

ELEMENTOS PARA UMA ATUAÇÃO INTEGRADA

Ministério Público e as forças de Segurança Pública



OUVIDORIA
Combate à Violência Policial



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

EXPEDIENTE

COMPOSIÇÃO DO CNMP

Paulo Gustavo Gonçalves Branco
Presidente

Ângelo Fabiano Farias da Costa
Corregedor Nacional

Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Paulo Cezar dos Passos
Jaime de Cassio Miranda
Ivana Lúcia Franco Cei
Fernando da Silva Comin
Cíntia Menezes Brunetta
Edvaldo Nilo de Almeida
Fabiana Costa Oliveira Barreto
Greice Fonseca Stocker
Karen Luise Vilanova Batista de Souza

Carlos Vinícius Alves Ribeiro
Secretário-Geral

Michel Betenjane Romano
Secretário-Geral Adjunto

IDEALIZAÇÃO

Ivana Lúcia Franco Cei
Conselheira e Ouvidora Nacional do Ministério Público

COLABORAÇÃO

Romão Avila Milhan Junior
Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul

AUTORES

Ivana Lúcia Franco Cei
Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto
Vinicius Menandro Evangelista de Souza
Marco Antonio Santos Amorim
Marcelo Moreira dos Santos
Maria Carolina de Paula Santos Steindorfer
Alessandra Moura Bastian da Cunha
Cláudia de Souza Cavalcanti Bezerra
Nádia Estela Ferreira Mateus
Suelim Iasmíne dos Santos Braga
Alexey Choi Caruncho
Bianca Andriguetti Coelho
Bianca Bernardes de Moraes Silva
Manoel Edi de Aguiar Júnior

EQUIPE TÉCNICA

Alessandra Meireles Silva
Eraldo Júnio Mendes dos Santos
Fernanda da Silveira Corrêa Brescianini
Flávia Moreira Nardelli
Gracineto Lago dos Santos

Leonardo Maciel Levenhagen Pinto

Mariana Zanatta Dória

Milena Paula Rubio

Projeto gráfico: Secretaria de Comunicação Social do CNMP e Departamento de Comunicação do MPMS

Revisão: Karl Frederick Alecksander Phillip de Figueiredo Rocha e Thuliana Alves da Silveira

Editoração e diagramação: Ariadine Galassi da Silva Ribeiro

MEMBROS DA OUVIDORIA NACIONAL

Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto

Membro Auxiliar

Vinicio Menandro Evangelista de Souza

Membro Auxiliar

Marcelo Moreira dos Santos

Membro Colaborador

Chimelly Louise de Resenes Marcon

Membra Colaboradora

José Cantuária Barreto

Membro Colaborador

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
CAOCRIM	Centro de Apoio Operacional Criminal
CBMERJ	Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro
CCSM	Curso de Capacitação em Saúde Mental
CID	Classificação Internacional de Doenças
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONADH	Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos
COPREVISAM	Comitê de Prevenção e Vigilância em Saúde Mental
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
Covid-19	Doença causada pelo coronavírus de 2019
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSMPT	Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho
DEGASE	Departamento Geral de Ações Socioeducativas
DPS	Departamento de Promoção Social
FAEPOL	Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento da Polícia Civil do Rio de Janeiro
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FFCLRP	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto
GACEP	Grupo de Atuação Especial do Controle Externo
GECEP	Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial
GETEP	Grupo Especial de Trabalho em Execução Penal

GIEA	Grupo Interinstitucional de Estudos e de Articulação	PCERJ	Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
GM RIO	Guarda Municipal do Rio de Janeiro	PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
IA	Inteligência Artificial	PJRICCEAP	Promotoria de Justiça Regional de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial
ICC	Instruções Continuadas do Comando	PM	Polícia Militar
IEP	Instituto de Ensino e Pesquisa	PMPI	Polícia Militar do Piauí
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	POG	Policiamento Ostensivo Geral
IPPEs	Instituto de Prevenção, Pesquisa e Estudos em Suicídio	POP	Procedimento Operacional Padrão
MILAE	Mortes por intervenção legal de agentes do estado	PPVSMFA	Programa de Prevenção e Vigilância em Saúde Mental das Forças Armadas
MP	Ministério Público	Pró-Vida	Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia	PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará	PVT	Programa Vídeo Treinamento
MPF	Ministério Público Federal	SEAP	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
MPPE	Ministério Público do Estado do Pernambuco	SEAP	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro
MPPI	Ministério Público do Estado do Piauí	SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
MPT	Ministério Público do Trabalho	SEPM	Secretaria de Estado de Polícia Militar
MPTRJ	Ministério Público do Trabalho do Estado do Rio de Janeiro	SEPOL	Secretaria de Estado de Polícia Civil
MVI	Mortes violentas intencionais	SEVAP	Seção de Valorização Profissional
NCAP	Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial	SINAED	Sistema Nacional de Controle Externo da Atividade Policial
OEA	Organização dos Estados Americanos	SisMen	Sistema de Saúde Mental da Polícia Militar
OMS	Organização Mundial da Saúde	SUS	Sistema Único de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas	SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
OPM	Organização Policial Militar	TCO	Termo circunstanciado de ocorrência
PAAPM (SP) e PAPM (BA)		VEPEMA	Vara de Execuções das Penas e Medidas Alternativas

ÍNDICE

Apresentação	4
1. Aspectos preliminares	5
1.1. Papel da Ouvidoria de Combate à Violência Policial do CNMP	5
1.2. Fundamentos constitucionais e legais da atuação integrada	8
1.2.1. Marcos normativos constitucionais	8
1.2.2. Leis infraconstitucionais de destaque	9
1.2.3. Resoluções e recomendações do CNMP	10
1.2.4. Normas das corregedorias e instituições policiais	13
1.3. Panorama internacional: <i>standards</i> da CIDH	14
1.3.1. Segurança cidadã	15
1.3.2. Atuação policial pautada na garantia de direitos humanos	17
1.3.3. Responsabilização de agentes	18
1.3.4. Do recorte racial nos casos de violência policial	19
1.3.5. Situação dos direitos humanos no Brasil	23
1.3.6. Das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos	26
2. A Atuação preventiva do Ministério Pùblico no controle da letalidade policial	40
2.1. O controle externo da atividade policial com foco preventivo	44
2.1.1. O Ministério Pùblico como indutor de mudanças culturais nas corporações	46
2.2. A integração como atuação preventiva pelo Ministério Pùblico	49
2.2.1. Noções gerais sobre a integração com as forças de segurança	49
2.2.1.1. Estruturação de ações formativas conjuntas	50

2.2.1.2. Avaliação de protocolos operacionais com base em jurisprudência	51		
2.3. Saúde mental dos agentes de segurança pública	52	3.1. Experiências estaduais exitosas	84
2.3.1. Conceito de saúde mental	53	3.1.1. Modelos de fluxo de comunicação entre Ministério Público e forças policiais	88
2.3.2. Legislação nacional sobre saúde mental dos profissionais de segurança pública	54	3.1.2. Modelos de fluxo de comunicação entre MP, forças policiais e Poder Judiciário	89
2.3.3. A escalada dos índices de suicídios entre os agentes de segurança pública	57	3.2. Boas práticas em saúde mental dos agentes de segurança pública	89
2.3.4. O mito do profissional herói e seus impactos na saúde mental dos agentes de segurança pública	59	3.2.1. Projeto Escuta SUSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública	90
2.3.5. Acompanhamento por profissionais de saúde mental	61	3.2.2. Programa de assistência ampla e integrada à saúde mental e valorização dos agentes de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	91
2.3.6. Tutela coletiva de segurança pública pelo MP e a inclusão de programas de saúde mental em planos	63	3.2.3. Comissão de mitigação de riscos do Estado de São Paulo	94
2.4. Aproximação com as corregedorias das forças de segurança	65	3.2.4. Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar do Estado de São Paulo	96
2.5. Atuação do Ministério Público junto aos Conselhos de Segurança	68	3.2.5. Programa “Anjos” – Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul	97
2.6. Demais instrumentos de atuação preventiva pelo Ministério Público	71	3.2.6. Portaria nº 70-CG/2025 da Polícia Militar do Estado da Bahia	98
2.6.1. O fomento ao planejamento operacional na atuação das forças policiais	72	3.2.7. Projeto “Qualidade de Vida Operacional” – Ministério Público do Estado da Bahia	99
2.6.2. Incentivo ao uso de tecnologias de controle (câmeras corporais, GPS etc.)	73		
2.6.3. Monitoramento no uso de armas não letais	75		
2.6.4. Atuação preventiva em conflitos fundiários	76		
2.6.4.1. Condenações do Brasil na Corte IDH envolvendo conflitos fundiários	76		
2.6.4.2. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828	78		
2.6.4.3. Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça	79		
2.6.4.4. Nota Técnica nº 6/2025 da PFDC: parâmetros jurídicos para atuação de forças policiais em conflitos agrários no Brasil	80		
3. Boas práticas e modelos de atuação integrada nos Ministérios Públicos	83	4. Considerações finais e propostas de atuação	101
		Referências	103

APRESENTAÇÃO

Colegas membros(as) do Ministério Pùblico, autoridades das forças de segurança e sociedade civil,

É com grande satisfação que apresento o Projeto Integração, fruto de um esforço coletivo que busca reforçar o diálogo e a cooperação entre o Ministério Pùblico e as forças de segurança em todo o Brasil.

A realidade que enfrentamos diariamente demonstra que nenhum órgão, por si só, é capaz de dar respostas plenas aos complexos desafios da violência, da criminalidade e da violação de direitos humanos. É justamente por isso que a integração se impõe como caminho: atuando juntos, Ministério Pùblico e forças de segurança podem construir soluções mais eficazes, legítimas e capazes de melhorar a vida das pessoas.

A proposta que aqui se apresenta não é um manual prático, mas um instrumental teórico robusto que fornece as bases constitucionais, legais e internacionais para uma atuação preventiva, resolutiva e integrada. O objetivo é oferecer aos(as) senhores(as) Promotores(as) de Justiça de todo o país subsídios para que cada atuação seja marcada por cooperação, respeito institucional e busca de resultados concretos em prol da sociedade.

Quando Ministério Pùblico e forças de segurança dialogam, compartilham informações, alinham protocolos e se reconhecem como parceiros, todos ganham: a população passa a viver em comunidades mais seguras, os agentes públicos atuam com maior respaldo e transparéncia, e o Brasil fortalece sua posição no cenário internacional, evitando condenações na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por isso, convido cada Promotor e Promotora de Justiça a ver neste projeto não apenas um documento, mas um chamado à ação integradora, que fortaleça nossa missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais.

Que o Projeto Integração seja um marco na construção de uma cultura de confiança, cooperação e prevenção, para que juntos possamos oferecer ao povo brasileiro uma segurança pública cada vez mais humana, eficiente e comprometida com o Estado Democrático de Direito.

Ivana Lúcia Franco Cei
Ouvidora Nacional do Ministério Pùblico

1. ASPECTOS PRELIMINARES

O presente documento tem por objetivo oferecer aos membros do Ministério Pùblico brasileiro um instrumental teórico sólido acerca da atuação integrada com as forças de segurança pública. Diferentemente de um manual prático de condutas, sua finalidade é fornecer fundamentos constitucionais, legais e internacionais capazes de orientar uma prática institucional marcada por cooperação, prevenção e promoção dos direitos humanos.

A escolha do nome “Projeto Integração” reflete a convicção de que somente por meio do trabalho articulado entre Ministério Pùblico e forças de segurança será possível enfrentar os complexos desafios da criminalidade e da violência policial. Mais do que a repressão imediata, busca-se aqui construir estratégias conjuntas que privilegiam a prevenção, a eficiência das investigações, a redução da letalidade policial e a melhoria contínua das políticas públicas de segurança.

A integração não se apresenta apenas como uma opção deseável, mas como uma necessidade imposta pela Constituição Federal de 1988, pela legislação infraconstitucional, pelas resoluções do Conselho Nacional do Ministério Pùblico (CNMP) e pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. A experiência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) evidencia que falhas na investigação e na prevenção de abusos policiais geram não apenas graves violações aos direitos fundamentais, mas também responsabilizam o Estado brasileiro perante a comunidade internacional.

Este documento está estruturado para oferecer uma visão abrangente dos marcos normativos nacionais e internacionais, do papel institucional do Ministério Pùblico, dos instrumentos de atuação preventiva e das boas práticas já consolidadas em diversas unidades da Federação. O fio condutor é a ideia de que integração é sinônimo de prevenção, eficiência e legitimidade democrática.

Assim, a proposta que ora se apresenta visa subsidiar Promotores e Promotoras de Justiça em todo o país para que, em parceria com as forças de segurança, possam contribuir para a construção de uma segurança pública cidadã, transparente e comprometida com a dignidade da pessoa humana.

1.1. Papel da Ouvidoria de Combate à Violência Policial do CNMP

O CNMP recentemente publicou a Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025, que dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias-Gerais dos Ministérios Pùblicos dos Estados e da União, revogando a Resolução nº 95, de 22 de maio de 2013.

No novo instrumento normativo, consolidou-se o papel das Ouvidorias no fortalecimento da democracia, do Estado Democrático de Direito, da boa administração das instituições e na promoção dos direitos humanos.

Fundamentadas essencialmente nos princípios internacionais da independência, da transparência, da imparcialidade, da justiça, da objetividade, da informalidade, da acessibilidade, da responsividade e da confidencialidade, as Ouvidorias-Gerais do Ministério Público representam um canal direto e desburocratizado entre os cidadãos, servidores e membros e a instituição¹.

Neste sentido, compete às Ouvidorias-Gerais receber representações, reclamações, pedidos de informações, sugestões, críticas, elogios e outros expedientes de qualquer natureza que lhes sejam encaminhados acerca de quaisquer dos serviços públicos ou privados que tenham como objeto direitos defendidos pelo Ministério Público, comunicando aos interessados as providências adotadas².

Entre as funções institucionais do Ministério Público estabelecidas no art. 129 da Constituição Federal, insere-se o exercício do controle externo da atividade policial, devendo o MP, para tanto, adotar providências efetivas para garantir a apuração de qualquer ato de violência policial e zelar para que a atuação das forças de segurança seja eficiente e isenta.

Pondere-se que, conforme estabelecido nos arts. 8º e 25 do Pacto de São José da Costa Rica³, a Corte IDH tem entendido que o direito à verdade gera à vítima e/ou aos seus familiares o direito de obter dos órgãos competentes do Estado a elucidação dos graves atos atentatórios aos direitos humanos e a responsabilização correspondente, por meio de investigação e julgamento.

Para além desta circunstância, o Estado brasileiro vem sofrendo condenações pela Corte IDH por diversas violações do direito das vítimas. Especificamente, em casos de violência policial, foram destaque os casos “Favela Nova Brasília”, “Tavares Pereira” e “Honorato”, cujas condenações estão relacionadas com falhas estruturais que levaram a fragilidades persecutórias e impossibilidade de responsabilização pelos eventos ocorridos.

Destaca-se, igualmente, no cenário nacional, o recente julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, tendo sido reafirmado que, nos casos de suspeita de crimes envolvendo agentes dos órgãos de segurança pública, cabe ao Ministério Público atuar de ofício ensejando imediata investigação.

Neste contexto global, a criação da Ouvidoria Nacional de Combate à Violência Policial⁴, por meio da

1 Art. 2º da Resolução CNMP nº 309/2025.

2 Resolução CNMP nº 309/2025. “Art. 4º Compete às Ouvidorias-Gerais do Ministério Público: (...) II – receber representações, reclamações, pedidos de informações, sugestões, críticas, elogios e outros expedientes de qualquer natureza que lhes sejam encaminhados acerca de quaisquer dos serviços públicos ou privados, que tenham como objeto direitos defendidos pelo Ministério Público, comunicando ao(a) interessado(a) as providências adotadas; (...).”

3 Decreto nº 678, de 6 de novembro 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

4 “Art. 4º Compete às Ouvidorias-Gerais do Ministério Público: (...) VI – manter canal especializado, denominado Ouvidoria de Combate à Violência Policial, no âmbito da Ouvidoria-Geral, para os casos que envolvam a prática de abuso ou violência decorrente de abordagem policial, com o consequente encaminhamento aos membros do Ministério Público com atribuição para o controle externo da atividade policial.”

Portaria CNMP-PRESI nº 135, de 16 de abril de 2024⁵, representa um avanço significativo e uma importante resposta institucional do CNMP na consolidação e no fortalecimento dos mecanismos de controle social e de promoção da cidadania no Brasil.

Essa iniciativa busca dar resposta a um histórico de violações de direitos humanos decorrentes de práticas abusivas de agentes de segurança pública, além de ampliar o acesso da população a canais formais de denúncia e fiscalização.

Instituída no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público para atuar em regime de cooperação, a Ouvidoria Nacional de Combate à Violência Policial visa, sobretudo, estabelecer um canal especializado de recebimento de demandas que envolvam a prática de abuso ou violência decorrente de abordagem policial, com o consequente encaminhamento aos membros do Ministério Público com atribuição para o controle externo da atividade policial.

Nesse sentido, a Ouvidoria de Combate à Violência Policial assume um papel essencial na mediação entre sociedade civil e instituições de controle, garantindo a escuta qualificada, o sigilo necessário e o encaminhamento adequado das denúncias.

Além de receber e processar manifestações, cabe à Ouvidoria promover a integração com as unidades do Ministério Público e as demais instituições envolvidas na prevenção e no enfrentamento da violência policial, propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas e participar de reuniões ou eventos de entidades públicas ou privadas que atuem na prevenção e no enfrentamento do abuso ou da violência decorrente de abordagem policial⁶.

Essa articulação fortalece o controle externo da atividade policial, competência atribuída constitucionalmente ao Ministério Público, contribuindo para que casos de violência policial não fiquem impunes.

Outro aspecto relevante é o **papel preventivo** da Ouvidoria. Por meio da sistematização e análise dos dados recebidos, o órgão pode identificar padrões de violência, regiões mais vulneráveis e práticas recorrentes, subsidiando o Ministério Público na formulação de **recomendações, políticas de prevenção e estratégias de atuação coordenadas**. Assim, a Ouvidoria não se limita a uma atuação reativa, mas passa a influenciar a melhoria das políticas públicas de segurança. Essa dimensão educativa é indispensável para fortalecer a cultura de participação social e o controle democrático das forças de segurança.

Portanto, ao combinar **acolhimento de denúncias, encaminhamento para apuração, produção de dados e ações de conscientização**, a Ouvidoria se consolida como instrumento estratégico para o **enfrentamento efetivo da violência policial** e para o **fortalecimento do controle social**, contribuindo para a promoção de uma

5 Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2024/2024.Portaria-CNMP-PRESI.135.pdf

6 Art. 3º da Portaria CNMP-PRESI nº 135, de 16 de abril de 2024.

segurança pública que respeite os direitos fundamentais e os princípios do Estado Democrático de Direito.

1.2. Fundamentos constitucionais e legais da atuação integrada

A atuação integrada entre o Ministério Público e as forças de segurança pública está ancorada em um sólido conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que asseguram não apenas a repressão efetiva das infrações penais, mas também a prevenção em prol da preservação dos direitos e garantias fundamentais.

A Constituição Federal instituiu um modelo de segurança pública que exige articulação coordenada entre as instituições do sistema de justiça, orientada pelos princípios da legalidade, eficiência, moralidade, publicidade e imparcialidade, e guiada por uma perspectiva de proteção integral dos direitos humanos.

Ao definir o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a Constituição Federal também lhe atribuiu o papel de fiscal da legalidade da atividade policial, conferindo-lhe poderes e deveres para promover o controle externo de forma preventiva e sistemática, evitando abusos e garantindo que as ações de segurança pública estejam em consonância com o modelo democrático.

1.2.1. Marcos normativos constitucionais

A **Constituição Federal de 1988**, como referido, estabelece o alicerce jurídico para a atuação integrada entre o Ministério Público e as forças de segurança pública, estruturando as funções tanto preventiva quanto repressiva da persecução penal. O art. 144, em seu *caput* e parágrafos, dispõe sobre os órgãos responsáveis pela segurança pública – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares⁷ – e define suas atribuições e limites de atuação, reforçando o dever de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O art. 127, por sua vez, conferiu ao Ministério Público o *status* de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, encarregada da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Um comando que faz com que a função ministerial não possa se restringir a uma atuação processual, mas que deva abranger o acompanhamento e a fiscalização da atividade policial como garantia do respeito aos direitos fundamentais.

O art. 129, inciso VII, explicitou a atribuição constitucional do Ministério Público de exercer o controle externo da atividade policial, compreendendo tanto o acompanhamento das investigações quanto a prevenção de abusos ou desvios. Complementarmente, os incisos II e VIII do mesmo dispositivo conferem ao Ministério

⁷ O Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de as Guardas Municipais desempenharem um papel na segurança pública, incluindo o policiamento ostensivo e comunitário, conforme o RE nº 608.588 e a ADPF nº 995.

Público o poder de requisitar diligências investigatórias, determinar a instauração de inquéritos policiais e expedir notificações, instrumentos que assegurem a efetividade de sua função fiscalizadora e integrativa.

Ainda deve ser lembrado que o art. 37 estabeleceu os princípios que regem a administração pública – legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência –, os quais são de observância obrigatória por todos os órgãos e agentes públicos, inclusive pelo Ministério Público e instituições policiais. Esses princípios, aplicados de forma harmônica, garantem que a atuação integrada se desenvolva dentro de parâmetros de transparência, racionalidade administrativa e respeito à ordem constitucional.

O marco constitucional, portanto, delineou um modelo de segurança pública e de persecução penal que exige não apenas a coexistência institucional, mas a efetiva cooperação técnica, operacional e estratégica entre o Ministério Público e as forças policiais, de modo a assegurar a tutela penal e a proteção dos direitos fundamentais de forma equilibrada e eficiente.

1.2.2. Leis infraconstitucionais de destaque

O conjunto de leis infraconstitucionais que disciplina a atuação integrada entre o Ministério Público e as forças de segurança pública constitui, igualmente, uma base normativa indispensável para a efetividade do controle externo da atividade policial. Essas normas, ao definirem competências, atribuições e instrumentos de atuação, garantem que a atividade fiscalizatória institucional se dê de forma coordenada, eficiente e juridicamente segura.

A **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**, que organiza o Ministério Público da União, e as **Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais** (a partir do marco da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), delineiam as atribuições institucionais e o poder-dever de exercer o controle externo da atividade policial. Elas estabelecem não apenas as hipóteses de atuação, mas também os mecanismos que possibilitam a fiscalização contínua da investigação criminal, da preservação da legalidade e do respeito aos direitos fundamentais.

O **Código de Processo Penal**, especialmente nos arts. 4º a 23, disciplina a função da Polícia Judiciária, incumbindo-a de apurar infrações penais, e consagra a atribuição do Ministério Público como fiscal da lei e órgão responsável pelo controle e supervisão da atividade investigativa. Essa normatização impõe a necessidade de acompanhamento direto, inclusive com o poder de requisitar diligências e inquéritos, além de determinar medidas investigativas complementares, sempre com vistas à busca da efetividade da persecução penal.

A **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**, reforçou o papel fiscalizador do Ministério Público ao prever sanções para condutas abusivas que atentem contra garantias e direitos individuais, criando um importante instrumento de prevenção e repressão a excessos nas ações policiais.

Da mesma forma, a **Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013**, ao disciplinar a investigação criminal conduzida por Delegado de Polícia, reconhece a natureza jurídica da função e sua independência técnico-jurídica, mas não deixa de prever a necessária coordenação dessa atividade com o Ministério Público, assegurando a

harmonia e a integração entre os órgãos de persecução penal.

Por sua vez, a **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**, trouxe inovações significativas, como o fortalecimento da cadeia de custódia da prova (arts. 158-A a 158-F do CPP), o que exige do Ministério Público uma atuação vigilante para garantir a integridade do material probatório, bem como medidas que aprimorem o sistema acusatório e a investigação criminal.

Em conjunto, essas normas configuram um marco jurídico que não apenas legitima, mas impõe ao Ministério Público o exercício de uma fiscalização técnica, permanente e articulada com as forças de segurança, de modo a assegurar que a atuação policial se desenvolva dentro dos parâmetros constitucionais de legalidade, proporcionalidade, eficiência e respeito à dignidade humana.

1.2.3. Resoluções e recomendações do CNMP

O CNMP exerce papel central na orientação e no aprimoramento da atuação integrada aqui tratada; por meio de resoluções, recomendações e outros atos normativos, estabelece diretrizes técnicas, procedimentais e estratégicas que visam uniformizar e qualificar a atuação ministerial em todo o país.

A **Resolução CNMP nº 20, de 28 de maio de 2007** foi o marco inaugural no estabelecimento de parâmetros gerais para a execução do controle externo da atividade policial, conferindo-lhe caráter sistemático, permanente e preventivo. Contudo, essa norma foi **revogada pela Resolução CNMP nº 279, de 12 de dezembro de 2023**, que atualizou e aprimorou as diretrizes anteriormente previstas, incorporando avanços institucionais e novas exigências procedimentais. A Resolução CNMP nº 279/2023 mantém o enfoque na necessidade de uma atuação planejada e contínua do Ministério Público, voltada não apenas para a correção de irregularidades, mas também para a prevenção de abusos e a melhoria qualitativa da atividade policial, reforçando a importância do controle externo como instrumento de promoção da legalidade, da eficiência e da proteção dos direitos fundamentais.

A Resolução CNMP nº 279/2023, portanto, marcou um avanço significativo na disciplina do controle externo da atividade policial, modernizando suas diretrizes à luz de parâmetros normativos nacionais e internacionais. Além de consolidar a atuação sistemática, permanente e preventiva do Ministério Público nessa seara, o novo texto ampliou o alcance normativo ao incorporar expressamente o chamado “bloco de convencionalidade”. Com isso, a fiscalização exercida pelo Ministério Público passou a considerar, além da Constituição Federal e das leis internas, os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil e a interpretação vinculante que deles faz a Corte IDH, intérprete última da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.

O bloco de convencionalidade, previsto pela Resolução CNMP nº 279/2023, impõe que o controle externo da atividade policial seja aferido também à luz da compatibilidade entre atos estatais e os preceitos da Convenção Americana, observando não apenas o texto do tratado, mas também sua interpretação jurisprudencial.

Essa diretriz reforça a obrigação de que os membros do Ministério Público garantam que as disposições convencionais não sejam violadas pela aplicação de leis ou práticas contrárias ao seu objeto e finalidade, tal como estabelecido pela Corte IDH no caso “Almonacid Arellano vs. Chile” (2006). Ao inserir esse parâmetro, a resolução promove um alinhamento mais estreito da atuação ministerial com padrões internacionais de proteção de direitos humanos, fortalecendo a prevenção a abusos policiais e sua responsabilização, e elevando o controle externo a um patamar mais robusto, legítimo e internacionalmente respaldado.

A **Resolução CNMP nº 129, de 22 de setembro de 2015**, instituiu o Sistema Nacional de Controle Externo da Atividade Policial (SINAED) e o Fórum Nacional de Controle Externo, consolidando um espaço institucional de articulação e troca de boas práticas entre membros do Ministério Público de diferentes ramos e unidades da Federação. Essa medida deu um primeiro passo no fortalecimento da coordenação nacional e na capacidade de resposta integrada a desafios comuns na temática, como o combate à criminalidade organizada, a redução da letalidade policial e a qualificação das investigações. Atualmente, esta norma encontra-se revogada pela mais recente **Resolução CNMP nº 310, de 29 de abril de 2025**.

No âmbito do CNMP, deve ser lembrado ainda o **Manual de Atuação do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial**, publicado originalmente em 2021 e atualizado em 2024, representando a consolidação prática dessas diretrizes, reunindo orientações, fluxos procedimentais e recomendações para uma atuação mais eficaz e alinhada aos princípios constitucionais e legais.

Ainda merece menção a **Resolução CNMP nº 243, de 18 de outubro de 2021**, por estabelecer a atuação ministerial no enfrentamento ao racismo institucional e à violência policial, determinando ações proativas de investigação, fiscalização e prevenção, com enfoque na proteção de grupos vulneráveis e na promoção da igualdade racial.

Além dessas, existe ainda a já referida **Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024**, que instituiu a Ouvidoria de Combate à Violência Policial, criando um canal especializado para recepção de denúncias e aprimoramento da transparéncia institucional.

A **Resolução CNMP nº 278, de 12 de dezembro de 2023**, disciplinou, por sua vez, as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública e estabeleceu um diálogo direto com a Resolução CNMP nº 279/2023, por também reforçar a importância do controle externo da atividade policial como instrumento para a construção de uma política de segurança eficiente, efetiva e baseada na dignidade da pessoa humana. Fundamentada nos princípios constitucionais previstos nos arts. 1º, III, 3º, I e IV, e 4º, II, da Constituição Federal, e alinhada a documentos internacionais, a norma ampliou a visão de segurança pública para além das finalidades repressivas e preventivas da sanção penal, incorporando uma perspectiva estratégica, integrada e orientada ao bem comum. Entre seus pontos centrais, destaca-se o reconhecimento, já no art. 1º, § 1º, de que a tutela coletiva de segurança pública não se restringe ao campo criminal, devendo alcançar o conjunto de políticas, programas e ações capazes de promover o direito fundamental à segurança. O art. 4º, VI e parágrafo único, reforça

a necessidade de que cada Ministério Público normatize a distribuição e os limites dessa atuação, designando órgão responsável pela interlocução com as unidades de controle externo da atividade policial. Nessa interação, os dados provenientes dos relatórios de controle externo devem subsidiar a definição de pontos de atenção e orientar as inspeções subsequentes. O art. 7º, por sua vez, orienta que a tutela coletiva seja pautada em evidências, com atuação proativa e resolutiva, privilegiando o diálogo interinstitucional, a fiscalização integrada e o intercâmbio com a sociedade civil. Além disso, a resolução impõe transparência nas ações e defende a integração da política de segurança com outras políticas públicas, como educação, saúde e moradia, reconhecendo a natureza multifatorial da prevenção da violência e da promoção de um ambiente social seguro.

Além deste rol de normas e documentos, diversas outras resoluções do CNMP complementam e instrumentalizam o exercício aqui tratado, estabelecendo procedimentos e limites para a atuação ministerial, cabendo ainda citar a **Resolução CNMP nº 23, de 17 de setembro de 2007**, que disciplinou a instauração do inquérito civil, instrumento voltado à defesa de interesses difusos e coletivos, permitindo que o Ministério Público investigue, por exemplo, a ocorrência de práticas abusivas ou estruturais que comprometam a legalidade e a eficiência da atividade policial. Da mesma forma, a **Resolução CNMP nº 181, de 7 de agosto de 2017**, com as alterações promovidas pelas **Resoluções CNMP nº 289, de 16 de abril de 2024, e 317, de 28 de outubro de 2025**, que regulamentou a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal, ajustando fluxos, prazos e hipóteses de arquivamento para conferir maior celeridade, transparência e uniformidade à apuração de infrações penais pelo Ministério Público, inclusive em casos envolvendo agentes policiais. A **Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017**, modificada pela **Resolução CNMP nº 296, de 11 de junho de 2024**, disciplinou a instauração e o processamento da notícia de fato e do procedimento administrativo, prevendo critérios objetivos para recebimento, triagem, formalização e acompanhamento de informações que indiquem possíveis irregularidades – o que abrange denúncias relacionadas à atuação policial –, com reforço nos prazos e na padronização das comunicações. Nos casos em que o controle externo envolva o acompanhamento ou a fiscalização de **atividades de inteligência policial**, aplica-se também a **Resolução CNMP nº 260, de 28 de março de 2023**, que institui a doutrina de inteligência do Ministério Público, estabelecendo parâmetros para coleta, análise e proteção de dados estratégicos, sempre com observância aos direitos e garantias fundamentais. E a **Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017**, que regulamentou a expedição de recomendações ministeriais, permitindo que o Ministério Público oriente preventivamente as forças de segurança sobre ajustes e medidas necessárias para adequar procedimentos e práticas aos parâmetros legais e constitucionais.

Todas essas normas devem ser observadas em conformidade com a **Resolução CNMP nº 77, de 9 de agosto de 2011**, que estabelece prazos razoáveis para a conclusão dos procedimentos, evitando morosidade e garantindo a efetividade da atuação como ferramenta de proteção dos direitos fundamentais e de aprimoramento da segurança pública.

Em conjunto, essas resoluções e recomendações compõem um arcabouço normativo que não apenas

padroniza a atuação do Ministério Público, mas também potencializa sua capacidade de prevenir abusos, aprimorar a eficiência investigativa e assegurar a conformidade da atividade policial com os princípios do Estado Democrático de Direito.

1.2.4. Normas das corregedorias e instituições policiais

O controle externo da atividade policial, para ser efetivo, exige a compreensão e a aplicação coordenada das normas internas das próprias instituições policiais e de suas corregedorias. Tais atos normativos complementam o arcabouço constitucional e infraconstitucional, estabelecendo diretrizes específicas para a cooperação com o Ministério Público e para a manutenção de padrões éticos e disciplinares na atuação policial.

Entre elas merece destaque a **Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023**, que institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis, determinando, como uma das competências dessas corporações, o dever de contribuir e cooperar com o Ministério Público, apoiando-o inclusive por meio da celebração de acordos de cooperação mútua. Tal previsão visa assegurar a integração institucional e o alinhamento de procedimentos investigativos, sempre dentro dos limites constitucionais e legais, prevenindo conflitos de atribuição e fortalecendo a efetividade da persecução penal.

De forma paralela, a **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023**, que dispõe sobre a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, impõe a essas corporações o dever de atender prontamente às requisições do Poder Judiciário e do Ministério Público. A norma ainda reforça a necessidade de atuação integrada e cooperativa não apenas com outros órgãos de segurança, mas também com a comunidade, reconhecendo que a eficiência e a legitimidade da atuação policial estão diretamente relacionadas ao fortalecimento dos vínculos com a sociedade civil.

A integração institucional também é estruturada pela **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**, que disciplina a organização e o funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa lei estabelece diretrizes para a interoperabilidade e o intercâmbio de informações entre os diversos órgãos de segurança, incluindo Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, com vistas à unificação de esforços no combate à criminalidade e na prevenção da violência.

Normas históricas ainda desempenham papel relevante, como o **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**, que reorganiza as Polícias Militares, e o **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**, que aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). Este último define, entre outros aspectos, as punições administrativas aplicáveis em caso de transgressões disciplinares, assegurando que a atuação policial se mantenha em conformidade com padrões éticos e de conduta compatíveis com a função pública.

Assim, o conhecimento e a aplicação dessas normas, aliados à fiscalização ministerial, permitem

um controle externo mais direcionado, preventivo e eficaz, garantindo que a cooperação entre o Ministério Público e as instituições policiais se desenvolva dentro de parâmetros claros, seguros e voltados à promoção da legalidade, da eficiência e do respeito aos direitos fundamentais.

1.3. Panorama internacional: standards da CIDH

Tal qual referido, atualmente, a atuação ministerial também deve pautar-se por comandos de convencionalidade, em particular na área aqui tratada. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), especializada no monitoramento do cumprimento das obrigações estatais segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, estabeleceu parâmetros técnicos fundamentais referentes à atuação policial no Brasil. A relevância desses *standards* no contexto jurídico reside na necessidade de se efetuar a responsabilização por abusos, de prevenir estes e de fortalecer o Estado de Direito.

O Estado brasileiro, integrante da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificou a Convenção Americana por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte IDH, por meio do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002. Vinculado ao pacto, foi construído o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em matérias de direitos econômicos, sociais e culturais, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, uma vez que a convenção inicial possuía direcionamento voltado aos direitos humanos de primeira e segunda geração.

A Convenção Americana, entre outros direitos fundamentais, estabelece o dever de que Estados-Partes respeitem e garantam os direitos e liberdades garantidos na Convenção: a não discriminação de raça, cor, sexo, idioma, religião, posições políticas ou de qualquer natureza, origem nacional ou social, posição econômica ou de nascimento (art. 1º); o direito à vida (art. 4º); o direito à integridade física (art. 5º); garantias judiciais (art. 8º) e de proteção judicial (art. 25).

Tais dispositivos impõem obrigações positivas ao Estado no sentido de prevenir, investigar, julgar e sancionar violações aos direitos humanos, inclusive quando cometidas por agentes de segurança pública.

Para além dos dispositivos da Convenção Americana, a CIDH, por meio de cartilhas, relatórios temáticos e outros materiais, já consolidou uma série de parâmetros aplicáveis ao uso da força policial, abordando temas diversos, mas que se relacionam diretamente com o enfrentamento às violações de direitos humanos.

Não obstante as construções da CIDH, quando de sua ratificação, no texto do Decreto nº 4.463/2002, é reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte IDH nos casos relacionados à interpretação ou aplicação da Convenção Americana.

Frisa-se ainda que, ao reconhecer a jurisdição contenciosa da Corte IDH, o Estado brasileiro aceitou o caráter cogente das decisões exaradas naquele âmbito (art. 68.1 da Convenção Americana), em relação aos Estados-Partes envolvidos na questão, e ainda o caráter orientativo aos demais integrantes do Sistema

Interamericano de Direitos Humanos (Andrade, 2019), por isso a importância de se observar não apenas as decisões em desfavor do Brasil, mas todas as demais atinentes às violações de direitos humanos. Oportuno indicar que a Corte IDH não funciona como órgão recursal de medidas tomadas em âmbito interno, a fim de que seja respeitada a soberania nacional.

Estabelece-se também, conforme disposto no art. 63.1 da Convenção Americana, que, nos casos de violação de um direito ou liberdade protegido na Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados, assim como determinará, se cabível, a necessidade de reparação.

No que se refere à atuação das instituições de segurança, de justiça e do Ministério Público, em relação ao tratamento dos casos de morte decorrente de intervenção policial, pode-se identificar uma série de parâmetros. De fato, além do disposto na Convenção, a CIDH apresenta seus entendimentos e interpretações por meio de materiais orientativos e consultivos. Assim, de modo a melhor compreender as temáticas abordadas, abaixo procurou-se referir aos principais tópicos e construções que podem ser extraídos de tais materiais.

1.3.1. Segurança cidadã

No ano de 2009, por meio do informe temático sobre segurança cidadã e direitos humanos, a CIDH publicou documento para denunciar e combater a grave situação de violência e criminalidade no continente americano. Neste caso, a CIDH rogou aos Estados-Membros que observassem a noção de “**segurança cidadã**” no momento de formulação de políticas públicas e de criação legislativa interna no que tange aos problemas relacionados com a segurança pública, com o intuito de promover a associação responsável entre a maneira de os Estados lidarem com a criminalidade e a violência, por um lado, e os direitos humanos dos cidadãos e cidadãs – especialmente aqueles pertencentes a grupos minoritários historicamente vulnerabilizados –, por outro. Afirmou-se que a:

[...] segurança cidadã é concebida pela Comissão como a situação na qual as pessoas podem viver livres das ameaças geradas pela violência e pelo delito, uma vez que o Estado tem as capacidades necessárias para garantir e proteger os direitos humanos diretamente comprometidos frente a elas. Na prática, a segurança cidadã, a partir de um enfoque dos direitos humanos, é uma condição em que as pessoas vivem livres da violência praticada por atores estatais ou não estatais. (CIDH, 2009, p. 101, par. 221.)

De acordo com a Comissão, o direito humano à segurança cidadã não está expressamente positivado no ordenamento jurídico internacional, mas é norma implícita cuja força:

[...] surge da obrigação estatal de garantir a segurança da pessoa, nos termos do artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”;

do artigo 1º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa”; do artigo 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Toda pessoa tem o direito à liberdade e à segurança pessoal”; e do artigo 9º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: “Todo indivíduo tem direito à liberdade e à segurança pessoal.” (CIDH, 2009, p. 7, par. 18.)

O conceito, portanto, figura como um consectário lógico das regras protetivas dos direitos humanos mais básicos, entre os quais, os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal (CIDH, 2009, p. 7). Mais precisamente, a Comissão argumenta que *“a base das obrigações exigíveis do Estado se encontra em um plexo normativo que exige a garantia de direitos particularmente afetados por condutas violentas ou delituosas, cuja prevenção e controle é o objetivo das políticas sobre segurança cidadã”* (CIDH, 2009, p. 7, par. 18). Portanto, destaca-se o fato de que:

[...] no âmbito da segurança cidadã encontram-se aqueles direitos cujos titulares são todos os membros de uma sociedade, de modo que possam desenvolver sua vida cotidiana com o menor nível possível de ameaças à sua integridade pessoal, suas liberdades civis e o gozo de seus bens, ao passo em que os problemas de segurança cidadã referem-se à generalização de uma situação em que o Estado não cumpre, total ou parcialmente, sua função de prover proteção contra o crime e a violência social, o que significa uma interrupção grave da relação básica entre governantes e governados. (CIDH, 2009, p. 9, par. 23 - grifou-se.)

Por este motivo, *“a segurança cidadã deve ser concebida como uma política pública, entendida como os planejamentos e cursos de ação definidos pelos Estados para alcançar um objetivo determinado, e que contribuem para criar ou transformar as condições em que as atividades dos indivíduos e grupos sociais se desenvolvem”* (CIDH, 2009, p. 22, par. 52).

Logo, no cerne da construção do conceito de segurança cidadã, a força coercitiva do Estado – incluindo-se, notadamente, o poder de polícia – torna-se elemento estritamente necessário na promoção dos direitos humanos dos cidadãos (CIDH, 2009, p. 9, par. 24), haja vista a obrigação estatal de proteger os sujeitos de direito da violência que eventualmente ameace o usufruto pleno de seus projetos de vida. Entretanto, paradoxalmente e com supedâneo nos problemas sociais empiricamente observáveis, o abuso do mesmo poder estatal-coercitivo revela-se como *“um dos fatores de risco para a segurança individual”*, a ponto de tornar-se imprescindível – para a própria ideia de segurança cidadã – o reforço dos direitos humanos como trunfos ou barreiras *“ao exercício arbitrário da autoridade”*, de modo a *“impedir que as ferramentas legais com as quais os agentes do Estado contam para defender a segurança de todos, sejam utilizadas para violar direitos”* (CIDH, 2009, p. 9-10, par. 24). Em outras palavras, é dever do Estado cuidar para que a segurança cidadã seja universalmente assegurada, valendo-se das normas e padrões internacionalmente reconhecidos.

A garantia dos direitos humanos e, portanto, da segurança cidadã, anora-se nas seguintes obrigações

estatais correlatas: (1) respeitar os direitos humanos; (2) proteger os direitos humanos; (3) assegurar os direitos humanos; e (4) fomentar os direitos humanos – sendo, portanto, o primeiro grupo de obrigações de dimensão negativa; e os demais grupos, de dimensão positiva (CIDH, 2009, p. 13, par. 35).

Conforme esclarecido pela CIDH (2009, p. 13, par. 35):

A obrigação de respeitar se define pelo dever do Estado de não interferir, obstaculizar ou impedir o acesso ao gozo dos bens objeto do direito. As obrigações de proteger consistem em impedir que terceiros interfiram, obstaculizem ou impeçam o acesso a esses bens. As obrigações de assegurar supõem garantir que o titular do direito acesse o bem quando não puder fazê-lo por si mesmo. As obrigações de promover se caracterizam pelo dever de desenvolver condições para que os titulares do direito acessem o bem. (grifou-se).

1.3.2. Atuação policial pautada na garantia de direitos humanos

Mais especificamente quanto à atuação policial, o mesmo documento da Comissão destaca que *“no hemisfério, sempre existiu uma tensão entre as obrigações dos Estados-Membros de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos e o marco jurídico, a estrutura operativa e as práticas das forças policiais”* (CIDH, 2009, p. 33, par. 79). Portanto, no entendimento da CIDH, haveria uma espécie de antinomia entre a necessidade de investimento nas polícias – como parte essencial da estratégia de promoção da segurança cidadã – e as ameaças e violações aos direitos humanos que são potencialmente observadas na atuação policial na região. Esse impasse parece rastrear uma questão cultural comum aos integrantes da OEA, em especial aos países latinos e do Caribe, tendo em vista que, no entendimento da CIDH, a doutrina policial de tais países permanece vinculada aos conceitos de ordem pública, dando preferência às necessidades do Estado, em vez de considerar, em maior medida, as demandas da sociedade. Complementa ainda que, para que uma força policial de fato respeite os direitos humanos, há necessidade de mais que treinamentos teóricos; sua organização, formas de seleção e organização institucional devem ser voltados a tais direitos (CIDH, 2009).

Sem embargo, a Comissão acredita que o preparo policial aliado ao investimento na carreira e nos meios materiais à disposição das forças de segurança apresenta-se como um passo necessário no combate aos níveis de criminalidade. Da análise feita, constata-se que forças policiais bem treinadas e com boa estrutura/condições de trabalho são importantes inclusive para concretizar o ideal normativo do limite da atuação policial pelas normas de direitos humanos, tendo em vista que agentes que sabem o que fazer para prevenir o uso abusivo da força – e que possuem equipamento necessário para tal – são, sem dúvidas, parte constitutiva de um paradigma de segurança cidadã (CIDH, 2009, p. 48, par. 115).

Com relação aos marcos legais regulatórios, a CIDH defende a necessidade de que os países

signatários adotem, por meio de lei em sentido formal, critérios que limitem o exercício discricionário do poder de polícia, em observância ao respeito às normas internacionais que regulamentam a atuação policial, especialmente em relação aos fatos que acontecem previamente à ciência do Ministério Público e/ou tribunais competentes (CIDH, 2009, p. 41). De igual sorte, a Comissão reiterou a obrigação de adoção oficial dos padrões de uso legítimo da força policial – sob pena de violação do direito à vida e à integridade pessoal –, haja vista a “*obrigação [estatal] de promover proteção quando a segurança das pessoas que habitam seu território está ameaçada por situações de violência, o que pode incluir, concretamente, o uso de meio de força letal*” (CIDH, 2009, p. 47, par. 113).

1.3.3. Responsabilização de agentes

No mesmo contexto da apresentação do conceito de segurança cidadã, a CIDH (2009, p. 13, par. 36) apontou uma das obrigações fundamentais dos Estados: o “*esclarecimento judicial de condutas, com vistas a eliminar a impunidade de fatos que vulnerabilizam direitos fundamentais porque ela propicia a repetição crônica das violações dos direitos humanos e o total desamparo das vítimas e de seus familiares*” (grifou-se). Assim, as instituições que compõem o sistema de justiça desempenham um papel fundamental não apenas nas medidas reparatórias, mas também na “*diminuição do risco e do alcance do fenômeno*” (CIDH, 2009, p. 13, par. 36).

Do dever geral de investigar decorrem duas obrigações especiais atribuídas pela Comissão aos Estados: a obrigação de investigar os crimes cometidos por agentes estatais em face dos bens jurídicos circunscritos à segurança cidadã, e o dever de investigar, com máximo empenho, graves violações aos direitos humanos típicas dos regimes de exceção, tais como a tortura e as execuções sumárias, que, por sua natureza, são absolutamente imprescritíveis e imunes ao “*estabelecimento de excludentes de responsabilidade que pretendam impedir a investigação e a punição dos responsáveis*” (CIDH, 2009, p. 19, par. 46).

Diante disso, a obrigação estatal investigativa, consubstanciada em uma política pública promotora da segurança cidadã e alicerçada nos direitos humanos, requer que os Estados-Membros destinem recursos humanos, materiais e intelectuais significativos para os órgãos integrantes do sistema de justiça criminal, incluindo-se o Poder Judiciário, o Ministério Público e as forças policiais (CIDH, 2009, p. 24, par. 56). Contudo, como já assinalado, o exercício funcional de tais órgãos deve ter como baliza limitante e fundamental as normas de direitos internacionais e humanos, porquanto estas formam os padrões de restrição a qualquer ação institucional empregada pelos Estados (CIDH, 2009, p. 24-25, par. 56).

Frisa-se que “*o dever de investigar o desvio policial está implícito no art. 7º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e vem expresso no art. 12 da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*”, promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991 (Ávila, 2016).

A necessidade de investigações efetivas, céleres e realizadas por instituições diferentes daquelas dos agentes desviantes já foi também abordada por diversas decisões proferidas pela Corte IDH, conforme veremos abaixo. Note-se que, além da excepcionalidade do uso de meio de força letal, os Estados também devem regular as situações nas quais os seus agentes empreguem tais meios e, eventualmente, apurar a desproporcionalidade e/ou o resultado morte. Nesses casos, a Comissão aponta que é importante não apenas a existência de procedimentos internos às polícias para apurar eventuais delitos e violações ético-funcionais, mas igualmente a participação de autoridades externas independentes, além da vítima e seus familiares (CIDH, 2009, p. 74-75, par. 163).

Com o objetivo de promover a participação cooperativa de todos os órgãos que compõem o sistema de justiça penal e a rede de segurança cidadã e tendo em vista o projeto de reivindicar as obrigações estatais relacionadas à promoção dos direitos humanos correlatos aos seus cidadãos, a Comissão recomendou não apenas a urgência de se investigar com efetividade as violações aos direitos humanos que impliquem obstáculo à consecução da segurança cidadã, mas também que se punam “os autores dos delitos contra a vida” (CIDH, 2009, p. 106, par. 12).

Para que isso seja plenamente realizado, uma das sugestões foi a de “*incorporar, no direito interno, os ‘princípios relativos a uma prevenção e investigação eficazes das execuções extrajudiciais, arbitrárias ou sumárias’ adotados pelas Nações Unidas*” (CIDH, 2009, p. 107). Não obstante, conforme apontado anteriormente, rogou-se que a capacitação das forças policiais, embora medida necessária, não seja o único curso de ação para controlar a atividade policial letal, reforçando a imprescindibilidade de se “*estabelecer mecanismos de controle interno e externo independentes, que tornem efetiva a obrigação de investigar por parte do Estado em todos os casos que as forças de segurança façam uso de meios letais*” (CIDH, 2009, p. 107).

1.3.4. Do recorte racial nos casos de violência policial

Em 2011, Ano Internacional dos Afrodescendentes, a CIDH publicou informativo tematizado, denominado *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, no qual expôs a necessidade de uma abordagem particularizada sobre a violência sistêmica vivida pela população afrodescendente no continente americano, considerando que referido documento:

[...] constituye un primer paso en los esfuerzos del sistema interamericano orientados a visibilizar y empoderar a la población afrodescendiente en el hemisferio, y a mejorar y fortalecer la legislación, políticas y prácticas de los Estados dirigidas a abordar el problema de la discriminación racial, y a garantizar los derechos humanos de todas las personas afrodescendientes en las Américas. (CIDH, 2011, p. 86.)⁸

⁸ “[...] constitui um primeiro passo nos esforços do sistema interamericano voltados a dar visibilidade e empoderar a população afrodescendente no hemisfério, bem como a melhorar e fortalecer a legislação, as políticas e as práticas dos Estados destinadas a enfrentar o problema

Na oportunidade, a Comissão consignou a dimensão de agressões estatais, sobretudo policiais, que sujeitam pessoas negras em inúmeros países signatários. Nesse sentido, o documento alerta para a prática do perfilamento racial (*racial profiling*), caracterizando-a como:

[...] acción represora [que] se adopta por supuestas razones de seguridad o protección pública y está motivada en estereotípos de raza, color, etnicidad, idioma, descendencia, religión, nacionalidad o lugar de nacimiento, o una combinación de estos factores, y no en sospechas objetivas, que tiendan a singularizar de manera discriminatoria a individuos o grupos con base en la errónea suposición de la propensión de las personas con tales características a la práctica de determinado tipo de delitos.⁹ (CIDH, 2011, p. 50.)

De acordo com a CIDH (2011, p. 50), tal prática constitui grave obstáculo à concretização do direito antidiscriminatório que, por seu turno, “depende en mucho de los agentes de seguridad que ejercen poderes de policía, especialmente, a través de los poderes de detención o arresto”¹⁰. O perfilamento racial, portanto, foi apontado como importante barreira a ser superada no que tange aos direitos humanos da população negra nas Américas, e as atividades típicas das autoridades policiais foram apontadas como foco potencial para reprodução da conduta antijurídica, dada a importância criminal normalmente atribuída às polícias.

Exemplo disso é a conclusão obtida pelo informativo referente ao processo padrão de estigmatização ao qual pessoas negras são submetidas na relação com agentes policiais, que indica que o perfilamento colabora para a figura do “suspeito” como jovem negro do sexo masculino (CIDH, 2011, p. 53). Deste modo, a Comissão alerta para o permanente cenário de tensão vivido pela população, uma vez que os imaginários social e policial reforçam a associação entre criminalidade e raça, o que gera um impacto concreto na liberdade e nos direitos das pessoas rotuladas.

O documento também expressa preocupação com o uso excessivo da força policial em franca desarmonia com as balizas da excepcionalidade, proporcionalidade e da estrita necessidade, situação em que, nos dizeres da CIDH (2011, p. 56), “el uso de la fuerza letal puede constituir una privación arbitraria de la vida o una ejecución sumaria”¹¹. No caso específico de pessoas negras, a violação de direitos por meio do uso letal da força por agentes de segurança ganha contornos de maior gravidade, considerando que é prática comum e

da discriminação racial e a garantir os direitos humanos de todas as pessoas afrodescendentes nas Américas.” (tradução via IA Copilot.)

9 “[...] ação repressiva [que] é adotada por supostas razões de segurança ou proteção pública e está motivada por estereótipos de raça, cor, etnia, idioma, ascendência, religião, nacionalidade ou local de nascimento, ou por uma combinação desses fatores, e não por suspeitas objetivas, que tendem a singularizar de maneira discriminatória indivíduos ou grupos com base na equivocada suposição da propensão das pessoas com tais características à prática de determinado tipo de delitos.” (tradução via IA Copilot.)

10 “[...] depende em grande medida dos agentes de segurança que exercem poderes de polícia, especialmente por meio dos poderes de detenção ou prisão.” (tradução via IA Copilot.)

11 “[...] o uso da força letal pode constituir uma privação arbitrária da vida ou uma execução sumária.” (tradução via IA Copilot.)

concorrente do perfilamento racial aludido.

Vale ressaltar que a questão racial é qualificada também por marcadores de gênero, de modo que as agressões policiais assumem formas de violência distintas, dependendo do caso. Em se tratando de homens negros, a conclusão técnica aponta para a ocorrência frequente de insultos e agressões físicas (CIDH, 2011, p. 60). No caso das mulheres negras, “*las fuerzas de seguridad recurren a prácticas humillantes y de agresión y violencia sexual, inclusive prácticas de vejación sexual en presencia de sus respectivos compañeros*”¹² (CIDH, 2011, p. 60).

Por conseguinte, a Comissão estabelece que as políticas internas devem obedecer aos princípios fundamentais em matéria de segurança pública, quais sejam: “(1) *los derechos a proteger*; (2) *el objetivo legítimo que se persiga*; y (3) *el riesgo que deben enfrentar los efectivos policiales13 (CIDH, 2011, p. 60).*

Nesse passo, tão urgentes quanto dispor de normas capazes de garantir a correção das ações dos agentes de segurança pública – por exemplo, instrumentos de apuração e eventual punição de condutas ilícitas¹⁴ – são os esforços estatais de assegurar treinamento adequado para seus agentes:

O uso da força, incluindo a força letal, só será lícito quando os meios não violentos forem manifestamente ineficazes para garantir os direitos ameaçados. A formação e o desenvolvimento contínuos, tanto para os novos funcionários como para os atuais, são essenciais para atingir este objetivo. Os militares das forças de segurança devem manter, ao longo do seu serviço, a capacidade de discernir a gravidade da ameaça, a fim de ponderar as diferentes respostas possíveis, incluindo o tipo e o volume de força que podem ser aplicados. Reitera-se que este é um direito profissional dos membros das forças de segurança do Estado e, portanto, é uma obrigação dos Estados-Membros proporcionar formação e desenvolvimento contínuos aos seus agentes. (CIDH, 2011, p. 61, tradução livre.)

Por fim, dentre as recomendações listadas pela Comissão, destacam-se as seguintes diretrizes relacionadas à violência policial e à população negra:

12 “[...] as forças de seguridad recorrem a prácticas humillantes e de agresión e violencia sexual, inclusive prácticas de vexación sexual na presencia de sus respectivos compañeros.” (tradução via IA Copilot.)

13 “[1] os direitos a proteger; (2) o objetivo legítimo a ser perseguido; e (3) o risco que devem enfrentar os efetivos policiais.” (tradução via IA Copilot.)

14 A título de exemplo, a Comissão indicou, no “Informe sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos” (*Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, par. 119), a necessidade de protocolos para uso letal da força que estabeleçam a “*obligación de todo miembro de las fuerzas policiales de informar de inmediato a sus superiores cada vez que haga uso de su arma de fuego, a los efectos que se inicie la investigación interna correspondiente, mientras que es deber del agente estatal responsable del procedimiento dar cuenta de inmediato de los hechos que motivaron el uso de fuerza letal al ministerio público o al juez competente, según los casos*”. (“[...] obrigação de todo membro das forças policiais de informar imediatamente seus superiores sempre que fizer uso de sua arma de fogo, para que se inicie a investigação interna correspondente, enquanto é dever do agente estatal responsável pelo procedimento dar ciência imediata dos fatos que motivaram o uso da força letal ao Ministério Público ou ao juiz competente, conforme o caso.” – tradução via IA Copilot.)

13. La Comisión insta a los Estados a revisar su política y legislación en materia de seguridad ciudadana, a fin de identificar y erradicar la utilización de perfiles raciales como mecanismo válido de detención e investigación de personas. 14. En particular, la Comisión insta a los Estados a elaborar protocolos de actuación que sancionen la discriminación racial como patrón institucionalizado de actuación e implementar mecanismos adecuados de seguimiento y control, respecto de la efectiva puesta en práctica de estas guías, por parte de los agentes de seguridad. 15. Los Estados deben, de manera complementaria a las modificaciones institucionales pertinentes, establecer y ejecutar mecanismos adecuados de sanción para aquellos agentes de seguridad estatales que utilicen perfiles raciales para llevar a cabo su labor y/o que empleen un uso desproporcionado de la fuerza y fuerza letal injustificada en relación con la población afrodescendiente¹⁵ (CIDH, 2011, p. 88-89).

Em relação ao contexto brasileiro, em setembro de 2018, a Comissão publicou nota na qual condenou o aumento nos índices de violência direcionada às pessoas negras no Brasil. Intitulada “CIDH expressa profunda preocupação pelo aumento da violência contra pessoas afrodescendentes no Brasil”,¹⁶ a Comissão apresentou como referência os dados compartilhados no Atlas da Violência 2018, elaborado pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), onde se observou que 71,5% das vítimas de homicídios no Brasil no ano de 2017 foram pessoas negras (CIDH, 2018, p. 1). A Comissão destacou ainda que, do número absoluto de homicídios naquele ano (62.517 mortes), pelo menos 4.222 mortes decorreram de intervenção policial (CIDH, 2018, p. 1).

Nesse sentido, denunciou-se “a existência de políticas de violência institucional concentrada na população afrodescendente em distintos países do hemisfério” (CIDH, 2018, p. 1). Tal cenário, no entendimento da CIDH (2018, p. 1), seria explicado em parte pela violência institucional que endossa preconceitos sociais e estruturais, assim como pela “ausência ou ineficácia das investigações e sanções aos perpetradores, ou pela violência empreendida por agentes do Estado, por desconhecimento dos standards de proporcionalidade, excepcionalidade e necessidade do uso da força”.

No caso brasileiro, mais especificamente, apontou-se a violência institucional que deriva da política de combate às drogas e que atinge sensível e desproporcionalmente a população negra (CIDH, 2018, p. 1). Além disso, denunciou-se a existência, no Estado brasileiro, de um:

[...] padrão de execuções extrajudiciais por parte de agentes estatais contra homens jovens

15 “13. A Comissão insta os Estados a revisar sua política e legislação em matéria de segurança cidadã, a fim de identificar e erradicar a utilização de perfiles raciais como mecanismo válido de detenção e investigação de pessoas. 14. Em particular, a Comissão insta os Estados a elaborar protocolos de atuação que sancionem a discriminación racial como patrón institucionalizado de conducta e implementar mecanismos adecuados de acompañamiento e controlé quanto à efectiva aplicación dessas directrices pelos agentes de seguridad. 15. Os Estados devem, de forma complementar às modificaciones institucionales pertinentes, establecer e executar mecanismos adecuados de sanción para aqueles agentes de seguridad estatais que utilicen perfiles raciales para realizar sua función y/o que empreguem uso desproporcional da força e força letal injustificada em relação à población afrodescendente.” (tradução via IA Copilot.)

16 Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/209.asp>. Acesso em: 5 ago. 2025.

afrodescendentes, em particular, em zonas periféricas das cidades; assim como o duplo impacto que têm a violência estatal e o crime organizado sobre adolescentes afrodescendentes, em particular, aqueles que entram em contato com a lei penal (CIDH, 2018, p. 1).

Diante desse cenário, a CIDH (2018, p. 1) enfatizou a necessidade de concretização do conceito de segurança cidadã, já abordado, por meio de um combate eficaz ao racismo institucional, “o qual se acentua através de práticas amplamente expandidas, tais como o uso de perfis raciais, a persecução policial seletiva de pessoas afrodescendentes, bem como sua sobrerrepresentação no sistema carcerário”, e salientou a obrigação do Estado de “empreender uma revisão integral de suas normas internas, com a finalidade de identificar e revogar aquelas disposições que contenham discriminação direta e indireta, e adotar legislação que, de maneira expressa e compreensiva, sancione a discriminação racial”.

1.3.5. Situação dos direitos humanos no Brasil

Por meio do dossier temático de 2021, sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, a Comissão exteriorizou focos de ameaças às normas internacionais especificamente no país. O documento abrange uma ampla gama de temas afetos aos direitos humanos em território brasileiro, entre os quais a violência policial e o uso letal da força, inclusive condensando pontos acima abordados de forma autônoma, mas que o informativo aborda de forma sequencial ao destinar ao destinar a situação nacional.

Além de remeter aos níveis gerais de criminalidade no país, a Comissão reporta com preocupação a organização estatal que se coloca como resposta ao aumento da criminalidade e que se assenta em uma política de segurança pública bélico-militar (CIDH, 2021, p. 101). Assim, na oportunidade, reiterou-se a necessidade de lidar com a violência em geral e com a violência policial em específico, de modo a evitar inclusive os efeitos negativos à população negra, recomendando-se, novamente, que “a polícia receba treinamento quanto ao uso letal da força em conformidade com as normas internacionais, especialmente com os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre Uso da Força e Armas de Fogo pelas Forças Policiais” (CIDH, 2021, p. 104).

Um indicador que gerou preocupação, segundo a Comissão, foi justamente o elevado número de mortes por violência policial no Brasil. A título de ilustração, a Comissão utilizou-se de dados públicos fornecidos pelas Secretarias Estaduais que mostram que, entre 2009 e 2018, foram registradas 35.414 mortes provocadas por agentes de segurança pública em serviço e fora de serviço (CIDH, 2021, p. 113). A situação é agravada pelo fato de que “a maioria das vítimas nessas mortes são jovens, negros e pobres” (CIDH, 2021, p. 114).

Quanto a tal questão, a Comissão deu especial ênfase à demanda por políticas públicas que não só diminuam o número geral de mortes, mas que levem em conta a necessidade de combate à violência policial direcionada à população negra, especialmente no tocante aos homicídios que apresentam características típicas

de execuções sumárias. Neste ponto, a Comissão considerou digna de destaque positivo a Resolução Conjunta nº 2, de 13 de outubro de 2015, do Conselho Superior de Polícia e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, que determinou a utilização das categorias “lesão corporal decorrente da oposição à intervenção policial” e “homicídio decorrente da oposição à intervenção policial” para os casos em que há lesão ou morte por atividade policial, substituindo-se o termo genérico “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte” (CIDH, 2021, p. 117), ressaltando, porém, que a nomenclatura adotada ainda pode sugerir a presunção de culpa da vítima, uma vez que há a “*suposição de que ele ou ela se opôs ou resistiu à abordagem policial*” (CIDH, 2021, p. 117).

No mesmo sentido, advoga-se pela necessidade de repensar as circunstâncias sob as quais agentes policiais desenvolvem seus trabalhos, “*de modo a evitar que trabalhem sob estresse ou condições de risco, estabelecendo uma clara conexão entre melhorias nas condições de trabalho e melhorias na segurança dos cidadãos*” (CIDH, 2021, p. 112, par. 308), fixando-se uma correlação entre o treinamento das forças policiais em conformidade com os direitos humanos, por um lado, e as condições de trabalho e os direitos dos agentes de segurança pública, por outro. Frisa-se, igualmente, que o atual estado de coisas também ameaça a vida e a integridade dos agentes de segurança, que se apresentam mais expostos ao conflito armado (CIDH, 2021, p. 117, par. 327).

Enfatizou-se que um dos pontos centrais para a garantia dos direitos humanos no país, em se tratando dos casos de violência policial, é o combate à impunidade. De acordo com a Comissão, no Brasil, os níveis de impunidade nos crimes policiais são maiores do que os crimes de outra natureza, o que implica violação ao direito de acesso à Justiça por parte das vítimas ou familiares (CIDH, 2021, p. 127)¹⁷. Além disso, um problema grave que a alta taxa de impunidade produz é a tendência à recorrência ao ato desviante, o que fragiliza ainda mais o sistema de direitos humanos, com efeitos negativos para as vítimas de crimes policiais e seus familiares (CIDH, 2021, p. 128).

O caso brasileiro torna-se digno de maior atenção no que tange à impunidade por crimes cometidos por agentes de segurança pública, tendo em vista que, conforme o documento, “*há uma cultura de impunidade em torno do modus operandi das instituições de segurança pública e do sistema de justiça desde a ditadura cívico-militar no Brasil, especialmente no que se refere às violações de direitos humanos por parte dos agentes estatais*” (CIDH, 2021, p. 128, par. 357). Essa herança resulta em uma cultura à violência estatal que se perpetua tanto no arcabouço jurídico quanto na prática dos agentes e do Estado (CIDH, 2021, p. 128, par. 357). Como resultado disso, tem-se um baixo acesso à democracia e ao Estado de Direito, com uma correspondente desconfiança por parte da população no Poder Judiciário e no sistema de justiça (CIDH, 2021, p. 128, par. 358).

Conforme descrito, o maior foco de impunidade para os crimes cometidos pelos agentes de segurança pública reside na etapa investigativa, “*devido a um processo criminal ineficiente e ultrapassado, à falta de estrutura, pessoal e equipamento da polícia civil, além da corrupção reportada nesta instituição*”

17 De acordo com os dados citados pela Comissão, cerca de 92% a 95% dos casos de letalidade policial nem sequer tornam-se ações penais (CIDH, 2021, p. 129, par. 360).

(CIDH, 2021, p. 131, par. 370). Portanto, a deficiência na apuração investigativa deve-se às “*condições de trabalho, infraestrutura e expertise forense precárias da polícia civil, em adição à ausência de coordenação institucional entre os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal*” (CIDH, 2021, p. 131, par. 370 - grifou-se). Há também menção pela Comissão de problemas específicos do procedimento de investigação criminal, quais sejam: a demora em isolar as cenas dos crimes, o que eventualmente dificulta o trabalho da perícia e impossibilita que se reúna informações de qualidade sobre o ocorrido; dificuldades em obter evidências que dependem de outras instituições; parcialidade nas investigações; necessidade de treinamento científico-forense (CIDH, 2021, p. 132, par. 372).

Tendo em vista os problemas investigativos que fomentam a impunidade ora discutida, é importante observar que, sobre esse tema, a Comissão orienta a consulta ao Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais (2016), de autoria das Nações Unidas. Neste manual, estabelece-se que as investigações das mortes por parte da atuação ilegítima dos agentes estatais possuem objetivos mínimos, quais sejam: identificação das vítimas; recuperação e preservação das provas, com vistas a esclarecer a autoria e as circunstâncias da morte; identificação de testemunhas e obtenção de provas que esclareçam o contexto da morte; determinação da causa, forma, local e hora da morte e suas circunstâncias, devendo-se distinguir claramente as mortes naturais, acidentais, suicídio e homicídio; determinação dos envolvidos e responsabilização individualizada pela morte (ONU, 2016, p. 27, par. 25). Para além disso, assevera-se que as investigações devem ser conduzidas com independência e imparcialidade, o que significa a blindagem de influências indevidas de instituições, cadeias hierárquicas, grupos políticos ou econômicos, de forma que a investigação possa transcorrer “*sem intimidação, impedimento, assédio ou interferência indevida*” (ONU, 2016, p. 28).

No entendimento da CIDH, portanto, a lisura destas investigações está intimamente relacionada ao fato de que o procedimento deve ser conduzido “*por órgão independente desconectado da força policial envolvida no incidente, tal como o Ministério Público*” (CIDH, 2021, p. 133, par. 375), entendimento replicado nas decisões proferidas pela Corte IDH nos casos contenciosos envolvendo o Estado brasileiro. Nesse sentido, o próprio ordenamento jurídico brasileiro, ao atribuir ao Ministério Público a missão de controle externo da atividade policial, deu um importante passo em direção ao horizonte de maior proteção dos direitos humanos. No entanto, a Comissão sugere a necessidade de garantir os meios necessários para que a instituição possa exercer efetivamente as suas atribuições, destacando que, “*apesar das funções institucionais bem definidas, [o Ministério Público] carece dos recursos para conduzir investigações complementares e normalmente age apenas em resposta às iniciativas dos familiares e amigos das vítimas*” (CIDH, 2021, p. 133, par. 377).

A Comissão pontuou que os níveis gerais de violência no país mostraram-se alarmantes. Mais do que isso, a violência produzida pelas forças de segurança que são parte integrante do próprio Estado alertam para a urgente necessidade de revisar as políticas de segurança pública e os mecanismos do sistema de justiça criminal, com vistas a assegurar uma proteção maior e mais eficaz aos direitos humanos (sobretudo o direito à

vida e à integridade pessoal, considerados como condição necessária para o exercício dos demais direitos) – que atingem de maneira desigual a população negra e pobre, o que, além de violar o direito à vida e à segurança, reproduz padrões de dominação política e social que ferem, por seu turno, o direito à igualdade e à dignidade humana destes grupos.

Desta forma, muito embora se reconheça que “*os Estados possuem uma obrigação de garantir a segurança e de salvaguardar a ordem pública, e, portanto, possuem o poder de usar a força para atingir esses objetivos*”, toda e qualquer autoridade “*está limitada pelo dever de respeitar os direitos humanos, cujo gozo implica não apenas a obrigação do Estado de não violar esses direitos, mas também a exigência de proteger e preservar os direitos humanos*” (CIDH, 2021, p. 123, par. 346). Assim, reiterou-se o pedido para que “*o Estado brasileiro refletiu sobre em que medida suas políticas de segurança pública estão alinhadas com aqueles padrões e princípios*” (CIDH, 2021, p. 123, par. 346).

Na oportunidade, a Comissão relatou que parte da resolução deste problema perpassa não apenas o aperfeiçoamento funcional dos agentes de segurança, mas também o combate à impunidade dos violadores de direitos no país. Destacadas, assim, as seguintes recomendações formais (CIDH, 2021, p. 192-193):

1. Instruções normativas em todos os níveis de policiamento (municipal, estadual e federal) sobre o uso legítimo da força;
2. Objetificação dos critérios excepcionais em que a força letal pode ser usada;
3. Priorização de armas não letais;
4. Adoção de protocolos de segurança que exclam por completo a prática de perfilamento racial, punindo-se com rigor qualquer ato discriminatório por parte dos agentes de segurança e das demais autoridades públicas;
5. A adoção de medidas legais e administrativas para oferecer treinamento das forças policiais e dos demais operadores jurídicos sobre as obrigações decorrentes dos direitos humanos relacionados à não discriminação e ao combate dos preconceitos estruturais;
6. O investimento em inteligência policial, em detrimento de uma política pautada no combate físico.

1.3.6. Das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Mazzuoli, Costa e Faria, e Oliveira (2022, p. 161), em obra que aborda o controle de convencionalidade pelo Ministério Público, em capítulo destinado a abordar as decisões proferidas pela Corte IDH, especialmente citando o ocorrido na Favela Nova Brasília, narram que:

As decisões da Corte IDH não podem, portanto, ser compreendidas de modo reducionista, como resultado da mera análise e responsabilização dos Estados por questões pontuais de violações a direitos humanos em seus

respectivos territórios. Indiscutivelmente, referidos julgados devem ser entendidos em uma perspectiva muito mais ampla de proteção, na qualidade de elementos jurídicos verdadeiramente estruturantes para os sistemas de justiça de todos os Estados integrantes do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e, especialmente, para o sistema de justiça criminal do Estado internacionalmente condenado. Portanto, para o alcance do propósito de concretização social das normas internacionais de que se está tratando, é necessário que se interpretem as condenações impostas pela Corte IDH sob a dupla perspectiva de (i) diagnósticos de imperfeições medulares no cumprimento das normas de direitos humanos pelas instituições do Estado condenado, bem como das (ii) ferramentas de correção e aperfeiçoamento das instituições de todos os Estados do sistema interamericano¹⁸.

Ademais, além do mero conhecimento das decisões extraídas da Corte IDH, em âmbito interno se apresenta necessário que as normas e entendimentos sigam também aquele entendimento proferido internacionalmente, utilizando-se sempre do controle de convencionalidade.

Foi no caso “*Cabrér García e Montiel Flores vs. México*”, julgado em 2010, que a Corte IDH firmou em definitivo seu entendimento acerca do controle de convencionalidade, de forma que, a partir de tal decisão, foi fixada a obrigação de que juízes e tribunais nacionais apliquem a Convenção Americana a partir da interpretação dada pela Corte, incluindo em tal obrigação também outros órgãos estatais, como o Ministério Público (Mazzuoli, Costa e Faria, e Oliveira, 2022).

O Brasil possui dezoito condenações em seu desfavor, todas em alguma medida tratam da necessidade de melhores conduções investigatórias, com destaque para os casos conhecidos como “*Ximenes Lopes vs. Brasil*”, “*Favela Nova Brasília vs. Brasil*”, “*Tavares Pereira e outros vs. Brasil*”, “*Honorato e outros vs. Brasil*”, que, em tese, tratam de excessos perpetrados por agentes do Estado e desobediência aos direitos das vítimas.

Diante dos tópicos analisados anteriormente, tem-se que o Estado brasileiro, ao permitir práticas policiais abusivas e não assegurar investigações adequadas, incorreria em responsabilidade internacional objetiva, conforme jurisprudência da Corte IDH.

Reconhecida a relevância das decisões proferidas, sem embargo da natureza deste texto, faz-se oportuno apresentar abaixo recortes das decisões relacionadas aos casos “*Tavares Pereira e outros vs. Brasil*” e “*Honorato e outros vs. Brasil*”, já que dialogam diretamente com as explanações feitas pela CIDH em seus informes temáticos e demais materiais relacionados ao necessário cuidado atinente aos casos de violações de direitos humanos por instituições policiais.

No que concerne ao caso “*Tavares Pereira e outros vs. Brasil*”, sobreleva recortar trecho referente à necessidade de adequação normativa em relação à jurisdição militar e civil, o que se relaciona com a necessidade indicada pela Corte IDH quanto à imprescindibilidade de efetivas investigações e punições de atos desviantes:

18 MAZZUOLI, V. de O.; COSTA E FARIA, M. R. da; OLIVEIRA, K. D. de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

CASO TAVARES PEREIRA E OUTROS VS. BRASIL

SENTENÇA DE 16 DE NOVEMBRO DE 2023

(...)

E. Garantias de não repetição

(...)

E.2. Adequação normativa em matéria de jurisdição militar e civil

207. A Corte valoriza as informações apresentadas pelo Estado, onde detalhou diferentes ações empreendidas, assim como modificações normativas visando evitar que fatos como os deste caso se repitam (*nota de rodapé 279 supra*). A esse respeito, a Corte verifica que, desde a ocorrência dos fatos, a normativa brasileira que regulamenta a competência da jurisdição militar e civil em relação a delitos militares cometidos contra civis foi reformada. Em particular, nota que a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, alterou o artigo 125, parágrafo 4, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nos seguintes termos:

Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

208. De acordo com a perita Wiecko, com a referida Emenda, “resolveu-se” a controvérsia anteriormente existente sobre a competência jurisdicional apropriada para conhecer os delitos dolosos contra a vida cometidos por militares contra civis. No entanto, ela advertiu que “não ficou claro [...] se em casos de delitos dolosos contra a vida quem faz a investigação é a Polícia Militar ou a Polícia Civil”, o que gerou na prática uma “simultaneidade de investigações”, de modo que as investigações da “Polícia Militar não são enviadas à justiça comum porque são arquivadas ou não se reconhece o cometimento de um crime doloso devido às excludentes de ilicitude”. Atualmente, essa controvérsia está sendo analisada pelo Supremo Tribunal Federal através de uma ação direta de inconstitucionalidade proposta em 2008, que ainda não foi julgada. Além disso, a perita Wiecko indicou que os demais delitos tipificados no Código Penal Militar cometidos por militares contra civis permaneceram sujeitos à competência da Justiça Militar.

209. Dessa forma, a Corte considera pertinente ordenar ao Estado que, em um prazo razoável, adeque seu ordenamento jurídico em relação à competência da Justiça Militar aos princípios estabelecidos na jurisprudência deste Tribunal e reiterados na presente Sentença (pars. 139 a 149 *supra*), de modo que a Justiça Militar no Brasil não tenha competência para conhecer e julgar nenhum delito cometido contra civis de tal forma que unicamente lhe corresponda julgar militares em serviço ativo pelo cometimento de delitos que violem, por sua própria natureza, bens jurídicos próprios da ordem militar. A referida adequação normativa deve garantir que a Polícia Militar não tenha competência para investigar delitos supostamente cometidos contra civis. O Tribunal reitera o que determinou no caso Favela Nova Brasília no sentido de que o Estado deverá adotar as medidas normativas necessárias para que, desde a *notitia criminis*, se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertence o possível acusado ou acusados. O Estado

deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado dentro do prazo de um ano a partir do proferimento da presente Sentença, em conformidade com os padrões de investigação independente mencionados nos parágrafos 139 a 149 *supra*.

X. PONTOS RESOLUTIVOS

(...)

13. O Estado adequará o seu ordenamento jurídico relacionado à competência da Justiça Militar aos princípios estabelecidos na jurisprudência deste Tribunal, de acordo com o parágrafo 209 desta Sentença. (Removidas as notas de rodapé originárias.)

Por sua vez, o caso “Honorato e outros vs. Brasil”, conforme consta da própria decisão:

[...] se refere à alegada responsabilidade internacional do Estado do Brasil pela morte violenta de 12 pessoas, no contexto de uma operação policial, realizada por agentes da Polícia Militar, denominada “Operação Castelinho”, no estado de São Paulo, no Brasil. Além disso, as violações alegadas no presente caso referem-se à suposta falta de uma investigação adequada e reparação dessas mortes e punição dos responsáveis. Diante do exposto, levando em consideração as alegações das partes e da Comissão, a Corte procederá a examinar: 1) a alegada violação ao direito à vida em detrimento das 12 pessoas que faleceram; 2) as alegadas violações às garantias judiciais e à proteção judicial; e 3) a alegada violação ao direito à integridade pessoal dos familiares das supostas vítimas privadas da vida nessa operação policial. (Corte IDH, 2023, p. 26.)

Sobre o caso, a CIDH concluiu que não foi realizada investigação adequada dos fatos e nem mesmo qualquer tipo de reparação aos familiares das vítimas. Após relatório, em maio de 2021, a Comissão submeteu o caso à Corte IDH, ou seja, entre os fatos e a submissão do caso à instância internacional, transcorreram 18 anos. No que concerne ao direito à vida, a Corte IDH (2023, p. 29):

[...] estabeleceu que o direito à vida desempenha um papel fundamental na Convenção Americana, sendo essencial para o exercício dos demais direitos. A observância do artigo 4, em conjunto com o artigo 1.1 da Convenção Americana, não apenas implica que nenhuma pessoa seja privada de sua vida arbitrariamente (obrigação negativa), mas também exige que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida (obrigação positiva), conforme ao dever de garantir o pleno e livre exercício dos direitos de todas as pessoas sob sua jurisdição.

O inteiro teor da decisão proferida merece atenção, contudo, em razão de sua extensão, seguem recortes dos pontos de maior destaque no capítulo voltado às reparações, que demonstram a necessidade de uma atuação ministerial diligente nessa área, com efetiva atuação preventiva do Estado e respeito e defesa das vítimas e seus familiares.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

CASO HONORATO E OUTROS VS. BRASIL

SENTENÇA DE 27 DE NOVEMBRO DE 2023

(...)

IX REPARAÇÕES

(...)

E. Garantias de não repetição

170. A Corte nota que as solicitações da Comissão e dos representantes se referem a medidas relacionadas à redução da violência policial e à supervisão das ações policiais. Portanto, agrupará as solicitações de acordo com estes eixos temáticos e, consequentemente, as respectivas considerações deste Tribunal no mesmo sentido.

E.1 Medidas para evitar e reduzir a letalidade policial, e supervisionar as ações policiais.

(...)

179. A Corte constata que o Ministério Público possui, entre outras funções, o mandato constitucional de exercer o controle externo da atividade policial, de modo que a polícia não se subordina administrativamente a tal instituição. O Ministério Público possui o poder de investigar e denunciar as ilícitudes ou infrações cometidas por agentes policiais, nos âmbitos criminal e civil. Por sua vez, examinar a responsabilidade administrativa/disciplinar do pessoal policial corresponde às respectivas corregedorias. No ano de 2003, o Ministério Público de São Paulo criou o primeiro grupo de controle externo, dirigido à Polícia Civil, o Grupo Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP), o qual existiu até o ano de 2022, quando foi reformulado. Segundo a declaração do então Promotor da Quarta Promotoria Criminal da Capital, em setembro de 2022 o Ministério Público de São Paulo "criou outro grupo [...] que inclui não apenas a polícia civil, mas a [...] polícia militar". A Corte não conta com informação a respeito do nome e funções ou atribuições específicas desse grupo de controle externo da polícia militar criado em 2022.

(...)

184. Com base no conjunto probatório, é possível identificar medidas destinadas a melhorar especificamente a atuação do Ministério Público em sua função de controle externo da atividade policial e evitar a repetição de fatos como os que foram examinados. Essas medidas são abordadas na Nota Técnica nº 16/2022 do CNPG, que, apesar de representar um avanço significativo na criação de uma cultura institucional capaz de melhorar o tema do controle externo em casos de letalidade policial, como afirmou o especialista Suxberger, é uma norma não vinculante e não regulamentada. Portanto, o Tribunal considera pertinente que o Estado adote as seguintes medidas incluídas na referida Nota Técnica:

- a. A completa implementação de dispositivos de geolocalização e registro de movimentos dos veículos policiais e dos policiais no estado de São Paulo, e
- b. O envio dos registros de operações policiais que resultem em mortes ou lesões graves de civis, incluindo as gravações das câmeras corporais e de geolocalização, aos órgãos de controle interno e externo da polícia do estado de São Paulo.

(...)

186. Por outro lado, embora o Estado tenha indicado que a Polícia Militar do Estado de São Paulo possui a Nota de Instrução nº M3-001/03/20, de 29 de julho de 2020, através da qual as medidas que visam a proteção da saúde mental do agente policial preveem o seu afastamento da função ostensiva, a Corte adverte que essa norma não possui nenhuma disposição que indique a obrigatoriedade de que o pessoal policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja afastado temporariamente da função ostensiva, enquanto se investiga sua atuação pelo órgão disciplinar competente. A esse respeito, o Tribunal considera que esse afastamento é uma medida adequada para garantir que o controle externo seja efetivo e prevenir possíveis abusos de poder. Especialmente, ao contribuir para a transparência, a confiança pública no sistema de justiça e na instituição policial, bem como a prevenção de futuros abusos. Em consequência, o Tribunal ordena ao Estado adotar as medidas necessárias para que, no prazo de dois anos, conte com um quadro normativo que permita que todo agente policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja afastado provisoriamente da função ostensiva até que se determine a conveniência e pertinência de sua reincorporação por parte da corregedoria.

(...)

E.3 Adequação normativa sobre a competência em matéria investigativa

188. A Corte recorda que, no presente caso, foram iniciadas investigações no âmbito penal militar, apesar de que a investigação versava sobre a privação da vida de 12 civis supostamente perpetrada por agentes de Polícia Militar (pars. 103 a 105 *supra*). Portanto, na mesma linha do caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, o Tribunal considera que o Estado deve adotar as medidas necessárias para suprimir a competência da Polícia Militar para investigar delitos supostamente cometidos contra civis. Além disso, reitera o que determinou no caso Favela Nova Brasília no sentido de que o Estado deverá adotar as medidas normativas necessárias para que, desde a *notitia criminis*, a investigação seja realizada por um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao corpo de segurança ao que pertence o possível acusado ou acusados. O Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado dentro do prazo de um ano a partir do proferimento da presente Sentença, em conformidade com os padrões de investigação independente mencionados nos parágrafos 100 a 104.

E.4 Fortalecimento da função do controle externo do Ministério Público do Estado de São Paulo

189. O Tribunal recorda que os representantes solicitaram estruturar as áreas internas do Ministério Público para que exerçam de maneira adequada o controle externo da Polícia, por meio da instauração de procedimentos de investigação autônomos em casos de mortes e demais violações de direitos humanos cometidas por agentes de segurança pública (par. 173 *supra*). A esse respeito, observa que do parecer pericial do senhor Suxberger surge a necessidade de que o Ministério Público de São Paulo conte com recursos humanos e materiais para realizar o controle externo da atividade policial. Portanto, a Corte considera pertinente ordenar ao Estado que, dentro da função de exercer o controle externo da polícia, garanta que, em um prazo razoável, o Ministério Público do Estado de São Paulo conte com os recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais, tanto civis como militares.

X. PONTOS RESOLUTIVOS

(...)

13. O Estado adotará as medidas necessárias para garantir a plena implementação de dispositivos de geolocalização e registro de movimentos dos veículos policiais e dos policiais no estado de São Paulo, de acordo com o estabelecido nos parágrafos 184 e 185 desta Sentença.

14. O Estado adotará as medidas necessárias para garantir o envio dos registros de operações policiais que resultem em mortes ou lesões graves de civis, incluindo as gravações das câmeras corporais e de geolocalização, aos órgãos de controle interno e externo da polícia do estado de São Paulo, de acordo com o estabelecido nos parágrafos 184 e 185 desta Sentença.

15. O Estado adotará as medidas necessárias para contar com um quadro normativo que permita que todo agente policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja afastado temporariamente de sua função ostensiva até que se determine a conveniência e pertinência de sua reincorporação por parte da corregedoria, de acordo com o estabelecido no parágrafo 186 desta Sentença.

17. O Estado adotará as medidas necessárias para suprimir a competência da Polícia Militar para investigar delitos supostamente cometidos contra civis, de acordo com o estabelecido no parágrafo 188 desta Sentença.

18. O Estado garantirá que o Ministério Público do Estado de São Paulo conte com os recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares, de acordo com o estabelecido no parágrafo 189 desta Sentença. (Grifou-se; removidas as notas de rodapé originárias.)

Em relação ao caso “Honorato e outros vs. Brasil”, não se deve deixar de considerar também que a Corte ressaltou a obrigatoriedade de os Estados garantirem o direito à vida e o livre e pleno exercício de direitos dos sujeitos sob a sua custódia. Na sentença, narrou-se, ainda, que a condução da força policial no caso vai de encontro aos parâmetros necessários para a devida apuração – por exemplo em relação à flagrante falta de preservação de local de crime, à colheita de depoimentos apenas de policiais militares como testemunhas, no que diz respeito às vítimas estarem armadas no momento da operação policial, entre outros itens. A decisão apontou expressamente a relevância da condução de investigações também pelo Ministério Público, deixando registrado que:

86. O Tribunal observa que a Promotora Vania Tuglio afirmou que os autos da investigação policial continham pouquíssimos elementos, que a cena do crime havia sido completamente contaminada e que nenhuma prova havia sido preservada pelos policiais militares. Por isso, entre outras diligências, a promotora solicitou ao GRADI uma série de provas relativas ao planejamento da operação, como o resultado das interceptações telefônicas supostamente realizadas, a identificação dos policiais militares infiltrados, as reuniões que teriam sido realizadas para planejar o roubo, mas nunca recebeu essa informação.

87. Cabe destacar que as fitas que poderiam conter a gravação dos fatos a partir de câmeras localizadas na praça de pedágio – que estavam em perfeito funcionamento no dia dos fatos – desapareceram depois de terem estado em mãos da Polícia Militar, uma vez que os próprios agentes que participaram da operação as solicitaram aos funcionários do pedágio pouco tempo depois do fim dos disparos.

88. Por outro lado, observa-se que as pessoas privadas de liberdade infiltradas prestaram depoimentos com conteúdos muito distintos em diferentes momentos da investigação e do processo, de forma que não é possível tomá-las como provas confiáveis, inclusive diante da possível coerção a que poderiam ter sido submetidas. A esse respeito, em 2002 a Comissão Interamericana decidiu conceder medidas cautelares em favor dos privados de liberdade infiltrados na “Operação Castelinho”, uma vez que teriam sofrido ameaças por parte de policiais militares e de outros presos após sua manifestação de testemunhar sobre suas atividades no GRADI (nota de rodapé 52 *supra*).

89. A Corte adverte que a atuação do GRADI na “Operação Castelinho” parece fazer parte de um padrão de atuação desse grupo. A esse respeito, os peritos Bruno Paes Manso, Renato Simões, Gabriel Feltran e Marcelo Godoy e a testemunha Arthur Pinto Filho afirmaram existir um padrão de operações violentas por parte do GRADI, que resultariam em torturas e execuções, e isso responderia a uma “necessidade” do Governo do estado de São Paulo da época de dar uma resposta à opinião pública sobre o aumento da violência urbana, principalmente devido a atos da organização criminosa PCC. Nessa linha, o perito Paes Manso afirmou que o GRADI havia sido criado inicialmente para investigar delitos de intolerância, mas se transformou em “um aparato institucional ilegal de investigação e prática de delitos”, “uma rede clandestina de inteligência”. O perito Feltran destacou que a “Operação Castelinho” é “excepcional e paradigmática porque demonstra [...] uma rede institucional de poder ilegal articulada, racional e planejada durante muitos meses, unindo esforços executivos e judiciais, com diversos setores policiais, para produzir um massacre”.

90. Por todo o exposto, a Corte conclui que a privação da vida das 12 pessoas durante a “Operação Castelinho” resultou de uma operação planejada e realizada por agentes estatais para executar extrajudicialmente as referidas pessoas. Isso constitui uma privação arbitrária de suas vidas, de modo que o Estado é responsável pela violação do artigo 4 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de José Airton Honorato, José Maria Menezes, Aleksandro de Oliveira Araújo, Djalma Fernandes Andrade de Souza, Fabio Fernandes Andrade de Souza, Gerson Machado da Silva, Jeferson Leandro Andrade, José Cicero Pereira dos Santos, Laercio Antonio Luiz, Luciano da Silva Barbosa, Sandro Rogerio da Silva e Silvio Bernardino do Carmo. (Removidas as notas de rodapé originárias.)

No cenário interno, desde o ano de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já havia firmado tese, com efeito vinculante, acerca do reconhecimento do legítimo poder de investigação criminal do Ministério Público (RE-RG nº 593.727-MG – Tema 184 da Repercussão Geral).

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado Democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14),

praticados pelos membros dessa instituição.

Também imprescindível para análise que ora se propõe, mesmo datada de 2017, a sentença proferida pela Corte IDH no caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, citada nas duas decisões acima recordadas, de modo a revelar o marco decisório firmado a partir da análise dos fatos ocorridos nos anos de 1994 e 1995, situação em que, durante incursões policiais na Favela Nova Brasília, policiais civis teriam sido responsáveis pela execução de 26 pessoas, bem como por tortura e prática de atos de violência sexual contra três mulheres. A sentença proferida trouxe importantes abordagens feitas na análise do mérito e, posteriormente, ao apontar as reparações necessárias. Inicialmente, para fins de contextualização, relatório apresentado na sentença proferida:

[...] se refere às falhas e à demora na investigação e punição dos responsáveis pelas supostas “execuções extrajudiciais de 26 pessoas [...] no âmbito das incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília”. Alega-se que essas mortes foram justificadas pelas autoridades policiais mediante o levantamento de “atas de resistência à prisão”. Alega-se também que, na incursão de 18 de outubro de 1994, três mulheres, duas delas menores, teriam sido vítimas de tortura e atos de violência sexual por parte de agentes policiais. Finalmente, se alega que a investigação dos fatos mencionados teria sido realizada supostamente com o objetivo de estigmatizar e revitimizar as pessoas falecidas, pois o foco teria sido dirigido à sua culpabilidade e não à verificação da legitimidade do uso da força.

Na parte dispositiva da decisão¹⁹, existem trechos que merecem destaque:

[...]

IX. PONTOS RESOLUTIVOS

[...]

3. O Estado é responsável pela violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável, estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento das pessoas citadas nos parágrafos 224 e 231 da presente Sentença e nos termos dos parágrafos 172 a 231 da mesma.

[...]

10. O Estado deverá conduzir eficazmente a investigação em curso sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas na incursão de 1994, com a devida diligência e em prazo razoável, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. A respeito das mortes ocorridas na incursão de 1995, o Estado deverá iniciar ou reativar uma investigação eficaz a respeito desses fatos, nos termos dos parágrafos 291 e 292 da presente Sentença. O Estado deverá também, por intermédio do Procurador-Geral da República do Ministério Público Federal, avaliar se os fatos referentes às incursões de 1994 e 1995 devem ser objeto de pedido de Incidente de Deslocamento de

Competência, no sentido disposto no parágrafo 292 da presente Sentença.

[...]

16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.

[...]

19. O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença.

20. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença.

Entre outras, igualmente merecem destaque:

VI. FATOS

[...]

B. Contexto

B.1. Violência policial no Brasil

[...]

104. Em 1996, o Brasil reconheceu perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que era preciso tomar medidas para acabar com a impunidade das violações de direitos humanos atribuídas a autoridades policiais, provocadas por um funcionamento excessivamente lento das engrenagens da justiça, fruto, por sua vez, em muitas ocasiões, da incapacidade dos estados de realizar uma investigação policial eficiente.

105. Por sua vez, a Comissão Interamericana salientou que as mortes ocorridas durante as intervenções policiais são registradas como legítima defesa; não obstante isso, da autópsia das vítimas comumente decorre que elas morrem por disparos recebidos em regiões vitais do corpo. A esse respeito, em 1996, o Comitê de Direitos Humanos mostrou preocupação com os casos de execuções sumárias e arbitrárias cometidas por forças de segurança e “esquadrões da morte” no Brasil, dos quais, com frequência, participavam membros das forças de segurança, contra pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis.

106. Há dificuldades para que os casos de execuções sumárias e arbitrárias sejam investigados de maneira adequada e, com frequência, ficam impunes.

107. Um dos elementos que dificultam as investigações são os formulários de “resistência à prisão”, os quais são emitidos antes da abertura da investigação relativa a um homicídio cometido por um agente policial. Antes de investigar e corroborar a conduta policial, em muitas das investigações se realiza uma investigação a respeito do perfil da vítima falecida e se encerra a investigação por considerar que era um possível criminoso.

108. No Relatório sobre a Missão ao Brasil, em 2003, a então Relatora Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias afirmou que “[uma] análise mais minuciosa revela que as mortes cometidas pela polícia são frequentemente execuções extrajudiciais mal disfarçadas”. No Relatório da visita de 2007 e no Relatório de Acompanhamento das Recomendações, o Relator Especial reiterou que, na maioria dos casos, as execuções cometidas por policiais em serviço são registradas como “atos de resistência” ou casos de “resistência seguida de morte”, ou seja, a própria polícia determina se se tratou de uma execução extrajudicial ou de uma morte conforme a lei. Em raras ocasiões essas classificações realizadas pela própria polícia são investigadas seriamente, e poucos autores são processados ou condenados.

[...]

VII. MÉRITO

B. Considerações da Corte

[...]

B.1 Normas relativas à devida diligência e prazo razoável em casos de alegadas execuções extrajudiciais

[...]

177. Em casos em que se alega que ocorreram execuções extrajudiciais é fundamental que os Estados realizem uma investigação efetiva da privação arbitrária do direito à vida reconhecido no artigo 4 da Convenção, destinada à determinação da verdade e à busca, captura, julgamento e eventual punição dos autores dos fatos. Esse dever se torna mais intenso quando nele estão ou podem estar implicados agentes estatais que detêm o monopólio do uso da força. Além disso, caso os fatos violatórios dos direitos humanos não sejam investigados com seriedade, seriam, de certo modo, favorecidos pelo poder público, o que compromete a responsabilidade internacional do Estado.

178. O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado, que deve ser assumida pelo Estado como dever jurídico próprio e não como simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios.

179. O cumprimento da obrigação de empreender uma investigação séria, imparcial e efetiva do ocorrido, no âmbito das garantias do devido processo, implicou também um exame do prazo da referida investigação e dos “meios legais disponíveis” aos familiares da vítima falecida, para garantir que sejam ouvidas e que possam participar durante o processo de investigação.

[...]

181. A Corte lembra que a falta de diligência tem como consequência que, conforme o tempo vá transcorrendo, se prejudique indevidamente a possibilidade de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as responsabilidades respectivas, com o que o Estado contribui para a impunidade.

182. Além disso, a devida diligência numa investigação médico-legal de uma morte exige a manutenção

da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense, o que consiste em manter um registro escrito preciso, complementado, conforme seja cabível, com fotografias e demais elementos gráficos, para documentar a história do elemento de prova à medida que passa pelas mãos de diversos investigadores encarregados do caso.

B.2. Normas sobre independência dos órgãos investigadores em casos de morte decorrente de intervenção policial

[...]

187. A esse respeito, a Corte considera que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente de intervenção policial é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que *prima facie* apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados.

188. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos estabeleceu diversas circunstâncias nas quais a independência dos investigadores pode ser afetada no caso de morte decorrente de intervenção estatal. Entre elas, a Corte destaca as seguintes hipóteses: i) os mesmos policiais investigadores são suspeitos em potencial; ii) são colegas dos acusados; iii) mantêm relação hierárquica com os acusados; ou iv) a conduta dos órgãos investigadores indica falta de independência, como a falha em adotar determinadas medidas fundamentais para elucidar o caso e, oportunamente, punir os responsáveis; v) um peso excessivo concedido à versão dos acusados; vi) a omissão de não explorar determinadas linhas de investigação que eram claramente necessárias; ou vii) inércia excessiva.

VIII. REPARAÇÕES (APLICAÇÃO DO ARTIGO 63.1 DA CONVENÇÃO AMERICANA)

[...]

E. Garantias de não repetição

[...]

318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial. Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): nº 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; nº 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e nº 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A.2, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução nº 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das

investigações realizadas por delegados da própria polícia. Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Pùblico, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 *supra*.

[...]

321. Com respeito à criação de comissões de redução da letalidade em ações em âmbito estadual, a Corte reconhece que a competência do Ministério Pùblico para realizar o controle externo da atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Além disso, considera que as medidas adotadas pelo Estado nos últimos anos buscam uniformizar normas de uso da força policial. Por exemplo, a Portaria Interministerial nº 4.226/2010, que determina que o uso da força por policiais deve estar de acordo com o previsto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que prevê, na Diretriz 14, o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial. (Grifou-se; removidas as notas de rodapé originárias.)

Sem perder de vista essas condenações, relevantes os apontamentos feitos no julgamento *Ximenes Lopes vs. Brasil*, tendo em vista a abordagem quanto à necessidade de investigação satisfatória. No caso, os fatos tiveram início em outubro de 1999, sendo substanciais para culminar na primeira sentença desfavorável decorrente justamente do não cumprimento de ações positivas na seara criminal. A condenação, para além de discutir a indeclinável realização de uma investigação a contento, salientou o papel das vítimas e de seus familiares. Os dizeres de Mazzuoli, Costa e Faria, e Oliveira (2022, p. 133-134) bem resumem:

Dessa maneira, após o reconhecimento de que uma ordem normativa apenas garante suficientemente o respeito aos direitos humanos quando a conduta estatal é eficiente e efetiva para ensejar o seu cumprimento, a Corte IDH apontou que os Estados devem proporcionar recursos judiciais efetivos às vítimas de violações a direitos humanos (art. 25), assegurando-lhes o cumprimento de todas as garantias judiciais (art. 8º (1)) em conjunto com o livre e pleno exercício de todos os direitos reconhecidos pela Convenção Americana, nos termos do art. 1º (1) da Convenção. Dessa maneira, **no desenvolvimento do dever de investigar as interferências ilícitas no livre exercício dos direitos humanos de qualquer indivíduo, os correspondentes processos de investigação não devem ser considerados pelos Estados como uma mera formalidade, mas como verdadeiros mecanismos de esclarecimento da verdade**. Como destacou a Corte IDH, o Estado “tem o dever de iniciar *ex officio* e sem demora uma investigação séria,

imparcial e efetiva, que não se emprenda como uma mera formalidade condenada de antemão a ser infrutífera”, certo de que “[e]sta investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade e à investigação, ajuizamento e punição de todos os responsáveis pelos fatos, especialmente quanto estejam ou possam estar implicados agentes estatais”.²⁰ (Grifou-se.)

A partir dos julgamentos colacionados, infere-se o dever de observância por parte do Brasil da excepcionalidade da Justiça Militar, a urgente investigação por órgão independente àquele autor dos fatos delituosos, de forma eficiente, diligente e em prazo razoável, capaz de identificar, processar e, caso pertinente, punir eventuais responsáveis. Estas determinações internacionais reforçam diversas recomendações de órgãos ligados à ONU relacionados à necessidade de criação de mecanismos de controle da atividade policial, de forma a evitar a ocorrência de desvios policiais (Ávila, 2016).

Não suficiente a evidente necessidade de um acompanhamento mais próximo por parte do Ministério Pùblico, o CNMP, por meio da Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023, passou a recomendar aos ramos e às unidades do Ministério Pùblico a observância dos tratados, convenções e protocolo²¹.

As instituições de segurança pública também se comprometeram a observar os parâmetros de direito internacional, de modo que a Lei nº 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros) aponta como um dos princípios básicos a serem observados pelas Polícias Militares a *proteção, promoção e respeito aos direitos humanos, inclusive os decorrentes de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil* (art. 3º, inciso III). Seguindo a mesma lógica, a Lei nº 13.675/2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e institui o SUSP, ao tratar dos princípios que regem tal política, dispõe em seu art. 4º, inciso IX, sobre o *uso comedido e proporcional da força pelos agentes da segurança pública, pautado nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos de que o Brasil seja signatário*.

20 Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 4 de julho de 2006, Série C, nº 149, § 148. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt...br/vid/883977025>.

21 O Conselho Nacional de Justiça, em 7 de janeiro de 2022, já havia publicado a Recomendação nº 123, por meio da qual recomendou aos órgãos do Poder Judiciário a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil, a utilização da Corte IDH e o controle de convencionalidade das leis internas. Diante da relevância do tema, e ainda considerando o papel do Ministério Pùblico, o CNMP editou também a Resolução nº 262, de 30 de maio de 2023, instituindo um Comitê Permanente de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH). Tal órgão ficaria responsável por, além de outras funções, apoiar os órgãos do Ministério Pùblico quanto ao cumprimento obrigatório das decisões da Corte IDH, podendo auxiliar na construção de soluções dialógicas e interinstitucionais que envolvam quadros de violação massiva e persistente de direitos humanos causados pela inéquia ou pela incapacidade reiterada das autoridades, dos órgãos e dos poderes públicos locais em modificar a conjuntura existente. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portals/images/2023/junho/res_cnmp.pdf.

2. A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DA LETALIDADE POLICIAL

Como visto até aqui, o uso da força letal faz parte do mandato policial e deve obedecer a uma série de diretrizes, como necessidade, legalidade, proporcionalidade, moderação e conveniência, que estão previstas nos instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Segundo os dados do 19º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025), entretanto, apesar da queda de 5,4% no número de mortes violentas intencionais (MVI) entre 2023 e 2024, o número de mortos em intervenções policiais segue alarmante: apenas em 2024, 6.243 pessoas morreram em intervenções de policiais civis e militares da ativa, o que representa 14% das MVI registradas no país. Diante da magnitude desses números, casos legalmente justificados se misturam a ocorrências com indícios de ilegalidades (Carvalho *et al.*, 2025). Dessa maneira, separar as ações legítimas dos graves desvios é uma atividade que exige o compromisso com investigações rigorosas e independentes, o estabelecimento de protocolos, entre outras ações.

Neste cenário, o enfrentamento à letalidade policial se configura como um assunto de ampla discussão e perpassa por entendimentos institucionais dos mais diversos, e muitas das vezes conflitantes. Parte do impasse decorre dos conflitos de competências para investigação das mortes decorrentes de intervenção policial, com entendimentos firmados a partir de recortes normativos e jurisprudenciais que, em suma, não contribuem para uma solução dialógica e efetiva da questão.

Desta forma, o que tem se verificado na prática são conflitos institucionais, em desacordo aos entendimentos já firmados no âmbito internacional, inclusive com a existência de sentenças condenatórias já referidas e que apontam o caminho a ser trilhado.

A fim de se iniciar a abordagem sobre o papel esperado do Ministério Público, há que se registrar a atribuição voltada ao exercício do controle externo da atividade policial, neste caso, essencial para o acompanhamento do devido processamento dos atos decorrentes da letalidade policial, dialogando sempre com as atribuições cabíveis ao órgão de execução oficial no Tribunal do Júri, mas sem perder de vista a complexidade do acompanhamento imputado ao órgão de controle, pensando-se até mesmo em mecanismos de aferição de *accountability* policial (Ávila, 2016).

Fiscalizar a letalidade e a vitimização policial envolve monitorar e avaliar as ações das forças policiais que resultam em mortes ou lesões, com o objetivo de garantir a transparência, a responsabilidade e a conformidade com os direitos humanos. Neste sentido, imprescindível a atuação ministerial voltada à busca

de ações hábeis a minimizar o fenômeno da letalidade policial, objetivando sempre articulações, tanto internas quanto interinstitucionais, mais eficazes e resolutivas, com foco na identificação de falhas nas investigações e processos criminais relacionados às mortes decorrentes de intervenções policiais, divulgação de dados públicos sobre os resultados das políticas adotadas para enfrentamento do assunto, desenvolvimento de medidas para aprimoramento da atuação ministerial, bem como da melhoria das técnicas policiais, entre outros pontos.

Importante vertente que não pode ser esquecida refere-se às ações preventivas a serem tomadas pelo Ministério Público, abrindo-se um leque de possibilidades, a depender das realidades de cada estado. Para a eficácia destas ações não se pode perder de vista que o controle dos casos concretos das mortes decorrentes de intervenções policiais figura como atividade condicionante e, invariavelmente, envolverá atividades como:

a) Categorização e registro dos casos de letalidade policial

A ausência de padronização de registros de ocorrências que resultam em morte de civil em decorrência de uma atuação policial acarreta uma série de prejuízos, principalmente por resultar na impossibilidade de se estabelecer fluxos adequados de investigação e dificultar a contabilização oficial dos dados, o que, por si só, impacta negativamente no planejamento de políticas públicas hábeis ao enfrentamento do fenômeno.

Nesta toada, uma atuação ministerial voltada a impulsivar a criação de procedimento padrão, preferencialmente de nível nacional, que determinasse a categorização e o registro dos casos de letalidade policial, poderia impactar sobremaneira no sucesso de investigações e em um maior controle dos casos concretos.

Desta feita, têm-se que o adequado seria que cada caso concreto possuisse registro específico, com natureza definida como crime de homicídio, independentemente da existência de crimes conexos, indicando os agentes de segurança como “autores” e os indivíduos mortos e/ou feridos como “vítimas”. Frisa-se que o registro do homicídio não impossibilitaria o registro de outra ocorrência narrando os fatos ocorridos para além da morte e que poderia ter impulsivado a atuação policial.

Não obstante a necessidade de registro específico para o evento morte, imprescindível que a ocorrência seja imediatamente remetida à Polícia Civil e ao Ministério Público para eventuais procedimentos investigatórios, conforme será abordado em tópicos seguintes.

b) Protocolo de socorro de vítimas

Ponto complexo quando se trata do tema, o socorro de vítimas de casos de letalidade policial sempre carece de cuidado na avaliação. Diversos são os relatos de vítimas e familiares que apontam a utilização de uma suposta prestação de socorro como meios de adulteração dos locais de crime em casos em que as vítimas já estariam em óbito, por outro lado, não se pode deixar de ponderar a necessidade de tomada de providências direcionadas ao salvamento de pessoas que tenham sofrido lesões decorrentes, principalmente,

de disparos de arma de fogo.

Neste aspecto, trabalhar para uma consolidação de protocolos comuns entre as forças de segurança pública para o socorro de vítimas de confrontos pode figurar como uma medida estratégica de garantia de preservação adequada dos locais de crimes, inibição de eventuais socorros que tenham por objeto tentativa de adulteração dos locais e ainda garantir maior articulação entre as instituições, uma vez que poderiam surgir a partir de convergências de experiências entre as instituições policiais e aquelas voltadas ao serviço de salvamento (como o SAMU e o Corpo de Bombeiros).

Destaca-se, conforme já apontado, que não se pretende inviabilizar socorro imediato de vítimas. Nas situações em que se observar que há risco de morte, o socorro deve ocorrer com os meios institucionalmente disponibilizados.

c) Protocolo de isolamento, preservação de local de crime e acionamento de perícia técnica

Conectário do tópico anterior, não se faz possível uma investigação efetiva sem o fomento quanto ao estabelecimento de protocolos efetivos para isolamento e preservação de locais de crime, inclusive de modo a garantir a obediência à cadeia de custódia da prova, e meios de formalizar o acionamento e o comparecimento de perícia técnica adequada.

Na atuação prática, pode-se verificar que a falta de uma previsão normativa que bem estabeleça como devia se dar o acionamento de perícia técnica, assim como ocorre nas situações de socorro, pode favorecer a ausência da devida realização de análise técnica dos locais de crime e a devida apuração da dinâmica dos fatos. Assim, é desejável a existência de protocolo para os casos que envolvam agentes de segurança pública que defina, por exemplo:

- Uso de canais oficiais para o registro de acionamento de perícias técnicas;
- Determinação de que as primeiras equipes que compareçam aos locais de crime sejam responsáveis pelo seu isolamento e preservação;
- Existência de campos de alerta e priorização de atendimento;
- Registro dos dados dos servidores públicos solicitantes da perícia e breve relato inicial dos fatos, com indicação dos agentes envolvidos;
- Registro do órgão solicitado e do tipo de perícia necessária - no caso de indicação de que não haverá o deslocamento de corpo técnico, registro dos dados funcionais do servidor responsável pela informação e da autoridade policial que determinar o não comparecimento;
- Quando do comparecimento da perícia técnica, que seja registrado se a vítima já se encontrava sem vida e se o local estava devidamente preservado e isolado.

d) Comunicação dos fatos e fluxo de informações

A Resolução CNMP nº 279/2023 estabelece, em seu art. 11, inciso VII, a comunicação dos casos de letalidade policial ao Ministério Público, no prazo de 24 horas. Apesar da previsão normativa, verifica-se, na prática, a dificuldade de obtenção de informações imediatamente após a ocorrência dos episódios de letalidade policial, com a ausência de comunicação ao Ministério Público, aos familiares das vítimas e à Polícia Civil.

Nesse cenário, de dificuldade de obtenção de informações imediatas, muitas vezes decorrente da inexistência de padronização de fluxos de envio, acionamento e repasse aos diversos órgãos relacionados à atuação policial, investigativa ou de corregedoria, tem-se por necessário a busca pela construção interinstitucional de tais fluxos.

Assim, a construção de protocolos operacionais e informacionais de comunicação pode ser fomentada pelo Ministério Público, sendo este diretamente interessado no pronto recebimento dos casos, em consonância com as disposições da já citada Resolução CNMP nº 279/2023 e com as decisões já referidas da CIDH que apontam o relevante papel do órgão ministerial na devida apuração dos fatos.

O fluxo de informações, que pode ser estabelecido por meio de termos de cooperação ou parcerias diversas entre o Estado, ou, por exemplo, diretamente com as forças de segurança pública, poderiam prever o compartilhamento de dados referentes:

- às mortes decorrentes de intervenção policial, com indicação de data, hora e local do fato, unidade responsável e indicação dos, em tese, autores (cargo/patente, nome completo, unidade, perfil sociodemográfico), número do registro da ocorrência, dados da vítima (nome completo, número de CPF/RG, perfil sociodemográfico), armas utilizadas e números de disparos realizados - em tal situação, o envio individual se daria no prazo de 24 horas, bem como, mensalmente, o compilado dos casos relatados e outros posteriormente localizados ou com óbitos registrados após o encerramento das ocorrências;
- às lesões corporais perpetradas por agentes de segurança pública, a partir do uso da força na atuação dos agentes públicos, com indicação de data, hora e local do fato, unidade responsável e indicação dos, em tese, autores (cargo/patente, nome completo, unidade, perfil sociodemográfico), número do registro da ocorrência, dados da vítima (nome completo, número de CPF/RG, perfil sociodemográfico), armas utilizadas e números de disparos realizados;
- ao uso da força por agentes de segurança pública, com descrição dos casos concretos e indicação de servidores e civis envolvidos.

e) Sistemas de alerta prévio e programas de acompanhamento de policiais envolvidos

em ocorrências de letalidade policial

A implementação de sistemas de alerta prévio internamente nas instituições de segurança pública permite a identificação de policiais em processo de escalada de condutas violentas e o seu direcionamento a treinamentos operacionais, ou mesmo, o desligamento das instituições.

Assim, um sistema de alerta precoce, constituído de dados sobre denúncias, uso da força, reprimendas de superiores e disparos de arma de fogo pode ser uma ferramenta propícia para a identificação de indivíduos em processo de escalada de condutas violentas e o seu direcionamento a treinamentos de reciclagem, ou mesmo, o desligamento da instituição. Também seria uma ferramenta interessante para permitir a visualização de padrões de ações violentas em unidades específicas, possibilitando uma atuação mais direcionada.

Por sua vez, além do sistema de alerta prévio, os programas de apoio e acompanhamento a policiais envolvidos em ocorrências de letalidade policial podem também impactar positivamente as instituições. Os programas, quando implementados, oportunizam um acompanhamento multidisciplinar de policiais envolvidos em ocorrências mais complexas e com maior grau de uso de força, como aquelas em que os agentes de segurança figurarem como autores de infrações penais que resultem em morte de civis, risco de vida ou ameaça à integridade física em razão da natureza das atividades desempenhadas.

Ademais, tais programas objetivam o atendimento multidisciplinar de policiais envolvidos, dando atenção às situações de risco, apoio imediato quando da ocorrência dos fatos, acompanhamento médico/psicológico, avaliação de necessidade de mudança de atividades exercidas, com destaque para a necessária previsão de acompanhamento e serviços de orientação aos policiais e seus familiares no caso de vitimização policial. Neste ponto, tanto os sistemas de alerta prévio quanto os programas de apoio e acompanhamento possibilitariam maior ciência institucional quanto às formas de atuação de policiais recorrentes em eventos que envolvem uso de força, seja na atuação policial como também em situações cotidianas, impedindo, inclusive a constituição de carreiras e trajetórias criminais no âmbito das instituições de segurança pública.

2.1. O controle externo da atividade policial com foco preventivo

O controle externo da atividade policial visa assegurar que a atuação das forças policiais se dê em conformidade com a lei, em respeito aos direitos humanos e observando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Mais do que a correção de desvios e a responsabilização por condutas ilícitas, esse controle deve assumir um caráter preventivo, estratégico e contínuo, voltado a evitar a ocorrência de abusos e a promover a melhoria da qualidade da atividade policial. Nos termos do art. 3º da Resolução CNMP nº 279/2023, o objetivo é manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados, fomentando a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança, em prol da persecução penal e do interesse público.

Seu caráter preventivo se manifesta pela atuação anteriormente à prática do ato ou à execução da atividade policial, mediante a análise criteriosa de dados, relatórios, indicadores e informações estratégicas. Tal perspectiva permite que o Ministério Público atue não apenas como fiscal, mas como agente indutor de mudanças organizacionais e culturais, contribuindo para a eficácia e o aperfeiçoamento das práticas policiais.

Nesse contexto, a atuação preventiva deve ser capaz de criar, no âmbito das corporações policiais, uma cultura institucional de responsabilidade, transparência e comprometimento com a legalidade. A ideia de controle não se limita à repressão ou à punição de irregularidades, ela também envolve a promoção da transparência institucional, a participação social no acompanhamento das políticas de segurança e a modificação substancial de comportamentos.

A dimensão preventiva busca antecipar riscos, corrigir falhas estruturais e induzir boas práticas nas corporações policiais, utilizando instrumentos como a análise permanente de indicadores (letalidade, abordagens, uso de armas, cumprimento de mandados), a participação em programas de capacitação e a expedição de recomendações que resultem em mudanças estruturais. Para tanto, cabe ao Ministério Público realizar acompanhamento rotineiro das políticas de segurança, com ações conjuntas com corregedorias, conselhos e órgãos policiais, prevenindo a escalada da violência e consolidando uma cultura de respeito aos direitos humanos, tal qual previsto no próprio Manual do Controle Externo da Atividade Policial do CNMP.

Como se nota, o controle preventivo se alinha ao conceito de *accountability*, que pressupõe transparência, fiscalização e responsabilização das instituições policiais. Exsurge, nesse contexto, o Ministério Público como guardião da legalidade e dos direitos fundamentais, capaz de induzir mudanças culturais e institucionais. A CIDH reforça que a prevenção da violência policial é obrigação estatal derivada de tratados internacionais, devendo ser cumprida por meio de mecanismos internos (corregedorias) e externos (Ministério Público e sociedade civil).

Esse controle, entretanto, também deve considerar que policiais podem ser vítimas de abusos institucionais, como condições precárias de trabalho e violação de seus próprios direitos, o que, por sua vez, impacta diretamente o tratamento dispensado a detidos e abordados. A abordagem deve ser holística, envolvendo diálogo constante entre o Ministério Público e as forças de segurança, a fim de identificar dificuldades e criar soluções conjuntas. A Resolução CNMP nº 279/2023 reforça o caráter integrativo dessa atuação, destacando a importância da cooperação e da legitimidade para a efetividade do controle.

Para viabilizar essa abordagem, o Ministério Público pode lançar mão de inspeções regulares, visitas a delegacias, análise de boletins e inquéritos; expedição de recomendações técnicas; participação em conselhos e fóruns; promoção de capacitações conjuntas com enfoque em direitos humanos e combate ao racismo estrutural; monitoramento de tecnologias como câmeras corporais (*bodycams*) e sistemas de rastreamento; e defesa de programas de saúde mental voltados aos policiais, prevenindo o adoecimento ocupacional.

Reitera-se aqui o que se reconheceu no caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, demonstrando que o

controle externo não deve se limitar à punição de abusos já consumados, mas deve operar de forma proativa, exigindo mecanismos de atuação anterior ao conflito, inspeções regulares, coleta de dados, recomendações técnicas e cooperação institucional contínua. Em outras palavras, o caso tornou claro que a prevenção, a supervisão e a transparência são essenciais para evitar a repetição destes eventos e garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

2.1.1. O Ministério Público como indutor de mudanças culturais nas corporações

A segurança pública, pilar estrutural de todo Estado Democrático de Direito, enfrenta no Brasil desafios multifacetados e complexos. Entre os inúmeros atores que integram o sistema de justiça criminal e de segurança, a polícia desenvolve um papel crucial na manutenção da ordem e paz social. Entretanto, a eficácia de sua atuação não se restringe somente à capacidade operacional, mas também à sua adequação aos princípios democráticos. Nesse contexto, o *design* organizacional policial emerge como um elemento determinante, influenciando diretamente a maneira como a instituição interage com a sociedade e com os demais órgãos do Estado.

O Ministério Público, por sua vez, detém uma posição primordial nesse cenário. Detentor de prerrogativas constitucionais que lhe são caras, sua qualificação lhe confere *status* de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possuindo o órgão ministerial um potencial transformador, que lhe permite atuação como indutor de mudanças culturais nas instituições policiais.

A relevância de debater o papel do Ministério Público como incentivador de mudanças culturais nas corporações reside no entendimento de que a transformação de uma instituição originada em tradições e hierarquias não ocorre apenas por meio de reformas legislativas ou administrativas. É imperioso perceber que o controle externo, exercido de forma estratégica e propositiva, possibilita catalisar mudanças significativas e benéficas, promovendo uma polícia ainda mais cidadã, transparente e alinhada com as atuais demandas sociais.

Nesse sentido, faz-se necessário analisar o papel do Ministério Público como agente de transformação cultural e social, indutor de boas práticas dentro das corporações, bem como averiguar os desafios inerentes a essas mudanças.

Dito isso, não é demais destacar que o controle externo surge a partir da previsão constitucional, representando um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Essa disposição não é meramente formal, mas sim um reconhecimento da necessidade de fiscalização e acompanhamento das forças policiais por um órgão independente, garantindo a legalidade e a moralidade de suas ações. A natureza jurídica desse controle é complexa. Não se trata de uma subordinação hierárquica, mas sim de um controle final, que visa garantir uma atividade policial dentro dos parâmetros de um Estado Democrático.

Nesse contexto, o controle externo efetivado pelo Ministério Público complementa e auxilia o controle interno praticado pelas corregedorias das próprias instituições de segurança pública. Enquanto o controle externo tem uma perspectiva mais ampla, voltada para a defesa dos interesses da sociedade e a garantia da legalidade, o controle interno, tão importante quanto, objetiva desenvolver a disciplina e a conduta dentro da corporação. Ambos, por fim, almejam uma polícia responsável e transparente.

A par dos limites de atuação do Ministério Público, sua possibilidade para atuar junto às corporações é ampla, de tal modo que emerge a possibilidade de induzir práticas internas e operacionais convergindo com uma cultura organizacional que se coaduna cada vez mais com os direitos humanos e as perspectivas da sociedade. A *cultura organizacional*, neste contexto, deve ser entendida como a reunião de crenças, valores, normas e práticas compreendidas pelos seus integrantes, que moldam sua atuação junto ao público externo. No que diz respeito às Polícias Militares, historicamente, sua formação derivou de hierarquia e disciplina. Tais valores, que são de suma importância para o exercício da atividade policial, principalmente quando pautados no uso da força, incita uma atualização de identidade frente às novas necessidades sociais. Não se busca incitar a ruptura dos referidos valores, mas adequar a atuação policial frente às novas ânsias e mudanças sociais.

Diante da cultura organizacional policial e dos desafios inerentes às suas mudanças, o Ministério Público detém instrumentos catalisados para tanto, indo além da sua tradicional função de fiscalização e repressão. Uma atuação coordenada e estratégica possibilita que o Ministério Público induza a polícia a adotar práticas internas e operacionais mais humanizadas e transparentes.

Nesse sentido, a presença habitual do Ministério Público nos ambientes policiais, o fortalecimento das ouvidorias, os diálogos institucionais, seminários, oficinas, recomendações, termos de parcerias, a revisão na elaboração de protocolos de atuação, cursos de capacitação tendo como eixo temático os direitos humanos, formação continuada, todos estes são mecanismos preventivos e permissivos, que possibilitam essa mudança de paradigma cultural da corporação. Basilar também é a atuação do Ministério Público para criação e implementação de políticas públicas voltadas ao combate da criminalidade e à promoção da justiça social.

Não menos importante para a externalização dessa atuação policial mais próspera perante a sociedade civil, a partir da atuação do Ministério Público como indutor de mudanças culturais no exercício do controle externo da atividade policial, é o incentivo ao cuidado da saúde mental dos agentes militares. Isso porque a manutenção da ordem pública intrinsecamente está ligada a situações de alto risco que impactam direta e significativamente a saúde mental dos agentes de segurança pública.

A própria natureza da profissão, por si só, atrai riscos, gerando uma exposição continuada a situações de estresse. Diante da complexidade e dos desafios relacionados à criação de um ambiente emocional seguro dentro das corporações, é que a atuação ministerial se mostra imprescindível, objetivando instigar, também nesse aspecto, uma mudança cultural interna, tal como o fortalecimento de programas de apoio psicológico institucional, a capacitação dos comandos para identificar e lidar com problemas de saúde mental, o incentivo ao

autocuidado e a promoção de políticas de bem-estar organizacional.

Dito isso, já é possível perceber que a atuação do Ministério Público na indução de mudanças culturais nas corporações tem gerado resultados positivos, ainda que o processo seja contínuo. A efetividade dessas intervenções pode ser percebida em diferentes níveis, desde a alteração de procedimentos internos até a melhoria da relação entre a polícia e comunidade.

A partir das boas práticas adiante indicadas, é possível perceber que parcerias têm sido firmadas entre o Ministério Público e a Polícia Militar para realização de cursos e seminários tendo como tema o uso gradual da força, a forma de abordagem a grupos vulneráveis, a importância da preservação da cena do crime e o uso de câmeras corporais, a fim de garantir a transparência na atuação da polícia. Tais ações contribuem para a implementação de uma cultura policial fundamentada na legalidade e limitadora de abusos.

É importante destacar que o processo de mudança do *design* organizacional não está imune a desafios e resistência. Muitas vezes a falta de recurso e o rodízio de pessoal são empecilhos que dificultam a consolidação da implementação das boas e inovadoras práticas. Não só isso, mas a própria essência da atividade policial pode se tornar um fator complicador, já que o confronto com a criminalidade e situações de risco podem favorecer o desenvolvimento de resistência ao novo. Para superar eventuais dificuldades, a atuação do Ministério Público exige persistência e coordenação, por meio do diálogo construtivo e da promoção de parcerias com as instituições policiais e a comunidade.

Para solidificar essa atividade, faz-se necessário investir na formação continuada dos membros do Ministério Público, capacitando-os para compreender as nuances da cultura policial e para elaborar estratégias de abordagens mais eficazes. O conhecimento aprofundado sobre a realidade das corporações militares, suas rotinas, seus desafios e suas potencialidades, é essencial para uma atuação propositiva e efetiva. Além disso, o incentivo à construção ou ao fortalecimento de canais de comunicação abertos, a realização de reuniões periódicas e a criação de grupos de trabalho conjuntos ajudam a identificar problemas e criar soluções.

A utilização de dados e tecnologia também são instrumentos importantes na busca de identificar padrões positivos e negativos. Com estas referências, é possível monitorar o impacto e direcionar as ações futuras. É imperioso destacar, ainda, a necessidade de publicação de dados detalhados sobre uso da força policial e a participação da sociedade em conselhos de segurança. Entre outras indicações para atualização de identidade cultural da Polícia Militar, merecem destaque aquelas com ênfase em mediação de conflitos, implementação de disciplinas sobre racismo estrutural e gênero nos cursos de formação, e estágios em comunidades vulneráveis.

O fato é que a busca por mudanças de paradigma na segurança pública e o papel da sociedade civil são vetores cruciais para o futuro. A segurança pública não deve ser vista apenas como uma questão policial, mas sim como um direito fundamental que exige a participação de todos. O Ministério Público, neste contexto, ao atuar como incentivador de mudanças culturais, contribui para a construção de instituições policiais ainda mais democráticas e cidadãs, reafirmando seu papel social e humano.

2.2. A integração como atuação preventiva pelo Ministério Público

Como se nota, a integração entre o Ministério Público e as forças policiais deve ser entendida como instrumento fundamental de atuação preventiva, voltada à redução de riscos de violações de direitos humanos e à melhoria da eficiência institucional.

Mais do que a fiscalização *a posteriori*, cabe ao Ministério Público fomentar canais permanentes de diálogo, troca de informações e definição de protocolos conjuntos de atuação, de modo a alinhar a atividade policial aos parâmetros constitucionais e convencionais. A integração permite que o Ministério Público antecipe potenciais situações de abuso, proponha ajustes nas políticas públicas e estimule a adoção de práticas transparentes e responsáveis, fortalecendo a legitimidade da atuação policial e reduzindo a possibilidade de responsabilização internacional do Estado brasileiro.

2.2.1. Noções gerais sobre a integração com as forças de segurança

A integração entre Ministério Público, forças de segurança e demais órgãos do sistema de justiça decorre diretamente do texto constitucional: de um lado, a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos (art. 144), impondo coordenação entre os entes policiais; de outro, cabe ao Ministério Público exercer o controle externo dessa atividade (art. 129, VII), devendo adotar providências efetivas para apurar qualquer ato de violência policial e zelar pela atuação isenta das corporações. A Resolução CNMP nº 310/2025 reforça esse mandamento ao permitir que os órgãos ministeriais requisitem, no mínimo trimestralmente, relatórios operacionais às instituições previstas no art. 144 da Constituição Federal, criando um fluxo permanente de informações que fundamenta o acompanhamento e a responsabilização.

A já referida Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024, que instituiu a Ouvidoria de Combate à Violência Policial, converte a integração em política administrativa obrigatória: compete à nova Ouvidoria promover o diálogo entre todas as unidades do Ministério Público e as demais instituições de segurança, estabelecendo parcerias voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência estatal. Esse canal especializado aproxima sociedade, órgãos de controle e corporações policiais, favorecendo que, em eventuais casos de abuso, sejam dadas respostas céleres, independentes e transparentes.

A lógica subjacente é trabalhar preventivamente: identificar padrões de nulidade ou uso excessivo da força, alinhar procedimentos antes das ocorrências e monitorar resultados de maneira contínua - metodologia

que parte do levantamento empírico de falhas, transforma-as em módulos formativos conjuntos e retroalimenta os protocolos operacionais, assegurando atuação integrada e baseada em evidências.

2.2.1.1. Estruturação de ações formativas conjuntas

A Resolução CNMP nº 310/2025, em seu art. 7º, determina que Escolas Superiores, Centros de Estudos e Centros de Apoio mantenham cursos permanentes “*de acordo com os protocolos e princípios*” de investigação de violações praticadas por agentes do Estado, com apoio da Unidade Nacional de Capacitação. Complementarmente, a Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024 encarrega a Ouvidoria de promover a integração entre todas as unidades ministeriais e os órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal, assegurando diálogo contínuo e especializado. Juntas, essas normas transformam a capacitação integrada de membros do Ministério Público e dos servidores das forças de segurança em política pública obrigatória, destinada a prevenir abusos, qualificar provas e proteger direitos fundamentais.

Para que essa política produza resultados concretos, um dos pontos de partida pode ser um diagnóstico compartilhado das principais falhas que ensejaram nulidades ou comprometeram a legitimidade das atuações dos agentes de segurança pública e, como consequência, da prestação jurisdicional – especialmente os tópicos mais sensíveis, como a falta de fundada suspeita em abordagens, ingresso domiciliar sem urgência comprovada, reconhecimento pessoal irregular, quebras na cadeia de custódia e, especialmente, uso abusivo da força estatal.

O levantamento desses dados pode ser a base para a estruturação de ações formativas conjuntas interinstitucionais. Para delimitar melhor a base de dados das ações, sugere-se a utilização de peças ou expedientes policiais, decisões judiciais e relatórios operacionais, que permitem estruturar formações ancoradas em evidências empíricas, dirigidas exatamente aos problemas que se repetem no cotidiano policial. Ao substituir percepções genéricas por dados concretos, cria-se uma base comum de dados e de entendimentos e, como consequência, um sentido de corresponsabilidade entre todos os agentes: Promotores de Justiça, Delegados, policiais, peritos e demais servidores dos órgãos do sistema de justiça e segurança pública.

Definido o diagnóstico, é possível transformar cada deficiência em módulo temático que combina fundamentos normativos, jurisprudência vinculante e exercícios práticos – inclusive análise coletiva de casos reais. A própria Resolução CNMP nº 310/2025 facilita mecanismos de acompanhamento de operações e a requisição periódica de boletins e sindicâncias, que podem servir como documentação para alimentar as articulações de alinhamento conjuntas, reforçando o vínculo entre teoria e prática. Ações interinstitucionais, que reúnem integrantes do Ministério Público e das polícias, favorecem uma linguagem comum, reduzem conflitos de interpretação e consolidam uma cultura institucional voltada à prevenção, e não apenas à reação.

É possível, inclusive, adotar sistemática itinerante de oficinas regionais. Após o mapeamento

estatístico dos dados de cada região, a realização de ações formativas regionais possibilita a reunião de representantes de todas as corporações e do Ministério Público local e incentiva o debate horizontal, dissipando assimetrias de informação e consolida a confiança mútua necessária para a adoção de protocolos unificados, que posteriormente são monitorados por indicadores comuns, por meio do fomento ao diálogo interinstitucional.

Finalmente, a efetividade dessa formação conjunta também depende de avaliação periódica de impacto. Indicadores como diminuição de decisões de nulidade, aumento do percentual de flagrantes homologados e queda nos registros de lesões corporais ou mortes decorrentes de intervenção policial podem ser coletados nas regiões em que são realizadas estas ações, permitindo sua análise dentro de um contínuo ciclo pedagógico. Caso os números revelem persistência de falhas, novos ajustes retornam imediatamente ao currículo, o que corrobora uma lógica de melhoria contínua que as experiências empíricas apontam como essencial para tornar o aprendizado vivo e o caráter preventivo da ação verdadeiramente assertivo.

Dessa forma, a estruturação de ações formativas conjuntas converte-se em instrumento estratégico para alinhar procedimentos, fortalecer a confiança entre instituições e assegurar atuação policial eficiente, proporcional e respeitosa aos direitos humanos.

2.2.1.2. Avaliação de protocolos operacionais com base em jurisprudência

Com o intuito de corroborar com as ações formativas conjuntas, tem-se a avaliação detalhada permanente dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), que consiste em inventariar os protocolos que regem as fases mais sensíveis da atividade policial, notadamente: as abordagens pessoal e veicular; o ingresso em domicílio; o reconhecimento de pessoas; o emprego de força letal e preservação de vestígios – e confrontá-los, item a item, com a jurisprudência vinculante dos Tribunais Superiores. Assim, cada baliza jurisprudencial funciona como critério de aderência: se o protocolo local não contemplar, por escrito, posições consolidadas, impõe-se sua revisão.

Após o cotejo normativo, como forma de complementar a avaliação, sugere-se a procedência da verificação empírica das atuações policiais por meio da análise das imagens de câmeras corporais dos agentes policiais e das estatísticas sobre lesões ou mortes decorrentes de intervenção policial em cada região. Essa etapa possui o condão de validar se o texto protocolar operacional é, de fato, obedecido no cotidiano operacional das corporações.

A partir da análise dos materiais obtidos, eventuais inconsistências devem ensejar a formulação de planos de ações conjuntas, com caráter corretivo, prazos e indicadores de cumprimento (por exemplo, metas em percentual de abordagens registradas em vídeo em localidades que possuem o instrumento de registro disponível). Esses mesmos indicadores devem retornar ao ciclo de avaliação institucional, permitindo aferir, em

relatórios semestrais, a evolução do nível de conformidade jurídica dos POPs e a correspondente redução de nulidades processuais e de letalidade.

Dessa forma, o exame sistemático – fundamentado em precedentes e lastreado em evidências colhidas das próprias corporações – transforma-se em ferramenta contínua de aperfeiçoamento institucional, assegurando que a prática operacional permaneça alinhada ao ordenamento jurídico e aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, especialmente voltados à primazia pelo respeito aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

2.3. Saúde mental dos agentes de segurança pública

Ao tratar sobre a temática de controle externo em um viés preventivo, é indissociável a temática relacionada às políticas públicas de saúde mental das forças de segurança pública.

Referida temática constitui elemento fundamental para o adequado exercício da função policial e, consequentemente, para a efetividade do controle externo exercido pelo Ministério Público. A atividade policial, por sua natureza, expõe os profissionais a situações de alto estresse, violência e traumas, fatores que podem comprometer tanto o bem-estar individual quanto a qualidade do serviço prestado à sociedade.

O fundamento constitucional para tal preocupação encontra-se uma vez mais no art. 144 da Constituição Federal, que estabelece a segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Ademais, o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Carta Magna, estende-se aos servidores públicos, incluindo os agentes de segurança.

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelece a saúde como direito fundamental do ser humano, cabendo ao Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Tal dispositivo abrange, inequivocamente, os profissionais de segurança pública, que devem ter acesso a políticas específicas de saúde mental, adequadas às particularidades de sua atividade profissional.

Logo, a implementação efetiva de políticas de saúde mental para as forças de segurança pública apresenta reflexos diretos na prevenção de condutas inadequadas, excessos e violações de direitos humanos. Agentes com adequado suporte psicológico tendem a apresentar maior capacidade de discernimento, controle emocional e tomada de decisões assertivas em situações críticas.

Sob a perspectiva do controle externo, a existência de programas estruturados de saúde mental constitui instrumento preventivo de fundamental importância. O Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais, logra fomentar e fiscalizar a implementação de tais políticas, reconhecendo sua função estratégica na prevenção de irregularidades e na promoção da eficiência dos serviços policiais. Isto porque a ausência ou insuficiência de políticas de saúde mental adequadas pode resultar em comprometimento

da capacidade operacional dos agentes, aumento de afastamentos por transtornos psiquiátricos, elevação dos índices de suicídio entre os profissionais e, consequentemente, prejuízos à qualidade dos serviços de segurança pública prestados à população.

Portanto, a articulação entre políticas de saúde mental e controle externo preventivo da atividade policial revela-se medida de racionalidade administrativa e eficiência na gestão pública, contribuindo simultaneamente para a proteção dos direitos dos servidores e para o aprimoramento dos serviços de segurança pública oferecidos à sociedade.

2.3.1. Conceito de saúde mental

Em que pese não haver uma definição oficial, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), saúde mental representa “*um estado de bem-estar mental que permite às pessoas lidar com os momentos estressantes da vida, desenvolver todas as suas habilidades, aprender e trabalhar bem e contribuir para a melhoria de sua comunidade*”.

Da leitura do referido conceito, verifica-se uma amplitude em relação ao que se entende por saúde mental, não estando associado a uma ausência de doenças mentais. Ao contrário, trata-se de definição holística, associada a uma abordagem sistêmica.

Essa abordagem interligada é evidenciada por Assis, Azevedo e Choucair (2024, p. 277)²²:

[...] saúde mental é um termo utilizado para descrever o equilíbrio emocional (esforços para atingir a resiliência psicológica) entre os desejos internos e subjetivos e as exigências ou vivências externas, podendo-se dizer, então, que a saúde mental é um estado de bem-estar emocional e psicológico, mediante o qual o indivíduo é capaz de poder utilizar as suas habilidades emocionais e cognitivas, funções sociais e de responder às solicitações da vida cotidiana.

Com base na fundamentação apresentada, depreende-se que a conceituação de saúde mental adotada pela OMS transcende o paradigma biomédico tradicional, incorporando uma perspectiva multidimensional que abrange aspectos psicológicos, sociais e funcionais do indivíduo.

A definição sistêmica proposta pelos doutrinadores citados corrobora essa interpretação ampliativa ao estabelecer a saúde mental como resultante do equilíbrio dinâmico entre fatores internos e externos, evidenciando que sua preservação e promoção demandam intervenções integradas que considerem não apenas a ausência de patologias, mas também o desenvolvimento pleno das capacidades humanas e a inserção social efetiva.

²² ASSIS, F. A. S.; AZEVEDO, L. M.; CHOUCAIR, B. dos S. Saúde mental dos servidores das forças de segurança pública – um debate necessário também para o Ministério Público. *Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública*. 2024.

Tal entendimento possui relevância jurídica significativa, notadamente para a implementação de políticas públicas de saúde mental e para a interpretação de direitos fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana e ao bem-estar psicossocial.

2.3.2. Legislação nacional sobre saúde mental dos profissionais de segurança pública

Ao analisar o texto constitucional, em seu art. 7º, inciso XXII, há a determinação de que “*são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*”.

Partindo do pressuposto constitucional e da rotina dos agentes de segurança pública, mostra-se necessário o estabelecimento de redução de riscos por intermédio de normas de saúde, que, neste caso específico, refere-se à saúde mental.

Para isso, é necessário conhecer as normas legais que disciplinam a temática em nosso ordenamento jurídico.

Inicialmente, tem-se a Lei nº 14.531, de 10 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a implementação de ações de assistência social, a promoção da saúde mental e a prevenção do suicídio entre profissionais de segurança pública e defesa social, e institui as diretrizes nacionais de promoção e defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública e defesa social.

A Lei nº 14.531/2023 constitui marco legislativo na proteção da saúde mental dos profissionais de segurança pública, alterando substancialmente as Leis nº 13.675/2018 (Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social) e nº 13.819, de 26 de abril de 2019 (Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio). O texto normativo estabelece ações de assistência social, promoção da saúde mental e prevenção do suicídio entre profissionais de segurança pública e defesa social, ampliando o Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública (Programa “Pró-Vida”) e incorporando diretrizes específicas para o atendimento psicossocial dessa categoria profissional. A norma institui mecanismos de prevenção primária, secundária e terciária, abrangendo desde campanhas educativas até acompanhamento especializado para casos de risco.

No tocante à saúde mental, a legislação estabelece dispositivos específicos que incluem acompanhamento psicológico regular, programas de atenção para uso e abuso de álcool e outras drogas, organização de rede de cuidado para diagnóstico precoce de situações de risco e acompanhamento psicológico para profissionais que tenham se envolvido em ocorrências de risco e experiências traumáticas. A lei determina ainda a criação de espaços de escuta, capacitação para identificação de casos de risco, incorporação da notificação de casos de ideação suicida no Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica e implementação de políticas de

prevenção, apoio e tratamento para dependência química, configurando sistema abrangente de proteção à saúde mental dos agentes de segurança pública.

A inclusão do Pró-Vida materializa-se por meio dos arts. 9º-A a 9º-D, inseridos na estrutura da Lei nº 13.675/2018, estabelecendo marco regulatório específico para a promoção da saúde mental e qualidade de vida dos profissionais de segurança pública. O programa encontra fundamento constitucional no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal) e no direito fundamental à saúde (art. 6º da Constituição Federal).

O Pró-Vida tem por escopo a implementação de ações voltadas à prevenção, à identificação precoce e ao tratamento de transtornos mentais, bem como a redução de índices de suicídio entre os profissionais de segurança pública. O programa estrutura-se mediante diretrizes que contemplam capacitação de gestores, criação de protocolos de atendimento especializado e desenvolvimento de campanhas de conscientização.

A norma estabelece competência concorrente entre União, Estados e Municípios para execução do programa, respeitadas as respectivas atribuições constitucionais em matéria de segurança pública. A coordenação nacional incumbe ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com participação dos demais entes federativos na implementação local.

A alteração legislativa representa avanço na tutela dos direitos fundamentais dos profissionais de segurança pública, reconhecendo as especificidades da atividade e a necessidade de amparo institucional adequado à preservação da saúde mental desta categoria profissional.

Outro ato normativo que versa sobre a temática é o Decreto nº 11.107, de 29 de junho de 2022, o qual altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para dispor sobre o Programa “Pró-Vida”. O Decreto nº 11.107/2022 teve por escopo conferir maior densidade regulatória ao programa, estabelecendo quatro eixos fundamentais de implementação: (i) saúde biopsicossocial, compreendendo ações de atenção à saúde com integração sistêmica das dimensões biológica, psicológica e social mediante diferentes abordagens terapêuticas; (ii) saúde ocupacional e segurança no trabalho, abrangendo ações de promoção da saúde e proteção dos profissionais, bem como o desenvolvimento dos aspectos estruturais e gerenciais do ambiente laboral; (iii) mecanismos de proteção, constituindo instrumentos voltados à garantia da dignidade e à proteção dos profissionais em situações de vulnerabilidade e violação de direitos, limitantes de sua capacidade de atendimento às necessidades fundamentais; e (iv) valorização profissional, englobando ações orientadas para a promoção da dignidade, realização e reconhecimento profissional, com impacto na cultura e no clima organizacional.

Já o Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social para o período 2021-2030. Da análise de suas ações estratégicas, consta do item 10:

Aperfeiçoar as atividades de segurança pública e defesa social por meio da melhoria da capacitação e da valorização dos profissionais, do ensino e da pesquisa em temas finalísticos e correlatos. Para a sua

consecução, deverão necessariamente ser observados, no mínimo, os seguintes quesitos, sem prejuízo de outras atividades exercidas em conformidade com os objetivos estabelecidos pelo art. 6º da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social:

[...]

j. Fortalecer o Programa Nacional de Qualidade de Vida dos Profissionais de Segurança Pública - Pró-vida e os demais programas relacionados à valorização desses profissionais, no intuito de elaborar, implementar, apoiar, monitorar e avaliar projetos que contribuam com o aumento da qualidade de vida, saúde biopsicossocial, moradia, assistência social e proteção.

Outro ato normativo que versa sobre saúde mental é a Lei nº 13.819/2019, a qual institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.

Em uma análise, verifica-se que a Lei nº 14.531/2023 alterou o art. 3º da Lei nº 13.819/2019, acrescendo-lhe parágrafo único, com a seguinte redação:

A Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio deverá assegurar, no curso das políticas e das ações previstas, recortes específicos direcionados à prevenção do suicídio dos integrantes das carreiras policiais previstas no § 3º do art. 27, no inciso IV do *caput* do art. 51 e no inciso XIII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e dos órgãos referidos no art. 9º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Já a Lei nº 14.735/2023, Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis, representa um marco legislativo na organização e estruturação das carreiras policiais civis no Brasil. Entre as diversas inovações trazidas pela norma, destaca-se o art. 17, inserido na Seção X, que trata especificamente das Unidades de Saúde destinadas aos policiais civis e seus dependentes.

O referido artigo estabelece uma autorização legislativa aos Estados e ao Distrito Federal e Territórios para a criação de unidades de saúde específicas para policiais civis, seus dependentes e pensionistas. A redação do dispositivo é clara ao delimitar tanto os beneficiários quanto o escopo dos serviços a serem prestados.

O art. 17 especifica os tipos de assistência a serem prestados pelas unidades de saúde: ambulatorial, clínica, psicológica, psiquiátrica e terapêutica. Esta enumeração, embora não exaustiva, evidencia a compreensão legislativa acerca das necessidades específicas da categoria policial civil.

A menção expressa aos serviços psicológicos e psiquiátricos é particularmente relevante, considerando as peculiaridades da atividade policial e seus impactos na saúde mental dos profissionais. A atividade policial, por sua natureza, expõe os servidores a situações de alto estresse, violência e risco, demandando cuidados especializados em saúde mental.

Considerando as mesmas situações relacionadas à rotina de trabalho, a Lei nº 14.751/2023, Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e

dos Territórios, estabeleceu, em seu art. 18, que são garantias das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, bem como de seus membros ativos e veteranos da reserva remunerada e reformados, entre outras: “*XIII – assistência médica, psicológica, odontológica e social para o militar e para os seus dependentes, na forma da lei do ente federado.*”

No tocante às Forças Armadas, a Portaria GM-MD nº 131, de 11 de janeiro de 2024, dispõe sobre a criação do Programa de Prevenção e Vigilância em Saúde Mental das Forças Armadas (PPVSMFA) no âmbito do Ministério da Defesa. A finalidade é o desenvolvimento de intervenções que contribuam para o aumento da informação e da percepção aos transtornos mentais e comportamentais em militares da ativa, conforme definidos pela Classificação Internacional de Doenças (CID) da OMS, mediante a formação de um banco de dados unificado para o acompanhamento epidemiológico. O ato normativo estabelece diretrizes, atribuições e competências específicas para implementação de política pública voltada à prevenção e vigilância em saúde mental no âmbito militar, criando estrutura de governança por meio do COPREVISAM e definindo responsabilidades entre os diversos órgãos envolvidos.

2.3.3. A escalada dos índices de suicídios entre os agentes de segurança pública

“*PMs morreram mais por suicídio do que por confronto na folga e por confronto em serviço*”. A frase que leva à reflexão vem do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024 e revela um quadro preocupante da escalada dos índices de suicídios cometidos por agentes de segurança pública.

Segundo o referido estudo, a taxa de suicídios de policiais civis e militares da ativa cresceu 26,2% no ano de 2023 no país. Ademais, o suicídio entre a categoria é quase oito vezes maior do que entre a população em geral.

Já o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025 revela que “*a saúde mental dos policiais precisa estar na centralidade das políticas de segurança pública*”, em que pese, segundo o referido estudo, “*os dados apresentados este ano mostram que de 2023 para 2024 houve uma redução no total das mortes policiais no Brasil, tanto por confronto em serviço e fora de serviço, quanto por suicídio. A diminuição foi ainda maior na taxa de suicídios, que apresentou uma variação de -8% de 2023 para 2024 - de 137 mortes para 126*”.

Segundo o referido documento, os índices de suicídio tiveram diminuição de 2023 para 2024, mas isso não deve afastar o cuidado em analisar tais dados, pois “*a quantidade de suicídios desses profissionais vem aumentando de maneira mais ou menos constante desde 2018, primeiro ano da série histórica analisada*”.

Ao apresentar os índices por estados da Federação, o Anuário chama atenção para a diferença de comportamento entre os estados quanto à variação das taxas.

Embora o país tenha registrado uma redução de 8% nos casos de suicídio de policiais, dez estados apresentaram aumentos expressivos nos registros de autoextermínio. Sendo eles: Distrito Federal (400%), Alagoas (200%), Ceará (100%), Paraíba (100%), Paraná (100%), Sergipe (100%), Bahia (66,7%), Santa Catarina (50%), Mato Grosso do Sul (33,3%) e Rio Grande do Sul (33,3%). Por outro lado, as maiores reduções foram observadas no Amazonas (-75%), no Pará (-66,7%) e em Mato Grosso (-60%)²³.

Todos esses dados descritos pelos Anuários Brasileiros de Segurança Pública de 2024 e de 2025 revelam um quadro preocupante de adoecimento mental dos agentes de segurança pública, decorrente da alta exposição ao estresse e ao trauma²⁴.

Outro estudo sobre o tema consiste no Boletim de Notificações sobre Mortes Violentas Intencionais Autoprovocadas e Tentativas de Suicídio entre Profissionais de Segurança Pública no Brasil, elaborado pelo Instituto de Prevenção, Pesquisa e Estudos em Suicídio (IPPEs) e publicado em 2024, o qual apresenta dados oriundos de fontes oficiais e extraoficiais²⁵.

Segundo esse estudo, no período compreendido entre 2018 e 2023, registrou-se o óbito por suicídio de 821 profissionais da segurança pública em atividade, distribuídos da seguinte forma: 57% correspondentes a policiais militares; 19%, policiais civis e das perícias técnicas; 13%, policiais penais; 4%, bombeiros militares; 4%, profissionais das forças federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Políticas Penais); e 3%, guardas municipais das capitais.

Ademais, no mesmo período temporal, verificou-se o suicídio de 226 profissionais inativos, 85% dos quais pertenciam à categoria de policiais militares.

O IPPEs realizou pesquisa qualitativa do fluxo de mortalidade e condições de trabalho em corporações de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e apontou que, com base nas informações disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, no Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), 41% dos pedidos de afastamento do trabalho são por motivo de saúde mental; já na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), o percentual de afastamentos por motivos de saúde mental corresponde a 29% do total de licenças médicas deferidas; e, por sua vez, na Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro (SEAP), tal percentual alcança 26% dos afastamentos concedidos.

Marina Rezende Bazon (*apud* Ozima, 2024), do Departamento de Psicologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP), da USP, relaciona que o aumento desses índices é multideterminado, pois os agentes de segurança pública “estão em constante contato com vários fatores de estresse, como mazelas e contradições sociais, extrema violência, sobrecarga e condições precárias de trabalho,

23 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 5 ago. 2025.

24 Cf. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>
25 Cf. <https://ippesbrasil.com.br/wp-content/uploads/2024/09/Boletim-IPPEs-2024-v05.pdf>

que criam um cenário difícil para esse profissional²⁶”.

Ocorre que esses índices, apesar de revelarem dados preocupantes, não refletem os dados reais, tendo em vista os casos de subnotificação. Segundo Assis, Azevedo e Choucair (2024, p. 277), “entre todos os dados coletados para o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, os de vitimização, que englobam os números de suicídios de policiais, seguem sendo os mais precários, junto com violência contra a população LGBTQIA+ e pessoas desaparecidas”.

A ausência de dados fidedignos acerca das MVI de agentes policiais em atividade, sejam ocorridas durante o exercício funcional, em período de folga ou por meio de conduta autoprovocada, constitui óbice significativo à formulação de políticas públicas eficazes (Miranda, 2016)²⁷. Tal lacuna informacional compromete a capacidade estatal de desenvolver estratégias adequadas ao enfrentamento da problemática e de implementar medidas de acolhimento direcionadas aos profissionais que, mesmo apresentando comprometimento da saúde mental, permanecem no exercício de suas funções em contato direto com a coletividade, o que pode representar um risco tanto a sua integridade física, quanto à de terceiros.

Ademais, a cultura organizacional predominante nas instituições de segurança pública, fundamentada no princípio do “sigilo oficial”, constitui obstáculo adicional ao acesso público às informações quando a matéria versa sobre casos de suicídio. Tal prática institucional, embora possa encontrar justificativa na proteção da intimidade dos servidores e de suas famílias, resulta na opacidade dos dados estatísticos essenciais para a compreensão da dimensão do fenômeno e para a elaboração de políticas públicas baseadas em evidências. A invocação sistemática do sigilo como fundamento para a restrição informacional impede não apenas o controle social democrático, mas também compromete a possibilidade de desenvolvimento de estratégias preventivas e de suporte adequadas à realidade enfrentada pelos profissionais da área.

2.3.4. O mito do profissional herói e seus impactos na saúde mental dos agentes de segurança pública

A problemática da saúde mental dos profissionais de segurança pública tem emergido como questão de relevância crescente no contexto das políticas públicas brasileiras, particularmente diante dos indicadores alarmantes de adoecimento psíquico, comportamento suicida e transtornos mentais verificados nessa categoria profissional, conforme discorrido em tópico anterior.

Entre os múltiplos fatores que contribuem para esse cenário preocupante, destaca-se de forma

26 OZIMA, L. Suicídio é a maior causa de morte entre policiais no Brasil. *Jornal da USP*. Atualidades, Ribeirão Preto, 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/suicidio-e-a-maior-causa-de-morte-entre-policiais-no-brasil/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

27 MIRANDA, D. *Por que policiais se matam? Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

particular o “mito do profissional herói” ou “*ethos guerreiro*”, uma construção cultural profundamente arraigada que permeia tanto a formação quanto o exercício profissional dos agentes de segurança pública.

O “mito do profissional herói” constitui uma construção ideológica que estabelece padrões comportamentais e expectativas que comprometem significativamente o bem-estar psicológico dos profissionais, criando barreiras para o reconhecimento de suas limitações humanas e para a busca por cuidados de saúde mental adequados. Esta construção manifesta-se por meio de uma lógica belicista e maniqueísta que acompanha os policiais ao longo de toda sua trajetória profissional, sendo responsável pela viabilização da imagem do policial como guerreiro e herói, o que paradoxalmente inviabiliza sua condição de trabalhador e até mesmo sua humanidade, permitindo assim toda sorte de sacrifícios pessoais e profissionais sob a justificativa da suposta vocação heroica²⁸.

O mito do herói faz-se presente de forma emblemática em um dito popular que circula entre os policiais brasileiros para caracterizar a relação com o trabalho: “Missão dada é missão cumprida”. E isso produz no policial um perfil profissional caracterizado pela inflexibilidade e pelo perfeccionismo extremo. Essa condição de rigidez psicológica acaba sendo cristalizada no adoecimento emocional, que, em suas manifestações mais graves, pode conduzir à ideação suicida, ao planejamento da própria morte e, em casos extremos, ao suicídio consumado. A incapacidade de aceitar falhas ou limitações pessoais, derivada da internalização do mito heroico, impede que estes profissionais desenvolvam estratégias saudáveis de enfrentamento das adversidades inerentes à função.

O paradigma heroico revela-se inadequado para a gestão contemporânea da segurança pública, criando expectativas irrealistas e perpetuando condições laborais prejudiciais à saúde mental dos profissionais. A manutenção deste paradigma compromete tanto o bem-estar individual dos agentes quanto a eficácia do sistema de segurança pública como um todo.

A contraproposta apresentada por especialistas²⁹ na área fundamenta-se no princípio relativamente simples em sua conceituação, embora complexo em sua implementação: o policial, como gestor da segurança, deve começar por cuidar de sua própria segurança. A organização policial e a sociedade devem garantir a proteção dos agentes de segurança pública não apenas por motivos de justiça, mas também de eficácia operacional. Os policiais que se sintam seguros, adequadamente protegidos e equipados, serão significativamente mais capazes de prover segurança à população do que aqueles que vivem em constante temor pela própria vida.

A reformulação paradigmática deve partir do reconhecimento fundamental de que os profissionais de segurança pública são, primordialmente, seres humanos dotados de limitações, necessidades e vulnerabilidades.

28 Essa ideia heroica de sacrifícios, de “dar a vida pela profissão”, como aponta Juliana Martins, psicóloga e coordenadora do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, junto ao *ethos guerreiro* (França, 2016, p. 65), ou *ethos policial* (Bordin, 2020, p. 120), contribuem para o adoecimento mental de muitos policiais. Apud Assis, Azevedo e Choucair (2024, p. 277).

29 SILVEIRA, R. A. da; MEDEIROS, C. R. de O. O herói-envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo. v. 10, n. 2, 134-153, ago./set. 2016.

Esta compreensão constitui pressuposto essencial para o desenvolvimento de políticas efetivas de cuidado à saúde mental. A transformação paradigmática exige reformulação abrangente dos processos formativos, incluindo a desconstrução gradual do mito heroico, a incorporação de conteúdos sobre saúde mental e autocuidado, o desenvolvimento de competências de enfrentamento saudável do estresse e a promoção de cultura organizacional que valorize a busca por ajuda profissional.

A segurança coletiva não pode ser obtida negligenciando a segurança dos agentes da lei, sob a justificativa cruel de sua suposta vocação para o heroísmo. A implementação efetiva de políticas de cuidado à saúde mental deve contemplar programas de prevenção primária, secundária e terciária, protocolos de identificação precoce de transtornos mentais, serviços especializados de atendimento psicológico e psiquiátrico, e programas de reabilitação e reintegração profissional.

2.3.5. Acompanhamento por profissionais de saúde mental

A natureza da função exige dos profissionais de segurança pública o enfrentamento cotidiano de cenários traumáticos, pressão social, responsabilidade civil e criminal por suas ações, além da necessidade de tomada de decisões rápidas em contextos de extrema tensão. Esta realidade impõe a necessidade de reflexão sobre a adequação das políticas públicas de saúde mental direcionadas a estes profissionais, especialmente no que se refere à insuficiência do modelo reativo tradicionalmente adotado pelas corporações policiais brasileiras.

Esse modelo tradicional fundamenta-se na prestação de assistência psicológica apenas após a ocorrência de eventos críticos, configurando uma abordagem eminentemente reativa, que se revela manifestamente insuficiente por diversos aspectos técnicos e jurídicos. A limitação temporal desta abordagem é evidente, uma vez que a intervenção posterior ao evento traumático não impede o desenvolvimento de transtornos psicológicos, limitando-se à tentativa de mitigação de danos já instalados. Esta sistemática demonstra ineficácia preventiva, pois a ausência de acompanhamento regular impede a identificação precoce de fatores de risco e vulnerabilidades individuais, comprometendo a possibilidade de intervenções preventivas efetivas.

O comprometimento da efetividade operacional constitui consequência direta desta abordagem inadequada, considerando que profissionais com saúde mental comprometida apresentam redução da capacidade de discernimento, aumento da propensão ao uso excessivo da força e diminuição da qualidade do atendimento ao cidadão. A literatura especializada³⁰ demonstra que a exposição crônica a situações de estresse sem o devido acompanhamento psicológico pode resultar em desenvolvimento de transtorno de estresse pós-traumático, síndrome de *burnout*³¹, depressão e ansiedade, com impactos significativos na vida pessoal e

30 GARCIA, M. L. A importância da saúde mental para os policiais militares: estratégias e cuidados na profissão. *Revista Integrar*, v. 2, n. 1, e024003, 2024 - ISSN:2525-9784. Disponível em: <https://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/integrar/issue/archive>. Acesso em: 5 jul. 2025.

31 NEY, M. S. C. J. Estresse em combate: uma análise dos casos [de] síndrome de *burnout* nos

profissional dos agentes.

A fundamentação jurídica para implementação de programas de acompanhamento psicológico preventivo encontra respaldo na própria Constituição Federal, que estabelece, em seu art. 7º, inciso XXII, o direito fundamental à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Embora direcionado inicialmente aos trabalhadores celetistas, o princípio da isonomia previsto no art. 5º, *caput*, e o dever estatal de proteção à saúde, estabelecido no art. 196, estende essa garantia aos servidores públicos.

A Carta Magna também consagra o princípio da eficiência administrativa no art. 37, *caput*, o qual impõe ao Estado a obrigação de organizar seus serviços de forma a garantir a melhor prestação possível, objetivo que não pode ser alcançado sem a adequada proteção à saúde mental dos profissionais que executam as atividades estatais.

No âmbito internacional, o Brasil é signatário da Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, que estabelece a obrigatoriedade de adoção de medidas preventivas para proteção da saúde dos trabalhadores, incluindo aspectos psicosociais. A referida convenção foi ratificada pelo ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, e, posteriormente, consolidada pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

Ademais, a efetividade do acompanhamento psicológico preventivo requer sua integração sistemática aos programas de capacitação profissional, considerando que a formação técnica deve ser complementada pelo desenvolvimento de competências emocionais essenciais para o exercício adequado da função policial. O desenvolvimento de habilidades de gestão emocional, resiliência e enfrentamento de situações críticas constitui elemento fundamental para a atuação profissional adequada, contribuindo para a redução de riscos tanto para os próprios agentes quanto para os cidadãos que dependem de seus serviços.

O acompanhamento psicológico durante os processos formativos permite a identificação precoce de profissionais com maior vulnerabilidade ao desenvolvimento de transtornos psicológicos, possibilitando intervenções preventivas específicas e direcionadas. Esta abordagem proativa contribui para a criação de uma cultura organizacional que valoriza o cuidado mental como elemento fundamental da eficiência operacional, desconstruindo o estigma tradicionalmente associado ao cuidado psicológico nas corporações policiais e promovendo um ambiente de trabalho mais saudável e produtivo.

No tocante ao estigma relacionado ao cuidado psicológico, principalmente tendo em vista o mito do policial herói, ainda há muita resistência entre os agentes de segurança pública ao tratamento de saúde mental. Essa resistência decorre do fato de serem vistos como fracos, como violadores do pacto de “missão dada é missão cumprida”, com o risco de afastamento das funções e de perda do porte de arma, entre outros fatores.

Por isso, medidas que fortaleçam a saúde mental de forma preventiva são indispensáveis, profissionais de saúde da Marinha do Brasil durante o combate à COVID-19. Disponível em: https://www.repositorio.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/845321/1/005%20CPREM2021_TESEFINAL_CMG%20MD%20M%C3%A3%94NICA%20COSTA.pdf. Acesso em: 5 jul. 2025.

principalmente atreladas aos cursos de formação e capacitação. Assim, as instituições de segurança pública institucionalizam políticas de saúde mental, afastando o estigma da busca posterior ao fato pelos próprios agentes de saúde.

Outra medida que repele esse estigma são as iniciativas de acompanhamento psicológico de forma telepresencial e por instituições que não pertencem aos quadros dos órgãos de segurança pública. Em nossa realidade brasileira, há projetos que implementam essa sistematica e serão tratados em tópico posterior específico, a fim de difundir as boas práticas já adotadas.

2.3.6. Tutela coletiva de segurança pública pelo Ministério Público e a inclusão de programas de saúde mental em planos

A Resolução CNMP nº 278/2023 figura como importante marco normativo para a atuação do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública, criando fundamentos jurídicos sólidos para a fiscalização de políticas públicas voltadas à saúde mental dos órgãos de segurança pública. A análise da interligação entre essa resolução e o papel ministerial na efetivação de tais políticas revela a amplitude das atribuições conferidas à instituição e a necessidade de uma compreensão integrada das questões de segurança pública.

A definição de tutela coletiva de segurança pública prevista no art. 1º transcende as atribuições tradicionais do Ministério Público na área criminal. O § 1º estabelece expressamente que “*a tutela coletiva de segurança pública não se limita às atribuições do Ministério Público na área criminal*”, criando uma competência ampla que abrange o monitoramento e fiscalização de todas as políticas estatais relacionadas à segurança pública, incluindo aquelas voltadas ao bem-estar e à saúde mental dos agentes de segurança.

As diretrizes estabelecidas no art. 2º da resolução fornecem fundamento direto para a atuação ministerial na área de saúde mental dos órgãos de segurança pública. O inciso I determina a “*atuação institucional coordenada, transversal e planejada de fomento e fiscalização de políticas de segurança pública*”, o que necessariamente engloba as políticas de saúde ocupacional e mental dos servidores. O inciso VIII estabelece a “*atuação voltada à efetivação de uma segurança cidadã, consistente no conjunto de práticas e estratégias destinadas à proteção comunitária e ao exercício da cidadania*”, conceito que pressupõe agentes de segurança pública psicologicamente saudáveis e aptos para o exercício de suas funções.

Particularmente relevante é o inciso IX do art. 2º, que estabelece a “*compreensão integrada de segurança pública que abranja, além da repressão à criminalidade, o monitoramento e a fiscalização de ações positivas e negativas do Estado*”. Esta disposição confere ao Ministério Público competência para fiscalizar não apenas as ações repressivas, mas também as políticas de promoção do bem-estar dos agentes de segurança,

incluindo programas de saúde mental, prevenção ao suicídio, tratamento de transtornos decorrentes do exercício profissional e políticas de qualidade de vida.

O art. 4º determina, ainda, que cada ramo e unidade do Ministério Público deve normatizar a distribuição e os limites das atribuições de tutela coletiva de segurança pública, designando órgão específico para coordenar diversas atividades. O inciso I estabelece a necessidade de coordenação na elaboração de diagnósticos e no monitoramento e fiscalização das políticas de segurança pública, o que inclui a avaliação da existência, da adequação e da efetividade de programas de saúde mental. O inciso IV determina o desenvolvimento de planos de atuação e projetos executivos com análise de resultados mensurados por metas e indicadores, criando a obrigação de se estabelecer parâmetros objetivos para avaliação das políticas de saúde mental.

A seção III da resolução, que trata das atividades de tutela coletiva, estabelece, no art. 5º, que tais atividades “reúnem ações de diagnóstico, monitoramento e fiscalização de políticas de Estado, de forma planejada, consistente e continuada”. O inciso II determina como finalidade a “observância da legalidade, eficácia e eficiência da atuação estatal”, enquanto o inciso III estabelece o “respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis”. A ausência ou inadequação de políticas de saúde mental para os agentes de segurança pública constitui violação aos direitos fundamentais à saúde e à dignidade humana, ensejando a atuação ministerial.

O art. 6º da resolução estabelece que a elaboração de diagnósticos deve observar a consolidação e análise de dados provenientes dos sistemas gerenciados pelos órgãos de segurança pública e do monitoramento das políticas que impactem nas atividades finalísticas do Ministério Público. Esta disposição cria a obrigação de coleta e análise de dados relacionados à saúde mental dos agentes, incluindo índices de afastamento por transtornos psicológicos, casos de suicídio, efetividade dos programas de apoio psicológico e impacto das condições de trabalho na saúde mental.

O art. 7º estabelece pontos de atenção para o monitoramento e a fiscalização das políticas, destacando-se o inciso VII, que determina expressamente a “conexão da política de segurança pública com outras políticas, como as de educação, saúde, moradia, entre outras”. Esta disposição fornece fundamento direto e inequívoco para a atuação ministerial na fiscalização de políticas de saúde mental, reconhecendo a interdependência entre segurança pública e saúde.

A resolução também estabelece, no art. 8º, que o Ministério Público deve colaborar com a formulação, a apresentação e a implementação dos planos municipal, estadual e nacional de segurança pública previstos na Lei nº 13.675/2018. O inciso I determina a identificação da compatibilidade das metas dos planos com as orientações legais e constitucionais, o que inclui a verificação da adequação das políticas de saúde mental às normas constitucionais e aos tratados internacionais de direitos humanos.

Portanto, a Resolução CNMP nº 278/2023 estabelece competência ampla e fundamentada para a atuação do Ministério Público na tutela coletiva de políticas públicas de saúde mental dos órgãos de segurança

pública. Esta competência decorre da interpretação sistemática dos dispositivos que estabelecem conceito amplo de tutela coletiva, diretrizes de atuação integrada, obrigação de monitoramento da eficiência estatal e necessidade de conexão entre políticas públicas. A atuação ministerial nesta área configura-se como dever institucional fundamentado constitucionalmente e nos marcos normativos internacionais de proteção aos direitos humanos, devendo ser exercida mediante os instrumentos extrajudiciais e judiciais adequados para garantir a efetivação de políticas públicas eficazes e o respeito aos direitos fundamentais dos agentes de segurança pública.

2.4. Aproximação com as corregedorias das forças de segurança

O Estado detém o monopólio do uso da força, de modo que somente ele, por meio de seus agentes, pode legitimamente utilizar a coerção física para manutenção da ordem e da segurança dos cidadãos. No entanto, para a garantia dos direitos e liberdades de uma sociedade democrática, é essencial a existência eficaz de mecanismos de controle, prevenindo-se a prática de condutas abusivas e violadoras do ordenamento jurídico, possibilitando a correção de ilegalidades, a responsabilização dos agentes e a transparência de atuação para a sociedade.

A necessidade de controle de uso da força estatal remonta à Antiguidade, nas civilizações romana e grega, que já regulamentavam as ações das autoridades. No entanto, foi a partir da Idade Moderna, com o Iluminismo e as teorias de contrato social, que a necessidade de controle de uso da força estatal foi ganhando forma. Com a evolução histórica, notadamente após as graves violações das Guerras Mundiais, a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e a institucionalização das polícias, o controle do uso da força passou a ser um dos pilares da democracia.

Nessa linha, em nosso ordenamento jurídico, as forças de segurança são alvos de controle externo de sua atividade, exercido pelo Ministério Público, nos termos do art. 129, VII, da Constituição Federal, e de controle interno, realizado pelas respectivas corregedorias, na forma de leis e regulamentos existentes.

As corregedorias são os órgãos internos responsáveis pela fiscalização dos órgãos de segurança e seus agentes, com a função precípua de zelar pela legalidade e disciplina, procedendo à apuração de irregularidades, mediante a instauração de procedimentos disciplinares, além de realização de ações fiscalizatórias e de auditorias, resultando no aprimoramento da atividade policial.

A Lei nº 13.675/2018, que disciplina a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e institui o SUSP, ao tratar do controle interno, previu que aos órgãos de correição, que devem ser dotados de autonomia no exercício de suas competências, caberá o gerenciamento e a realização dos processos e procedimentos de apuração e de responsabilidade funcional, por meio de sindicância e processo administrativo disciplinar, e a proposição de

subsídios para o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos de segurança pública e defesa social.

Antes mesmo disso, a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, já previa em seu art. 13, I, o controle interno a ser exercido por corregedorias, órgãos próprios, permanentes e autônomos, com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, cuja existência e funcionamento é obrigatória nas guardas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores e em todas que utilizarem armas de fogo, para apuração de infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro.

As Leis nº 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis) e nº 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios) previram os órgãos correcionais nas estruturas básicas das respectivas polícias, com autonomia em suas atividades, cuja finalidade é a prática de atos de controle interno, a prevenção, a orientação, a fiscalização e o zelo pela qualidade do serviço policial, com atuação preventiva e repressiva nas ocorrências de infrações disciplinares e penais praticadas por seus servidores no exercício da função.

Com o mesmo desenho, tramita atualmente no Senado, sob o nº 4.637/2024, projeto legislativo que institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Penais, em cujo texto encontra-se a previsão de corregedoria autônoma, com objetivo de realização de controle interno, correição, orientação e de garantia da qualidade e avaliação do serviço policial, com atuação tanto preventiva quanto repressiva nas infrações disciplinares cometidas por seus servidores no exercício da função.

As corregedorias da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal estão previstas no Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. O texto prevê, em seus arts. 56 e 57, competência da primeira para, entre outras ações, dirigir, planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar a atividades de correição, disciplina e assuntos internos, orientar na interpretação e no cumprimento da legislação, da doutrina e dos entendimentos jurisprudenciais, apurar as infrações cometidas por servidores, assim como propor atos normativos.

Já em relação à segunda, o decreto estabelece, no art. 62, competência para dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de acompanhamento e monitoramento da conduta dos servidores e dos procedimentos relativos à correição e à disciplina, instauração, análise e instrução dos procedimentos administrativos disciplinares no âmbito de sua competência, implementação das diretrizes para as ações de correição, incentivo às ações regionais de prevenção a práticas de condutas funcionais irregulares e orientação e implementação das diretrizes nacionais para a rede de correição e disciplina.

Possuindo escopo semelhante, com objetivo de assegurar que a atividade policial seja pautada pela legalidade, pela efetividade e pelo respeito aos direitos humanos, tanto de forma preventiva como repressiva, os órgãos de controle externo e interno podem buscar aproximação, sem perder a autonomia e independência, para agir, quando possível, de forma colaborativa, complementar ou mesmo integrada.

Dentre as formas de atuação dos órgãos do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e das corregedorias dos órgãos de segurança pública, podem ser citadas as seguintes:

a) Compartilhamento de informações e dados

A troca de informações entre os órgãos de controle sobre denúncias recebidas, sindicâncias instauradas, processos disciplinares e seus resultados, notícias de fato, representações, entre outros, pode ajudar a identificar, de maneira mais sistemática, padrões de comportamento, históricos de múltiplas denúncias em relação a uma mesma unidade policial ou servidor, áreas de risco, fornecendo maiores subsídios para as tomadas de decisões e outras intervenções de natureza preventiva ou repressiva. Ademais, muitas vezes a mesma conduta configura infração disciplinar e ilícito penal, mas este último não é encaminhado ao Ministério Público para o devido processamento da ação penal, exaurindo-se na seara administrativa, o que seria evitado. Para tanto, o ideal seria o desenvolvimento de um fluxo de comunicação entre as instituições, preferencialmente eletrônico, com alimentação frequente e geração de dados analíticos que possam canalizar a atenção preventiva dos órgãos para determinados setores ou agentes.

b) Capacitação e treinamentos conjuntos

A realização de cursos, workshops, seminários e outras atividades formativas que envolvam os membros do Ministério Público e das corregedorias, com abordagens sobre as atribuições do controle externo e interno sobre a atividade policial, assim como sobre matérias pertinentes, a exemplo de direitos humanos, uso da força, abordagens policiais, racismo, política de gênero, entre outros temas, fortalecem a cultura da legalidade e previnem desvios dos agentes de segurança, conscientizando-os sobre responsabilização, por meio do alinhamento de boas práticas.

c) Manuais de atuação e protocolos operacionais

A atividade policial envolve a rápida tomada de decisões, na maioria das vezes sob pressão do risco, sem possibilidade de análise detida do caso ou consulta às instâncias superiores, ocasionando, certas vezes, resultados desastrosos. A partir da repetição de casos que chegam aos órgãos de controle, é possível detectar situações de erro repetitivas e vulnerabilidades, as quais devem ser utilizadas para fomentar o aperfeiçoamento de padrões operacionais a serem seguidos nas ocorrências previstas.

d) Notas técnicas e recomendações

A abordagem integrada de determinadas situações que simultaneamente possam ser alvo de controle interno e externo é medida que fortalece a atuação de ambos os órgãos. O uso estratégico e comedido de recomendações pode relacionar-se às deficiências verificadas em práticas de policiamento, abordagens, cumprimento de diligências, procedimentos de investigação e medidas de prevenção de abusos. As notas técnicas podem esclarecer interpretações legais e orientar sobre melhores práticas, contribuindo para uma atuação mais

eficaz e responsável das forças de segurança e a higidez da persecução penal livre de causas de nulidade.

e) Atuação conjunta em visitas e inspeções a estabelecimentos policiais

A Resolução CNMP nº 279/2023, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, prevê que o órgão do Ministério Público, após a realização das visitas aos estabelecimentos policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, poderá solicitar a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento das medidas apontadas como necessárias. No entanto, nada impede que a ação conjunta ocorra durante a realização das visitas, imprimindo maior rigor e controle, sobretudo em estabelecimentos cronicamente problemáticos, notadamente porque o órgão ministerial não tem atribuição para intervenção em falhas disciplinares eventualmente detectadas.

f) Acompanhamento diferenciado de certos casos

Em alguns casos envolvendo notícias de excessos na ação policial, notadamente nos que tenham como resultado letalidade, o acompanhamento concomitante pelas duas unidades de controle (externo e interno) tende a assegurar maior transparência e celeridade, compartilhando de eventuais elementos probatórios angariados, em prol do esclarecimento do ocorrido.

g) Realização de reuniões periódicas

O diálogo permanente entre os membros do Ministério Público e as corregedorias dos órgãos de segurança pública pode acarretar o desenvolvimento de estratégias, o alinhamento de atuação e trocas de experiências que resultem em maior efetividade das ações de controle preventivo e repressivo, no âmbito de suas atribuições. A aproximação do Ministério Público com as corregedorias dos órgãos de segurança imprime maior efetividade dos controles interno e externo, prevenindo e reduzindo ilegalidades, oferecendo transparência de ações e resultados, possibilitando a melhoria do serviço público e da persecução penal, o que gera maior confiança da sociedade nas instituições policiais e no Ministério Público.

2.5. Atuação do Ministério Público junto aos Conselhos de Segurança

Os Conselhos de Segurança são colegiados com representantes de várias instituições e órgãos relacionados com a segurança pública e da sociedade civil, com caráter consultivo, sugestivo e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social.

A segurança pública foi estabelecida pelo constituinte originário, no art. 144 da Constituição Federal,

como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Na mesma linha, a Lei nº 13.675/2018, que instituiu o SUSP e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, previu a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública de todos os entes federados, de forma articulada com a sociedade, com finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Com o viés de integração interinstitucional e comunitário, dentre os princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destacam-se a participação e o controle social, elencando-se entre suas diretrizes a participação social nas questões de segurança pública e a colaboração do Ministério Público na elaboração de estratégias para alcance dos objetivos da referida política, conforme previsão dos arts. 4º, VII, e 5º, XIV e XVI, da Lei nº 13.675/2018. No entanto, há que ser observado que, além de colaborador, o Ministério Público foi previsto legalmente como integrante da composição dos conselhos, consoante o art. 21, III, da legislação referenciada.

A referida lei dispôs que o SUSP seria integrado pelos órgãos de segurança pública previstos na Constituição Federal e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, os quais atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. Como integrantes estratégicos do SUSP, ao lado da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social devem ser criados no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta legislativa dos chefes dos Poderes Executivos, congregando representantes com poder decisório na estrutura governamental, para o exercício do acompanhamento dos integrantes operacionais do SUSP – órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal, institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, Secretaria Nacional de Segurança Pública, secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Secretaria Nacional de Política sobre Drogas, agentes de trânsito, guarda portuária e polícia legislativa.

Os órgãos colegiados podem recomendar providências legais às autoridades competentes, além de propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, objetivando a prevenção e a repressão à violência e à criminalidade.

O acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social considerará, entre outros, aspectos relacionados com as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes, o atingimento das metas previstas na Lei nº 13.675/2018, o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias, assim como o grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida.

A avaliação das políticas de segurança pública e defesa social será feita com a participação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social.

Entre as finalidades do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social está a contribuição para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, sendo previsto que os demais entes federados devem elaborar e implantar os seus planos correspondentes, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. Com esse parâmetro orçamentário e também sob a ótica de que se trata de espaço de participação popular e controle social, é interessante que o Ministério Público exerce a fiscalização sobre a criação e o funcionamento dos Conselhos de Segurança.

Logo, observa-se, os Conselhos de Segurança Pública são órgãos colegiados integrantes estratégicos do SUSP em todas as esferas federativas, dos quais o Ministério Público é componente, na condição de conselheiro, sendo imperioso que ocupe o seu espaço na governança participativa das políticas públicas de segurança pública e defesa social.

Inclusive, trata-se de uma seara formal de controle social e interinstitucional sobre a atividade policial, permitindo a formulação de políticas, com planejamento estratégico que considere as necessidades e peculiaridades de cada ente federado, bem como o acompanhamento de atuação das forças de segurança, do ponto de vista da legalidade e da eficiência, bem como a repressão de abusos e a promoção de responsabilização.

Há que se pontuar também que a representação interinstitucional e da sociedade civil, com reuniões periódicas, facilita a articulação e a colaboração para a resolução de questões de segurança pública, ao permitir a rápida troca de informações e ações coordenadas com resultados potencializados.

A participação efetiva nos Conselhos de Segurança por parte do Ministério Público, notadamente pela sua missão constitucional de defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, e ainda pela função de exercício de controle externo da atividade policial, é uma forma de contribuir para o fortalecimento e a efetividade das políticas de segurança e promoção de direitos dos cidadãos. Para uma atuação mais efetiva do Ministério Público nesses Conselhos, figuram como aspectos estratégicos:

- **Participação regular e frequente:** é importante que o órgão ministerial verifique a regularidade de constituição do Conselho e a vigência dos mandatos, e zele pelo comparecimento às reuniões, para a devida representatividade institucional.
- **Proatividade:** a efetiva participação nos debates, inclusive com a propositura de pautas relevantes, construídas com base nas demandas relacionadas à segurança pública que chegam ao conhecimento ministerial a partir da ouvidoria, notícias de fato, processos, divulgação de dados relacionados à criminalidade, entre outros.
- **Capacitação dos membros do Conselho:** a oferta de palestras e cursos para os membros dos Conselhos, sobretudo para os representantes da sociedade civil, relacionados à legislação e outros temas que tenham pertinência temática com a segurança pública pode ser útil para uma abordagem mais qualitativa por parte do colegiado.

- **Fiscalização qualificada:** o acompanhamento das metas, a fiscalização de orçamentos públicos e convênios, o monitoramento da execução dos planos e projetos aprovados, a exigência de transparência dos gestores públicos e a utilização de dados estatísticos promovem maior efetividade às políticas de segurança pública.
- **Promoção de diálogo interinstitucional:** o Ministério Público pode assumir a postura de articulador entre os diversos órgãos e representantes da sociedade integrantes do Conselho de Segurança, mediando conflitos e construindo consenso para a execução das políticas de segurança e defesa social.
- **Atuação preventiva:** a partir da experiência com a realidade local, o membro do Ministério Público pode identificar vulnerabilidades e necessidades da região e propor a adoção de protocolos operacionais visando a melhoria na qualidade da atividade policial e evitando episódios de ilegalidade.
- **Atuação repressiva:** a partir de situações que cheguem ao conhecimento do representante do Ministério Público quando de seu assento no Conselho de Segurança Pública e que não sejam solucionadas nessa instância de controle social e colegiado, é possível a adoção de providências no âmbito ministerial, com a instauração de procedimentos extrajudiciais que podem resultar na expedição de recomendações, celebração de termos de ajustamento de conduta, manejo de ações civis públicas, entre outros.

Com a participação efetiva nos Conselhos de Segurança, o Ministério Público ocupa um espaço fundamental na formulação das políticas de segurança pública e defesa social e contribui para um sistema de segurança e justiça mais eficaz.

2.6. Demais instrumentos de atuação preventiva pelo Ministério Público

Além da integração, outros instrumentos devem ser explorados pelo Ministério Público em sua missão preventiva. Destaca-se, conforme o caso, a adoção de uma estratégia que leve em conta a possibilidade de usar, simultaneamente ou não, recomendações, instauração de procedimentos administrativos de acompanhamento da atividade policial, realização de inspeções e visitas técnicas, celebração de termos de ajustamento de conduta e a promoção de capacitações conjuntas com as forças de segurança. Tais instrumentos, quando utilizados de forma estratégica, potencializam o fomento de uma cultura de conformidade e de respeito aos direitos fundamentais, funcionando como mecanismos pedagógicos que fortalecem controle social e *accountability* institucional.

2.6.1. O fomento ao planejamento operacional na atuação das forças policiais

O planejamento operacional é vetor de racionalidade, segurança e legalidade nas ações policiais e deve ser continuamente incentivado e fiscalizado pelo Ministério Público. Na condição de órgão incumbido do controle externo da atividade policial, o Ministério Público verifica a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados e, de forma proativa, integra-se às forças de segurança para induzir mudanças organizacionais e consolidar protocolos baseados em direitos humanos, proporcionalidade e eficiência. Esse papel indutor compreende a emissão de recomendações, a realização de reuniões técnicas e a pontuação de fluxos interinstitucionais, de modo a prevenir riscos operacionais e reduzir a letalidade.

Como diretriz, o Ministério Público pode fomentar que os planejamentos operacionais formalizem, por exemplo:

- I - objetivos mensuráveis e compatíveis com a ordem jurídica;
- II - responsabilidades por camadas de comando, com cadeia de decisão clara;
- III - matriz de riscos e medidas de mitigação, incluindo planos de contingência;
- IV - fluxos de comunicação com protocolos de checagem;
- V - regras de progressividade do uso da força, priorizando meios não letais e técnicas de negociação;
- VI - planos de proteção a terceiros e a grupos vulneráveis;
- VII - logística para atendimento pré-hospitalar e remoção; e
- VIII - mecanismos de avaliação pós-ação com indicadores de desempenho e de direitos.

Incorporados aos POPs e às ordens de operação, esses elementos têm o potencial de fomentar uma cultura de planejamento como condição de legitimidade e eficiência. Essa atuação é coerente com padrões internacionais que determinam que operações policiais sejam planejadas e controladas para reduzir ao mínimo os riscos de lesões e mortes, privilegiando métodos não violentos sempre que possível. Ao induzir a adoção desses parâmetros, o Ministério Público fortalece a gestão de riscos e a prestação de contas das corporações policiais perante a sociedade.

Para qualificar o fomento, o Ministério Público pode assegurar acesso a registros e dados relevantes ao planejamento e à avaliação – como imagens de câmeras corporais, geolocalização de viaturas e protocolos internos – e realizar visitas ordinárias e extraordinárias a unidades policiais, a fim de aferir rotinas, fluxos, condições materiais e aderência a protocolos. Esse arranjo permite antecipar gargalos, propor correções de desenho organizacional, padronizar aprendizados dentro das forças e fortalecer a transparência do planejamento frente a resultados e impactos.

2.6.2. Incentivo ao uso de tecnologias de controle (câmeras corporais, GPS etc.)

É inegável que a segurança pública no Brasil emerge de um campo desafiador e complexo. O processo adaptativo das polícias é marcado por uma trajetória histórica inserida num contexto político-social de cada período. Esse desenrolar histórico impõe mudanças no modelo policial.

A progressão de um policiamento tradicional para um modelo tecnologicamente assistido é uma transição necessária, complexa, muitas vezes silenciosa, mas não menos impactante. O escopo maior é o aumento da eficiência, a promoção da transparência e o fortalecimento da confiança comunitária nas forças de segurança. Tudo isso objetivando a garantia e o respeito aos direitos do cidadão.

Nesse sentido a modernização das polícias tem sido incentivada por uma convergência de fatores, desde a demanda social por maior responsabilidade corporativa, passando pela exigência de uma efetiva transparência na atuação até a necessidade de otimização dos recursos públicos. Dito isso, o Ministério Público ganha importância não apenas como um executor, mas como um indutor de políticas públicas.

Não é rara a resistência corporativa para mudanças espontâneas no que diz respeito à implementação de tecnologias nas atividades policiais. É nesse vácuo que a intervenção ministerial se torna primordial; atuando de maneira proativa e preventiva, é possível incentivar o uso de ferramentas tecnológicas nas forças de segurança pública.

Routineiramente conhecido por sua função fiscalizatória e titular da ação penal, o órgão ministerial expande seu escopo funcional utilizando seus instrumentos constitucionais, tais como recomendações, termos de ajustamento, diálogos institucionais, cursos de capacitação, audiências públicas, ações civis, entre outros, para fomentar a adoção de tecnologias de controle, câmeras corporais, GPS, sistema de monitoramento pelas Polícias Militares, drones e *software* de análise de dados.

A legitimidade do Ministério Público para agir como fomentador no uso de tecnologias pelas Polícias Militares, encontra sólido respaldo no art. 129 da Constituição Federal, quando da previsão do controle externo da atividade policial. Essa prerrogativa-ônus não se limita a uma conduta reativa, mas engloba uma visão sistêmica, preventiva e proativa do *Parquet*.

Desta feita, a atuação do Ministério Público como incentivador do uso de tecnologias de controle pode ser observada em inúmeras situações. Em Santa Catarina, o Ministério Público fomentou a adoção pelo governo do uso das câmeras corporais. O sucesso restou demonstrado numa redução de mais de 60% (sessenta por cento) no uso da força. Tais resultados levaram à expansão do programa.

No estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público, convergindo com a Defensoria Pública e movimentos sociais, influenciou nas decisões tomadas no âmbito da ADPF nº 635. A Suprema Corte, no referido caso paradigmático, determinou a elaboração de um plano para a redução da letalidade policial, que incluía, como

medida central, a adoção de câmeras corporais e GPS.

Outro exemplo de sucesso ocorreu no estado de São Paulo a partir do debate instigado pelo Ministério Público. Houve, então, a implementação do Programa “Olho de Vidro”, projeto relacionado ao uso de câmeras corporais. Por meio de recomendações e investigações, somando-se a participação ativa no debate junto à comunidade, o MPSP auxiliou na construção e na conscientização sobre a necessidade do uso da ferramenta, cujos resultados refletiram na queda considerável da letalidade policial.

Ressalta-se, ainda, o emprego de inteligência artificial (IA) como mecanismo de policiamento mais proativo e perspicaz, permitindo aprimorar tomadas de decisão. Desde a análise preditiva de infrações, permitindo alocar recursos de maneira eficiente, até a utilização de algoritmos objetivando otimizar a utilização de viaturas, direcionando efetivo para áreas com maior risco de delitos futuros. O uso da IA permite uma mudança comportamental, de tal modo que a polícia sai de uma esfera reativa para a antecipatória.

Além disso, a IA tem se conjugado a outros avanços tecnológicos, como a Internet das Coisas (*Internet of Things* - IoT). Câmeras de vigilância com reconhecimento de placas, por exemplo, utilizam IA para identificar veículos produtores de crime, em tempo recorde, acionando a central de segurança. O impacto da IA não se restringe à atividade-fim do policiamento, estendendo-se à formação dos agentes de polícia. Plataformas de ensino adaptativo podem usar a IA para personalizar o treinamento de cada policial. O sistema aponta dificuldades e facilidades dos agentes, sugerindo conteúdos, atividades e simulações específicas para cada peculiaridade. Isso torna a formação mais efetiva e personalizada, garantindo que o policial desenvolva as melhores competências para sua atuação.

Esses exemplos permitem a seguinte constatação: o Ministério Público atua como um “agente de *accountability*”, identificando falhas no sistema de segurança pública e induzindo o Estado a adotar soluções que favoreçam a transparência e o controle. Além disso, a atuação ministerial é imprescindível e importante, a fim de garantir a continuidade dessas políticas, que, não raras vezes, enfrentam resistências.

Apesar dos resultados positivos na atuação do Ministério Público como indutor de políticas públicas, tais atividades não estão isentas de críticas. Uma das principais ponderações a ser levada em conta é o risco de “ativismo judicial” ou de uma “judicialização da política”. Argumenta-se que, ao induzir a implementação de tecnologias, o Ministério Público e o Poder Judiciário estariam invadindo esferas de competência que dizem respeito ao Poder Executivo, a quem caberia formular projetos de políticas direcionadas à segurança e à gestão do orçamento. Críticos ressaltam que decisões exaradas pelo Poder Judiciário, a partir da atuação do órgão ministerial, poderiam não considerar as complexidades orçamentárias e operacionais, impingindo à Administração Pública obrigações de difícil execução.

No intuito de mitigar esse risco, é crucial que a atuação do Ministério Público seja fundamentada no diálogo e na construção de soluções amigáveis, reservando o processo judicial como *ultima ratio*. Nesse diapasão, a elaboração de termos de ajustamento e recomendações baseados em estudos técnicos de alta confiabilidade,

que considerem a viabilidade econômica e operacional, é fundamental para conferir respeitabilidade e legalidade à atuação ministerial.

Destaca-se que o próprio Ministério Público necessita de capacitação para entender a complexidade tecnológica. Importante compreender não apenas os aspectos jurídicos, mas também a operabilidade informatizada das câmeras, do armazenamento de dados e das questões de cibersegurança, a fim de fiscalizar adequadamente a implementação e o cumprimento das políticas que serão instituídas.

Por tudo, resta evidente que o papel do Ministério Público nas últimas décadas tem servido como instrumento para mudanças, afastando a inércia política e impulsando a criação e implementação de políticas públicas que, em muitos casos, apontam resultados consideráveis na diminuição da letalidade e no crescimento de *accountability*. Embora essa atuação enfrente desafios relacionados à judicialização da política, sua importância é inegável para a estruturação de uma polícia mais harmônica e alinhada aos valores vinculados a um Estado Democrático de Direito.

2.6.3. Monitoramento no uso de armas não letais

O uso de instrumentos de menor potencial ofensivo deve ser precedido de planejamento, acompanhado por monitoramento em tempo real e submetido a avaliação posterior. Embora concebidos para reduzir a letalidade, tais instrumentos podem causar danos graves quando empregados fora dos parâmetros técnicos. Por isso, a política institucional deve observar a legalidade, a necessidade, a razoabilidade e a proporcionalidade, com ênfase em regras claras de autorização e prioridade ao emprego de técnicas de negociação e contenção não violenta.

Compete ao Ministério Público induzir e fiscalizar um modelo de governança que garanta: (i) critérios objetivos de autorização e registro do emprego de menos letais por cenário operacional; (ii) rastreabilidade de munições e dispositivos, com guarda de amostras e logs de acionamento; (iii) capacitação periódica com ênfase em limites técnicos, riscos e primeiros socorros; (iv) coleta e preservação de evidências – incluídas imagens de câmeras corporais, áudios de comunicação e georreferenciamento – para aferição de proporcionalidade e necessidade; e (v) relatórios pós-operação com indicadores de efetividade e de impacto sobre a população, com atenção a grupos vulneráveis.

No plano de governança e integração, recomenda-se que o monitoramento de menos letais esteja conectado a bancos de dados interoperáveis, que alimentem painéis de controle e permitam revisões críticas periódicas dos POPs. A padronização de métricas e de formulários de registro facilita comparações entre unidades, reduz assimetrias e qualifica a análise do Ministério Público sobre a aderência a protocolos e os efeitos reais das medidas adotadas.

A convergência entre padrões internacionais de uso da força e normas nacionais recomenda que

o Ministério Público atue de forma preventiva e estrutural: exigindo planejamento específico para menos letais, auditando a execução com base em evidências objetivas e promovendo recomendações para aprimorar treinamento, logística e supervisão de campo. Esse ciclo de planejamento, monitoramento e revisão contínua contribui para a redução de danos e para a afirmação de uma cultura de legalidade, eficiência e respeito aos direitos humanos.

Por fim, registre-se que o Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024, regulamenta a Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, para disciplinar o uso da força e dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos profissionais de segurança pública, servindo como importante instrumento normativo neste setor.

2.6.4. Atuação preventiva em conflitos fundiários

O presente tópico versa sobre a importância da existência de protocolos de atuação para as forças de segurança pública em casos de conflitos agrários e fundiários.

2.6.4.1. Condenações do Brasil na Corte IDH envolvendo conflitos fundiários

A Corte IDH constitui órgão jurisdicional autônomo do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, com competência para conhecer casos contenciosos relativos à interpretação e aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O presente estudo examina quatro decisões paradigmáticas proferidas pelo Tribunal contra o Estado brasileiro, compreendendo o período de 2009 a 2024, que evidenciam padrões sistemáticos de violações a direitos fundamentais em contextos específicos de conflitos fundiários, as quais demonstram a necessidade de adoção de padrões de atuação das forças de segurança nos referidos casos.

a) O caso “Escher e outros vs. Brasil”

A sentença proferida em 6 de julho de 2009 no caso “Escher e outros vs. Brasil” estabeleceu precedente fundamental sobre os limites da interceptação telefônica no ordenamento jurídico brasileiro e a proteção dos direitos à vida privada e liberdade de associação. O caso originou-se de interceptações telefônicas realizadas pela Polícia Militar do Estado do Paraná entre abril e junho de 1999, direcionadas a membros de organizações de trabalhadores rurais vinculadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.

A Corte identificou múltiplas violações à Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, que regulamenta as interceptações telefônicas no Brasil, constatando que os pedidos foram formulados por autoridade incompetente, uma vez que a competência para investigar crimes comuns pertencia exclusivamente à Polícia Civil, conforme

o art. 144 da Constituição Federal. Ademais, as autorizações judiciais careceram de fundamentação adequada quanto aos requisitos legais estabelecidos pelos arts. 2º e 4º da referida lei, configurando-se como diligência isolada sem vinculação a investigação criminal preexistente.

O Tribunal estabeleceu que as conversas telefônicas estão incluídas no âmbito de proteção da vida privada, independentemente de seu conteúdo, determinando que as interceptações não cumpriram os requisitos de legalidade, finalidade legítima, necessidade e proporcionalidade. A violação ao art. 11 da Convenção Americana foi reconhecida em prejuízo das vítimas identificadas, consolidando-se o entendimento de que a simples interceptação ilegal, mesmo sem uso processual das gravações, constitui violação autônoma ao direito à privacidade.

b) O caso “Garibaldi vs. Brasil”

A decisão proferida em 23 de setembro de 2009 no caso “Sétimo Garibaldi vs. Brasil” representou um marco significativo na jurisprudência interamericana sobre direitos processuais e acesso à justiça. O caso decorreu da morte de Sétimo Garibaldi durante operação extrajudicial de despejo ocorrida em 27 de novembro de 1998 e das subsequentes falhas na investigação criminal conduzida pelas autoridades brasileiras.

A Corte, reconhecendo sua incompetência temporal para analisar a responsabilidade estatal pela morte ocorrida antes de 10 de dezembro de 1998, concentrou-se no exame das falhas investigativas posteriores a essa data. O Tribunal identificou múltiplas deficiências no Inquérito Policial nº 179/98, incluindo a ausência de recebimento de testemunhos fundamentais, falhas no esclarecimento de contradições probatórias, irregularidades na manipulação de evidências e descumprimento sistemático de diligências ordenadas.

Particularmente relevante foi a aplicação dos critérios jurisprudenciais para aferição do prazo razoável, considerando-se a complexidade do assunto, a atividade processual dos interessados, a conduta das autoridades judiciais e o efeito gerado na situação jurídica das pessoas envolvidas. A Corte constatou que o procedimento investigativo durou aproximadamente sessenta vezes mais que o prazo legal estabelecido no art. 10 do Código de Processo Penal brasileiro, configurando violação aos arts. 8 e 25 da Convenção Americana.

c) O caso “Sales Pimenta vs. Brasil”

A sentença de 30 de junho de 2022 no caso “Sales Pimenta vs. Brasil” estabeleceu importante precedente sobre a proteção de defensores de direitos humanos e a obrigação estatal de devida diligência reforçada na investigação de crimes contra essas pessoas. Gabriel Sales Pimenta, advogado que atuava na defesa de trabalhadores rurais no estado do Pará, foi executado em 18 de julho de 1982, permanecendo o crime impune por mais de 40 anos.

A Corte reconheceu que o Estado brasileiro possuía obrigação especial de investigar com maior rigor crimes contra pessoas que exercem atividades de defesa de direitos humanos, considerando os riscos inerentes

ao seu trabalho e o efeito amedrontador que a impunidade gera sobre outros defensores e a sociedade. Entre as principais falhas identificadas, destacam-se a ausência de análise contextual, a falta de proteção às testemunhas, a omissão na investigação de mortes ocorridas durante o processo e medidas insuficientes para garantir o comparecimento dos acusados.

O Tribunal estabeleceu o conceito de “impunidade estrutural”, demonstrando que, entre 1964 e 1998, dos 703 casos de trabalhadores rurais vítimas de homicídio no Pará, apenas 5,26% foram julgados, evidenciando padrão sistemático de denegação de justiça. As medidas de reparação ordenadas incluem a criação de protocolo nacional de devida diligência para investigação de crimes contra defensores de direitos humanos e a revisão do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

d) O caso “Tavares Pereira e outros vs. Brasil”

A sentença de interpretação proferida em 15 de outubro de 2024 no caso “Tavares Pereira e outros vs. Brasil” consolidou parâmetros jurisprudenciais sobre os limites interpretativos das decisões da Corte IDH. O caso originou-se de eventos ocorridos em 2 de maio de 2000 envolvendo manifestações de trabalhadores rurais, tendo a sentença original sido proferida em 16 de novembro de 2023.

A Corte estabeleceu que a solicitação de interpretação não pode ser utilizada como meio de impugnação da decisão, tendo como objeto exclusivo determinar o sentido ou alcance de decisão quando há alegação de falta de clareza ou precisão. O Tribunal rejeitou os pedidos interpretativos por considerá-los tentativas inadequadas de revisão da decisão original, reafirmando a definitividade das sentenças interamericanas e a impossibilidade de utilização do instituto interpretativo para fins recursais.

2.6.4.2. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828

A ADPF nº 828, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, constitui marco jurisprudencial relevante no tratamento das remoções forçadas em contextos de conflitos fundiários no Brasil. O julgamento desta ação pelo Supremo Tribunal Federal estabeleceu diretrizes fundamentais para a atuação do Poder Judiciário em situações envolvendo despejos coletivos, especialmente durante o período pandêmico.

A arguição foi inicialmente veiculada no contexto da Campanha “Despejo Zero”, que emergiu durante a pandemia da doença causada pelo coronavírus de 2019 (covid-19), fundamentando-se na necessidade de manutenção das pessoas em suas residências como medida de distanciamento social. As orientações estatais de isolamento domiciliar reforçaram a indispensabilidade da medida, conferindo relevância constitucional à questão habitacional em período de emergência sanitária.

O Supremo Tribunal Federal, reconhecendo que o cenário sanitário intensificou um quadro estrutural de vulnerabilidade social preexistente, estabeleceu a necessidade de enfrentamento judicial adequado da matéria.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal proferiu quatro decisões cautelares na ADPF nº 828 pela suspensão de remoções forçadas durante a pandemia, nos âmbitos administrativo e judicial.

A ADPF nº 828 representa, portanto, mudança paradigmática na abordagem judicial dos conflitos fundiários, estabelecendo a necessidade de consideração das vulnerabilidades sociais e a implementação de mecanismos dialógicos antes da efetivação de medidas extremas como as remoções forçadas. O julgamento reconhece que a questão habitacional transcende a mera análise possessória, exigindo abordagem multidisciplinar que conte com os direitos fundamentais das populações em situação de vulnerabilidade social.

Isso tudo influencia não apenas as decisões judiciais, mas o modo de cumprimento dessas decisões, principalmente na adoção de protocolos de atuação pelas forças de segurança, em especial da Polícia Militar, que não pode adotar postura ilegal, arbitrária ou irregular para cumprimento de mandados de reintegração ou de manutenção de posse.

Logo, a adoção de POPs se mostra indispensável para uma atuação preventiva dos conflitos fundiários. Para isso, é importante que o Ministério Público exerça seu controle externo preventivo para levantamento da existência destes protocolos no Estado-Membro e, em caso de não existência, que recomende a adoção de medidas para efetivação. Além disso, no exercício do controle externo da atividade policial, é indispensável que o Ministério Público realize a fiscalização do cumprimento de tais normas, para evitar que haja atuação irregular e em descompasso com a legalidade pelas forças de segurança pública.

2.6.4.3. Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça

A Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representa marco normativo na institucionalização de políticas judiciais para o tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos no Brasil. A norma emerge do cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 828, que determinou a instalação imediata de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, bem como remeteu ao CNJ a atividade de consultoria e capacitação para a constituição de tais comissões.

A resolução institui estrutura administrativa dual, composta pela Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, vinculada ao CNJ, e pelas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, constituídas no âmbito dos Tribunais. A Comissão Nacional possui composição mínima de um Conselheiro do CNJ, que a presidirá, e quatro magistrados indicados pela Presidência do CNJ. Suas competências abrangem o estabelecimento de protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, o desenvolvimento de iniciativas voltadas a assegurar a solução destes conflitos por meios adequados, o incentivo ao diálogo com a sociedade e instituições, o fomento de estudos e pesquisas sobre conflitos coletivos, a realização de visitas técnicas e a emissão de notas técnicas

recomendando uniformização de fluxos e procedimentos administrativos.

Ocorre que a constituição de comissões de solução fundiárias, em que pese seja medida indispensável à pacificação dos conflitos, de nada adiantará se, no cumprimento das medidas determinadas pelo Poder Judiciário, não houver protocolos de atuação por parte da Polícia Militar ou demais agentes de segurança pública.

Para isso, é importante que a unidade federativa discipline modelos de atuação padrão, os quais devem ser fiscalizados pelo membro do Ministério Público com atribuição no controle externo da atividade policial no âmbito do controle preventivo.

Caso não haja observância do agente de segurança pública no cumprimento da diligência, o membro do Ministério Público com atribuição no controle externo da atividade policial deverá instaurar apuração dos fatos no âmbito do controle repressivo.

Em tais casos, também se revela de grande importância a adoção de recomendações, caso não haja normas que definam os procedimentos padrões, a fim de que sejam recomendadas, pelo membro com atribuição no controle externo, a observância de diretrizes. Ademais, um bom exemplo de diretrizes mínimas que podem ser recomendadas pelo membro do Ministério Público consta da Nota Técnica nº 6/2025 da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), vinculada ao Ministério Público Federal (MPF), a qual será mais bem detalhada no tópico a seguir.

A adoção de medidas pelo membro com atribuição no controle externo da atividade policial não exime o respectivo Centro de Apoio Operacional da articulação com o Estado ou o Comando da força de segurança pública para a expedição de normas para adoção de POPs. Essa medida é a que melhor se adequa à necessidade de padronização em nível estadual, o que também contribui para a padronização da atuação do controle externo da atividade policial, gerando mais segurança jurídica e medidas padrões de atuação.

2.6.4.4. Nota Técnica nº 6/2025 da PFDC: parâmetros jurídicos para atuação de forças policiais em conflitos agrários no Brasil

Conforme dito, um bom exemplo de adoção de parâmetros decorre da Nota Técnica nº 6/2025, elaborada pela PFDC, a qual apresenta uma análise jurídica abrangente sobre a atuação das forças policiais em conflitos agrários no território brasileiro, estabelecendo parâmetros mínimos fundamentados no ordenamento jurídico constitucional e internacional de direitos humanos.

A nota técnica apresenta dados alarmantes sobre a violência no campo, catalogados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). No ano de 2023, foram registrados 2.203 conflitos, constituindo o maior quantitativo anual já contabilizado desde o início da série histórica da publicação, em 1985. Esses conflitos envolvem 950 mil pessoas e cerca de 59,4 milhões de hectares de terra, e sua imensa maioria (1.724) se vincula à luta pela terra, dos quais 1.588 referem-se a atos de violência contra a pessoa, incluindo invasões, expulsões,

ameaças de despejo, despejos, pistolação, entre outros.

A PFDC estabelece parâmetros jurídicos mínimos para a atuação das forças policiais fundamentados em três pilares principais: o devido processo legal e reserva de jurisdição, o domínio e justo título com análise de risco de grilagem, e a função social da posse e propriedade. Relativamente ao devido processo legal, o documento enfatiza que a Constituição Federal consagra a garantia fundamental do devido processo legal, incluindo a inafastabilidade da jurisdição, o juiz natural, a ampla defesa e o contraditório, conforme o art. 5º, incisos XXXV, XXXVII, LIV e LV. Consequentemente, conferir às forças policiais o papel de acolher determinada pretensão possessória de forma precária e urgente representa forte vulneração do acesso à jurisdição, constituindo grave inversão institucional que atribui aos órgãos policiais poderes superiores aos assegurados ao próprio Estado-Juiz.

Quanto a domínio e justo título, a nota técnica destaca a realidade fundiária brasileira caracterizada por epidemia de grilagem e titulações fraudulentas. O documento ressalta que alguns mecanismos normativos foram introduzidos para mitigar esse quadro, como a exigência de georreferenciamento dos títulos estabelecida pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, visando maior confiabilidade na referência territorial dos imóveis e redução do potencial danoso de papéis vazios. O texto enfatiza que o exame da persistência da consistência de títulos ultrapassa as balizas de atuação das forças policiais, sendo questão técnica que não se concilia com a análise sumária inadequada para resolver questões dessa natureza.

Relativamente à função social da posse e propriedade, o documento estabelece que o estatuto constitucional desses direitos está substancialmente ancorado na observância da função social. A possibilidade de remoção administrativa, segundo a análise da PFDC, passa ao largo dessa consideração, viabilizando o uso da força sem maior detalhamento ou questionamento sobre a efetiva observância da função social do exercício dos poderes inerentes à propriedade, demonstrando incompatibilidade com os parâmetros constitucionais, convencionais e legais.

A nota técnica analisa também o elemento subjetivo do esbulho possessório, destacando que um dos argumentos frequentemente empregados para legitimar a intervenção das forças policiais em conflitos agrários refere-se ao dever de agir em casos de flagrante delito, conforme o art. 301 do Código de Processo Penal. O documento esclarece que essas medidas de despejo comumente atingem grande número de pessoas, muitas delas nem sequer destinatárias das providências concernentes ao flagrante delito, inserindo-se na especialidade de inexistente “reintegração administrativa de posse”, que não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Quanto ao desforço imediato e princípio da impessoalidade, a PFDC analisa a possível inserção no campo do desforço imediato, medida excepcional de autotutela prevista no art. 1.210 do Código Civil. O documento estabelece que não constitui ato autoritativo da atuação do poder público o desforço imediato, que se submete a requisitos diversos, incluindo a exigência de atuação imparcial, impessoal e pautada em dever de objetividade. A análise conclui que o interessado pode fazer uso moderado da força em defesa de interesse próprio dentro dos limites normativos, mas sem jamais contar com aparato estatal para tanto, não se prestando a favorecer uma das partes litigantes.

A PFDC estabelece possibilidades, limites e controles mínimos do uso da força,

fundamentando-se na Lei nº 13.060/2014, que determina aos órgãos de segurança pública priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo e veda explicitamente o emprego de arma de fogo contra pessoa em fuga desarmada ou que não represente perigo aos envolvidos, bem como contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, ressalvados os casos em que haja risco imediato de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

O documento cita a constitucionalidade da lei reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.243, destacando que o objetivo da legislação é regular o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança pública, constituindo medida atinente à garantia do direito à vida. A PFDC enfatiza que as obrigações dirigidas aos órgãos públicos contidas na lei explicitam o conteúdo do direito constitucional à vida, e a lei nada mais faz do que expor o que já está contido no próprio texto da Constituição Federal.

Relativamente aos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes em 1990, o documento estabelece que esses princípios impõem limitações à livre atuação dos agentes de segurança pública, indicando que os responsáveis pela aplicação da lei devem empregar meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e de armas de fogo, sendo o uso legítimo da força inevitável somente quando estritamente necessário e proporcional.

A nota técnica estabelece diretrizes específicas para capacitação de profissionais de segurança pública sobre uso da força, enfatizando a obrigatoriedade e a periodicidade anual da capacitação e adoção de conteúdo que aborde procedimentos sobre emprego adequado de diferentes tipos de armas de fogo e instrumentos de menor potencial ofensivo, conforme a Lei nº 13.675/2018. O documento confere ao Ministério da Justiça e Segurança Pública atribuição para realizar série de ações voltadas para implementação do disposto na Lei nº 13.060/2014.

A análise técnica aborda também a necessidade de estabelecimento de protocolos específicos para conflitos agrários, visando assegurar a conformidade das ações policiais aos princípios constitucionais e direitos humanos. O documento sugere diretrizes claras e próprias para atuação policial em áreas de conflito no campo, garantindo que as forças públicas atuem de forma proporcional, respeitando os direitos humanos e evitando uso excessivo da força. Esses protocolos devem ser amplamente divulgados e internalizados pela polícia, bem como supervisionados pelo Ministério Público para assegurar seu cumprimento.

A PFDC enfatiza a importância do controle externo da atividade policial, destacando que, no caso de cumprimento de ordem judicial, além da infastabilidade da jurisdição, o controle judicial é inerente à judicialização da temática. O documento ressalta que também é necessário resguardar outras vias de controle, inclusive social, revelando-se crucial permitir que as diligências sejam acompanhadas por advogados, defensores públicos, membros de conselhos de direitos humanos, entre outros agentes correlatos, sempre com observância irrestrita das prerrogativas profissionais inerentes a esses agentes.

O documento aborda questões de transparência mediante instalação de câmeras corporais como dever

de transparência, possibilitando proteção de direitos fundamentais, coleta e preservação de provas e resguardo dos agentes policiais de acusações eventualmente infundadas. A PFDC enfatiza que a capacitação das forças para conflitos agrários também se faz essencial no papel de mitigar o uso indevido das forças policiais e garantir que sua atuação esteja alinhada com os princípios constitucionais e com respeito aos direitos humanos.

Na seção referente ao preconceito estrutural e abuso de autoridade contra movimentos sociais, a nota técnica identifica que situações configuradoras de abuso de autoridade por parte da polícia em ações direcionadas a movimentos de trabalhadores sem-terra têm origem em preconceito enraizado contra esses grupos sociais, fruto de herança patrimonialista que ainda marca o Estado brasileiro. O documento estabelece que a instituição pública criada para garantir segurança e ordem em benefício de toda sociedade acaba sendo instrumentalizada para atuar como defensora de interesses privados ilegítimos, sendo frequentemente açãoada para intervir de forma violenta em conflitos agrários, reprimindo ocupações de terra mediante uso excessivo de força.

A conclusão da nota técnica estabelece que a atuação das forças policiais em conflitos agrários no Brasil enfrenta desafios estruturais significativos, exacerbados por preconceitos históricos e influência de elites agrárias. O documento enfatiza que o uso excessivo da força e abuso de autoridade, muitas vezes legitimados por narrativas que criminalizam os trabalhadores sem-terra, revelam necessidade urgente de reformulação das forças policiais e do sistema de justiça agrária. A PFDC conclui que é crucial que a atuação policial em conflitos agrários respeite integralmente os princípios constitucionais, especialmente o devido processo legal e a reserva de jurisdição, sendo o cumprimento dessas garantias fundamentais indispensável para evitar que as forças policiais atuem de maneira arbitrária, realizando remoções forçadas extrajudiciais que configuram graves violações dos direitos constitucionais.

O documento representa contribuição técnica significativa para o estabelecimento de parâmetros jurídicos que visam assegurar a conformidade da atuação policial aos princípios constitucionais e direitos humanos nos conflitos agrários brasileiros, propondo medidas concretas para prevenção de arbitrariedades e promoção do respeito à função social da terra e aos direitos fundamentais das partes envolvidas.

3. BOAS PRÁTICAS E MODELOS DE ATUAÇÃO INTEGRADA NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

Com o foco eminentemente preventivo do controle externo, diversos Ministérios Públicos, em seus respectivos estados, têm elaborado e implementado boas práticas e construído modelos de atuação integrada com as forças de segurança pública.

As iniciativas abrangem diversos modelos de ação, levando em consideração as particularidades regionais, mediante palestras e cursos ou estabelecimento de parcerias para confecção de ferramentas de monitoramento conjunto de índices de eficiência policial.

A temática tratada nas palestras e nos cursos ministrados pelos membros do Ministério Público abrangem assuntos variados, especialmente no tocante ao tratamento jurisprudencial conferido pelos Tribunais Superiores sobre busca pessoal e domiciliar, abordagem policial e riscos de nulidade, cadeia de custódia da prova, entre outras.

3.1. Experiências estaduais exitosas

Pelo Ministério Público da Bahia foi desenvolvido o Projeto “Operação Padrão”³², cujo escopo principal é a capacitação dos membros no protocolo de cumprimento de medidas cautelares ostensivas investigativas. Neste diapasão, sob o viés constitucional de promover o controle externo da atividade policial e visando reduzir os índices de excesso e letalidade policiais, as ações desenvolvidas e apreendidas pelos participantes seriam replicadas aos órgãos de força de segurança estatal.

O projeto foi concebido com uma parte teórica, com orientações desde o fluxo adotado até o encerramento das diligências, e ações práticas, em parceria com a Polícia Militar da Bahia e com apoio da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Rodoviária Federal.

O Ministério Público do Ceará, por meio de seu Centro de Apoio Operacional Criminal, do Controle Externo da Atividade Policial e da Segurança Pública (CAOCRIM), em parceria com a Polícia Militar, desde 2023, deu início ao Projeto “Diálogos com a PM”, cujo principal fundamento foi a necessidade de uma aproximação institucional entre policiais militares e Promotores de Justiça, para fins de alinhamento de atuação, especialmente em face de mudanças ocorridas na jurisprudência dos Tribunais Superiores, causando intensos reflexos no cotidiano da atuação policial e ministerial³³.

São abordados assuntos referentes à busca pessoal e domiciliar, entrada consentida em domicílio, acesso a dados de dispositivos eletrônicos, cadeia de custódia, porte de maconha para uso pessoal, preservação de local de crime, reconhecimento de pessoas e direito das vítimas. Inicialmente, o projeto visou o Policiamento Ostensivo Geral (POG), com exposições simultâneas pelos Promotores de Justiça nas sedes dos Batalhões de Polícia Militar de todo aquele estado, sendo posteriormente estendido às unidades especializadas.

Igualmente, em parceria com a Academia Estadual de Segurança Pública, o MPCE promove a disciplina “Atuação policial à luz da jurisprudência”, no Curso de Aperfeiçoamento em Ações Policiais Operacionais

³² Para conhecer mais sobre o projeto acesse <https://gestaoestrategica.mpb.m.p.gov.br/gestao-estrategica/portfolio-de-projetos/operacao-padrao>.

³³ Para saber mais sobre o projeto, acesse <https://bancoodeboaspraticascsp.cnmp.m.p.gov.br/Detalhe?idProjeto=3401>.

Urbanas, em que são capacitados agentes das forças de segurança pública.

No Espírito Santo, o Ministério Público, por meio do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (NCAP), da Promotoria de Justiça Regional de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial (PJRCCAP) e do Grupo Especial de Trabalho em Execução Penal (GETEP), criou o Projeto “ANPP+Segurança”, que visa destinar recursos oriundos dos acordos de não persecução penal às ações de policiamento comunitário e às atividades de caráter essencial à segurança pública, melhorando assim a estrutura operacional, de inteligência e investigativa dos órgãos de segurança pública, inclusive do sistema prisional, afastando a percepção de impunidade com o pagamento da prestação pecuniária³⁴.

Os valores arrecadados são geridos pela Vara de Execuções das Penas e Medidas Alternativas (VEPEMA), com controle da destinação e prestação de contas, além de haver fiscalização pelo NCAP, sendo, em 2023, colhida a quantia de R\$ 973.951,92 (novecentos e setenta e três mil novecentos e cinquenta e um reais e noventa e dois centavos) e, em 2024, a cifra de R\$ 1.301.552,20 (um milhão trezentos e um mil quinhentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos).

Em Goiás, o Ministério Público, por meio do Centro de Apoio Operacional na Área Criminal, instituiu o Projeto “Legal Check”, que busca fortalecer o diálogo interinstitucional com as forças policiais e guardas municipais e aprimorar os procedimentos de segurança pública, em conformidade com as normas legais vigentes e os parâmetros fixados pelos Tribunais Superiores, por meio de cursos, abordando temáticas referentes às buscas pessoal, domiciliar e veicular, objetivando a preservação da prova e a padronização de condutas.

Para além disso, foi firmado entre o Ministério Público goiano e a Secretaria de Segurança Pública do Estado o Termo de Cooperação Técnico-Científica nº 12/2024³⁵, tendo como intervenientes as Polícias Civil, Militar e Penal, o Corpo de Bombeiros e a Superintendência de Polícia Técnico-Científica, visando o aprimoramento profissional, acadêmico, técnico e cultural de seus integrantes e o desenvolvimento de ações voltadas ao cumprimento de suas missões institucionais.

O Ministério Público do Maranhão, desde o ano de 2022, possui o Projeto “Colóquios Interinstitucionais”, estabelecido numa parceria entre o Centro de Apoio Operacional do Júri, a Escola Superior do MPMA e a Secretaria de Segurança Pública do Estado, em que são realizados eventos com as Polícias Civil e Militar, em suas respectivas áreas de atuação, objetivando o alinhamento das atuações às recentes decisões proferidas pelos Tribunais Superiores e pelo Tribunal de Justiça maranhense³⁶.

São abordadas temáticas a respeito de busca domiciliar e pessoal, acesso ao aparelho celular do investigado, reconhecimento pessoal e fotográfico, aviso de Miranda, testemunhos de “ouvir dizer”, evitando

³⁴ Saiba mais sobre o Projeto “ANPP+Segurança”: <https://bancoodeprojetos.cnmp.m.p.gov.br/Detalhe?idProjeto=4117>.

³⁵ Confira o inteiro teor do Termo de Cooperação Técnico-Científica nº 12/2024 por meio do link <https://goias.gov.br/seguranca/termo-de-cooperacao-12-2024-ssp/>

³⁶ Confira a apresentação do Projeto “Colóquios Interinstitucionais”: <https://prezi.com/view/i1ir6Amyg13uVmVM5E2/>.

alegações de nulidade e promovendo investigações eficientes e abrangentes.

Na Paraíba, o Ministério Público criou o Projeto “Justa Causa”, que se apresenta como instrumento para efetivar uma atuação interinstitucional mais resolutiva, levando conhecimento e sugerindo estratégias aos efetivos das Polícias Militar e Civil, no sentido tanto de agir preventivamente para a superação de falhas na investigação criminal e na produção probatória quanto de orientar as ações policiais sobre os padrões operacionais exigidos pelos Tribunais Superiores, objetivando a segurança jurídica, a padronização de condutas e de comportamentos operacionais e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, como forma de evitar a anulação de provas processuais.

Nas exposições realizadas, são tratadas a atuação policial na realização de abordagem pessoal, veicular e domiciliar à luz da jurisprudência dos Tribunais Superiores, apresentando, por meio de exemplos práticos, as condutas permitidas e vedadas³⁷.

O Ministério Público de Pernambuco, em 16 de junho de 2023, por meio de portaria conjunta³⁸, instituiu um Grupo de Trabalho composto por integrantes da Secretaria de Defesa Social (Corregedoria-Geral e Chefia da Polícia Civil) e do Centro de Apoio Operacional de Defesa Social e Controle Externo da Atividade Policial, com a finalidade de promover a garantia da segurança pública e efetivar o controle externo da atividade policial.

Avançando na iniciativa anterior, o Ministério Público pernambucano firmou com a Polícia Militar o Acordo de Cooperação Técnica e Administrativa nº 1/2024, que criou o Grupo Interinstitucional de Estudos e de Articulação (GIEA), composto por membros do MPPE e oficiais superiores da PMPE, estabelecendo uma parceria com o objetivo de promover a cooperação mútua, o intercâmbio de informações e tecnologias, além da capacitação de seus integrantes, para o aperfeiçoamento do Sistema de Segurança Pública pernambucano e seus reflexos na persecução penal.³⁹

O acordo prevê a realização de palestras educativas pela Polícia Militar aos membros do Ministério Público e vice-versa, de treinamentos na área de segurança pessoal e institucional; a criação de canal técnico de articulação e interação para a solução mais efetiva das demandas e de um fórum permanente para análise, debate e estudos de casos; desenvolvimento de programas conjuntos, focados em técnicas de investigação, mediação de conflitos e direitos humanos; mecanismos de monitoramento e avaliação das ações integradas; campanhas educativas e preventivas em áreas sensíveis, como violência policial, violência doméstica, criminalidade infantojuvenil e tráfico de drogas.

No estado do Piauí, o Ministério Público, por meio do Grupo de Atuação Especial do Controle Externo

37 Saiba mais sobre o Projeto “Justa Causa”: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/comunicacao/noticias/19-criminal/26533-projeto-justa-causa-alanca-cerca-de-3-mil-policiais-capacitados-em-27-municios-da-pb>.

38 Em 2025, houve a renovação do Grupo de Trabalho por meio da Portaria Conjunta nº 1/2025-PMP/PGJ-MPPE, disponível no Diário Oficial do MPME nº 1.677, de 8 de abril de 2025 - link <https://ao.mppe.mp.br/documents/d/guest/diariooficialmppe-edicao-num1677-2025-04-08?download=true>.

39 Saiba mais sobre a parceria do MPPE com a PMPE: <https://portal.mppe.mp.br/w/mppe-e-pmpe-assinam-acordo-de-cooperac%C3%A7%C3%A3o-t%C3%A9cnica-e-administrativa-em-prol-da-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica>.

(GACEP), tem se destacado na integração com as forças de segurança pública e o sistema de justiça, firmando e concretizando diversos projetos, a exemplo do “IntegraTCO”, “Respeito: Polícia e Diversidade”⁴⁰, “PericiAR+”⁴¹, “InciAR+”, “Integrar para Acelerar+”, “Acervo Zero”, “MPPI Conectado ao Sinesp PPE” e “Localiza 366”, apresentando soluções técnicas e inovadoras.

Entre as iniciativas exitosas do Ministério Público piauiense, podemos destacar o Projeto “Acervo Zero”⁴², fundado no diálogo e na cooperação interinstitucional entre o MPPI, a Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Civil piauiense. Conferiu celeridade e resolutividade a mais de sete mil procedimentos policiais instaurados e em tramitação nas Delegacias de Teresina, no período de 2006 a 2022, estabelecendo metas para a realização de diligências pendentes, inclusive exames periciais e extrações de dados de equipamentos eletrônicos, ou para manifestação fundamentada quanto à impossibilidade de fazê-lo. Desta forma, houve o aprimoramento e a efetividade da persecução cível e penal, assegurando-se direitos e garantias a acusados e vítimas, além de se intensificar a qualidade dos serviços prestados pela Polícia Civil, com o aperfeiçoamento das técnicas de investigação e a gestão da qualidade da prova.

Igualmente, mencione-se o Projeto “IntegraTCO - Formação Integrada para Lavratura de TCOs na Polícia Militar”⁴³, que visa a capacitação contínua e interinstitucional para o aprimoramento na elaboração dos termos circunstanciados de ocorrência (TCOs) pela Polícia Militar do Piauí (PMPI). O projeto busca corrigir falhas técnicas e legais na lavratura desses procedimentos, promovendo maior eficiência, legalidade e segurança jurídica na atuação policial. Ao conferir mais autonomia à PMPI, o projeto contribui para desafogar as Delegacias e as unidades do Poder Judiciário, fortalecendo o papel da polícia na persecução penal, além de representar um compromisso do MPPI e da PMPI com uma segurança pública mais eficiente e uma sociedade mais justa.

O Ministério Público catarinense, na mesma toada das iniciativas acima referidas, possui o Programa “Abordagem Efetiva”, em que se promove orientação às forças de segurança para a realização de procedimento padronizado em casos de ingresso domiciliar, busca pessoal e veicular e cadeia de custódia.

O Ministério Público do Rio Grande do Sul, por meio do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCRIM), desde 2023, possui o Projeto “Fundadas Razões”⁴⁴, que se propõe a qualificar a prova penal por

40 Saiba mais sobre o Projeto “Respeito: Polícia e Diversidade”: <https://banco de boas práticas csp.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=3486>.

41 Saiba mais sobre os Projetos “PericiAR+”, “InciAR+”, “Integrar para Acelerar+” e “MPPI Conectado ao Sinesp PPE” por meio dos links <https://banco de boas práticas csp.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=3338> <https://banco de boas práticas csp.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=3341> <https://banco de boas práticas csp.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=3339> e <https://banco de boas práticas csp.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=3337>.

42 Saiba mais sobre o Projeto “Acervo Zero” e o êxito obtido no encerramento de inquéritos policiais por meio dos links <https://banco de boas práticas csp.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=3399> e <https://www.mppi.mp.br/internet/2024/09/mppi-e-pcp-avancam-na-conclusao-de-76-dos-procedimentos-policiais-instaurados-ate-2022-do-projeto-acervo-zero/>.

43 Confira a notícia sobre o Projeto “IntegraTCO”: <https://www.mppi.mp.br/internet/2025/06/mppi-e-pmri-realizam-reunião-para-monitoramento-e-padronização-da-lavratura-de-tcos-em-oeiras/>.

44 Saiba mais sobre o Projeto “Fundadas Razões” no Relatório Anual do MPRS de 2023:

meio da articulação entre o MPRS e as forças de segurança pública, promovendo o alinhamento técnico de práticas relacionadas à persecução penal. Objetiva, precipuamente, fortalecer a legalidade, a legitimidade e a eficiência da atuação estatal nas fases iniciais da investigação criminal. Ao longo dos encontros são discutidas teses jurisprudenciais sobre a atuação policial e os elementos de prova na fase pré-processual, com destaque para a importância da atuação coordenada entre os órgãos do sistema de justiça. O projeto consolida-se como uma ferramenta eficaz para prevenir nulidades processuais, valorizar a prova penal produzida sob o crivo do devido processo legal e promover uma justiça criminal eficiente e respeitosa aos direitos fundamentais.

3.1.1. Modelos de fluxo de comunicação entre Ministério Público e forças policiais

O fluxo de comunicação entre o Ministério Público e as forças policiais deve ser estruturado de forma operacional, contínua e documentada, para permitir acompanhamento imediato da atividade policial. Sugere-se a adoção dos seguintes mecanismos:

- **Canal eletrônico oficial:** plataforma digital unificada, de uso obrigatório, para envio de relatórios sobre operações, ocorrências com morte ou lesão, abordagens em áreas sensíveis e uso da força.
- **Relatórios padronizados:** envio regular de dados sobre mortes decorrentes de intervenção policial, utilização de armas letais e não letais, número de abordagens e registros de prisões.
- **Fluxo imediato de ocorrências críticas:** em casos de óbitos ou lesões graves, a comunicação deve ser feita ao Ministério Público em tempo real, assegurando acompanhamento desde a preservação da cena até os primeiros atos investigativos.
- **Reuniões técnicas regulares:** encontros regulares entre Promotores de Justiça e comandantes de unidades para discutir dados, rever protocolos e prevenir riscos de nulidade em procedimentos policiais.

Como parte desse fluxo, o Ministério Público pode orientar e fiscalizar a atuação policial com base nos projetos em andamento, tais como: a) procedimentos policiais e riscos de nulidade: orientações práticas; b) busca pessoal: fundamentos legais e jurisprudência; c) busca veicular: requisitos e limites; d) busca domiciliar: consentimento, flagrante e autorização judicial; e) abordagens policiais e princípio da proporcionalidade; f) cadeia de custódia da prova.

https://www.mprs.mp.br/media/areas/comunicacao/arquivos/relatorioanual_2023.pdf.

Esses instrumentos oferecem diretrizes claras para que a comunicação não se limite à troca de dados, mas se converta em mecanismos de prevenção de abusos e de qualificação da atividade policial.

3.1.2. Modelos de fluxo de comunicação entre Ministério Público, forças policiais e Poder Judiciário

Quando o fluxo comunicacional envolve também o Poder Judiciário, amplia-se a capacidade de coordenação e de prevenção de falhas. Para isso, sugerem-se os seguintes mecanismos operacionais:

- **Comitês interinstitucionais:** reuniões semestrais envolvendo o Ministério Público, o Poder Judiciário e as polícias para avaliação dos dados de letalidade, análise de nulidades processuais e definição de medidas corretivas.
- **Relatórios integrados:** consolidação, pelo Ministério Público, das informações recebidas das polícias e encaminhamento periódico ao Poder Judiciário, permitindo acompanhamento amplo das políticas de segurança.
- **Fluxo padronizado de cumprimento de mandados:** criação de protocolos conjuntos para buscas pessoais, veiculares e domiciliares, bem como para reintegrações de posse, assegurando observância da legalidade e prevenção de violações.
- **Plataforma compartilhada:** sistema digital interinstitucional que permita a consulta em tempo real sobre investigações, decisões judiciais, medidas cautelares e cumprimento de diligências.

Além disso, esse fluxo deve incorporar projetos em andamento voltados a monitoramento e avaliação: a) indicadores de sucesso na redução da letalidade; b) ferramentas de monitoramento conjunto; c) enunciados de protocolo de atuação.

Esse modelo garante maior transparência, padronização e efetividade, fortalecendo a legitimidade das instituições perante a sociedade e reduzindo a incidência de condenações internacionais contra o Brasil.

3.2. Boas práticas em saúde mental dos agentes de segurança pública

Neste tópico serão apresentadas algumas das boas práticas sobre saúde mental compiladas até a presente data.

3.2.1. Projeto “Escuta SUSP” – Ministério da Justiça e Segurança Pública

O Projeto “Escuta SUSP”⁴⁵ constitui iniciativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública, voltada diretamente aos agentes de segurança pública, para oferecer atendimento psicológico *online* gratuito e sigiloso. O projeto é executado pela Universidade Federal de Minas Gerais (instituição que é referência em prevenção ao suicídio), em parceria com a Universidade Federal de Sergipe, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Universidade de Brasília. No MJSP, o Escuta SUSP é coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA), no setor especializado na valorização dos profissionais de segurança pública, integrado por policiais de diversas instituições do país.

A UFMG é a mais antiga universidade do estado de Minas Gerais, e seu Departamento de Psicologia, fundado em 1962, é referência na área. O Laboratório de Processos Cognitivos, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia: Cognição e Comportamento, sedia pesquisas relativas ao comportamento suicida desde 2012 e oferece serviços psicológicos para quem está em risco moderado ou alto.

O projeto tem como objetivo promover saúde mental aos integrantes do SUSP, reduzindo o sofrimento psíquico dos profissionais, e embasar a criação de um protocolo psicoterapêutico específico, abrangendo três frentes principais: acolhimento (para atender questões pontuais em poucas sessões), psicoterapia e intervenções voltadas ao comportamento com tendência suicida.

O projeto permite que os agentes de segurança pública tenham acesso a consultas terapêuticas de onde estiverem e contem com o suporte de especialistas qualificados de universidades federais de todo o Brasil. O programa é direcionado a integrantes do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Científica, Civil, Militar e Penal.

Os profissionais de segurança pública podem ter acesso às consultas, por meio do site <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/escuta-susp>, bastando preencher o cadastro e anexar uma cópia da carteira funcional para comprovar o vínculo institucional. Após a inscrição e aprovação do cadastro, o link para agendamento será enviado por e-mail, permitindo que o servidor escolha o terapeuta e o horário que melhor lhe convém. As sessões ocorrem sempre pela plataforma exclusiva do projeto.

O projeto oferece diferentes modalidades de atendimento, destacando-se as seguintes:

Avaliação e Aconselhamento Psicológico: acolhimento inicial aos profissionais, de modo a encontrar a intervenção mais adequada a suas necessidades específicas. O aconselhamento e o suporte são feitos por psicólogos bolsistas do último ano de graduação, todos com experiência clínica para lidar com as questões apresentadas inicialmente.

Psicoterapia: após a avaliação, se a situação exigir maior profundidade de atendimento, o profissional

é encaminhado para sessões de psicoterapia, conduzidas por psicólogos bolsistas de mestrado e doutorado, com abordagem terapêutica colaborativa e empática, em ambiente seguro e sigiloso.

Promoção à Vida: em caso de situações mais delicadas, como as que envolvem comportamento suicida, o atendimento é feito por psicólogos mestres ou doutores, com foco na promoção da saúde mental e na prevenção ao suicídio.

Segundo o site do projeto, o objetivo do Escuta SUSP é garantir que o agente receba a melhor intervenção possível. Para os integrantes do projeto, em terapia, é fundamental que haja uma boa conexão entre o profissional e o paciente. Se o agente não se identificar com o terapeuta ou não se sentir à vontade, ele pode solicitar a troca. Isso é totalmente aceitável.

Quanto à expansão territorial, na primeira etapa o Escuta SUSP atendeu, em parceria com as universidades federais, os profissionais de Sergipe, do Rio Grande do Norte, de Minas Gerais e do Distrito Federal. Em uma segunda etapa, incluiu os estados: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

3.2.2. Programa de Assistência Amplia e Integrada à Saúde Mental e Valorização dos Agentes de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro

A partir do reconhecimento de que há uma inter-relação entre a organização, a saúde dos agentes de segurança pública e suas condições de trabalho, o Ministério Público do Trabalho (MPT), por meio da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, que tem como uma de suas atribuições zelar por um meio ambiente de trabalho digno e saudável, instaurou, a partir de uma demanda do Observatório de Saúde no Estado do Rio de Janeiro, o Procedimento Promocional nº 005022.2019.01.000/4, sem caráter investigativo. Nele, está implementando um Programa de Assistência Amplia e Integrada à Saúde Mental e Valorização dos Agentes de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro previsto na Lei Estadual nº 7.883, de 2 de março de 2018, que instituiu o Programa de Segurança e Saúde no Trabalho dos Agentes de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, com expressa referência aos policiais civis, policiais militares, bombeiros militares, inspetores prisionais e agentes do Departamento Geral de Ações Socioeducativas – devendo, dada a enorme relevância social dos interesses envolvidos, também ser englobados os servidores da Guarda Municipal do Rio de Janeiro.

O programa envolve ações que consubstanciam a implementação parcial dos seguintes comandos

legais, ainda não implementados na prática por meio de políticas públicas: **a)** a já citada Lei Estadual nº 7.883/2018, que, em seu art. 8º, inciso V, trata da criação de programas de prevenção ao suicídio; **b)** a Lei Estadual nº 8.591, de 29 de outubro de 2019, que dispõe sobre a criação do Programa de Prevenção de Violências Autoprovocadas ou Autoinflingidas com a finalidade de atender e capacitar o policial civil ou militar, o bombeiro militar, o inspetor prisional e o agente do Departamento Geral de Ações Socioeducativas no âmbito do estado do Rio de Janeiro para o auxílio em casos de manifestação de sofrimento psíquico e suicídio, bem como em seu enfrentamento; **c)** a Lei Estadual nº 9.904, de 28 de novembro de 2022, que autoriza o Poder Executivo a dispor sobre a criação de um sistema de informações em saúde do trabalhador para as instituições de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Também se aplicam ao programa as disposições da Lei Federal nº 13.675/2018 (arts. 42-A, 42-B, 42-C, 42-D e 42-E).

O programa tem dois eixos principais: identificação e ampliação da rede de atendimento dos agentes de segurança pública que já sofrem com algum nível de adoecimento psíquico; e prevenção, no seu aspecto mais amplo. No contexto da assistência integrada, o programa busca promover, dentro do que for possível, o compartilhamento de recursos e experiências entre as diversas corporações de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e de sua capital. Quanto à assistência ampla, a prevenção do suicídio e do adoecimento psíquico é mais eficaz quando alia uma abordagem de fácil compreensão e a aplicação de múltiplas estratégias direcionadas à mitigação dos fatores de risco e maximização dos fatores de proteção em suas diferentes dimensões.

Com a implementação do programa, almejam-se os seguintes resultados: diminuição dos índices de suicídio, depressão, estresse e níveis de adoecimento psíquico entre os agentes de segurança pública do estado do Rio de Janeiro; diminuição de rotatividade, vitimização e absenteísmo entre tais profissionais, que ocasionam redução do quadro de pessoal das corporações, que já sofrem com um déficit enorme de servidores; e melhoria na autoestima e na qualidade de vida dos agentes de segurança pública, e, por consequência, no desempenho e na produtividade de tais profissionais, o que reflete em uma segurança pública mais eficiente para a sociedade civil.

O programa se desenvolve por meio de parcerias com instituições especializadas; a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), a Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), o Corpo de Bombeiros Militar (CBMERJ) e a Guarda Municipal (GM RIO) firmaram acordos de cooperação técnica com o MPT, concordando com sua implementação. Visando à concretização do programa, o MPT firmou quatro acordos de cooperação técnica específicos.

A parceria com o Serviço de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) visa viabilizar a realização de um primeiro diagnóstico da saúde mental, objetivando mapear o estado emocional dos agentes e mensurar seu adoecimento psíquico e o nível de penosidade no trabalho, para, posteriormente,

disponibilizar sessões de acolhimento psicológico e propor estratégias individuais e coletivas de intervenção. A parceria com a Associação Lar São Francisco de Assis na Providência de Deus, mantenedora do Hospital São Francisco na Providência de Deus, visa viabilizar a ampliação da rede de atendimento em psiquiatria e psicologia, inclusive emergência psiquiátrica, e o acesso a tratamento contra dependência química (álcool e drogas) no Hospital São Francisco na Providência de Deus, situado na Tijuca.

A parceria com o IPPES visa viabilizar a execução de projetos que englobam a pesquisa e sistematização de dados sobre MVI e tentativas de suicídio e a implementação do Programa “SegurançaQPrevine”, iniciativa integrada que visa à construção de uma cultura institucional de prevenção ao comportamento suicida nas instituições de segurança pública, centrado na promoção de autocuidado e de saúde mental e fundamentado em evidências empíricas e práticas educativas. A parceria com a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento da Polícia Civil do Rio de Janeiro (FAEPOL) destina-se à concretização de um programa de qualidade de vida e valorização profissional dos agentes de segurança pública do estado do Rio de Janeiro e servidores da Guarda Municipal do Rio de Janeiro.

Para a consecução de seu objetivo, a iniciativa oferece ferramentas práticas e teóricas para identificar sinais de risco suicida, reduzir o estigma relacionado ao tema e incentivar uma cultura de apoio. Desde 2022, é desenvolvido pelo IPPES no âmbito de procedimento promocional do Ministério Público do Trabalho do Rio de Janeiro (MPTRJ), em parceria com as instituições de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

O programa é organizado em três eixos principais. O **Eixo 1: Pesquisa e Diagnóstico** é voltado para a geração de conhecimento sobre a magnitude do adoecimento psíquico entre os profissionais de segurança pública, trabalho que abrange a coleta de dados e pesquisas sobre MVI (homicídios e suicídios), além de tentativas de suicídio entre agentes de segurança pública. Inclui ainda a publicação de um boletim anual com análises sobre essas mortes e tentativas de suicídio, servindo como base para a formulação de políticas preventivas e os treinamentos voltados para representantes das instituições de segurança pública em coleta, notificação, sistematização e análise de dados, fortalecendo a capacidade institucional de monitorar essas questões e atuar sobre elas.

O **Eixo 2: Formação, Capacitação e Treinamento** desempenha um papel essencial na missão do programa. É voltado para ações educativas que visam sensibilizar, capacitar e treinar os profissionais para temas relacionados à prevenção do suicídio e ao autocuidado. As atividades incluem palestras sobre saúde mental e autocuidado, palestras temáticas, oficinas de gestão humanizada, workshops sobre saúde mental para policiais civis, rodas de conversa sobre mitos e verdades do comportamento suicida, curso de formação de agentes de prevenção do suicídio, além de cursos de formação para os profissionais de saúde das instituições parceiras.

O **Eixo 3: Rede de Apoio Psicossocial** complementa os demais ao oferecer suporte prático para os agentes em situação de sofrimento psíquico. O IPPES com Você, ação piloto deste eixo, foi concebido

para criar uma rede de apoio psicológico e promover diálogos sobre vida saudável nas instituições de segurança pública. Busca acolher o sofrimento emocional, proporcionando um espaço de escuta ativa, permitindo que os profissionais expressem seus sentimentos, dúvidas e preocupações. Promove diálogos sobre vida saudável, incentivando práticas que contribuam para o bem-estar físico, mental e emocional. Fortalece a rede de apoio ao facilitar a conexão dos participantes com recursos de suporte psicológico adequados, alinhados às suas demandas.

O programa tem sido, até o momento de publicação deste material, custeado com destinações de recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva, feitas pelo MPT em conformidade com a Resolução nº 179, de 26 de novembro de 2020, de seu Conselho Superior (CSMPT) e, mais recentemente, com o art. 8º e seguintes da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10, de 29 de maio de 2024. Todavia, para que suas ações possam ter continuidade e ser ampliadas, é imprescindível que haja sua implementação como política pública e investimento de recursos públicos e/ou também os obtidos do Fundo Nacional de Segurança Pública, dando cumprimento às Leis Estaduais nºs 7.883/2018, 8.591/2019 e 9.904/2022.

3.2.3. Comissão de mitigação de riscos do estado de São Paulo

O Programa de Comissão de Mitigação de Riscos é desenvolvido pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, instrumento institucional destinado ao aprimoramento da qualidade dos serviços prestados e ao contínuo desenvolvimento das competências do efetivo policial-militar. O programa constitui resposta sistêmica às necessidades de aperfeiçoamento processual em ocorrências que resultem em intervenção policial com resultado morte, mediante aplicação de modernas técnicas de gestão de riscos organizacionais.

A atividade policial militar, por sua natureza, envolve situações de alto risco que demandam intervenções potencialmente lesivas à integridade física dos agentes públicos e de terceiros. Neste contexto, o aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos operacionais apresenta-se como imperativo institucional, visando à mitigação dos efeitos danosos decorrentes do atendimento de ocorrências críticas.

O evento morte decorrente de intervenção policial representa excepcionalidade no exercício regular do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, exigindo análise sistemática dos processos operacionais empregados e implementação de medidas corretivas quando necessárias.

O Programa de Comissão de Mitigação de Riscos fundamenta-se na premissa de que a detecção de eventuais carências procedimentais constitui elemento essencial para a adoção de medidas educativas eficazes. Seus objetivos principais compreendem:

1. Promover a revisão e aperfeiçoamento de técnicas operacionais;
2. Implementar treinamento especializado baseado em deficiências identificadas;
3. Sedimentar conhecimentos necessários à atuação operacional;
4. Reduzir a vitimização em intervenções policiais;
5. Minimizar a exposição ao perigo dos agentes e terceiros;
6. Preservar a imagem institucional da Polícia Militar.

O programa aplica modernas técnicas de gestão de riscos utilizadas em instituições públicas e privadas, estruturadas em quatro etapas fundamentais: identificação, análise, tratamento e monitoramento de riscos organizacionais. Desse modo, a estrutura operacional da Comissão de Mitigação de Riscos apresenta metodologia sequencial que pode ser dividida em até quatro fases:

Fase I - Identificação dos Riscos e Avaliação: Etapa de coleta de informações relativas ao atendimento da ocorrência e avaliação do grau de capacitação técnico-procedimental dos policiais militares diretamente envolvidos.

Fase II - Treinamento Dirigido: Período de duas semanas destinado à aplicação de treinamentos especializados baseados em: (i) Procedimentos Operacionais Padrão (POP); (ii) Instruções Continuadas do Comando (ICC); e (iii) Programa Vídeo Treinamento (PVT).

Fase III - Monitoramento Educativo: Observação sistemática das atividades diárias dos policiais militares envolvidos durante período de 30 dias, com registro detalhado para subsidiar o parecer final da Comissão.

Fase IV - Avaliação Final: Revisão integral dos relatórios elaborados nas fases anteriores, determinando a suficiência das ações educativas aplicadas para suprimento das deficiências técnico-operacionais identificadas.

Assim, o Programa de Comissão de Mitigação de Riscos representa inovação na gestão de processos operacionais da atividade policial militar, estabelecendo sistemática preventiva e educativa para casos de intervenção policial com resultado morte. A estruturação metodológica em fases sequenciais permite abordagem integral das deficiências identificadas, promovendo o aperfeiçoamento contínuo do efetivo e a melhoria qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

A implementação de medidas saneadoras e preventivas, baseadas em avaliação técnica rigorosa, demonstra o compromisso institucional com a excelência operacional e a preservação de vidas, elementos fundamentais para o cumprimento da missão constitucional da Polícia Militar.

3.2.4. Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar do Estado de São Paulo

O Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PAAPM) do Estado de São Paulo constitui uma iniciativa institucional voltada à prevenção e ao tratamento de transtornos psicológicos decorrentes da exposição a eventos potencialmente traumáticos no exercício da atividade policial-militar. O programa fundamenta-se no reconhecimento científico de que as atividades de polícia ostensiva, preservação da ordem pública e intervenções de bombeiros envolvem situações críticas que implicam risco à integridade física e psíquica dos profissionais interventores.

A literatura científica estabelece que a vivência de eventos críticos ou a exposição prolongada a situações de risco iminente podem impactar significativamente a saúde emocional dos indivíduos, influenciando a manifestação de comportamentos desadaptativos. As reações de estresse podem decorrer da exposição involuntária a eventos potencialmente traumáticos, uma vez que as respostas emergenciais envolvem aspectos que superam a capacidade de elaboração psíquica do agente, acarretando consequências físicas e emocionais que podem favorecer a configuração do Transtorno de Estresse Pós-Traumático.

Do ponto de vista psicológico, o termo “trauma” é compreendido como a transgressão às defesas psíquicas naturais, resultante da exposição a eventos potencialmente traumáticos. Define-se como “evento potencialmente traumático” todo acontecimento que, independentemente de sua natureza, venha a provocar ou representar perigo conforme sua interpretação subjetiva. Os “eventos críticos” relacionam-se ao gerenciamento de crises e, aliados a fatores como compressão temporal para tomada de decisões e imprevisibilidade, podem desencadear consequências graves e indesejáveis.

Desta forma, o PAAPM destina-se a todos os policiais militares do serviço ativo que tenham sua integridade física e psíquica expostas a situações específicas de risco, compreendendo:

- a) Resgate e salvamento de vítimas em acidentes de graves proporções, circunstâncias trágicas ou calamidades públicas;
- b) Acidentes de trânsito graves com vítimas, seja em atendimento a terceiros ou envolvendo a própria equipe;
- c) Participação direta em intervenção policial com resultado morte;
- d) Agressões diretas ou indiretas dirigidas ao policial militar ou sua família;
- e) Comportamentos associados a quadros emocionais instáveis ou alterações nos padrões habituais de desempenho funcional.

O programa estrutura-se em três fases sequenciais:

1. **Avaliação Psicológica Inicial:** procedimento diagnóstico preliminar;
2. **Estágio de Desenvolvimento Psicoemocional:** fase intervintiva utilizando técnicas psicoeducativas combinadas com estratégias cognitivo-comportamentais e interpessoais;
3. **Reavaliação Psicológica:** avaliação conclusiva para determinação da necessidade de acompanhamento continuado.

Após a reavaliação, o programa estabelece três níveis de acompanhamento: (i) Nível I - Restrição a funções administrativas; (ii) Nível II - Funções administrativas, atendimento ao público em edificações policial-militares e policiamento ostensivo a pé; (iii) Nível III - Funções administrativas e operacionais completas.

O PAAPM alinha-se às normas preconizadas para o Sistema de Saúde Mental da Polícia Militar (SisMen), criado pela Lei Estadual nº 9.628, de 6 de maio de 1997, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 46.039, de 23 de agosto de 2001, conferindo base jurídica e institucional ao programa.

O programa adota perspectiva proativa, reconhecendo que o resultado morte, embora possível na atividade laboral policial, não é desejado pelos profissionais interventores. A instituição investe em técnicas de menor potencial ofensivo e ferramentas de atenção à saúde psicoemocional, considerando que a forma como cada indivíduo processa o evento estressante é determinante para eventual configuração traumática.

As práticas psicológicas aplicadas no PAAPM objetivam despertar o profissional para a importância dos cuidados relacionados à saúde emocional, utilizando técnicas psicoeducativas que visam diminuir sintomas e superar limitações sociais e ocupacionais. O programa constitui ferramenta de suporte à saúde mental dos policiais militares, atuando preventivamente em favor do desenvolvimento psicoemocional.

Assim, o PAAPM representa iniciativa institucional fundamentada cientificamente para atenção à saúde mental dos policiais militares, estruturado em fases sequenciais e níveis graduados de acompanhamento, visando a prevenção e o tratamento de transtornos decorrentes da exposição a eventos potencialmente traumáticos inerentes à atividade policial militar.

3.2.5. Programa “Anjos” – Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul

O Programa “Anjos” constitui iniciativa institucional da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, desenvolvida mediante colaboração entre o Comando-Geral, o Departamento de Saúde e o Departamento de Ensino da corporação, com o objetivo específico de prevenção ao suicídio e promoção da saúde mental do efetivo.

A estrutura do programa baseia-se na realização de curso introdutório de Capacitação em Saúde

Mental (CCSM), complementado por atividades posteriores de educação continuada. Assim, o programa visa formar militares estaduais com a designação de facilitadores, oriundos de diversos postos e graduações, distribuídos por unidades em todas as regiões do estado.

Os facilitadores formados pelo programa são identificados com brevê específico e recebem treinamento para difundirem conhecimentos adequados sobre saúde mental entre seus pares, auxiliando na diminuição do estigma na corporação. Ademais, são capacitados como conhcedores da rede de atendimento especializado da instituição, indicando-a quando necessário.

O programa representa resposta institucional da Brigada Militar às demandas relacionadas à saúde mental do efetivo, configurando-se como ação preventiva e promocional voltada ao cuidado dos militares estaduais.

3.2.6. Portaria nº 70-CG/2025 da Polícia Militar do Estado da Bahia

A Portaria nº 70-CG/2025, editada pelo Comando-Geral da Polícia Militar da Bahia estabelece marco regulatório específico para os procedimentos administrativos aplicáveis aos policiais militares envolvidos em ações que resultem em mortes por intervenção legal de agentes do estado (MILAE) e em casos de situações operacionais graves e/ou de alto risco com forte impacto emocional ou traumático, configurando importante instrumento normativo de proteção institucional e preservação da saúde mental dos agentes públicos.

O ato normativo encontra fundamentação jurídica no art. 57, inciso I, alíneas “a”, “d” e “j”, da Lei Estadual nº 13.201, de 9 de dezembro de 2014, bem como no art. 92, inciso V, alínea “o”, da Lei Estadual nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares), que assegura ao policial militar o direito à redução dos riscos inerentes à atividade policial-militar. A portaria reconhece expressamente o dever institucional de garantia aos direitos humanos, legalidade e preservação da saúde física e mental dos agentes.

O conceito de MILAE, definido no art. 1º, parágrafo único, é estabelecido como “as mortes de pessoas decorrentes de intervenção legal de agente de segurança pública, do sistema prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, conforme hipótese de exclusão de ilicitude prevista em lei”. Essa definição alinha-se aos parâmetros técnicos estabelecidos pelos órgãos de controle e estatística criminal, conferindo precisão terminológica ao instituto.

O diploma normativo estrutura procedimento administrativo obrigatório, de natureza trifásica, compreendendo: a realização de oitiva do policial militar envolvido pela Ouvidoria Setorial da respectiva Organização Policial Militar (OPM); o encaminhamento do termo de oitiva ao comando de policiamento superior; e a comunicação imediata ao Departamento de Promoção Social (DPS) ou à Seção de Valorização

Profissional (SEVAP), para inclusão no Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PAPM).

O PAPM constitui o núcleo central da regulamentação, objetivando preservar ou restabelecer a condição de saúde física, mental e profissional do agente envolvido. O programa estrutura-se em três níveis graduais: Nível I (palestra educativa sobre aspectos emocionais, jurídicos e éticos); Nível II (acompanhamento institucional por profissionais especializados); e Nível III (curso de apoio e aprimoramento funcional com conteúdos específicos sobre controle emocional, tomada de decisão sob estresse, direitos humanos e práticas restaurativas).

A portaria prevê flexibilidade na aplicação dos níveis do programa, permitindo participação setorial ou cumulativa conforme avaliação técnica realizada pelo DPS, considerando a natureza, complexidade e circunstâncias da ocorrência. Adicionalmente, contempla a possibilidade de realocação temporária do policial militar para atividade diversa, visando resguardá-lo de novo envolvimento em situações extremas.

Aspecto de relevante importância jurídica consiste na expressa previsão de que o comparecimento ao programa não implicará qualquer presunção de incapacidade, culpabilidade, desvio de conduta ou sanção disciplinar, garantindo proteção contra eventual discriminação ou prejuízo funcional ao agente participante.

A norma estabelece competências específicas: ao Instituto de Ensino e Pesquisa (IEP) – definir carga horária, conteúdo programático e eixos temáticos das capacitações; ao DPS – conduzir o acompanhamento institucional com garantia de sigilo e escuta empática; e ao próprio DPS – manter banco de dados atualizado dos participantes do programa.

O instrumento normativo representa avanço significativo na proteção institucional dos agentes de segurança pública, reconhecendo os impactos psicossociais decorrentes do exercício da atividade policial em situações extremas e estabelecendo mecanismo estruturado de suporte técnico e emocional. A regulamentação alinha-se aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da proteção à saúde, conferindo efetividade às disposições legais de redução de riscos ocupacionais na atividade policial-militar.

3.2.7. Programa “Qualidade de Vida Operacional” – Ministério Público do Estado da Bahia

O Programa “Qualidade de Vida Operacional”, instituído pelo Ministério Público do Estado da Bahia, foi realizado tendo como destinatários os profissionais de segurança pública das unidades regionais de Santa Maria da Vitória e Barreiras. O programa representa uma iniciativa de controle externo preventivo da atividade policial, fundamentando-se no marco legislativo federal recente e respondendo aos indicadores epidemiológicos alarmantes de suicídio entre profissionais da segurança pública no Brasil.

A crescente preocupação com a saúde mental dos profissionais de segurança pública no Brasil tem demandado a implementação de políticas públicas preventivas estruturadas. Dados do Anuário Brasileiro

de Segurança Pública de 2024 revelam crescimento de 26,2% na taxa de suicídios entre policiais civis e militares da ativa em 2023, configurando índice aproximadamente oito vezes superior ao da população geral. Nesse contexto, o Programa “Qualidade de Vida Operacional” surge como resposta institucional do Ministério Público à necessidade de implementação de medidas preventivas de proteção à saúde mental dos agentes de segurança.

O programa encontra amparo no art. 144 da Constituição Federal, que estabelece a segurança pública como dever do Estado, impondo ao poder público o dever de organizar adequadamente os serviços e proteger os agentes responsáveis por sua execução. O princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal) estende-se aos servidores públicos, assegurando-lhes condições laborais compatíveis com sua condição humana.

O Boletim de Notificações sobre Mortes Violentas Intencionais Autoprovocadas e Tentativas de Suicídio entre Profissionais de Segurança Pública no Brasil, elaborado pelo IPPES em 2024, registrou 821 óbitos por suicídio entre profissionais da segurança pública em atividade no período 2018-2023.

O estado da Bahia apresentou aumento de 66,7% nos registros de suicídio entre profissionais de segurança pública, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, evidenciando a necessidade urgente de implementação de políticas preventivas na região. O Programa “Qualidade de Vida Operacional” estabelece como objetivos:

- a) Promover conscientização sistemática sobre a importância da saúde mental e do autocuidado entre os profissionais de segurança pública;
- b) Acompanhar a implementação da Portaria nº 070-CG/2025 da Polícia Militar da Bahia;
- c) Desenvolver ações educativas e formativas sobre saúde mental, autocuidado e gestão emocional;
- d) Estabelecer rede articulada entre órgãos com capacitação na temática;
- e) Fomentar cultura organizacional de valorização da saúde mental como elemento essencial para eficiência operacional;
- f) Promover conscientização sobre fatores de proteção e estratégias de enfrentamento saudável do estresse ocupacional.

A implementação do programa prevê a realização de: 1. Palestra institucional, para realização de evento educativo sobre “Políticas Públicas de Saúde Mental para Profissionais de Segurança Pública”, com participação obrigatória dos policiais militares lotados na Região Oeste da Bahia. 2. Articulação interinstitucional: estabelecimento de parcerias entre Ministério Público, MPT e comandos policiais; 3. Integração com programas existentes: divulgação do Projeto “Escuta SUSP”, iniciativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública que oferece atendimento psicológico *online* gratuito e sigiloso aos agentes de segurança pública.

Ademais, o programa estabelece acompanhamento específico da Portaria nº 70-CG/2025, que regula procedimentos administrativos para policiais militares envolvidos em ações que resultem em MILAE e estrutura procedimento administrativo obrigatório, de natureza trifásica, incluindo comunicação imediata ao Departamento de Promoção Social (DPS) ou à Seção de Valorização Profissional (SEVAP) para inclusão no Programa de Acompanhamento e Apoio ao Policial Militar (PAPM).

O programa adota explicitamente abordagem preventiva, contrapondo-se ao modelo eminentemente reativo identificado em políticas tradicionais de saúde mental para profissionais de segurança pública. A literatura especializada demonstra que a exposição crônica a situações de estresse sem acompanhamento psicológico adequado resulta em desenvolvimento de transtorno de estresse pós-traumático, síndrome de *burnout*, depressão e ansiedade.

O programa reconhece que o “mito do profissional herói” constitui construção cultural prejudicial ao bem-estar psicológico dos profissionais, criando barreiras para o reconhecimento de limitações humanas e para a busca por cuidados de saúde mental adequados.

A colaboração entre o MPBA e o MPT representa inovação na abordagem institucional, aproveitando a *expertise* do MPT em políticas de prevenção à saúde mental desenvolvidas no Programa de Assistência Amplia e Integrada à Saúde Mental e Valorização dos Agentes de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

O programa prevê articulação direta com os comandos policiais, promovendo integração entre as esferas de controle externo e gestão interna das corporações, essencial para efetividade das medidas preventivas.

O programa representa marco na evolução do conceito de controle externo da atividade policial, expandindo a atuação ministerial da tradicional função repressiva para uma dimensão preventiva focada na proteção da saúde mental dos agentes.

A iniciativa reconhece que a ausência ou insuficiência de políticas de saúde mental adequadas resulta em comprometimento da capacidade operacional, aumento de afastamentos por transtornos psiquiátricos e prejuízos à qualidade dos serviços de segurança pública prestados à população.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS DE ATUAÇÃO

A consolidação de uma atuação preventiva do Ministério Público demanda a adoção de estratégias integradas, contínuas e interinstitucionais. A integração com as forças policiais, aliada a instrumentos como recomendações, inspeções e capacitações, constitui mecanismo essencial para alinhar a atividade policial

aos parâmetros constitucionais e internacionais de direitos humanos. A partir da compilação de documentos efetuada, mostra-se oportuno propor que o Ministério Público:

1. Mantenha protocolos e fluxos permanentes de integração com polícias e o Poder Judiciário;
2. Esteja dotado de núcleos especializados de monitoramento das atividades policiais;
3. Fomente a formação conjunta e interdisciplinar com agentes de segurança;
4. Utilize de forma estratégica seus instrumentos consensuais também com enfoque preventivo;
5. Participe proativamente de comitês interinstitucionais voltados à segurança pública e direitos humanos em suas respectivas localidades.

Essas medidas, entre outras, não apenas fortalecem o papel institucional do Ministério Público brasileiro, como asseguram maior legitimidade social e reduzem os riscos de responsabilização internacional do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA GOV. *Pressão extrema aumenta depressão e suicídio entre trabalhadores de segurança e saúde*. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202410/pressao-constante-e-exposicao-a-situacoes-extremas-aumentam-casos-de-depressao-e-suicidio-entre-os-profissionais-de-seguranca-publica-e-saude>. Acesso em: 5 dez. 2024.
- ANDRADE, C. G. C. de. *Mandados implícitos de criminalização: a tutela penal dos direitos humanos na Constituição e na Convênio Americana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- ANDRADE, V. F. de. *Do direito fundamental à segurança pública: análise crítica do sistema constitucional de segurança pública brasileiro*. 2010. 287 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://ariel.pucsp.br/handle/5371>. Acesso em: 5 ago. 2025.
- ASSIS, F. A. S.; AZEVEDO, L. M.; CHOUCAIR, B. dos S. Saúde mental dos servidores das forças de segurança pública – um debate necessário também para o Ministério Público. *Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública*. 2024, p. 273-307. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/>. Acesso em: 24 jul. 2025.
- ÁVILA, T. P. de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.
- BAHIA. Governo do Estado. *Lei nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001*. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-7990-de-27-de-dezembro-de-2001>. Acesso em: 29 set. 2025.
- BAHIA. Governo do Estado. *Lei nº 13.201, de 9 de dezembro de 2014*. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13201-de-09-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 29 set. 2025.
- BAHIA. Polícia Militar. *Portaria nº 70-CG/2025*. Publicada no Boletim Geral Ostensivo da Polícia Militar da Bahia nº 126, de 10 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.pm.ba.gov.br/portaria-n-o-070-cg-2025/>. Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Superior do Ministério Público. *Resolução Conjunta nº 10, de 29 de maio*

de 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11764>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Secretaria Nacional de Políticas Penais; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais (2016)*: manual revisado das Nações Unidas sobre a prevenção e investigação eficazes de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias. Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi et al. Tradução: Intradoc Brasil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/protocolo-minnesota-por.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Manual de Atuação do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial*. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documents/2024/atividade_policial-v4-10out.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Portaria CNMP-PRESI nº 135, de 16 de abril de 2024*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10835/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9675/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/479>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/501>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 77, de 9 de agosto de 2011*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/746>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 129, de 22 de setembro de 2015*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/3514>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4884/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017*. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5277>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/8398>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 260, de 28 de março de 2023*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9762/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 262, de 30 de maio de 2023*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9938/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 278, de 12 de dezembro de 2023*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10378/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10379/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10890/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11733/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 310, de 29 de abril de 2025*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11739/>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 317, de 28 de outubro de 2025*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/12272>. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Superior de Polícia. Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil. *Resolução Conjunta nº 2, de 13 de outubro de 2015*. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=8&data=04/01/2016>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho. *Resolução nº 179, de 26 de novembro de 2020*. Disponível em: <https://midia-ext.mpt.mp.br/pgt/csmpt/resolucoes/Resolu179.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1254.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10822.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.107, de 29 de junho de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11107.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12341.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9489.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10267.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13819.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.531, de 10 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14531.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14735.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD nº 131, de 11 de janeiro de 2024. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=131&ANO=2024&SER=A. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Nota Técnica PFDC nº 6/2025, 24 de abril de 2025*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/nota-tecnica-6-2025-pfdc-mpf>. Acesso em: 29 set. 2025.

CARVALHO, L. de; CARVALHO, T.; BUENO, S. Sobre a necessidade de controlar as forças policiais. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 5 ago. 2025.

CATTANI, F. Uso da inteligência artificial como ferramenta para criminalidade. *Conjur*, [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-11/uso-da-inteligencia-artificial-como-ferramenta-para-criminalidade/>.

Acesso em: 20 dez. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333. *Banco de Dados de Jurisprudência*. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883975331. Acesso em: 24 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C, n. 508. *Banco de Dados de Jurisprudência*. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/980570530. Acesso em: 24 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 16 de novembro de 2023. Série C, n. 507. *Banco de Dados de Jurisprudência*. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/980569787. Acesso em: 24 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Mérito, reparações e custas. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C, n. 149. *Banco de Dados de Jurisprudência*. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883977025. Acesso em: 24 jul. 2025.

FERREIRA, C. C.; CORRALES, B. R.; COTE, L. C.; TEIXEIRA, M. T. A tecnologia a serviço da segurança pública: caso PMSC mobile. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020. DOI: 10.1590/2317-6172201947. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/a81c9e28-ef23-40f3-8c3f-080f55bfdd42>. Acesso em: 5 ago. 2025.

FISCHER, D.; PEREIRA, F. V. *As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Internacional de Direitos Humanos*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 5 ago. 2025.

GARCIA, M. L. A importância da saúde mental para os policiais militares: estratégias e cuidados na profissão. *Revista Integrar*, v. 2, n. 1, e024003, 2024 - ISSN:2525-9784. Disponível em: <https://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/integrar/issue/archive>. Acesso em: 5 jul. 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Ministério Público do Estado de Goiás. *Termo de Cooperação nº 12/2024, de 2 de maio de 2024*. Disponível em: <https://goias.gov.br/seguranca/termo-de-cooperacao-12-2024-ssp/>. Acesso em: 29 set. 2025.

MAZZUOLI, V. de O.; COSTA E FARIA, M. R. da; OLIVEIRA, K. D. de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MIRANDA, D. *Por que policiais se matam? Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

NAKASHIMA, M. Desvendando o potencial e os desafios da inteligência artificial na Polícia Militar do Paraná: estratégias para predição e prevenção de crimes. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação - REASE*, São Paulo, v. 10, n. 1, jan. 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i1.13019. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/13019>. Acesso em: 5 ago. 2025.

NASCIMENTO, F. Z. do; FIGUEIREDO, A. M. de; BATITUCCI, E. C.; MARINHO, K. R. L.; CRUZ, M. V. G. da; COUTO, V. A. Letalidade e vitimização policial em Minas Gerais: características gerais do fenômeno em anos recentes. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 46-63, 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1046. Disponível em: <https://revista.forumsegurança.org.br/rbsp/article/view/1046>. Acesso em: 24 jul. 2025.

NEY, M. S. C. J. *Estresse em combate: uma análise dos casos [de] síndrome de burnout nos profissionais de saúde da Marinha do Brasil durante o combate à COVID-19*. Disponível em: https://www.repositorio.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/845321/1/005%20CPEM2021_TESEFINAL_CMG%20MD%20M%c3%94NICA%20COSTA.pdf. Acesso em: 5 jul. 2025.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *A CIDH condena ações policiais violentas no Brasil e insta a que sejam adotadas medidas para combater discriminação social e racial*. Washington, D.C., 2 ago. 2020. Comunicados de imprensa. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/187.asp>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *CIDH condena violência policial contra pessoa afrodescendente no Brasil e apela ao Estado para combater o uso de práticas de perfilamento racial*. Washington, DC, 1 jun. 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/120.asp>.

Acesso em: 5 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *CIDH expressa profunda preocupação pelo aumento da violência contra pessoas afrodescendentes no Brasil*. Washington, DC, 26 set. 2018. Comunicados de imprensa. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/209.asp>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington, DC: OEA, 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *La Situación de Las Personas Afrodescendientes en Las Américas*. Washington, DC: OEA, 2011. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/afroconcover2011esp.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Situación de los derechos humanos en Brasil con enfoque étnico-racial: Personas Afrodescendientes, Indígenas y Quilombolas*. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/guiapractica_brasil_afrodescendientes.pdf. Washington, DC: OEA, 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Situação dos Direitos Humanos no Brasil*. Washington, DC: OEA, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

OZIMA, L. Suicídio é a maior causa de morte entre policiais no Brasil. *Jornal da USP*. Atualidades, Ribeirão Preto, 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/suicidio-e-a-maior-causa-de-morte-entre-policiais-no-brasil/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. *Lei nº 7.883, de 2 de março de 2018*. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/99920b2ee3b0a6f083258248005ad6e7?OpenDocument&Highlight=0,7883>. Acesso em: 29 set. 2025.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. *Lei nº 8.591, de 29 de outubro de 2019*. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/cf72eef3a7151bdd832584a400676e16?OpenDocument&Highlight=0,8591>. Acesso em: 29 set. 2025.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. *Lei nº 9.904, de 28 de novembro de 2022*. Disponível em: [http://alerjn1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/\[25edae7e64db53b032564fe005262ef/20604d8dc3c409e90325890b006b1792?OpenDocument&Highlight=0,9904](http://alerjn1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/[25edae7e64db53b032564fe005262ef/20604d8dc3c409e90325890b006b1792?OpenDocument&Highlight=0,9904). Acesso em: 29 set. 2025.

SÃO PAULO. Governo do Estado. *Decreto nº 46.039, de 23 de agosto de 2001*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2001/decreto-46039-23.08.2001.html>. Acesso em: 29 set. 2025.

SÃO PAULO. Governo do Estado. *Lei nº 9.628, de 6 de maio de 1997*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1997/lei-9628-06.05.1997.html>. Acesso em: 29 set. 2025.

SCHEIN, E. H. *Organizational culture and leadership*. Hoboken: Wiley, 2010.

SILVEIRA, R. A. da; MEDEIROS, C. R. de O. O herói-envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo. v. 10, n. 2, 134-153, ago./set. 2016.

SOUZA, F. de. Ética e inteligência artificial (IA) para profissionais de tecnologia: navegando no mundo digital de forma responsável. *Alura*, [S. I.], 2023. Disponível em: <https://www.alura.com.br/artigos/etica-e-inteligencia-artificial>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ZILLI, L. F.; FIGUEIREDO, A. M. de; CRUZ, M. V. da; LEITE MARINHO, K. R. L. Visando repelir injusta agressão: uma sociologia dos *accounts* policiais e das investigações dos casos de letalidade policial em Minas Gerais. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 25, n. 62, 2023. DOI: 10.1590/18070337-118639. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/118639>. Acesso em: 24 jul. 2025.

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br



Siga o CNMP nas redes sociais:

-  [conselhodomp](#)
-  [cnmpoficial](#)
-  [@cnmp_oficial](#)