

Antonio Henrique Graciano Suxberger

QUEM INVESTIGA A POLÍCIA?

O dever de diligência e o Ministério Público no enfrentamento da letalidade policial

Nos termos da Resolução nº 310 do CNMP, das Sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pelas determinações do STF nas ADIs 6298, 2943 e na ADPF 635 (“ADPF das Favelas”).

2026

Capítulo 1

LETALIDADE POLICIAL, INVISIBILIDADE INSTITUCIONAL E FALHA SISTÊMICA

O enfrentamento da letalidade policial pelo Ministério Público não é, em primeiro lugar, um problema de técnica processual. É um problema de diagnóstico: antes de saber *como* o Ministério Público deve agir, é necessário compreender *por que* a violência letal produzida por agentes do Estado constitui uma falha estrutural do sistema de justiça criminal – e não um conjunto de episódios isolados passíveis de solução por ajustes incrementais. Este capítulo percorre os fundamentos dessa compreensão. Parte da operação intelectual que transforma um fenômeno social em problema público, para então examinar os dados, padrões e determinantes da letalidade policial no Brasil, e demonstrar que a persistência desse fenômeno não é acidental, mas o produto previsível de uma arquitetura institucional que investiga a si mesma e que, por isso, só pode ser corrigida a partir de fora – por um ator que combine independência, atribuição constitucional e comprometimento com os mandados de proteção que o direito internacional já tornou vinculantes para o Estado brasileiro.

1.1 O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL COMO PROBLEMA PÚBLICO: NOTAS PARA UMA LEITURA POLÍTICO-CRIMINAL

Há uma operação intelectual que precede qualquer análise institucional séria e que, paradoxalmente, costuma ser omitida nos estudos jurídicos sobre o sistema de justiça criminal brasileiro: a operação de constituição do objeto. Antes de perguntar *como* o sistema funciona ou *como* deve ser reformado, é necessário perguntar *o que torna* o funcionamento do sistema de justiça criminal um problema público – e por que sua abordagem

reclama, necessariamente, a lente da política pública e não apenas a da dogmática processual.

A noção de problema público não é autoevidente. Nem todo problema social se converte em problema público; a conversão depende de um processo de reconhecimento coletivo, de enquadramento político e de inscrição na agenda do Estado. O que está em jogo, portanto, não é apenas o registro empírico de uma disfunção – a violência, a seletividade, a impunidade –, mas a decisão, sempre contingente e politicamente disputada, de que essa disfunção merece resposta articulada e institucionalizada do poder público. Trata-se, em suma, de compreender que o sistema de justiça criminal não é apenas um conjunto de normas processuais e de órgãos encarregados de sua aplicação: é, antes de tudo, uma arena de produção e reprodução de escolhas coletivas sobre quem punir, com que intensidade, com que propósitos e com que custos para a cidadania.

Essa compreensão tem consequências analíticas que o Direito Processual Penal (ou a abordagem dogmática do Direito, em geral), tomado isoladamente, não consegue extrair. A dogmática jurídica tende a examinar o sistema de justiça a partir de dentro, a partir da coerência interna de seus institutos, da regularidade de seus ritos e da adequação de suas categorias ao ordenamento vigente. É uma perspectiva legítima e insubstituível para determinados fins, mas insuficiente quando o que se pretende é interrogar o sistema como totalidade institucional – seus resultados agregados, seus efeitos distributivos, sua correspondência com as promessas constitucionais de cidadania, igualdade e dignidade. Para essa interrogação, é indispensável a perspectiva da *política pública*, que coloca em primeiro plano a ação estatal em seu sentido mais amplo: os programas, as estratégias, os arranjos institucionais e os modos pelos quais o Estado decide intervir – ou deixar de intervir – sobre determinado problema coletivo.

O problema, no caso brasileiro, é que durante décadas prevaleceu exatamente a dissociação entre essas duas perspectivas. A segurança pública foi gerida como problema administrativo e policial, enquanto o sistema de justiça criminal foi tratado como domínio estrito da técnica jurídica. Os atores dessas duas esferas raramente dialogavam; os planejamentos raramente convergiam; e os resultados, previsível e sistematicamente, frustravam as expectativas de quem aguardava do Estado uma resposta equânime ao fenômeno da criminalidade. Suxberger capturou com precisão o núcleo dessa dissociação ao observar que depositar a expectativa de um sistema

de justiça criminal efetivo sem que seus atores influenciem o delineamento das práticas de segurança pública equivale a apostar num diálogo de gritos entre surdos, em que cada esfera deposita na outra a culpa pela frustração de suas próprias ações – e nenhuma delas se reconhece como parte de um mesmo arranjo institucional voltado a fins comuns.¹

O diagnóstico não se esgota na crítica à fragmentação institucional. Há uma dimensão mais profunda, de natureza estrutural, que precisa ser enfrentada: o sistema de justiça criminal brasileiro não falha de modo uniforme nem neutro. Sua crise de efetividade – entendida não como incapacidade técnica, mas como incapacidade *democrática* de realizar as promessas constitucionais de cidadania – é, ela mesma, seletiva. O sistema funciona mal como instrumento de promoção igualitária da segurança, mas funciona extraordinariamente bem como mecanismo de controle sobre determinados segmentos da população. O perfil da população carcerária brasileira – jovens, negros, pobres, com baixa escolaridade e oriundos de regiões periféricas – não é resultado de acasos ou de simples diferenças nas taxas de criminalidade. É resultado de uma seletividade estruturada, que percorre todo o ciclo da persecução penal e se sedimenta nas práticas cotidianas dos agentes do sistema. O sistema, portanto, não é apenas inefetivo do ponto de vista democrático: é funcionalmente perverso, porque sua seletividade o torna eficaz na reprodução das desigualdades que deveria, ao menos em tese, ajudar a mitigar.

Essa constatação tem uma consequência metodológica direta para a reflexão deste trabalho. Se o sistema de justiça criminal opera, na prática, como tecnologia seletiva de controle social, qualquer análise que pretenda examiná-lo apenas pelos padrões formais de legalidade e de regularidade procedimental estará necessariamente cega para sua dimensão mais relevante: o que ele faz, para quem, com que efeitos e em que relação com os objetivos declarados do Estado democrático de Direito. A abertura para a lente da política pública não é, portanto, um recurso retórico ou uma concessão ao interdisciplinarismo acadêmico. É uma exigência analítica imposta pela própria natureza do objeto.

Essa exigência se articula de modo produtivo com a distinção conceitual proposta por Suxberger entre *políticas públicas de segurança* e *políticas*

1. De maneira expandida, promovemos essa reflexão em SUXBERGER, Segurança Pública e os dilemas de uma democracia em crise.

de segurança pública.² As primeiras constituem campo mais amplo, vinculado à ideia de desenvolvimento humano e abrangendo dimensões econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, ambiental e política da segurança – dimensões que atravessam transversalmente as atribuições de múltiplos órgãos e instâncias do Estado. As segundas referem-se, em sentido mais restrito, às ações dirigidas especificamente à prevenção, ao controle e à repressão da criminalidade, combinadas com políticas sociais e ações de proteção às vítimas. A distinção importa porque impede dois erros simétricos e igualmente custosos: o primeiro, de reduzir a segurança pública à sua dimensão repressiva, como se policiar e punir esgotassem a responsabilidade do Estado; o segundo, de dissolver o campo da segurança pública em uma ideia tão abrangente de desenvolvimento humano que ele perca especificidade jurídica e institucional, tornando-se insuscetível de análise rigorosa e de *accountability* efetiva.

Para os fins desta investigação, a distinção serve como quadro de orientação: o que se examina aqui são as *políticas de segurança pública* – em particular os arranjos institucionais que estruturam a atuação do Ministério Público no campo da investigação dos crimes praticados por agentes do Estado –, mas sem perder de vista que essas políticas se inscrevem num horizonte normativo mais amplo, no qual a segurança é pensada como condição de desenvolvimento humano e não apenas como função repressiva do aparato estatal.

Ler o sistema de justiça criminal por essa lente significa, em última instância, reconhecer que suas deficiências não são apenas técnicas e que suas reformas não podem ser apenas normativas. A distância entre o texto constitucional e a realidade das instituições não se preenche com mais leis; preenche-se com mudança nas *disposições* dos agentes – no sentido que Bourdieu empresta ao termo –, com coordenação interinstitucional efetiva, com participação real da sociedade civil e com a assunção, por parte dos próprios atores do sistema, de que fazem parte de um projeto democrático que lhes impõe responsabilidades que vão muito além do cumprimento formal de seus papéis. Esse é o pano de fundo teórico a partir do qual os capítulos seguintes examinarão a modelagem institucional do Ministério Público diante da criminalidade praticada por agentes das forças de segurança.

2. SUXBERGER, O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública.

1.2 A LETALIDADE POLICIAL NO BRASIL: DADOS, PADRÕES E SELETIVIDADE

A compreensão da letalidade policial no Brasil exige que o ponto de partida seja externo ao próprio país. Esse recuo ao enquadramento comparado internacional não é ornamental: ele é necessário para que se perceba que o Brasil não é um caso entre outros de violência policial dispersa pelo mundo, mas um dos grandes polos de concentração letal do planeta. O *Global Study on Homicide 2023*, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), é categórico nesse sentido: Brasil e Nigéria, que representam apenas 6% da população mundial, responderam conjuntamente por 20% do total global de homicídios intencionais registrado em 2021.³ O dado não admite suavização retórica. Ele não situa o Brasil como país com alta violência; situa-o como um dos dois grandes polos mundiais de concentração absoluta de mortes intencionais.

Esse peso estrutural deve ser lido em conjunto com a posição regional. As Américas apresentaram, em 2021, a maior taxa de homicídios do mundo – 15,0 por 100 mil habitantes –, superando a África (12,7) e ficando muito acima da Europa e da Ásia.⁴ O Brasil, portanto, não apenas ocupa posição de destaque em escala absoluta; integra a região de maior risco letal do sistema internacional. A taxa brasileira em 2021 foi de 21,3 por 100 mil habitantes, a segunda menor desde 2000 – o que significa que houve uma trajetória real de redução, impulsionada sobretudo pelo declínio dos homicídios a partir de 2017 – mas o país parte de um nível tão elevado que mesmo essa melhora relativa o mantém em patamar internacionalmente extraordinário.⁵ A UNODC ressalva, ainda, que a violência persistiu no Norte e no Nordeste do país em razão de tensões entre facções do tráfico de drogas.⁶ A redução dos números agregados não sinaliza, portanto, superação da estrutura criminógena subjacente; ela coexiste com a manutenção ativa dessa estrutura em porções relevantes do território.

Um dos elementos estruturantes dessa violência é a onipresença da arma de fogo. O relatório da UNODC demonstra que, globalmente, as

3. *Global Study on Homicide 2023*, Vienna: UNODC, 2023, p. 29.

4. *Ibid.*, p. 11 e 29.

5. *Ibid.*, p. 30 e 47.

6. *Ibid.*, p. 32.

armas de fogo responderam por 47% dos homicídios cometidos com mecanismo conhecido. Nas Américas, essa proporção sobe para 75%.⁷ Na América do Sul especificamente, as armas de fogo estiveram presentes em 70% dos homicídios registrados em 2021. A assimetria em relação à Europa (17%) e à Ásia (18%) é expressiva e revela que, no continente americano, a arma de fogo não é mero instrumento contingente do ato homicida, mas componente estruturante da própria dinâmica da violência letal. O estudo acrescenta, nesse ponto, uma observação de grande valor analítico: o determinante central não é simplesmente a disponibilidade física das armas, mas a combinação entre controle fraco, fiscalização deficiente e impunidade.⁸ Esse diagnóstico tem implicação direta para a atuação do Ministério Público: o enfrentamento da letalidade, estatal ou não, passa necessariamente pela capacidade institucional de regular o uso da força e de responsabilizar aqueles que a exercem fora dos limites da legalidade.

Outro fator estrutural identificado pela UNODC é a relação entre homicídio e crime organizado. O relatório estima que quase 40% dos homicídios globais estão conectados ao crime, principalmente ao crime organizado e à violência de gangues. Nas Américas, esse percentual alcança 50% dos homicídios com contexto situacional identificado.⁹ O Brasil, situado nesse cruzamento entre arma de fogo, alta taxa letal e criminalidade organizada, está exposto a uma dinâmica em que grupos criminosos disputam territórios, geram receitas por mercados ilícitos e, nesse processo, produzem morte como instrumento de governança paralela. Esses grupos obtêm armas por fontes domésticas, mercados clandestinos e desvios dos estoques das próprias forças de segurança, além de canais transnacionais que ligam redes de abastecimento da América do Norte ao Brasil. A violência letal, portanto, não decorre apenas de conflitos locais; está inserida em circuitos transnacionais de armamento que o Estado brasileiro enfrenta com capacidade ainda limitada.

A essas condicionantes estruturais, o relatório da UNODC acrescenta o dado mais revelador do ponto de vista institucional: o Brasil integra a região com os mais baixos índices de *resposta penal* à violência letal. Globalmente, para cada dez vítimas de homicídio, houve cerca de quatro

7. *Ibid.*, p. 3 e 25.

8. *Ibid.*, p. 32-33.

9. *Ibid.*, p. 31 e 21.

condenações em 2021; nas Américas, esse número caiu para menos de duas. Na Europa, chegou próximo de oito. O próprio texto da UNODC qualifica esse padrão como indicativo de impunidade crônica.¹⁰ O Estado, nesse quadro, não falha apenas em prevenir a morte; falha também em investigar-la, processá-la e puni-la em escala compatível com sua incidência. Esse mecanismo é circular: onde o homicídio é alto e o crime organizado é forte, há mais intimidação de testemunhas, mais territorialização da violência e maior sobrecarga das instituições; essa sobrecarga, por sua vez, reduz a capacidade de esclarecimento e reforça a impunidade, que retroalimenta a própria letalidade.¹¹

Lido esse enquadramento internacional, impõe-se um dado interno de natureza distinta, mas igualmente revelador. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em cumprimento ao que determina a Lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP – Lei 13.675/2018), contém uma passagem que, por si só, sintetiza o estado de invisibilidade institucional da letalidade policial no Brasil. O documento reconhece que as mortes por intervenção de agentes do Estado “representam um universo próprio, com condições particulares que devem ser explicitadas”, mas admite que, naquele momento, essas mortes “estão computadas dentro do indicador homicídio”. Vai além: afirma que não existe, naquele estágio, “indicador utilizável, mesmo que precário, para uma aproximação do entendimento do fenômeno num primeiro momento”, e que seria necessário, no primeiro ciclo de implementação, um passo preparatório de qualificação das bases de dados, para que só em ciclo seguinte fosse possível apartar adequadamente as informações.¹²

10. *Ibid.*, p. 12-13 e 35.

11. Na dicção da Corte IDH, impunidade é a falta, em seu conjunto, de investigação, persecução, prisão, processamento e condenação dos responsáveis por violações a direitos protegidos pela Convenção Americana, sempre que o Estado tem a obrigação de combater tal situação por todos os meios legais disponíveis, já que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total indefensabilidade das vítimas e seus familiares. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

12. BRASIL, Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), *Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021-2030)*, Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021, p. 15.

Essa confissão, extraída do mais importante instrumento de planejamento do Estado brasileiro em matéria de segurança pública para a década de 2021-2030, merece ser lida com atenção. Não se trata de lacuna técnica circunstancial. O próprio Plano qualifica o cenário como “inadequado”, exatamente porque a subsunção da letalidade estatal ao indicador geral de homicídio apaga especificidades constitutivas do fenômeno. A categoria já existia conceitualmente, definida pela Portaria n. 229/2018 como “morte por intervenção de agente de segurança pública, do sistema prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele”. Apesar disso, o Plano reconhece que ela não foi convertida em indicador operacional de resultado. O problema não era de inexistência conceitual; era de incapacidade institucional de transformar o conceito em dado monitorável.

O contraste interno ao próprio Plano torna esse problema ainda mais agudo. Para a vitimização de profissionais de segurança pública – tema que o documento reconhece como igualmente carente de dados sólidos –, foram estabelecidas metas próprias, indicadores de acompanhamento com periodicidade definida e ações estratégicas específicas: a Meta 6 fixou a redução de 30% no número absoluto de vitimização de profissionais até 2030, e a Meta 7, a redução de 30% no suicídio dessas mesmas pessoas. O Anexo A do Plano lista indicadores individualizados para ambas as metas – Indic_10, Indic_11, Indic_12 e Indic_13 –, com frequência mensal ou anual de coleta. Para a morte causada pelo agente estatal, nada de equivalente: nenhuma meta própria, nenhum indicador autônomo, apenas o reconhecimento da inadequação e a promessa de preparação futura.¹³ Essa assimetria é uma escolha que revela a hierarquia de visibilidade institucional que o Estado impôs ao problema: o policial morto entra no painel nacional; a vítima da ação letal estatal, não.

Do diagnóstico quantitativo e institucional, impõe-se a passagem para os padrões qualitativos do fenômeno. A distinção é necessária porque os dados agregados – taxas, percentuais, rankings – descrevem a escala do problema, mas não a sua lógica. São os padrões que revelam se a morte decorrente de intervenção policial é produto de confronto genuíno, de despreparo técnico ou de execução deliberada. O relatório “Força Letal: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo”,

13. *Ibid.*, p. 15. 19, 76.

publicado pela Human Rights Watch em 2009, é fonte relevante que oferece, para esse segundo nível de análise, documentação de historicidade destacada.¹⁴

O relatório documentou, nas duas maiores forças policiais do Brasil, um conjunto de padrões que tornam a qualificação de muitas mortes como “confronto” empiricamente insustentável. No Rio de Janeiro, a HRW identificou que os laudos de necropsia revelavam consistentemente disparos múltiplos à queima-roupa, tiros pelas costas e concentração de ferimentos na região da cabeça – dados anatomopatológicos incompatíveis com a narrativa de resistência armada e compatíveis com a hipótese de execução. Em São Paulo, o padrão se repetia: alto número de disparos por vítima, elevada proporção de tiros pelas costas e ausência frequente de testemunhas civis que confirmassem a versão policial.¹⁵ Esses dados tinham precedente na pesquisa coordenada por Ignácio Cano para a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, que havia revelado que 46% dos cadáveres apresentavam quatro ou mais disparos, 61% mostravam ao menos um tiro na cabeça, 65% exibiam ao menos um disparo pelas costas e 40% das vítimas tinham sido atingidas à queima-roupa.¹⁶

Ao padrão anatomopatológico de execução soma-se o padrão institucional de acobertamento. A HRW documentou o uso sistemático da classificação “autos de resistência” – mecanismo pelo qual as ocorrências de morte em confronto com a polícia eram registradas sem abertura de inquérito policial ordinário e sem investigação efetiva do comportamento policial.¹⁷ Esse mecanismo funcionava, na prática, como pré-arquivamento administrativo: ao deslocar para a vítima a condição de suspeito resistente, ele invertia o ônus investigativo e tornava a apuração da conduta policial quase automaticamente dispensável. A extensão dessa prática foi confirmada pelas estatísticas coletadas na Auditoria da Justiça Militar do Rio de Janeiro: de 301 inquéritos analisados, 295 foram arquivados sem

14. Justamente em cumprimento às diretrizes do Plano Nacional, atualmente, o Ministério da Justiça mantém, em formato *online* e atual, os dados de letalidade e vitimização policial para publicidade ativa (divulgação).

15. HUMAN RIGHTS WATCH (HRW), *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e São Paulo*, New York (USA): Human Rights Watch, 2009, p. 2–3.

16. SANKIEVICZ, Alexandre, *Políticas públicas para a redução dos índices de letalidade da ação policial*, Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2005, p. 8.

17. HUMAN RIGHTS WATCH (HRW), *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e São Paulo*, p. 3–4.

que o promotor chegasse a oferecer denúncia, e um em cada três casos havia sido iniciado por sindicância ou averiguação, em vez do inquérito policial que o Código de Processo Penal impunha.¹⁸ A investigação que deveria apurar se houve crime terminava arquivada antes mesmo de constituir, processualmente, o ponto de partida para a persecução penal.

O terceiro padrão identificado é a *impunidade estrutural* como regra, não como exceção. A HRW documentou que policiais responsáveis por mortes raramente enfrentavam consequências penais ou disciplinares efetivas. As corregedorias, formalmente incumbidas da apuração interna, operavam segundo lógica corporativa que protegia os investigados e produzia arquivamentos na grande maioria dos casos. Pesquisa coordenada por Julita Lemgruber havia estabelecido que, em média, 85% das queixas registradas contra policiais militares e 93% das registradas contra policiais civis não resultavam em qualquer tipo de punição.¹⁹ A impunidade não era falha episódica do sistema; era seu resultado regular e previsível.

Esse conjunto de padrões – execução anatomopatologicamente indicada, acobertamento pela classificação dos fatos e impunidade estrutural das corregedorias – não distribuía seus efeitos de modo aleatório pela população. A seletividade racial e territorial da letalidade policial brasileira está documentada com precisão. A pesquisa coordenada por Cano havia revelado que, entre os mortos em confrontos com a polícia no Rio de Janeiro, 70,2% eram negros e pardos, enquanto brancos representavam 29,8% das vítimas. O próprio pesquisador concluiu que a raça representava fator de influência, consciente ou não: quanto mais escura a pele, maior a probabilidade de ser vítima de violência letal.²⁰ O índice de letalidade era também significativamente maior nas ações ocorridas em favelas e periferias. A HRW confirmou esse padrão territorial: as vítimas da violência policial concentravam-se nas comunidades de baixa renda, cujos moradores enfrentavam não apenas o risco direto da violência, mas também a destituição de mecanismos de acesso à justiça capazes de produzir responsabilização.²¹

18. SANKIEVICZ, *Políticas públicas para a redução dos índices de letalidade da ação policial*, p. 8–9.

19. LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio (Orgs.), *Quem vigia os vigias?*, Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 189.

20. SANKIEVICZ, *Políticas públicas para a redução dos índices de letalidade da ação policial*, p. 8.

21. HUMAN RIGHTS WATCH (HRW), *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e São Paulo*, p. 5.

Essa seletividade não é contingente. Ela é produto de uma formação policial que incorporou estruturalmente uma lógica de guerra. Em várias academias policiais, os recrutas eram submetidos a violento estresse psicológico, condicionados a identificar um “inimigo” e preparados para um combate que não os habilitava para o cotidiano do policiamento ostensivo – que exige discricionariedade, proporcionalidade e capacidade de mediação. A distinção operada por Lemgruber é precisa: diferentemente dos exércitos, que agem em bloco sob decisões centralizadas, a atividade policial cotidiana envolve “um sem-número de tomadas de decisão particulares, contingenciais, implicando alto grau de discricionariedade dos agentes da ponta”.²² Uma formação moldada para a guerra de infantaria produz agentes tecnicamente inaptos para essa discricionariedade – e politicamente condicionados a perceber determinados grupos sociais como adversários, e não como cidadãos a proteger.

O quadro que emerge da articulação dessas quatro fontes é coerente e perturbador. O Brasil ocupa posição de destaque no volume global de homicídios, inserido na região de maior taxa letal do planeta, com uso massivo de armas de fogo, presença estruturante do crime organizado e impunidade crônica em escala regional. Internamente, a letalidade policial é um fenômeno de dimensão expressiva, com padrões qualitativos que indicam execuções extrajudiciais, acobertadas por mecanismos de classificação que as eximem de investigação efetiva, e que incide de modo seletivo sobre populações negras e periféricas. E o próprio Estado brasileiro, ao redigir seu principal instrumento de planejamento de segurança pública para a década, admitiu não dispor sequer de indicador para mensurar esse fenômeno de forma autônoma. A invisibilidade institucional da letalidade policial não é, portanto, um acidente estatístico: é a configuração que um sistema produz quando não foi estruturado para ver, com clareza, a violência que ele próprio gera.

1.3 A FALHA INSTITUCIONAL COMO PRODUTO, NÃO COMO ACIDENTE: A ESTRUTURA QUE INVESTIGA A SI MESMA

Há uma distinção analítica que a literatura de ciência política consolidou nos últimos trinta anos e que os estudos jurídicos sobre violência

22. LEMGRUBER; MUSUMECCI; CANO (Orgs.), *Quem vigia os vigias?*, p. 63.

policial frequentemente ignoram: a distinção entre falha como desvio e falha como produto. Quando uma instituição produz sistematicamente resultados incompatíveis com sua finalidade declarada – quando o órgão encarregado de responsabilizar agentes do Estado contribui, reiteradamente, para que essa responsabilização não ocorra –, a pergunta pertinente deixa de ser *quem errou* e passa a ser *o que no arranjo institucional torna esse resultado previsível*. A impunidade da violência policial no Brasil não é um acidente que se repete; é o produto esperado de um arranjo que entrega a apuração a quem tem interesse corporativo no seu resultado.

A afirmação não é retórica. Ela encontra sustentação empírica em pesquisa de campo realizada nas corregedorias de polícias civil e militar dos nove estados da Região Nordeste em 2018.²³ O estudo, conduzido ao longo de 2016 como consultoria à então Secretaria Nacional de Segurança Pública, combinou entrevistas, grupos focais e coleta documental nas instituições, o que lhe confere densidade empírica rara na literatura jurídica sobre o tema. Seus achados permitem compreender o que significa, concretamente, que a polícia investiga a própria polícia – e por que isso não é apenas um problema de vontade política, mas de arquitetura institucional.

O primeiro achado relevante diz respeito à estrutura de poder das corregedorias. Na maior parte dos estados pesquisados, o modelo predominante é o de corregedorias separadas para polícia civil e polícia militar, cada qual subordinada ao comando da própria corporação. O vínculo administrativo das corregedorias – quem nomeia, quem avalia, de quem dependem orçamentariamente – está, em regra, dentro da própria polícia ou, no melhor dos casos, vinculado à Secretaria de Segurança Pública estadual. O Ceará constitui exceção notável: sua Controladoria Geral de Disciplina, criada em 2011, tem status de secretaria de estado, autonomia administrativa e financeira, e competência para punir por demissão independentemente do governador – e é, por isso, tomada como modelo pelas demais.²⁴ A ausência dessa autonomia nos outros estados significa que a investigação de um policial começa e frequentemente termina dentro de uma estrutura hierárquica que protege seus membros. O servidor que

23. ZACKESKI, Cristina Maria; NETO, Edi Alves de Oliveira; FREITAS, Felipe da Silva, Controle interno da atividade policial: um estudo qualitativo sobre as Corregedorias Cíveis e Militares do Nordeste brasileiro, *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 12, n. 2, p. 66–90, 2018.

24. *Ibid.*, p. 75–76.

investiga é colega do investigado, responde ao mesmo comando, e sabe que a punição depende de quem está acima de ambos na cadeia de autoridade.

O segundo achado concerne ao que os pesquisadores chamaram de corporativismo operante. Nas entrevistas e grupos focais, a resistência corporativa ao controle interno aparece em múltiplas dimensões: na dificuldade de acesso dos pesquisadores ao campo, quase toda a coleta precisou ser feita nas próprias sedes das corregedorias porque os policiais não se deslocavam; na percepção generalizada de que trabalhar na corregedoria é um estigma profissional – os servidores relataram ser chamados de “dedo-duro”, de “X9”, de estarem “lotados no globo da morte”; e na afirmação de que, quando o resultado da corregedoria é a punição, o policial punido frequentemente recorre ao Judiciário, é reintegrado, e retorna a trabalhar lado a lado com quem o investigou.²⁵ Em Pernambuco, um dos entrevistados foi ainda mais direto ao afirmar que “quando o policial vai para a corregedoria ganha o rótulo de filho da puta” e que, se faz um bom trabalho, “logo é cooptado e vai trabalhar em outro setor”. O corporativismo não é, portanto, apenas um traço cultural a ser superado por treinamento; é uma estrutura de incentivos que penaliza quem controla e protege quem é controlado.

O terceiro achado é o que talvez mais interesse ao argumento deste livro: a precariedade material e institucional das corregedorias não é um descuido administrativo, mas um mecanismo de esvaziamento funcional. Os pesquisadores documentaram situações em que policiais custeavam do próprio bolso a banda larga da corregedoria, compravam cafeteiras e frigobares para o ambiente de trabalho, e um tenente-coronel em Alagoas exibia na mesa um computador pessoal porque era “a melhor maneira de ter condições de trabalho compatíveis com a demanda”. Um entrevistado em um dos estados capturou o mecanismo em uma frase que o estudo reproduz: “Se o administrador não quer que os processos andem ele ‘seca’ a corregedoria, põe gente na rua”.²⁶ Esvaziar a corregedoria de pessoal e de recursos é uma forma tecnicamente plausível de inviabilizar o controle interno sem formalmente aboli-lo. O órgão existe no organograma, atende às exigências legais de existência, mas carece das condições mínimas para funcionar. O efetivo das corregedorias, conforme levantamento

25. *Ibid.*, p. 79–80.

26. *Ibid.*, p. 86.

consolidado no estudo, raramente chega a 1% do efetivo das polícias – dado que confirma indicador já apontado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública desde 2012.

A pesquisa de Zackseski e colaboradores documenta ainda o que se poderia chamar de formalismo investigatório: a existência de procedimentos, regimentos, portarias e fluxos que, no papel, estruturam o controle interno, mas que na prática produzem investigações meramente formais, cuja função real é registrar a conclusão – em geral, o arquivamento ou punição disciplinar leve – com aparência de processo. A prestação de contas às vítimas e denunciante é mínima: na maioria dos estados, a informação disponível ao denunciante é que ele pode comparecer pessoalmente à corregedoria, o que, quando esta funciona dentro do quartel ou do complexo policial, implica exposição física e potencial intimidação. Em apenas dois estados havia alguma forma de acompanhamento eletrônico de processos.²⁷

Os achados da pesquisa sobre corregedorias do Nordeste replicam, em contexto empírico brasileiro, o diagnóstico sistematizado pelo relatório *Regulação do uso da força policial no Brasil: efeitos da Portaria Interministerial nº 4.226/2010*, produzido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com consultoria do Núcleo de Estudos da Violência da USP e publicado em 2025. Esse relatório, o mais abrangente levantamento já realizado sobre a institucionalização do uso da força no Brasil, examinou as 27 unidades federativas com base em pedidos via Lei de Acesso à Informação, banco de 594 documentos entre 2013 e 2024, pesquisa de campo em oito estados, 72 entrevistas e 29 grupos focais. Sua conclusão sobre o sistema de controle é categórica: em muitos estados, não há sequer garantia dos procedimentos básicos de investigação e do devido processo legal quando as vítimas são pessoas feridas ou mortas por intervenção policial, e familiares relatam precisar insistir pessoalmente para que a investigação aconteça – transferindo ao cidadão a responsabilidade de pressionar o Estado a cumprir sua obrigação de investigar.²⁸

27. *Ibid.*, p. 82–83.

28. BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), *Regulação do uso da força policial no Brasil: efeitos da Portaria Interministerial nº 4.226/2010*, Brasília, DF: MJSP, 2025, cap. 7.

O diagnóstico do relatório SENASP/NEV-USP evidencia um segundo plano do problema que a análise das corregedorias por si só não capturaria: o da fragmentação normativa. A Portaria Interministerial nº 4.226/2010, que estabeleceu princípios e regras para o uso da força pelas polícias, não foi efetivamente institucionalizada. Há forte fragmentação regulatória entre as unidades federativas; os atos normativos estaduais e institucionais próprios que deveriam incorporar e operacionalizar a Portaria são escassos; e as lacunas são graves precisamente nos pontos mais sensíveis – arma de fogo, instrumentos de menor potencial ofensivo, investigação pós-uso de força e treinamento. O que o relatório demonstra é que não se trata de ausência de normas: a Portaria existe, foi editada, foi distribuída. O problema é a ausência de institucionalização efetiva do controle – a distância estrutural entre norma e prática que nenhuma produção legislativa adicional, por si só, é capaz de eliminar.²⁹

O terceiro eixo probatório desta subseção é o ciclo de acobertamento documentado pelo relatório da Human Rights Watch sobre violência policial no Rio de Janeiro e em São Paulo, publicado em 2009. O relatório, baseado em centenas de entrevistas com vítimas, familiares, policiais e operadores do sistema de justiça, descreve com precisão o que aqui se denomina ciclo: a morte de um civil em circunstâncias controversas é registrada pela própria polícia como “resistência seguida de morte”; a cena é manipulada antes da chegada da perícia; as testemunhas são intimidadas ou isoladas; a investigação é conduzida por delegados da própria corporação ou de delegacias com relações funcionais próximas à unidade policial envolvida; e o inquérito, quando concluído, é arquivado com base em provas insuficientes – provas que são insuficientes, ao menos em parte, porque o sistema de apuração foi estruturado para produzi-las assim.³⁰

O que conecta esses três registros empíricos – a pesquisa de campo nas corregedorias nordestinas, o levantamento nacional sobre a Portaria 4.226 e o ciclo de acobertamento documentado pelo HRW – é uma lógica institucional comum: a apuração da violência policial está confiada a atores que têm interesse corporativo, profissional e às vezes pessoal em que o resultado seja determinado antes de a investigação começar. Não se

29. *Ibid.*, cap. 5.

30. HUMAN RIGHTS WATCH (HRW), *Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e São Paulo*.

trata de má-fé individual generalizada. Trata-se de um arranjo que distribui incentivos de modo a tornar o arquivamento previsível, a investigação superficial e a punição excepcional – independentemente da disposição subjetiva de qualquer agente particular. Como observam Muniz e Paes-Machado, a polícia é uma instituição complexa atravessada por interesses corporativos que coexistem com – e frequentemente prevalecem sobre – seu mandato de serviço público, sendo o controle da polícia pela própria polícia menos uma política deliberada de impunidade e mais o resultado previsível de uma institucionalidade que nunca foi desenhada para produzir responsabilização efetiva.³¹

Compreender isso é o pressuposto para entender por que a Resolução CNMP 310 não é apenas um ato normativo incremental. Ela representa uma ruptura com o arranjo: retira da polícia a exclusividade investigatória sobre os próprios atos e a entrega a uma instituição que, por definição constitucional, é independente das forças de segurança e comprometida com a defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais. A questão que os capítulos seguintes precisarão responder – e que pretendemos deixar rigorosamente colocada neste capítulo – é se o Ministério Público tem capacidade institucional para cumprir essa função e qual o caminho para construir essa capacidade onde ela ainda é insuficiente. Mas antes de qualquer resposta prescritiva, era necessário estabelecer com precisão o diagnóstico: a estrutura que investiga a si mesma não falha por acidente. Ela produz impunidade como resultado.

1.4 A INADEQUAÇÃO DO MODELO VIGENTE DE APURAÇÃO: O PONTO DE PARTIDA NORMATIVO

As três subseções anteriores estabeleceram o diagnóstico: a violência policial no Brasil produz mortes em volume e seletividade incompatíveis com qualquer Estado democrático; essa produção é sistemática e racialmente orientada; e o arranjo encarregado de apurá-la – a polícia investigando a própria polícia – está estruturado de modo a tornar o arquivamento previsível e a punição excepcional. Quais as consequências analíticas desse diagnóstico? Afinal, elas determinam a natureza da resposta

31. MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PAES-MACHADO, Eduardo, Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento, *Caderno CRH*, v. 23, p. 437-447, 2010, p. 440.