativamente ou não, detenha:

- i)** funções de coordenação-geral;
- ii)** funções de coordenações operacionais regionais;
- iii)** funções de integração interinstitucional e social;
- iv)** funções de comunicação e transparência da atuação institucional;
- v)** funções de articulação e alinhamento institucional;
- vi)** funções de capacitação e aperfeiçoamento da atuação funcional;
- vii)** funções de estruturação logística operacional, envolvendo atividades de:
  - vii.i)** consolidação, tratamento, análise e sistematização de dados, internos e externos, relacionados à letalidade policial e as perseguições decorrentes;
  - vii.ii)** planejamento e gestão da atuação ministerial, em especial, a partir do monitoramento das vulnerabilidades persecutórias verificadas e das deficiências das políticas estatais que comprometam a celeridade e resolutividade das perseguições;
  - vii.iii)** acompanhamento das investigações, ações penais, judicializações e processos incidentes derivados da atuação ministerial no âmbito da letalidade policial.

Mais do que a pretensão de tão somente abranger as diversas diretrizes anteriormente propostas, as funções arroladas procuram imprimir uma *atuação institucional planejada e estratégica*. Assume-se que uma gestão mais precisa da informação potencializará a possibilidade de *priorização, integração, sistematização e organização* da atuação do Ministério Público, entregando *operacionalidade, resolutividade, uniformidade e perenidade* a ela.

Para uma mais precisa visualização desta proposta, apresenta-se a seguir uma configuração gráfica do idealizado.

EIXOS DA ATUAÇÃO MINISTERIAL



- 1ª Atuação coordenada e transversal na fiscalização, indução e exigibilidade das políticas públicas
- 2ª Zelar por uma atuação integrada com as agências de segurança pública, prevenindo-se a apresentação de relatórios circunstanciados de ações diferenciadas
- 3ª Atuação em prol da interlocução entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança e instituições relacionadas
- 8ª Implementar processo de ordenação de atividades
- 4ª Atuação em prol da interlocução entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança e instituições relacionadas
- 6ª Elaborar plano de ação institucional
- 7ª Mapear desafios e riscos; definir problemas, objetivos, metas e linhas de ação
- 9ª Implementar processo de tomada de decisões que considere: criação de métricas; estudos; estatísticas; análise de resultados, metas e indicadores
- 10ª Aprimoramento do monitoramento dos indicadores de avaliação de resultados da atuação
- 12ª Promover as diligências decorrentes de forma imediata e contínua
- 5ª Zelar para que as políticas de segurança pública estejam orientadas à prevenção, controle e repressão
- 11ª Aprimoramento do fluxo das investigações relacionadas à letalidade policial

**DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO PLANEJADA DO MP**

- ASPECTOS ESTRUTURANTES
- ASPECTOS INVESTIGATÓRIOS
- ASPECTOS METODOLÓGICOS

REFLEXOS NA ESTRUTURA ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO



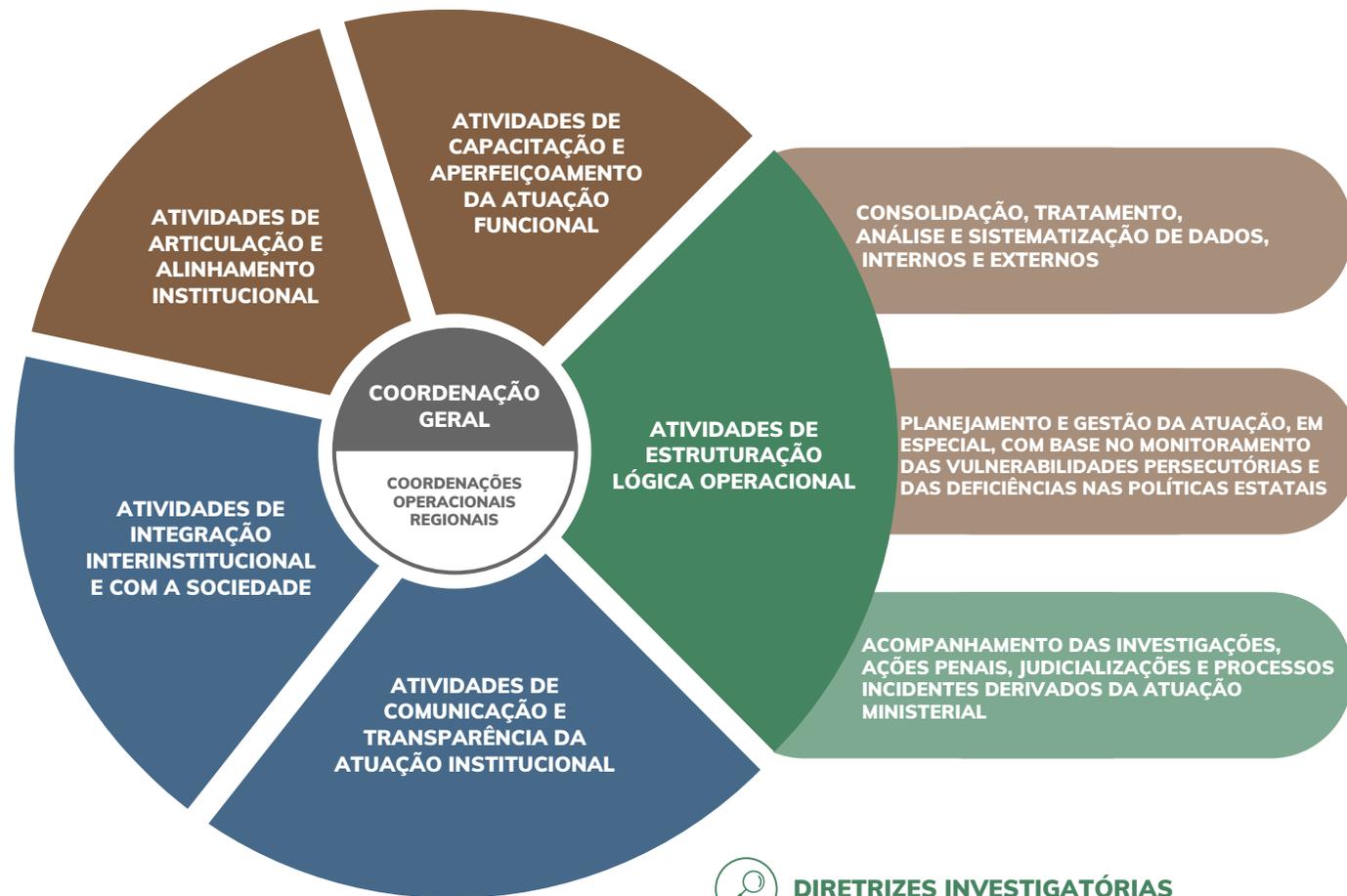
DIRETRIZES METODOLÓGICAS

- 6ª Elaborar plano de ação institucional
- 7ª Mapear desafios e riscos; definir problemas, objetivos, metas e linhas de ação
- 8ª Implementar processo de ordenação de atividades
- 9ª Implementar processo de tomada de decisões que considere: criação de métricas; estudos; estatísticas; análise de resultados, metas e indicadores
- 10ª Aprimoramento do monitoramento dos indicadores de avaliação de resultados da atuação



DIRETRIZES ESTRUTURANTES

- 1ª Atuação coordenada e transversal na fiscalização, indução e exigibilidade das políticas públicas
- 2ª Zelar por uma atuação integrada com as agências de segurança pública, prevendo-se a apresentação de relatórios circunstanciados de ações diferenciadas
- 3ª Atuação em prol da interlocução entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança e instituições relacionadas
- 4ª Atuação em prol da interlocução entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança e instituições relacionadas
- 5ª Zelar para que as políticas de segurança pública estejam orientadas à prevenção, controle e repressão



DIRETRIZES INVESTIGATÓRIAS

- 11ª Aprimoramento do fluxo das investigações relacionadas à letalidade policial
- 12ª Promover as diligências decorrentes de forma imediata e contínua



## RELATORES



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



## COLABORADORES



Plano de Ação: propostas de aperfeiçoamento da atuação de Ministério Público no âmbito da letalidade policial / Agosto de 2022 / CNPG/GNCCRIM / Relatores: MPPR, Ministério Público do Estado do Paraná; MPRJ, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; MPBA, Ministério Público do Estado da Bahia.