



Incidências do
Poder Judiciário na
responsabilização
de autores de
crimes de homicídio:
possibilidades de
aprimoramento

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA | COLEÇÃO GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS



SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA
COLEÇÃO GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS



Incidências do
Poder Judiciário na
responsabilização
de autores de
crimes de homicídio:
possibilidades de
aprimoramento



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA



CNU CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA



Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons* - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823i

Brasil. Conselho Nacional de Justiça.

Incidências do poder judiciário na responsabilização de autores de crimes de homicídio [recurso eletrônico] : possibilidades de aprimoramento / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fórum Brasileiro de Segurança Pública ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Inclui bibliografia.

178 p. : il., gráfs., mapas, tabs. (Série Fazendo Justiça. Coleção gestão e temas transversais).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN

ISBN 978-65-88014-05-9 (Coleção)

Nota: Integra a coletânea "Diálogos polícias e judiciário".

1. Responsabilização criminal. 2. Homicídio. 3. Investigação criminal. 4. Justiça criminal. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. IV. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). V. Série.

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos CRB1 3282

Coordenação Série Fazendo Justiça: Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

Coordenação geral: Renato Sérgio de Lima

Supervisão geral: Talles Andrade de Souza

Coordenação técnica: Isabel Figueiredo

Supervisão técnica: Vivian Coelho; Mariana Py Muniz; Mário Henrique Dittício

Pesquisadores: Guaracy Mingardi; Paula Ballesteros; Betina Warmling Barros; Marina Wainrober

Apoio: Comunicação Fazendo Justiça

Diagramação: Gráfica Ideal

Revisão: Tikinet Edição

Fotos: Adobe Stock

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA
COLEÇÃO GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS



Incidências do
Poder Judiciário na
responsabilização
de autores de
crimes de homicídio:
possibilidades de
aprimoramento

CNJ (Conselho Nacional de Justiça)

Presidente: Ministra Rosa Weber

Corregedora Nacional de Justiça: Ministro Luis Felipe Salomão

Conselheiros

Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho

Mauro Pereira Martins

Richard Pae Kim

Salise Monteiro Sanchotene

Marcio Luiz Coelho de Freitas

Jane Granzoto Torres da Silva

Giovanni Olsson

Sidney Pessoa Madruga

João Paulo Santos Schoucair

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

Marcello Terto e Silva

Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral: Gabriel Matos

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica: Ricardo Fioreze

Diretor-Geral: Johaness Eck

Supervisor DMF/CNJ: Conselheiro Mauro Pereira Martins

Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Juizes Auxiliares da Presidência - DMF/CNJ: Edinaldo César Santos Junior, Karen Luise Vilanova Batista de Souza Pinheiro, João Felipe Menezes Lopes e Jônatas Andrade

Diretora Executiva DMF/CNJ: Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa

Chefe de Gabinete DMF/CNJ: Renata Chiarinelli Laurino

PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Katyna Argueta

Representante-Residente Adjunto: Carlos Arboleda

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Coordenadora-Geral (equipe técnica): Valdirene Daufemback

Coordenador-Adjunto (equipe técnica): Talles Andrade de Souza

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)

Conselho de administração

Presidente: Cássio Thyone A. de Rosa

Presidente de Honra: Elizabeth Leeds

Arthur Trindade M. Costa

Alexandre Pereira da Rocha

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Isabel Figueiredo

Juliana Lemes da Cruz

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Roberto Uchôa

Conselho fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

Equipe

Diretor Presidente: Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva: Samira Bueno

Coordenadora Institucional: Juliana Martins

Coordenador de Projetos: David Marques

Supervisão de Núcleo de Dados: Isabela Sobral

Equipe Técnica

Betina Warmling Barros

Dennis Pacheco

Amanda Lagreca Cardoso

Talita Nascimento

Thaís Carvalho (estagiária)

Supervisão Administrativa e Financeira: Débora Lopes

Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

SUMÁRIO

Introdução	12
1. Homicídios: fenômenos, dinâmicas e dados	16
1.1 Homicídios no mundo	17
1.2 Homicídios no Brasil e fenômenos violentos correlatos	21
1.2.1 Crime organizado	23
1.2.2 Chacinas	28
1.2.3 Linchamentos	32
1.2.4 Desaparecimentos forçados	34
1.3 Dados de homicídios no Brasil	40
1.3.1 Homicídios intencionais em geral	43
1.3.2 Homicídios e racismo	48
1.3.3 Femicídios	49
1.3.4 Mortes decorrentes de intervenção policial	53
1.3.5 Evolução do papel de matador	55
1.3.6 Homicídios por intolerância	56
1.4 Práticas exitosas na redução de homicídios	58
1.4.1 Principais experiências internacionais	58
1.4.2 Experiências nacionais	61
2. Fluxo de investigação e processamento dos casos de homicídio	68
2.1 Estado da arte da produção científica	68
2.1.1 Presos por homicídios no sistema prisional	74
2.1.2 Gargalos apontados pelas pesquisas	79
2.1.3 Especificidades do Tribunal do Júri	88
2.2 Entraves do fluxo do SJC identificados no diagnóstico da pesquisa	91
3. Considerações gerais sobre a investigação de homicídios no Brasil	95
3.1 Homicídios	95
3.1.1 Investigação de homicídios no Brasil	96
3.1.2 Homicídios dolosos: panorama geral da investigação	97
3.1.3 Investigação preliminar	97

3.1.4 Investigação de seguimento	100
3.1.5 Condução do inquérito	101
3.1.6 Problemas atuais da investigação de homicídios	103
3.1.7 Problemas estruturais	103
3.2 Femicídio	105
3.3 Execuções extrajudiciais e mortes decorrentes de intervenção policial	112
4. Possibilidades de incidência do judiciário	123
4.1 Aspectos processuais	123
4.1.1 Questões pré-processuais	123
4.1.2 Incidente de deslocamento de competência	126
4.2 Aspectos de gestão e governança	129
4.2.1 Instâncias de governança interinstitucional do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal	129
4.2.2 Boas práticas para a razoável duração do processo de homicídios	135
4.2.3 Justiça Plena e Observatório Nacional: transparência nos casos de grande repercussão	146
4.2.4 Definição da pauta	147
4.3 Homicídios no Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos	150
4.3.1 Caso Favela Nova Brasília	150
4.3.2 Caso Barbosa de Souza	153
4.3.3 Caso José Airton Honorato vs. Brasil	154

REFERÊNCIAS

155

LISTA DE QUADROS, FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Ranking dos dez países com maiores taxas de homicídios no mundo (2019)	17
Quadro 2 - Estudos sobre fluxo do sistema de justiça criminal realizados no Brasil, de acordo com a metodologia empregada, o crime analisado, o local da análise, o período de pesquisa e a taxa de condenação (razão entre o número de sentenças de condenação e o número de crimes registrados na polícia)	73
Quadro 3 - Sumário das pesquisas empíricas sobre o tempo da justiça criminal. Brasil - 1999 a 2010	77
Quadro 4 - Compatibilização das categorias de homicídio intencional (UNODC, 2019 e Brasil, 2013)	83
Quadro 5 - Funções dos profissionais presentes na investigação preliminar	99
Quadro 6 - Método MUMA - Mecânica Últimos passos Motivação Autoria	102
Quadro 7 - Tipos de investigações de feminicídio	111
Figura 1 - Facções prisionais no Brasil, por Dias e Manso (2018)	27
Figura 2 - Perfil das pessoas declaradas desaparecidas no Brasil (SINALID/CNMP)	37
Tabela 1 - Taxas de homicídio doloso por 100 mil habitantes, São Paulo (1999-2020)	62
Gráfico 1 - Homicídios dolosos – Nº de Vítimas (Brasil, 2012-2020)	44
Gráfico 2 - Brasil: Número e Taxa de Homicídios (2009 a 2019)	45
Gráfico 3 - Brasil e Regiões: Taxa de Homicídios (2009 a 2019)	46
Gráfico 4 - Homicídios dolosos - Nº de vítimas (Brasil, 2012-2020)	47
Gráfico 5 - Percentual de jovens brancos e jovens negros vítimas de homicídio, Brasil (2002-2010)	49
Gráfico 6 - Mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil, 2013 a 2020	54
Gráfico 7 - Incidência do tipo penal homicídio simples e homicídio qualificado no sistema prisional (Brasil, 2014-2020)	75



INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

As altas taxas de homicídios e demais tipos de mortes violentas intencionais assumiram, nas últimas décadas, centralidade no debate sobre segurança pública e justiça criminal no Brasil.

Ostentando o triste título de campeão no número absoluto de homicídios no mundo, o país não tem conseguido estancar esse tipo de criminalidade, apesar de esforços pontuais na formulação e implementação de políticas públicas sobre o tema já terem obtido graus diferentes de sucesso. O assunto, talvez, seja um dos que mais dialoga com alguns paradoxos que caracterizam o Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: se, por um lado, temos a terceira população carcerária do planeta, em números absolutos, por outro, apenas cerca de 10% dos presos foram condenados por homicídios; se este é o crime que mais assusta a população em geral, é também um dos que mais demora a ter resposta do poder público, chegando, em média, a um lapso de mais de 7 anos entre o fato e sua submissão ao plenário do júri.

Muito vem sendo produzido no país sobre a questão dos homicídios e da atuação das agências estatais responsáveis por sua apuração e processamento. Diversos estudos apontam a necessidade de que seja qualificada a investigação deste tipo de crime e que sejam aprimorados fluxos e processos de trabalho de forma a agilizar seu processamento.

O texto que ora se apresenta tem dois objetivos primordiais: possibilitar que magistrados se aproximem de uma forma mais abrangente do fenômeno dos homicídios no Brasil, a partir da abordagem de sua contextualização em relação ao restante do planeta, de suas dinâmicas e dos métodos utilizados na sua investigação; e, também, apresentar algumas sugestões e boas práticas que podem fortalecer a resposta dada pelo Poder Judiciário a esses crimes.

O trabalho foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no âmbito do Programa Fazendo Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil) e com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que, desde o final de 2019, desenvolve o projeto Diálogos Polícia e Judiciário, uma das importantes ações transversais integrantes do portfólio do Fazendo Justiça.

Buscando viabilizar um amplo processo de diálogo e escuta dos profissionais de segurança, com vistas a subsidiar a construção de novas estratégias de atuação do Poder Judiciário em matérias associadas à segurança pública, ao Sistema de Justiça Criminal e ao Sistema Socioeducativo, o projeto teve duas fases centrais durante sua execução. Na primeira procurou investigar e detalhar

percepções e mentalidades institucionais dos profissionais de segurança dos Estados e do Distrito Federal acerca do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, com ênfase na atuação do Poder Judiciário e nas regras ou limites do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988. Para tanto, foram utilizados métodos quantitativos e qualitativos que possibilitaram a realização de incidências no campo, de caráter exploratório, que mapeou diversos aspectos dessas percepções e mentalidades em relação a diferentes assuntos.

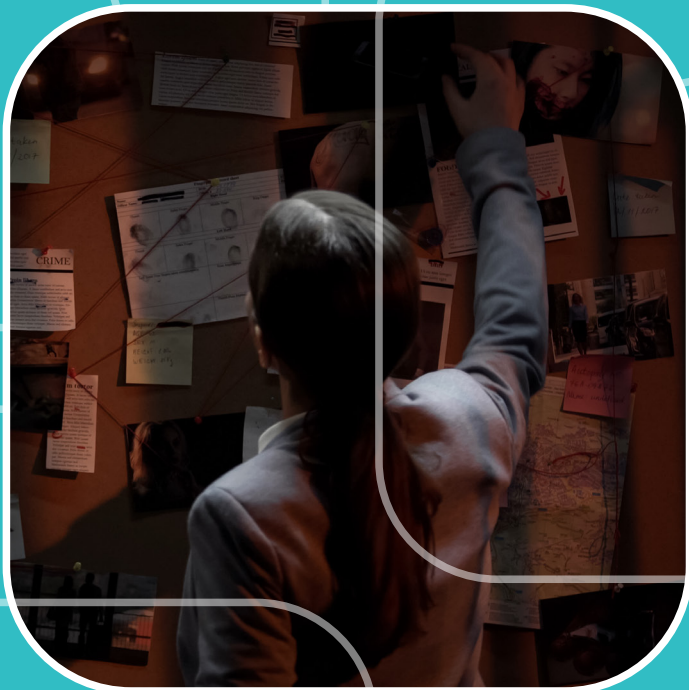
A segunda fase do projeto consistiu na produção de documentos técnicos, modelados a partir das ações exploratórias mencionadas, com temáticas selecionadas conjuntamente pelos parceiros e que envolveram aspectos práticos considerados fundamentais para o aprimoramento do fluxo de trabalho do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Ao longo do projeto se apresentaram com bastante frequência questões sobre como aprimorar a atuação do Poder Judiciário na responsabilização dos autores dos crimes de homicídios, considerando a sua incidência e taxas na sociedade brasileira, as quais acabam por contribuir para a percepção social de impunidade em relação a esses crimes. Foi a partir dessas questões que surgiu a ideia de produção deste documento que não busca esgotar o assunto, mas trazer luz a ele, fomentando o debate e estimulando a adoção de novas práticas para o dia a dia da prestação jurisdicional que possam ampliar a efetividade da atuação do Poder Judiciário na responsabilização dos autores de homicídios.

O documento está organizado em duas partes. A primeira, composta pelos capítulos 1 a 3, busca contextualizar o cenário geral dos homicídios - suas tipologias, motivações e incidência - sistematizar os achados das pesquisas que analisam o fluxo de investigação e processamento desses casos e apresentar as linhas gerais de como é feita a investigação desse crime. A segunda parte contém a apresentação e discussão de boas práticas e de possibilidades de ampliação da incidência do Poder Judiciário nesses casos, dentre as quais:

- a. A necessidade de se priorizar a resposta aos pedidos de diligências investigativas que demandam autorização judicial;
- b. A adoção de estratégias para que as datas de audiência sejam planejadas conjuntamente entre gestores das unidades jurisdicionais e das polícias;
- c. A prática de cruzamento de registros de óbitos e dos réus em processos criminais;
- d. A necessidade de manutenção do projeto “Mês do Júri”;
- e. A urgência da discussão e futura implementação de critérios pré-estabelecidos para a definição da ordem das pautas de audiências em plenária;
- f. A criação de instâncias de governança do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Importante salientar que este trabalho não apresenta recomendações normativas do CNJ para atuação vinculativa dos Tribunais de Justiça brasileiros. O objetivo central pretendido por meio dessa publicação foi apresentar um conjunto de informações estruturantes sobre o cenário geral de homicídios visando qualificar a compreensão desse fenômeno, com especial atenção para as possibilidades de aprimoramento dos fluxos de investigação e processamento dos casos no âmbito do sistema de justiça criminal. Para tanto, sem a pretensão de esgotar o assunto, foram apresentadas discussões e um conjunto de iniciativas para fomentar o debate e fortalecer a atuação do Poder Judiciário em busca da implementação de uma política pública consistente com vistas à redução dos homicídios no Brasil.



HOMICÍDIOS: FENÔMENOS, DINÂMICAS E DADOS

1 HOMICÍDIOS: FENÔMENOS, DINÂMICAS E DADOS

Os homicídios interpessoais, assim, englobam aqueles ocorridos em conflitos entre cônjuges ou relacionados a conflitos familiares, ou ainda em outros tipos de conflitos interpessoais (brigas entre amigos, conhecidos, vizinhos etc.). Normalmente, mulheres são desproporcionalmente vitimadas por esse tipo de homicídio, sobretudo nos conflitos entre parceiros/cônjuges. Nessa categorização, também estão incluídas as mortes decorrentes de conflitos relacionados à violência urbana e disputa de propriedade, além de mortes por vingança e em decorrência de brigas por alocações de terra, por exemplo.

Já nos homicídios relacionados a atividades criminais, estão compreendidos tanto as mortes perpetradas por organizações criminosas ou gangues de qualquer sorte, como os homicídios relacionados a outros crimes, como roubo e tráfico de drogas. Sobre esses casos, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) pontua que, embora o principal objetivo dos homicídios praticados pelos grupos criminosos normalmente seja gerar lucro ilícito, em alguns casos os atos são realizados em busca da eliminação de rivais e de representantes do Estado, ou ainda demonstrar força para assegurar o controle territorial. As principais vítimas desse tipo de homicídio são os homens jovens de mais baixo nível socioeconômico.

Por fim, os homicídios sociopolíticos compreendem aqueles vinculados à discriminação social, agendas políticas ou por motivos sociopolíticos diversos. No caso dos homicídios por discriminação social, essa pode ocorrer em razão da raça, gênero, religião ou sexualidade. Os homicídios por agenda política, por sua vez, são aqueles cometidos por terroristas, assassinatos de políticos ou jornalistas por razões políticas. A tipologia ainda agrega os homicídios por motivos sociopolíticos em geral, os quais são representados, por exemplo, pelas mortes ilegais causadas por policiais ou execuções extrajudiciais.

As tipologias utilizadas pelo documento da UNODC, contudo, se pretendem aplicáveis globalmente em relação ao fenômeno do homicídio, porém, evidentemente, não traduzem os contextos específicos de cada país. No que diz respeito ao cenário brasileiro, por exemplo, um caso de homicídio pode ser resultado desde uma desavença entre vizinhos, até uma execução praticada pelo crime organizado, por exemplo. No mesmo sentido, um feminicídio pode ser simultaneamente caracterizado por conflitos interpessoais e discriminação de gênero. Assim, buscando apresentar esse contexto repleto de especificidades, fundamentais para compreender algumas das razões que fazem do Brasil um país com altíssimas taxas de mortalidade violenta, o presente capítulo está dividido em quatro aspectos centrais:

- a. Retrato dos homicídios em escala global, por meio da apresentação dos principais dados e tendências do fenômeno no mundo;
- b. Contextualização dos homicídios no Brasil e da sua correlação com outros fenômenos violentos inter-relacionados;

- c. Apresentação das estatísticas criminais de mortes violentas no país;
- d. Considerações sobre experiências de políticas públicas bem-sucedidas na redução dos homicídios.

1.1 Homicídios no mundo

Os dados globais de homicídios intencionais no mundo indicam que o fenômeno vem perdendo força pelo menos desde os últimos 25 anos. Em 2017, a taxa global de homicídios por 100 mil habitantes foi de 6,1 (UNODCa, 2019, p. 10), o que significa um total de 464 mil mortes, conforme a estimativa apresentada pelo último relatório global de homicídios produzido pelas Nações Unidas (UNODCb, 2019, p. 11). No início da década de 90, a taxa global era de 7,4 homicídios por 100 mil habitantes e um total absoluto de 362 mil óbitos. Ou seja, o mundo vem caminhando para um cenário de menos assassinatos e mortes violentas, ainda que essa queda ocorra em razão de um crescimento populacional maior do que o aumento dos números absolutos de vítimas de homicídio no mundo.

Cada continente, contudo, apresenta uma realidade bastante particular, com taxas que variam de 2,3 por 100 mil na Ásia a 17,2 por 100 mil nas Américas, região com o pior indicador no planeta. Além disso, há uma distribuição bastante concentrada dos homicídios no mundo: 10 países, contendo, em conjunto, 2,7 milhões de habitantes, concentram o total de 65% das mortes violentas. Um caso ilustra bem essa desigual distribuição dos homicídios: juntos, Nigéria e Brasil, que representam apenas 5% da população global, são responsáveis por 28% dos homicídios do planeta (UNODC, 2019, p. 18). A maior parte dos países com maiores taxas de homicídios encontra-se no continente americano, conforme se demonstra no quadro a seguir:

Quadro 1: Ranking dos dez países com maiores taxas de homicídios no mundo (2019)

País	Homicídios por 100 mil habitantes (2019)
Venezuela	50,6
Honduras	44,7
Jamaica	43,9
África do Sul	36,5
El Salvador	36,4
Nigéria	34,5
Belize	32,8
Brasil	27,5
México	27,3
Colômbia	25,1

Fonte: elaboração própria com base em *Observatório de Homicídios* (IGARAPÉ, 2019)¹.

1 Disponível em: <https://homicide.igarape.org.br/>

O que se constata é um cenário de muito contraste no qual as Américas apresentam crescimento da taxa de homicídio por 100 mil habitantes de 14,5 em 1990 para 17,2 em 2017, enquanto na Europa o índice apresentou uma queda de 63% desde 2002 e, na Ásia, de 36% desde 1990 (UNODCb, 2019, p. 11). Essa disparidade – que também ocorre na realidade interna dos continentes – decorre de uma multiplicidade de fatores, como níveis de desenvolvimento socioeconômico, funcionamento das instituições e respeito ao Estado de Direito, fatores demográficos, como o tamanho da população jovem, circunstâncias locais, como a presença de grupos do crime organizado, dentre outros.

Em 2017, apenas 20 países possuíam uma taxa de homicídios acima dos 20 por 100 mil, sendo que seis destes com índice acima dos 40 por 100 mil habitantes. Essas 20 nações são responsáveis por quase 50% dos homicídios no mundo, o que reforça a ideia de que se trata, cada vez mais, de uma “epidemia” localizada em poucos pontos do planeta. Além destes, 18 outras nações apresentaram taxas superiores a 10 homicídios por 100 mil habitantes, patamar considerado o divisor para considerar a existência de um cenário epidêmico (UNODCb, 2019, p. 18).

Historicamente, o mundo viveu o pior cenário dessa epidemia em 1993, com um pico na taxa de homicídios global, seguido de um período de leve queda, entre 1993 e 2007, e de um cenário de praticamente estabilidade que perdura até os dias atuais. Já no continente americano, contudo, os dados indicam um cenário bem distinto, já que desde 2008, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes vem apresentando uma tendência de crescimento importante, atingindo o pico no último ano cujos dados foram coletados pelo relatório global.

Ao avaliar o cenário do continente mais detidamente, o documento indica que a América do Sul experimentou um forte aumento em sua já alta taxa sub-regional, seguido por uma redução que durou até 2010 e de um aumento contínuo, a partir de 2011. Por trás dessa tendência geral, há cenários nacionais distintos, de modo que os países da América do Sul poderiam ser divididos em:

- a. Um primeiro grupo compreendido por países com taxas de homicídios persistentemente altas, incluindo Brasil, Colômbia e Venezuela. Apesar disso, Colômbia alcançou importante queda no seu índice, passando de 80 mortes por 100 mil em 1991 para 25, em 2017. Já no Brasil, a taxa vem se mantendo alta, com números entre 20 e 26 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes, chegando à 30, em 2017 (ápice histórico do país). Calcula-se que 1,2 milhões de vidas foram perdidas por homicídio intencional no Brasil entre 1991 e 2017 (UNODCb, 2019, p. 26). A Venezuela, por sua vez, teve o mais alto crescimento, passando de uma taxa de 13 para 57, entre 1991 e 2017.
- b. Um segundo grupo formado por países como Argentina, Chile, Peru e Uruguai, com taxas de homicídios mais baixas que o primeiro, mas ainda acima da média global.

Evidentemente essas mortes não atingem todos os segmentos sociais com a mesma intensidade. Apesar das diferenças regionais ou internas a cada país, que se desdobram ainda em desigualdades em termos de bairros/localidades dentro de uma mesma cidade, os dados evidenciam que o perfil das vítimas de homicídios no mundo também segue um padrão específico. O relatório global da UNODC afirma que, um primeiro passo para uma melhor compreensão da natureza dos homicídios no mundo, é a desagregação dos dados, por sexo e idade. Isso porque já há evidências suficientes no sentido de apontar que essas características possuem um papel crucial nos homicídios, além de serem as duas características demográficas mais disponíveis nos dados em escala global.

Globalmente, 81% das vítimas de homicídio são homens (UNODCb, 2019, p. 60). As maiores taxas de homicídios masculinos são observadas nas Américas (31,2) e na África (21,5), enquanto as mais baixas verificam-se na Ásia (3,1) e na Europa (4,3). No continente americano, portanto, a taxa de homicídios de homens é mais do que oito vezes maior do que a taxa de homicídios de mulheres. Levando em conta apenas a América do Sul, os homicídios de homens chegam a representar mais de 90% do total de vítimas (UNODCb, 2019, p. 61). Tamanha disparidade não ocorre em nenhuma outra região, em que pese a taxa de mortes violentas de homens seja mais alta do que a feminina em praticamente todos os países.

As razões para essas diferenças, segundo a publicação, é que, enquanto o grupo de países com maiores taxas é dominado pela violência letal que ocorre de homem para homem, normalmente entre gangues, o grupo com as taxas mais baixas experimenta com menor intensidade esse tipo de violência entre homens. Por outro lado, entende-se que os homicídios familiares ou interpessoais, que ocorrem predominantemente entre um agressor homem e uma vítima mulher, possuem um nível relativamente estável entre regiões e países. Logo, quando o nível geral de homicídios aumenta, esse tipo de homicídio se torna uma fração menor do valor total.

Em relação à idade, os dados indicam que, no mundo, os homens jovens entre 15 e 29 anos enfrentam o maior risco de serem vítimas de homicídios, com uma taxa de 16,6 mortes por 100 mil habitantes, enquanto para os homens entre 30 e 44 anos essa taxa é de 14,7 por 100 mil. Já a taxa global de crianças e adolescentes (de 0 a 14 anos) do sexo masculino é de apenas 1,2 por 100 mil. A despeito desse padrão universal, o tipo de violência homicida que acontece nas Américas afeta predominantemente homens jovens e também é perpetrada por homens jovens (UNODCb, 2019, p. 62). Já na Europa e na Ásia, o risco de ser vítima de homicídio é maior entre homens entre 30 e 44 anos, enquanto na África, a partir do que há de dados disponíveis, a faixa etária em maior risco é de homens entre 45 e 59 anos.

No que diz respeito à faixa etária dos homicídios femininos, ainda que consideravelmente mais baixos do que os masculinos, observa-se um padrão similar nos dados globais. As mulheres entre 15 e 29 anos também sofrem maior risco de serem vítimas de mortes violentas, enquanto na Europa e na Ásia o risco está mais concentrado entre aquelas de 30 a 44 anos.

Os dados disponíveis permitem concluir que houve pouca variação a respeito do perfil das vítimas em relação à faixa etária ao longo do tempo, pelo menos desde 2005. Assim, ainda que entre 2005 e 2017 a taxa geral de homicídio tenha caído 3% no mundo, a taxa dos homicídios de homens e mulheres entre 15 e 29 anos nas Américas foi a que mais cresceu em relação a todas as idades na região, enquanto, na Europa, o cenário foi de uma queda proporcional em todos os grupos etários.

Por fim, o relatório também apresenta indicadores a respeito dos três tipos de homicídios previamente apresentados (interpessoais, relacionados a atividades criminosas e sociopolíticos). Os dados, contudo, devem ser avaliados com cautela, na medida em que apenas uma parte dos países apresentaram as informações solicitadas, inclusive pela falta de compreensão dos tipos de homicídio, pelo viés de seleção entre um tipo ou outro que nem sempre segue um mesmo padrão ou ainda pela enorme quantidade de homicídios categorizados como "outros" ou "desconhecido". Apesar dessas questões de fundo, os dados apontam que aproximadamente de 27 a 48% de todos os homicídios são de tipo "interpessoal", enquanto de 16 a 34% são relacionados a atividades criminosas (UNODC, 2019, p. 22).

No continente americano têm-se, com base em dados de 23 países, uma taxa de homicídio interpessoal comparativamente alta, de 0,7 por 100 mil habitantes, o que significaria de 13 a 20% do total de homicídios. Na Europa, a mesma tipologia chega a representar de 36 a 76% do total, mas a taxa fica bem abaixo, em 0,3 mortes por 100 mil. Os homicídios decorrentes de ações do crime organizado, nas Américas, por sua vez, chegam a representar, pelo menos, 32% do total de homicídios. Excluídos os casos cuja categorização é desconhecida, o percentual chega a 64%.

Em suma, o que se identifica é um cenário em que, cada vez mais, taxas descontroladas de homicídios intencionais são um problema bastante concentrado de apenas algumas localidades do planeta e com vítimas que possuem um perfil delimitado (em termos de gênero, raça, idade, local onde habitam). No capítulo conclusivo do relatório global, o UNODC apresenta os resultados-chaves da análise realizada que resumem tanto o cenário das mortes violentas atualmente no mundo, como as principais políticas que precisam ser desenvolvidas para enfrentar o problema (2019, p. 38). Dentre as inferências finais, destacam-se:

- a. Altos índices de violência homicida estão concentradas em alguns "bolsões" geográficos e demográficos, de modo que as intervenções precisam ocorrer em regiões, países, comunidades e grupos populacionais específicos que estão em maior risco;
- b. Enquanto o nível de homicídios pode cair rapidamente quando as organizações criminosas optam por acordos, a única forma de obter uma redução dos índices de modo sustentável e a longo-prazo é combatendo a impunidade, melhorando o Estado de Direito e a governança e investindo em educação;

- c. Mortes de mulheres e meninas relacionadas ao gênero podem ser prevenidas por meio de uma melhor coordenação dos serviços estatais e através do engajamento dos homens;
- d. Para prevenir a morte de crianças, é preciso garantir suporte aos pais, na medida em que um ambiente mais seguro é essencial na prevenção de homicídios de adolescentes e jovens adultos;
- e. Combater os mecanismos relacionados ao homicídio, como as armas de fogo, pode trazer uma redução significativa nas taxas de mortalidade;
- f. Álcool e drogas são importantes facilitadores da violência e dos homicídios;
- g. Ainda é necessário avançar em relação à produção de dados que permitam estatísticas mais refinadas e desagregadas são redor do planeta.

1.2 Homicídios no Brasil e fenômenos violentos correlatos

Conforme já se adiantou, a tipologia utilizada pela UNODC de homicídios interpessoais, relacionados a atividades criminosas e sociopolíticas não dá conta de descrever o conjunto de dinâmicas criminais que, de uma forma ou de outra, são essenciais para a análise das razões pelas quais há ainda uma média tão alta de mortes violentas no país. Para iniciar essa exposição, importa elencar quais são as principais listas de motivações para que um indivíduo decida matar outro.

Algumas dessas listas foram criadas por instituições policiais que, como qualquer burocracia estatal, tendem a quantificar e qualificar os fenômenos sociais com que lidam. Um bom exemplo é a lista criada pelo Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) de São Paulo, utilizada desde os anos 90. Para essa instituição os motivos para os homicídios seriam:

1. Autodefesa
2. Bebida – uso
3. Briga de gangue
4. Disputa de ponto de drogas
5. Dívida
6. Dívida de droga
7. Drogas – uso
8. Erro na execução (matar alguém por engano)

9. Ganho pessoal (que pode ser subdividido em vários subtipos)
10. Grupo de extermínio
11. Homicídio seguido de suicídio
12. Justiceiro – matador solitário de supostos criminosos
13. Rixa
14. Vingança
15. Latrocínio

Nos últimos vinte anos foram acrescentados outros três tipos: mortes por execução extralegal, feminicídio e ação de pessoas com problemas de ordem psicológica, chegando-se a uma lista de 18 causas elencadas que acabam sendo instrumentalizadas na rotina da investigação policial no estado de São Paulo.

Publicação acadêmica que analisou as motivações expressas nas denúncias apresentadas pelo Ministério Público nos casos do Tribunal do Júri (CRISP, *no prelo*, p. 23), a listagem de motivos elencada foi a seguinte:

1. Disputas relacionadas a casos amorosos (inclui ex-parceiros)
2. Briga entre familiares
3. Briga entre conhecidos / vizinhos
4. Briga entre desconhecidos
5. Vingança
6. Cobrança de dívidas
7. Tráfico de drogas (inclui disputa de território / dívidas)
8. Ação de gangues
9. Roubo (latrocínio)
10. Intervenção policial / Confronto Policial
11. Execução Planejada (crimes de mando/pistolagem)
12. Grupos Extermínio

Conforme se nota, boa parte das motivações apresentadas estão no campo dos homicídios cometidos por razões interpessoais. Nesse sentido, uma pesquisa sobre os homicídios cometidos em São Paulo na década de 90 (LIMA, 2002) vinculou menos de 30% dos casos ao crime organizado,

num período em que a imprensa falava em 80%. Estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública a pedido do governo do Mato Grosso avaliou todos os inquéritos de homicídios de 2010 em Cuiabá e Várzea Grande e, considerando os 181 casos esclarecidos em âmbito policial, concluiu que a grande maioria – mais de 70% – ocorreu devido a problemas pessoais, mesmo quando praticados por criminosos profissionais (FBSP, 2013).

Ainda que se constate uma certa prevalência de mortes violentas decorrentes de conflitos interpessoais – não há pesquisas nacionais que comprovem esse cenário para todo o país, mas os poucos estudos localizados que já foram feitos trazem indicativos nesse sentido –, alguns fenômenos oriundos da forma como a criminalidade violenta funciona no Brasil acabam ganhando inclusive maior destaque na percepção social sobre o problema dos homicídios. A relevância dada aos homicídios relacionados a outras modalidades de crimes é compreensível já que é nesses casos que o Estado possui mais possibilidade de incidência, uma vez que as estratégias de redução dos homicídios resultantes de conflitos interpessoais são de implementação mais complexa, ainda que a investigação desses últimos casos seja mais simples.

1.2.1 Crime organizado

Um elemento que envolve boa parte das mortes violentas no país é a atuação do crime organizado de modo geral. Motivações como “ação de gangues”, “tráfico de drogas”, “execução planejada” ou “grupos de extermínio” geralmente estão relacionadas à atuação de organizações criminosas, que se moldam nos mais diversos formatos. Em que pese esses grupos acabem atuando em diversas modalidades delitivas, é normalmente na comercialização ilegal de drogas que estão fundadas suas bases econômicas.

São inúmeras as possibilidades de formatação e de conceituação para a ideia geral de organização criminosa ou crime organizado. Ambos os termos são aqui utilizados como sinônimos, buscando descrever grupos que reúnem indivíduos com trajetória delitiva e que funcionam de forma organizada na prática de atividades ilícitas. Há uma conformação hierárquica e permanente, com liderança estável que se impõe pela força ou habilidade criminal. São grupos que visam o enriquecimento ilícito, o prestígio e, em diversos casos, o controle territorial. Nem sempre as suas ações são necessariamente racionais ou instrumentais e normalmente incluem uma ou mais das seguintes atividades ilícitas: tráfico de entorpecentes, contrabando e o descaminho, furto e roubo de veículos, de cargas e de carros-fortes, roubo a banco e a outras instituições financeiras, dentre outros. Pode ou não haver a especialização em uma ou mais dessas atividades.

No Brasil, há uma grande relação desses grupos com os sistemas prisionais, além da existência de conexões com profissionais convencionais, muitos dos quais agentes públicos, que nor-

malmente atuam na proteção e defesa dos criminosos (SCHABBAH, 2008, p. 57). Sobre esse último aspecto, Schabbah sublinha que um dos elementos essenciais para a consolidação do crime organizado é a formação de redes que possam proteger seus integrantes contra a prisão ou contra a morte (*ibid.*, p. 59).

Algumas dessas ligações são invisíveis e extremamente difíceis de serem provadas no âmbito legal, de modo que a imagem mais representativa do crime organizado, no Brasil e na América Latina como um todo, acaba ficando restrita a fotos de meninos e jovens, negros em sua maioria, munidos de fuzis e outras armas, de chinelo de dedo e bermuda, moradores das favelas das grandes cidades do país.

Os especialistas no assunto, entretanto, apresentam a relação entre o Estado e o crime organizado como elemento fundamental para sua continuidade. Mingardi, por exemplo, afirma que “existe uma proximidade grande entre algumas das organizações criminosas mais famosas e setores do aparelho estatal. Na verdade, as organizações necessitam dessa proximidade para garantir sua sobrevivência” (1998, p.66). Para Oliveira a atuação em cooperação com o poder institucional é um elemento essencial na distinção do maior ou menor alcance de grupos criminosos (2006, p. 139), de modo que é importante que qualquer reflexão a respeito do crime organizado – e de seus efeitos concretos, como a ocorrência de homicídios – tome como base um território de atuação que vai bem além das periferias urbanas do país.

Ainda que o crime organizado possua ramificações em outros tipos de atividades ilícitas e que sua primeira manifestação tenha sido no ramo do “jogo do bicho”, foi com a ascensão do mercado da droga, sobretudo de cocaína, que o tema ganhou relevância no cenário brasileiro. Sabe-se que a cocaína mudou absolutamente a lógica da venda de drogas percebida até então. Segundo Downton, foram cinco as principais causas dessa virada, a partir da década de oitenta: a) o crescimento da demanda por drogas ilegais; b) a chegada da cocaína colombiana a baixo preço e sua alta rentabilidade em relação à maconha; c) o aumento do policiamento violento e repressivo durante a ditadura; d) a chegada de armas leves de uso militar; e) o estabelecimento e a organização de facções da droga (2003, p. 28).

O que ocorreu, portanto, foi passagem de um cenário da criminalidade urbana em que o criminoso agia em pequenos grupos – ou em redes de tipo “familísticas” – para a atuação em gangues maiores, com níveis de organização crescente, as quais passaram a ser chamadas de “facções” (MISSE, 2019, p. 1). Essas facções, grupos ou organizações criminosas, no Brasil, surgem na sua grande maioria no sistema prisional, inicialmente como uma estratégia para proteção das ilegalidades e violências ocorridas no interior das penitenciárias e só posteriormente vindo a se articular em uma rede de pequenas empresas do tráfico de drogas.

Assim, o desenvolvimento do tráfico de drogas no Brasil a partir dos anos oitenta passou a estabelecer-se, paulatinamente, de forma cada vez mais organizada, em níveis muito mais abrangentes

de arrecadação de lucros e de diversificação de agentes envolvidos na empreitada. O incremento do consumo interno de cocaína e a arrancada do país como polo de distribuição da droga para outros mercados, como Estados Unidos e Europa, são responsáveis importantes neste momento de guinada do negócio das drogas no Brasil e da concretização de uma criminalidade organizada.

Nesse sentido, foram se estabelecendo no país diversas facções criminosas de atuação territorial de diferentes tipos. A nível nacional, é possível dizer que os dois únicos grupos efetivamente consolidados são o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). As outras não são efetivamente nacionais, mas atuam em uma região específica. Os exemplos mais conhecidos são os Guardiões do Estado (GDE), que atuam no Ceará, Primeiro Grupo Catarinense (PGC), Balas na Cara e Manos, no Rio Grande do Sul, Família do Norte, em alguns estados da Região Norte e Terceiro Comando Puro, que está em parte da cidade do Rio de Janeiro.

Os dois principais grupamentos a nível nacional, PCC e CV, estão em disputa constante, de modo que, quando um se alia a um grupo local, quase que automaticamente, o outro apoia os adversários. Em razão dessa estratégia para formação de alianças temporárias em territórios que até pouco tempo não eram tão centrais para a dinâmica da criminalidade organizada do país (principalmente capitais dos estados do Norte e Nordeste), PCC e CV estão na origem da maior parte das “guerras” para controle do tráfico no país. Apesar de terem origem similar – no interior do sistema prisional – e atuarem quase sempre nas mesmas atividades criminosas, se organizam e atuam de modo bastante distinto, inclusive no que diz respeito à forma como estão envolvidos em uma quantidade importante dos homicídios que ocorrem no país.

Essa “guerra” quase permanente entre os dois grandes grupos tem muita influência em alguns estados e municípios. A exceção fica por conta de estados como São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, onde o PCC tem quase que controle absoluto, e o Mato Grosso onde predomina o CV. Portanto, nesses locais, as mortes violentas pelo controle do tráfico tendem a ser menos comuns, predominando os conflitos interpessoais.

Existe, porém, outra questão importante a considerar. Primeiro Comando e Comando Vermelho são organizações muito diferentes, sendo o primeiro um comando mais unificado, inclusive nacionalmente, enquanto o segundo funciona de maneira pulverizada (HIRATA; GRILLO, 2017). Mesmo no Rio de Janeiro, cidade onde surgiu, o CV tem diferentes comandos, cada um com sua área de domínio. Além disso, em cada estado ou região se institui um comando próprio. Na prática, portanto, o que se observa é um fenômeno de várias organizações com a mesma marca, Comando Vermelho, em uma espécie de “franquia do crime”.

Os membros do PCC, por outro lado, inclusive por conta dessa maior centralização, normalmente só matam seus rivais quando existe uma disputa em curso ou com autorização da liderança responsável. Por conta desse *modus operandi*, buscam evitar confrontos com a polícia a não ser quando existe uma ordem direta para matar. Essas ordens são transmitidas por aquilo que se con-

vencionou chamar de “salve”, que são transmitidos dos presídios através de aparelhos celulares e retransmitidos para todos os envolvidos. Já a punição de um suposto traidor interno passa por um julgamento prévio, os chamados “tribunais do crime”, muitas vezes promovida por conferência telefônica com detentos do sistema prisional (FELTRAN, 2010). De modo geral, portanto, há um controle mais efetivo sobre *porque se mata e como se mata*.

Os membros do Comando Vermelho, devido a fragmentação, são mais livres para decidir sobre a prática de homicídios de adversários, policiais e membros internos considerados como traidores. Além disso, a organização foi criada e mantida no Rio de Janeiro através de conflitos de larga escala com a polícia, de modo que normalmente tem maior influência nos índices de homicídio nos estados em que predomina.

Quanto aos estados que estão em disputa por uma ou outra organização criminosa – ou por quadrilhas menores, localizadas – os índices de homicídios tendem a sofrer altos e baixos dependendo do momento da conflagração. É esse o caso do Ceará nos últimos anos, por exemplo. Essas mortes ocorrem nas ruas para controle dos pontos de vendas, pela disputa das rotas de tráfico de drogas e, no interior dos presídios, pelo controle das galerias e celas. É justamente esse controle que dará maior base de poder para a atuação das organizações criminosas nos espaços fora do presídio.

Conforme já dito, após a segunda metade da década de 2000, ocorreu um fenômeno “silencioso” (ou “silenciado”, como apontam Camila Nunes Dias e Bruno Paes Manso no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018) de expansão das “facções prisionais” para além dos tradicionais redutos das maiores capitais do país (FBSP, 2018a). A conclusão da análise é sintomática: apesar do avanço em quase todos os indicadores socioeconômicos durante a segunda metade da década, as facções encontraram cenário propício para a nacionalização das suas redes (FBSP, 2018a, p. 5).

[illegible]

Evidentemente, em estados em que se nota a presença de três ou mais grupos criminosos, o cenário é configurado por disputas territoriais que tendem a influenciar a elevação das taxas de homicídios, pelo menos até que os territórios sejam reorganizados e os conflitos apaziguados. Assim, o uso visível ou não da violência letal por parte de facções não ocorre ao acaso. Alguns fatores são essenciais para a opção pela resolução de eventuais conflitos por meio de ações homicidas.

Na perspectiva de Duran-Martinez, espera-se que a violência letal decorrente do mercado ilegal de drogas ou seja frequente, pela falta de regulação estatal aos problemas da disputa de mercado, ou seja escassa, para evitar a atração de investigações policiais (2015, p. 3). Na visão da autora, havendo uma racionalidade possível para ambas as situações, o que determina os níveis de incentivo e probabilidade para que os atores do tráfico de drogas optem pela violência letal é a interação entre duas variáveis: a coesão do aparato de segurança e os níveis de competição no mercado de drogas ilícitas (DURAN-MARTINEZ, 2015, p. 2). Assim, a frequência da violência aumenta quando o mercado passa de um monopólio para um negócio competitivo, enquanto a visibilidade cresce quando o aparato do Estado muda de coeso para fragmentado. Como consequência desse argumento, a violência visível não seria utilizada nas configurações sociais em que os atores do tráfico de drogas possuem a proteção do Estado – o medo de perdê-la previne a ocorrência dos atos violentos – ou quando esses atores acreditam que podem ser punidos pelas ações (*ibid.*, p. 2).

No modelo criado pela autora, o número de organizações competindo pelo tráfico de drogas de uma determinada cidade seria um aspecto mais vinculado à frequência da violência, isto é, à representação quantitativa dos homicídios de uma cidade ou região (DURAN-MARTINEZ, 2015, p. 7). Já a chamada visibilidade da violência, constituída por atos como explosões e carros bombas, mutilações em espaços públicos e corpos identificados com a autoria do homicídio (*ibid.* p. 11), estaria mais conectada com as ações estatais de proteção ou retaliação em relação ao mercado da droga.

Dentre essas ações que conformam a violência “visível”, uma possível estratégia, que também se volta à demonstração de força e é muito utilizada pelo crime organizado, são as chacinas, termo muito difundido na mídia brasileira para designar casos de homicídios múltiplos que ocorrem em um mesmo evento.

1.2.2 Chacinas

As chacinas são um fenômeno violento ainda não tipificado de forma específica pela legislação penal brasileira, de modo que não existe qualquer definição jurídica que limite o alcance do termo. Em verdade, mesmo na produção sociológica nos estudos sobre crime e violência, análises mais aprofundadas sobre o fenômeno ainda são limitadas. O assunto acaba sendo muito mais difundido na imprensa nacional, que normalmente utiliza o termo para descrever crimes com mais de três ou quatro mortes. Já nos inquéritos policiais, as chacinas costumam ser identificadas por “homicídios múltiplos”. A questão da nomenclatura já é um primeiro obstáculo para a sistematização e consolidação de pesquisas sobre o tema.

Apesar disso, Silva, Santos e Ramos, produziram uma publicação na qual sistematizam os principais achados sobre o tema, partindo de uma definição de chacina como sendo “um ritual de

execução de pessoas tomadas como inimigas ou indesejáveis, realizado por assassinos mais ou menos anônimos" (2019, p. 13). Para os autores, a importância estratégica de se analisar as chacinas se dá tanto no campo político, como metodológico, uma vez que a apreensão das intencionalidades – as quais podem ser conflitantes e contraditórias entre si – podem informar muitos aspectos sobre a dinâmica da violência no país.

Esse tipo de manifestação das mortes violentas no Brasil ressalta a existência de homicídios cujo *modus operandi* visa uma maior espetacularização. As chacinas se constituem como uma possibilidade de mortes espetacularizadas, talvez a mais difundida no cenário da violência urbana no país, ainda que não seja a única. Em alguns contextos, homicídios realizados por meio de esquartejamentos e decapitações, por exemplo, podem ser uma alternativa encontrada por grupos criminosos quando optam por mortes carregadas de símbolos e ameaçadas (cf. BARROS, 2020; BARREIRA, 2015).

Muitas vezes as chacinas têm como objetivo eliminar testemunhas: os alvos do ataque criminoso são apenas uma ou duas pessoas, mas o resto está ali e morre por ter testemunhado. De todo modo, nem toda chacina é necessariamente uma ação realizada pela criminalidade organizada no país. Uma possível tipologia para o fenômeno, divide tais mortes em alguns tipos principais, sendo os quatro tipos mais recorrentes os seguintes (SILVA, SANTOS RAMOS, 2019, p. 15):

- a. Disputas oriundas das dinâmicas criminais organizadas, a fim de obter monopólio sobre o território e/ou vendas locais;
- b. Ações de represália e contenção por parte de policiais (principalmente policiais descharacterizados, mas também durante operações policiais). Normalmente são medidas de retaliação às comunidades, seja para dar resposta à sociedade sobre atos de violência, seja como resposta ao assassinato de membros da corporação policial, seja por conflito de interesses perpetrado por agentes da segurança pública que têm conduta ilegal e fazem parte da disputa com o crime organizado;
- c. Conflitos em presídios, seja por meio de disputas entre detentos e facções rivais, de rebeliões ou de enfrentamentos a agentes do Estado;
- d. Conflitos no campo, pela disputa de terras e possibilidades de trabalho.

Conforme se nota, portanto, as chacinas podem estar presentes em diferentes manifestações do fenômeno mais amplo da violência no país. Em todos eles, o principal objetivo almejado – que constitui inclusive a razão principal pelo seu uso em detrimento de “homicídios simples” – é a desumanização das vítimas. Para Vianna, essa desumanização se inicia pela forma como a morte é operacionalizada, mas não se limita a isso. A ausência de um tratamento especial para o fenômeno

faz com que os casos sejam tratados como homicídios comuns pelo Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal²:

(...) há uma pré-inscrição dessas mortes no terreno da desimportância social e simbólica que se desdobra no modo pelo qual serão registradas, classificadas e tratadas na polícia e no judiciário (VIANNA, 2014, p. 215).

Em que pese a ausência de mecanismos sociojurídicos que facilitem análises específicas sobre as chacinas do país, o fenômeno é "parte integrante da gestão ilegal da violência no Brasil" conforme afirmam Souza e Serra ao analisarem a militarização da segurança pública no Brasil por meio da observação do caso do Rio de Janeiro (2020, p. 208). Assim, as chacinas cometidas por policiais ou grupo paramilitares ganham especial relevância no fenômeno como um todo. Exemplo disso, é o Caso Favela Nova Brasília, que foi submetido ao julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e que será abordado de forma mais detalhada adiante. Na ocasião, duas incursões policiais no local, ocorridas entre 1994 e 1995, culminaram na morte de 26 homens, além de violência sexual contra, ao menos, três mulheres. Em São Paulo, um levantamento jornalístico mostrou que, dentre as chacinas ocorridas entre 1981 e 2015, as dez maiores, em número de vítimas, tinham participação de policiais militares. A maioria em bares, logradouros públicos ou presídios (JOZINO, 2018).

A medição do tamanho do fenômeno das chacinas no Brasil é um desafio que se coloca para as agências governamentais e para a sociedade civil quando buscam produzir e compreender os indicadores criminais no país. Apesar disso, alguns esforços nesse sentido já foram feitos, conforme se verá a seguir. São iniciativas preliminares que deveriam ser incorporadas na produção de dados sobre a violência no país, inclusive porque a identificação de um maior número de chacinas em um certo estado pode ser um indicativo de desordens na criminalidade organizada que podem vir a produzir aumento nos índices gerais de homicídios. Em alguma medida, portanto, o acompanhamento da ocorrência de chacinas pode se constituir como uma análise preditiva do cenário da violência em certa região.

Uma primeira sistematização de dados foi realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e publicada no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017, contendo dados de 2015 e 2016 oriundos das Polícias Civis e Secretarias de Segurança Pública e/ou Defesa Social sobre ocorrências de "homicídios múltiplos", a categoria policial utilizada para esses casos (FBSP, 2017). Mais recentemente, esse banco de dados foi compilado e atualizado para o período de 2014 a 2019 (MARQUES, *no prelo*). Os principais achados revelam que:

2 No Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa da Polícia Civil São Paulo foi criada, em 2011, a Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios Múltiplos que investiga chacinas (casos com mais de três mortos). Uma unidade especializada na investigação desses crimes também foi criada na Polícia Civil da Bahia no mesmo ano.

- Entre 2014 e 2019 foram registradas ao menos 1.012 ocorrências de chacinas, totalizando 3.378 vítimas fatais;
- 2017 foi o ano com maior número tanto de ocorrências (225), como de vítimas (820). O ano também foi o ápice das mortes violentas no país;
- A proporção mais alta de vítimas por ocorrência foi observada em 2019, com média de 4,1 pessoas por caso.

Silva, Santos e Ramos (2019) construíram uma base de dados por meio de notícias veiculadas na imprensa nacional e identificaram 408 casos de chacinas, totalizando 2.061 vítimas fatais entre o período de 2015 a 2019. Por meio desse compilado de dados, identificou-se uma média de 5,1 vítimas fatais por caso no período analisado. Além disso, houve notícias sobre chacinas em 25 Unidades da Federação, mostrando que se trata de um problema nacional, em que pese os diferentes níveis de intensidade a depender do estado observado.

Em relação à tipologia adotada na pesquisa, apresentada anteriormente, o maior número de chacinas reportado pela imprensa teve relação com provável atuação de facções criminosas – vinculadas ou não ao conflito do tráfico de drogas. Foram 126 casos desse tipo no período de 2015 a 2019. Já os eventos decorrentes de operações policiais totalizaram 34 chacinas, todas com três ou mais vítimas fatais, sendo a maior parte em operações planejadas. Em sete casos, contudo, foram eventos decorrentes da atuação policial de rotina.

Além disso, 18 chacinas foram identificadas nas notícias como relacionadas a feminicídios, tratando-se de situações em que além da vítima, são assassinados seus parentes, filhos e/ou vizinhos. Foram ainda identificados nove casos de chacina tendo como motivação algum conflito agrário.

Em relação ao perfil das vítimas, há pouca diferença em relação ao perfil de quem vêm a óbito por homicídios dolosos no Brasil. No caso das chacinas, os dados da imprensa informam que 85,2% das vítimas fatais entre 2015 e 2019 foram homens.

O que se nota, portanto, é que as chacinas conformam uma parte importante do fenômeno da criminalidade violenta no país, seja porque a quantidade de eventos não é inexpressiva, seja pelo grau de simbologia que carregam ou pela extensão dos danos causados às vítimas e seus familiares. Apesar disso, na prática, a produção de dados sobre o tema ainda é incipiente, o que parece ocorrer principalmente pela dificuldade de se chegar em uma definição estrita para o termo chacina que seja utilizada de maneira uniforme pelos órgãos da segurança pública do país. Uma questão que se coloca, por exemplo, é se tal categorização seria apenas decorrente do número de vítimas fatais ou se incluiria também as vítimas não-fatais.

1.2.3 Linchamentos

Outro fenômeno violento próprio da realidade brasileira que merece destaque são os chamados linchamentos, atos de violência letal – consumada ou tentada – em que os autores, normalmente mais de um, objetivam punir um indivíduo supostamente criminoso.

O menino de 15 anos que vivia no bairro do Flamengo, no Rio de Janeiro, e foi preso a um poste – despido, espancado, esfaqueado na orelha e amarrado – após ser acusado de praticar furtos na região ficou conhecido e avivou o debate sobre o tema em janeiro de 2014³. O caso é emblemático pois reúne as principais características da maior parte dos linchamentos no Brasil: as vítimas são adolescentes negros, acusados da prática de crimes contra o patrimônio, que são ilegalmente aprisionados por moradores ou comerciantes de uma região e, após, brutalmente agredidos como forma de inferir punição ilegal e criminosa.

Nessas situações, há um claro desejo de imprimir dor e sofrimento àquele que está sendo punido, da forma mais pública possível, assemelhando-se a práticas antigas de justicamento e de vingança pessoal. Um dos principais estudiosos do tema no país, José de Souza Martins, define os linchamentos como atos que buscam “impor ao criminoso expiação e suplícios reais ou, no caso do que já está morto, expiação e suplício simbólicos, como é próprio dos ritos de vingança e sacrifício” (MARTINS, 2015, p. 81). São, portanto, casos em que há um desejo de eliminação simbólica da vítima.

Natal, outra pesquisadora do tema, valendo-se da pesquisa de Adorno e Pasinato (2007), define os linchamentos como:

Modalidades de ação coletiva que têm o propósito de executar um ou mais indivíduos aos quais é imputada a responsabilidade pelo cometimento de crimes ou violências de toda a sorte, inclusive ameaças, que perturbam a vida e a rotina de bairros populares ou espaços urbanos de extensa e intensa circulação de pessoas (NATAL, 2012, p. 93).

Segundo o levantamento realizado por Martins, são pelo menos 1 milhão de vítimas do fenômeno nos últimos 60 anos no país⁴, ou uma média de pelo menos um linchamento ao dia. O autor também constata que para as vítimas negras os ataques tendem a ser mais cruéis e violentos no decorrer do ato, o que demonstra de que forma o racismo incrementa o cenário de violência no país. Destaca-se ainda a importância da atuação policial nesses casos, uma vez que, segundo os dados levantados, em quase 90% dos linchamentos, a polícia conseguiu chegar no local onde o linchamento estava ocorrendo a tempo de evitar a fatalidade da vítima.

3 País do ódio: 1 milhão de brasileiros já participaram de linchamentos. *Observatório do terceiro setor*. Publicado em: 18/11/2020. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/um-milhao-de-brasileiros-ja-participaram-de-linchamentos/>

4 “Brasil tem um linchamento por dia, não é nada excepcional”. *El País*. Publicado em: 08/07/2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/09/politica/1436398636_252670.html

A identificação e processamento dos autores, porém, se coloca como um desafio para o sistema de justiça criminal brasileiro, já que boa parte dos casos envolvem várias pessoas. Ademais, no art. 65, III, e, do CP, há a circunstância atenuante de crime coletivo, ou seja, "ter o crime sido cometido sob a influência de multidão em tumulto, desde que este não tenha sido provocado pelo próprio condenado". Tal determinação pode gerar uma pena mais branda no momento da condenação.

Sobre as motivações para os atos de linchamento, há variações a depender da época observada. Enquanto nos anos 80, a maior parte das vítimas era acusada de cometer crimes contra o patrimônio, nos anos 90 e 2000 os justicamentos populares ocorreram por crimes mais graves, como estupros. Em comum, portanto, há o fato de que são todos casos oriundos de uma concepção social que desacredita a ação da justiça oficial, que não seria acessível ou eficiente para oferecer soluções satisfatórias para os conflitos que se produzem no cotidiano (SINHORETTO, 2001).

São quase todos casos em que a ação privada substitui a ação estatal, o que se reforça quando os crimes cometidos durante o ato de linchar dificilmente levam à condenação dos autores. O estudo sobre o tema realizado por Adorno e Pasinato (2007) que avaliou a atuação jurisdicional de dez processos criminais sobre linchamentos ocorridos na década de 80 em São Paulo, identificou padrões de morosidade do sistema ainda mais elevados do que no caso de crimes comuns.

A sistematização de dados objetivos sobre casos de linchamentos encontra o mesmo problema apontado no que diz respeito às chacinas, isto é, a ausência de uma tipificação penal específica que permita a compilação das ocorrências policiais e processos criminais que apurem tais casos. Assim, do mesmo modo como se observa nas chacinas, a imprensa acabou se tornando uma fonte de dados importante, sobretudo por serem casos que chamam a atenção do público e quase sempre acabam sendo alvo de produção de reportagens.

É justamente a imprensa a fonte de dados da pesquisa produzida por Natal (2012) que construiu um banco de dados contendo casos no período entre 1980 e 2009 noticiados em diversos veículos de imprensa, todos no estado de São Paulo. Foram encontrados 385 casos de linchamentos assim temporalmente distribuídos: 138 ou 36% na década de 1980, 177 ou 46% na década de 1990, e 70 ou 18% na década de 2000 (NATAL, 2012, p. 97). A imensa maioria dos casos tinha como vítimas homens jovens pertencentes a classes desfavorecidas economicamente.

Sobre os autores, a pesquisa informa que os dados costumam ser mais escassos, mas ainda assim aponta a maior incidência de *moradores do local onde supostamente ocorreu a ação que motivou o linchamento, ou amigos e familiares* da suposta vítima da ação motivadora. Os baixos índices de punição dos casos também foi uma evidência da pesquisa de Natal: de todos os casos coletados, encontrou-se informação sobre o julgamento de apenas um caso.

Mais recentemente, outro fator vem agravando o cenário dos linchamentos no país. As chamadas *fake news*, notícias falsas disseminadas por redes sociais, não raramente são utilizadas como

forma de apontar a suposta autoria de um fato criminoso, sem que haja investigação ou processamento que confirmem tal hipótese. A divulgação de retratos falados, por exemplo, tem se tornado uma prática comum, o que pode estar na base de identificações precárias que levam aos linchamentos populares.

1.2.4 Desaparecimentos forçados

O tema dos desaparecimentos forçados vem ganhando centralidade no âmbito do Poder Judiciário, em razão da condenação do país no Caso Araguaia e da criação da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Deliberações da Corte IDH, instituída no CNJ pela Resolução 364/2021.

Em sentença de 24 de novembro de 2010⁵ proferida no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia), a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Brasil, dentre outras medidas, a tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas.

Na sentença, destaca-se a atenção da comunidade internacional ao fenômeno, pelo menos desde a criação do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados e Involuntários de Pessoas das Nações Unidas que elaborou, desde a década de 80, uma definição operacional para esses casos. Nessa definição, sublinha-se a detenção ilegal por agentes, dependência governamental, ou grupo organizado de particulares atuando em nome do Estado, ou contando com seu apoio, autorização ou consentimento.

O Decreto 8.767/2016 que promulga no Brasil a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado estabelece, em seu Artigo 2, que: "entende-se por "desaparecimento forçado" a prisão, a detenção, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei".

Apesar dessa definição, a legislação brasileira não chegou a internalizar o crime específico de desaparecimento forçado, o que implica em uma série de dificuldades para a própria compreensão da extensão e das particularidades do fenômeno na realidade do país. Dessa forma, no parágrafo 109 da mencionada sentença, há a determinação de que o crime de desaparecimento forçado seja

5 Caso Gomes Lund e Outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. O caso diz respeito à responsabilidade do Brasil pela detenção, tortura e desaparecimento forçado de membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses, decorrente de operações do Exército realizadas entre 1972-1975 com o intuito de erradicar a Guerrilha do Araguaia.

tipificado como um crime independente, de modo que a responsabilização dos condenados ocorra de forma específica. A sentença da Guerrilha do Araguaia determina, ainda, que as ações penais contra acusados por desaparecimentos forçados não sejam julgadas pela Justiça Militar.

O cenário que se apresenta no Brasil, portanto, é, por um lado, a ausência de lei específica que tipifique criminalmente esses casos, o que leva à inexistência de dados sistemáticos sobre o assunto. Segundo o Sumário Executivo⁶ referente à supervisão da sentença da CIDH no caso Gomes Lund e outros vs Brasil (Caso Araguaia), publicado em 2021 (CNJ, 2021), os fatos jurídicos relativos ao desaparecimento forçado de pessoas têm sido denunciados como base no art. 148, §2º do Código Penal Brasileiro, com pena entre 02 a 08 anos (crime de sequestro e cárcere privado que resulta em grave sofrimento físico ou moral à vítima), o que se mostra inadequado conforme os preceitos internacionais sobre o tema.

Por outro lado, tem-se um problema real no país sobre desaparecimento forçado de pessoas, envolvendo, principalmente, dinâmicas relacionadas à criminalidade organizada ou a grupos de milícias e, também, em casos pertinentes à atuação de policiais durante ou fora de serviço, tema que será abordado adiante de forma mais detalhada.

Conforme já mencionado, a atuação de grupos organizados é outro fator central na dinâmica dos fenômenos violentos do país. No caso específico dos desaparecimentos forçados, não é incomum o envolvimento de facções e as eventuais localizações de “cemitérios clandestinos” acaba por mostrar um pouco desse tipo de dinâmica. Em novembro de 2020⁷, por exemplo, na zona sul da cidade de São Paulo, foi encontrado terreno utilizado como local de descarte para uma série de corpos (até 22/02/2021 haviam sido encontrados 30 corpos enterrados). Os investigadores responsáveis acreditam se tratar de um cemitério gerenciado pela facção paulista PCC, que já existiria há pelo menos 10 anos e seria utilizado para enterrar aqueles condenados pelo “tribunal do crime” do grupo.

Situação semelhante ocorreu na Região Metropolitana do Rio, na cidade de São Gonçalo, onde a Polícia Civil encontrou um cemitério clandestino contendo 8 corpos, no dia 21/06/2021⁸. Segundo as investigações, as mortes estão vinculadas ao cenário do tráfico de drogas da região. Nesse tipo de caso, não é raro que as vítimas sejam encontradas com marcas de tortura, como mãos amarradas e sinais de espancamento. Pesquisas simples na internet possibilitam localizar outras notícias sobre o tema, como as seguintes: “Polícia localiza cemitério clandestino na Zona Norte de

6 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/>

7 Polícia encontra mais de 20 corpos em cemitério clandestino em SP. *R7*. Publicado em: 11/12/2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/policia-encontra-mais-de-20-corpos-em-cemiterio-clandestino-em-sp-11122020>.

8 Polícia encontra cemitério clandestino durante operação em São Gonçalo, no RJ. *G1 Rio de Janeiro*. Publicado em: 21/06/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/21/policia-encontra-cemiterio-clandestino-durante-operacao-em-sao-goncalo-no-rj.ghtml>.

SP" (G1, 17/01/2010)⁹; "Corpos encontrados em vala são de jovens desaparecidos" (Folha de São Paulo, 12/03/2019)¹⁰; "Cemitério clandestino com quatro corpos amarrados é achado em Jundiaí" (Estadão, 30/07/2019)¹¹; "Guardas civis descobrem cemitério clandestino na Zona Sul" (São Paulo, 07/07/2020)¹²; "Corpos encontrados em cemitério clandestino estavam com mãos amarradas e tinham sinais de tortura, diz GCM" (G1, 20/04/2021)¹³.

Ou seja, o contexto brasileiro dos desaparecimentos forçados possui algumas particularidades que precisam ser levadas em conta, como o fato de que a responsabilidade pela ocorrência decorra tanto da ação de atores estatais, como também de atores privados. Nesse sentido, o papel desempenhado pelas organizações criminosas tem lançado novos desafios para a compreensão e adequada caracterização do fenômeno. É também esse o caso que se apresenta no México, onde, segundo estimativa, mais de 80 mil pessoas desapareceram de forma forçada nos últimos 15 anos¹⁴. Naquele país, há muitos casos de desaparecimento que ocorrem a partir da ação conjunta entre agentes públicos, como policiais e militares, e narcotraficantes.

O tema da autoria dos desaparecimentos forçados é central para a própria definição do fenômeno. Segundo o "Informe do Grupo de Trabalho sobre os Desaparecimentos Forçados ou Involuntários" apresentado no 16º período de sessões do Conselho de Direitos Humanos da Organizações das Nações Unidas¹⁵, no que diz respeito aos autores do crime, os desaparecimentos forçados só são assim considerados quando o ato em questão é cometido por agentes do Estado ou indivíduos ou grupos organizados (por exemplo, paramilitares) agindo em nome ou com o apoio direto ou indireto do Governo ou com o seu consentimento.

Sobre a cadeia de comando do fato criminoso, o documento ressalta que as diferentes formas de participação na prática de desaparecimento forçado, como cumplicidade, responsabilidade por ordens ou instruções, instigação, consentimento e ocultação ativa também devem ser crimes puníveis na legislação penal nacional. Isso é especialmente importante em contextos em que muitas

9 Polícia localiza cemitério clandestino na Zona Norte de SP. G1. Publicado em: 17/01/2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,MUL1451372-5605,00-POLICIA+LOCALIZA+CEMITERIO+CLANDESTINO+NA+ZONA+NORTE+DE+SP.html>

10 Corpos encontrados em vala são de jovens desaparecidos. *Folha de São Paulo*. Publicado em: 19/03/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/corpos-encontrados-em-vala-sao-de-jovens-desaparecidos.shtml>

11 Cemitério clandestino com quatro corpos amarrados é achado em Jundiaí. Estadão. Publicado em: 30/07/2019. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cemiterio-clandestino-com-quatro-corpos-amarrados-e-achado-em-jundiai,70002946920>

12 Guardas civis descobrem cemitério clandestino na Zona Sul. São Paulo. Publicado em: 07/07/2020. Disponível em: <http://adm.capital.sp.gov.br/noticia/guardas-civis-descobrem-cemiterio-clandestino-na-zona-sul>

13 Corpos encontrados em cemitério clandestino estavam com mãos amarradas e tinham sinais de tortura, diz GCM. G1. Publicado em: 20/04/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/noticia/2021/04/20/corpos-encontrados-em-cemiterio-clandestino-estavam-com-maos-amarradas-e-tinham-sinais-de-tortura-diz-gcm.ghtml>

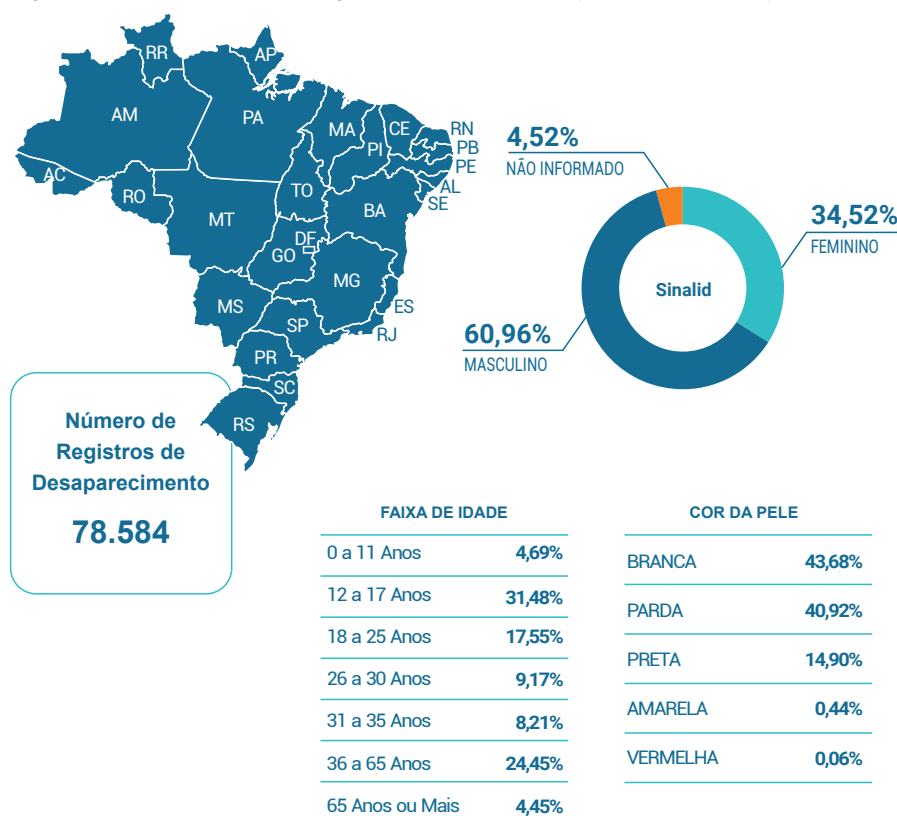
14 Where are Mexico's disappeared? Many have been in government graves all along. *Los Angeles Times*. Publicado em: 28/02/2021. Disponível em: <https://www.latimes.com/world-nation/story/2021-02-28/mexico-disappeared-government-graves-forensic-crisis>

15 ONU. Assembleia Geral, Conselho de Direitos Humanos. 16º período de sessões. Informe do Grupo de Trabalho sobre os Desaparecimentos Forçados: melhores práticas da legislação penal nacional em matéria de desaparecimentos forçados. 28/12/2010.

peçoas estão envolvidas na prática de um desaparecimento forçado, e nem todos eles necessariamente têm conhecimento do paradeiro ou destino da vítima. Nesse sentido, a responsabilidade estatal pode estar configurada pela cumplicidade ou ocultação ativa, por exemplo, ainda que sejam mortes diretamente ordenadas por parte das organizações criminosas.

Do ponto de vista da gestão da informação de pessoas desaparecidas no Brasil, um importante avanço se deu com a criação de 2017 por parte do Conselho Nacional do Ministério Público do Sinalid (Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos), adotado por 25 estados do Brasil. Até outubro de 2021, a plataforma havia registrado mais de 78 mil ocorrências, segmentadas por Estado, ano do desaparecimento, sexo, idade e cor da pele das pessoas desaparecidas¹⁶. O sistema, contudo, comporta casos de desaparecimentos em geral, ou seja, não apenas os casos forçados, mas, também, os voluntários.

Figura 2: Perfil das pessoas declaradas desaparecidas no Brasil (SINALID/CNMP)



Fonte: CNMP. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. Dados e Estatísticas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/sinalid/dados-e-estatisticas>.

¹⁶ CNMP. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. Dados e Estatísticas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/sinalid/dados-e-estatisticas>.

Desde 2017 o Anuário Brasileiro de Segurança Pública vem sistematizando os dados de pessoas desaparecidas e localizadas no país, com base nas informações fornecidas pelos Boletins de Ocorrência das Polícias Cíveis dos estados. Segundo a primeira publicação que tratou do tema, entre 2007 e 2016, o país teve uma média de 69 mil casos por ano (FBSP, 2017). Os dados mais recentes informam que foram 79.609 pessoas desaparecidas em 2019 e 62.857 em 2020.

Em relação as pessoas localizadas, passou-se de 42.319 pessoas em 2019 para 31.996 em 2020 (FBSP, 2021). Em nota de rodapé, o Anuário sublinha que as informações sobre pessoas localizadas foram fornecidas pelas UFs, sem que tenha sido possível apurar como o registro foi realizado: qual o documento de base (por exemplo, Boletim de Ocorrência); se diz respeito a pessoas localizadas vivas ou mortas; se o encontro está ou não vinculado a eventos de desaparecimento previamente reportados; a que ano se refere o desaparecimento eventualmente antes reportado, ou seja, em que ano essa pessoa foi dada como desaparecida. Assim, os registros de pessoas localizadas no ano de 2019 e 2020 não correspondem necessariamente aos casos de pessoas desaparecidas registrados nos mesmos anos.

De todo modo, o que se tem é um universo muito amplo de pessoas registradas como desaparecidas, ou seja, que se enquadram na seguinte definição dada pela Lei 13.812/2019, que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas: “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas”.

Dentre essas mais de 70 mil pessoas desaparecidas, contudo, existe importante parcela de pessoas que logo são encontradas, sem que isso seja informado nos sistemas de registros da Polícia Civil, além de desaparecimentos “comuns”, como sobretudo de crianças, idosos e pessoas com questões de saúde mental. Ainda assim, trata-se um quantitativo bastante alto, que chega a ser maior do que o número de vítimas de homicídio por ano no país. Nesse sentido, qualquer avaliação mais precisa sobre o universo de pessoas desaparecidas que buscasse selecionar apenas os casos dos desaparecimentos forçados, demanda uma categorização prévia, seja por meio de um tipo penal específico, seja pela definição de parâmetros que definam “casos suspeitos”, que deveriam ser mercedores de uma investigação mais aprofundada por parte dos órgãos policiais.

Conforme já se adiantou, a tipificação do crime é uma possibilidade bastante concreta e está em tramitação o Projeto de Lei 6.240/2013, específico sobre o tema e que tipifica o desaparecimento forçado de pessoas nos seguintes termos:

Art. 149-A. Apreender, deter, sequestrar, arrebatrar, manter em cárcere privado ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, na condição de agente do Estado, de suas instituições ou de grupo armado ou paramilitar, ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, sorte ou paradeiro da pessoa a quem deva ser informado ou tenha o direito de sabê-lo.

O PL 5.215/2020, por sua vez, dispõe sobre prevenção e repressão ao desaparecimento forçado de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas. Ambos aguardam apreciação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Deputados.

No Brasil, à exceção de eventuais casos de tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo ou visando a exploração sexual, os desaparecimentos forçados geralmente estão intimamente relacionados ao fenômeno dos homicídios. A mensuração da quantidade de pessoas desaparecidas em decorrência de cada situação, contudo, não se faz possível, dada a ausência de sistemas de informações sobre o tema. Assim, muitas questões que permanecem em aberto dificultam análises mais aprofundadas, tais como: quem são os principais autores desse tipo de violência no Brasil? Quais são as razões que levam ao desaparecimento forçado? É possível afirmar que são todos homicídios cujos corpos não foram identificados/encontrados ou há outras possibilidades de desfecho para as vítimas? De que modo os agentes policiais investigativos devem atuar quando há suspeitas da ocorrência de um desaparecimento forçado? Como os juízes devem proceder quando identificam, no curso do processo, um caso suspeito?

Nesse sentido, é imperioso que o tema se torne objeto de pesquisas específicas que busquem avaliar o fenômeno do ponto de vista das suas causas, consequências e modos de prevenção e/ou reparação. Qualquer iniciativa nesse sentido, contudo, deverá partir dos achados consolidados na área sobre o tema geral dos homicídios dolosos e, principalmente, das mortes decorrentes de intervenção policial. No contexto brasileiro, portanto, não há como desvincular um tema de outro, de modo que os dados apresentados ao longo deste trabalho também devem ser levados em consideração para uma melhor compreensão dos desaparecimentos forçados no país.

Ademais, a conformação de um marco normativo requer, além da reforma legislativa, o desenho e a implementação de uma política nacional integral de enfrentamento às desapareções forçadas. Para isso, algumas possibilidades já identificadas pelas entidades que realizam a litigância do tema na seara internacional são:

- a. A implementação de um banco de dados unificado de pessoas desaparecidas e não identificadas, que seja integrado nacionalmente e de possível alimentação por parte de todos os entes federativos, e que deve, necessariamente, ser composto pelas Secretarias de Estado e municípios;
- b. Publicação anual pelo Estado de relatório oficial com dados relativos aos desaparecimentos em todos os estados do país;
- c. A capacitação dos operadores da política, seja no âmbito das polícias, do Ministério Público e do Judiciário, para que internalizem o conceito do desaparecimento forçado, suas aplicações práticas e conformidades com a realidade brasileira.

Se as chacinas e os linchamentos são manifestações possíveis dos homicídios que já há algum tempo vêm sendo mapeadas pelo campo dos estudos do crime e da violência no Brasil, os desaparecimentos forçados se colocam como uma possibilidade “moderna” de encobrimento das mortes violentas praticadas no país.

1.3 Dados de homicídios no Brasil

A base central das políticas de prevenção dos homicídios é o acompanhamento anual da quantidade total de homicídios ocorridos no país, suas taxas por 100 mil habitantes (métrica utilizada em todo mundo para fins comparativos) e o monitoramento dos mesmos índices em níveis regionais e estaduais. Mais recentemente, esses dados vêm sendo produzidos também de forma desagregada, contemplando os crimes de feminicídio e a categoria “mortes decorrentes de intervenção policial”. Ainda remanescem, contudo, muitas barreiras na captação de informações a respeito dos homicídios por intolerância, também conhecidos como crimes de ódio. Nos próximos itens, os dados a respeito de cada uma dessas categorias serão apresentados, visando a construção de um pano de fundo do cenário dos homicídios intencionais no país.

Antes, contudo, é necessário tecer uma breve contextualização a respeito das fontes de dados que serão utilizadas em tal descrição, diferenciando os quatro principais meios de divulgação de informações sobre homicídios no Brasil com repercussão nacional e construídos a partir de fontes aferíveis. Com esse preâmbulo, busca-se sublinhar que as estatísticas não são verdades incontestáveis, de modo que avaliar com atenção como as instituições chegam a esses números pode ser uma ferramenta para desvelar possíveis imprecisões.

Os meios de divulgação dos dados sobre homicídios podem se valer de apenas duas fontes primárias de informações atualmente disponíveis no país: os Boletins de Ocorrência (BO) registrados nas delegacias de Polícia Civil (PC) e as Declarações de Óbito (DO) preenchidas nos Institutos Médico-Legais (IML) e agregados pelas secretarias estaduais e municipais de saúde. Enquanto a classificação das mortes violentas feita nas Delegacias é, normalmente, baseada no Código Penal, sem que exista uma maior padronização do Boletim de Ocorrência entre as diferentes Unidades da Federação, no caso das DOs, essa classificação é feita a partir da Causa Básica do Óbito, que segue padronização da Organização Mundial de Saúde (OMS) constante na 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-10).

Cada uma dessas fontes possui benefícios e brechas que decorrem da forma como trabalham as instituições que as produzem. Em relação aos dados produzidos pela saúde, pesquisas já evidenciaram a baixa fidedignidade da informação oficial relativa às causas de morte externa em particular, o que se deve basicamente pelo preenchimento incompleto da DO que, em muitos casos, informa

apenas a natureza da lesão e não a causa básica da morte, ou seja, as circunstâncias da violência que produziram a lesão fatal (LADEIRA E GUIMARÃES, 1998; LAURENTI E MELLO-JORGE, 1987; MELLO-JORGE, 1990). Essas imprecisões, segundo Borges et al (2012), acabam aumentando o número de DOs cuja causa básica é desconhecida.

A principal publicação a nível nacional que analisa o cenário dos homicídios no Brasil com base nos dados das DOs – que são sistematizados pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e divulgados no site do Departamento de Informática do SUS – DATASUS – é o Atlas da Violência, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). A publicação, que existe desde 2016, considera o total de homicídios a partir da soma de óbitos por agressões e intervenção legal. Uma vez que os dados do SIM contemplam informações a respeito das vítimas do óbito, o Atlas costuma apresentar análises destinadas não apenas à quantidade de homicídios, mas também ao perfil dessas vítimas.

Na edição do Atlas publicada em 2021, consta uma importante problematização a respeito do aumento proporcional em relação ao total de homicídios das chamadas “Mortes Violentas com Causa Indeterminada (MVCI)”, ou seja, as mortes por causa externa/mortes violentas decorrentes de uma causa não natural sobre as quais não existem as informações necessárias para determinar sua motivação primária (CERQUEIRA et al, 2021, p. 20). Esse acréscimo foi de 35,2% entre 2018 e 2019, último período de dados analisados pela publicação. Para garantir a qualidade do indicador, os pesquisadores afirmam que é necessário trabalhar para o aprimoramento do compartilhamento de informações entre as organizações que fazem parte do SIM, como IMLs, agências policiais, perícias técnicas e secretarias de saúde (CERQUEIRA et al, 2021, p. 21).

Já em relação aos dados de homicídios construídos a partir das informações fornecidas pela Polícia Civil dos Estados e do Distrito Federal, as pesquisas apontam problemas como a falta de padronização das categorias a serem utilizadas, sobretudo quando há a inclusão de novos tipos penais na contabilização realizada pela instituição policial (CANO, 2000). O caso do feminicídio é bastante exemplificativo: há tanto unidades da federação que fornecem os dados de homicídios dolosos de forma agregada (contabilizando os feminicídios), como as que desagregam as informações. Cano (2000) também aponta o problema da duplicidade dos registros, quando mais de uma delegacia contabiliza o mesmo fato, situação que vem sendo minimizada com a adoção de sistemas informatizados de registro de ocorrência eletrônico.

Apesar dessas questões, que ainda representam desafios para a sistematização dos dados, os BOs cada vez mais servem como fonte prioritária na avaliação do cenário da violência no país, inclusive pela possibilidade de diferenciar os tipos de homicídio, permitindo a diferenciação entre homicídios dolosos e feminicídios, por exemplo. Assim, as demais publicações de abrangência nacional que disponibilizam as informações sobre homicídios no país utilizam essa fonte em suas análises. São elas: o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), o Monitor da Violência, uma parceria entre G1, Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) e FBSP, e o

Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), instituído legalmente em 2012 e reformatado pela Lei 13.675/2018 que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUS).

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública é publicado anualmente com base em informações solicitadas através da Lei de Acesso à Informação e disponibilizadas pelas Secretarias de Segurança Pública e/ou Defesa Social dos Estados do Distrito Federal e pelas Polícias Civis e Militares. A publicação trabalha com a categoria Mortes Violentas Intencionais - MVI, que engloba os dados de homicídios dolosos, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, mortes decorrentes de intervenção policial e feminicídios. Essas informações são solicitadas em dois formatos: base de microdados e estatísticas consolidadas pelos órgãos estaduais. Por meio da base de microdados, tornou-se possível a produção de análises sobre o perfil das vítimas e sobre algumas características do fato (como horário, tipo de local e dia da semana).

Na última edição do Anuário (15ª edição), foi divulgado estudo sobre a qualidade dos dados de homicídios, realizado com base nos critérios estabelecidos pelo "Protocolo de Bogotá sobre a qualidade dos dados de homicídio para América Latina e Caribe". Esses critérios foram agrupados em cinco eixos: o conceito de homicídio; as informações registradas sobre vítima, fato e suspeito/presumível agressor; a perda de informações sobre vítima, fato e suspeito; o grau de convergência entre os dados dos registros policiais e os originários das Declarações de Óbito; e a transparência (FBSP, 2021, p. 356). Todo o detalhamento dos eixos, a operacionalização das variáveis, a pontuação atribuída a cada estado e as fontes de informação utilizadas estão disponíveis na publicação (FBSP, 2021, p. 352-367).

O Monitor da Violência é outro mecanismo bastante profícuo para o monitoramento dos dados sobre homicídios no país. A iniciativa é gerida pelo portal de notícias G1, através de parceria com o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) e com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Em artigo sobre como funciona a metodologia da iniciativa¹⁷, informa-se que, após definida uma pauta entre todos os parceiros do projeto, o levantamento de dados é realizado pelos jornalistas do G1 e as informações coletadas são posteriormente revisadas e analisadas pelos pesquisadores do NEV e do FBSP. A forma de coleta de dados é a mesma do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ou seja, por meio de requisição via Lei de Acesso à Informação às agências estatais de segurança pública. A vantagem dos dados compilados pelo Monitor é que as informações sobre as mortes violentas são divulgadas mês a mês em uma página interativa dedicada ao tema¹⁸. O conceito de mortes violentas utilizado engloba os tipos penais homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte.

17 Monitor da Violência: metodologia. G1. Publicado em: 26/02/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/monitor-da-violencia-metodologia.ghtml>

18 As mortes violentas mês a mês no país. G1. Publicado em: 22/03/2018, atualizado em: 30/05/2021. Disponível em: http://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.88608539.1860572465.1629147136-673b391f-a620-98c0-908c-ab2ad925a2ee

Por fim, o Sinesp, conforme informado na página oficial do Ministério da Justiça e da Segurança Pública - MJSP¹⁹, é “uma plataforma de informações integradas, que possibilita consultas operacionais, investigativas e estratégicas sobre segurança pública, implementado em parceria com os entes federados. Ele foi criado através pela Lei 12.681, de 04 de julho de 2012 e, com a publicação da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, o Sinesp firmou-se como um dos meios e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) instituindo-se o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)”. Dentre as ferramentas que integram o Sinesp, está a coleta informatizada de dados sobre ocorrências criminais, que já era realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública desde o ano de 2001.

A partir de 2012, com a regulamentação legal do Sinesp, iniciou-se um processo de coleta automatizada de dados e de integração dos sistemas estaduais de registro de ocorrências policiais. Dois anos após, foi implementado o Boletim Nacional de Ocorrências Policiais, inicialmente no estado de Roraima e, paulatinamente, em outras Unidades da Federação. Em 2015, foi então disponibilizado às UFs o Sinesp Integração, que visa consolidar os dados de múltiplas fontes em uma única base nacional. O que ocorre, na prática, é que, nos estados que adotaram o BO Eletrônico, os dados são automaticamente integrados à base do Sinesp Integração, enquanto, nos demais, o preenchimento dos dados é realizado mensalmente de forma manual pelos gestores designados.

Os indicadores acompanhados são: quantidade de ocorrências e de vítimas de estupro, furto de veículos, homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo à instituição financeira, roubo de carga, roubo de veículos e roubo seguido de morte. Não são contabilizadas – ou ao menos, não são apresentadas de forma desagregada – as mortes decorrentes de intervenção policial, tampouco os feminicídios. Os dados são disponibilizados em página eletrônica hospedada no Portal de Dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública²⁰ em um documento *Excel*. Considera-se como último período os dados consolidados dos últimos três meses à data da atualização.

1.3.1 Homicídios intencionais em geral

Os homicídios intencionais tratados nesse tópico são os fatos tipificados como homicídios dolosos que não se enquadram nas categorizações que serão apresentadas nos próximos tópicos (feminicídios, mortes decorrentes de intervenção policial e homicídios por intolerância).

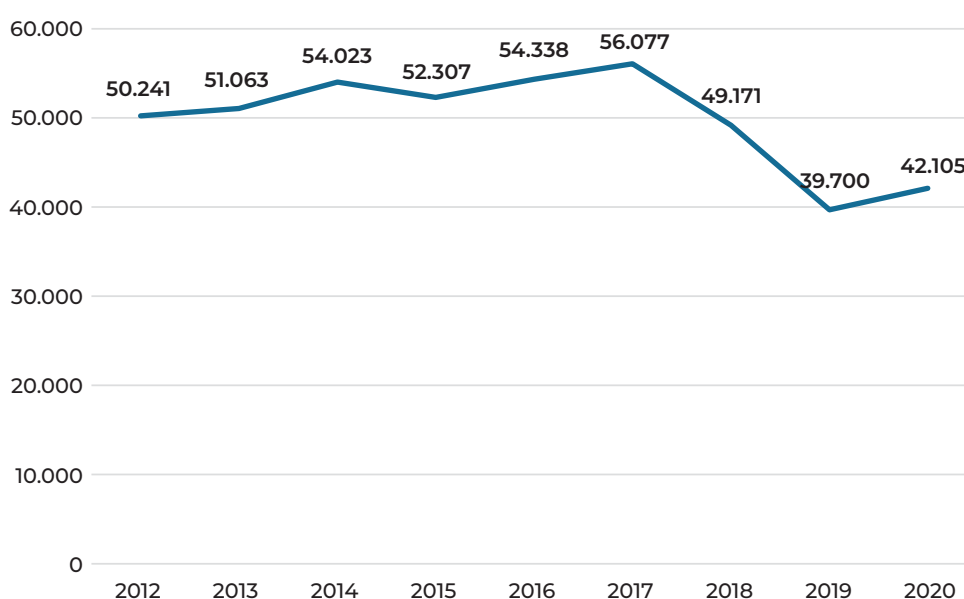
Conforme já mencionado, o ápice dos homicídios no Brasil ocorreu em 2017, quando o país atingiu a taxa de 27,0 homicídios por 100 mil habitantes, totalizando 56.077 óbitos, e 64.078 Mortes

19 Sinesp – Dados Públicos. Ministério da Justiça e Segurança Pública - Governo Federal. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1>

20 Ocorrências Criminais – Sinesp. Portal de Dados. MJ – Ministério da Justiça. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/sistema-nacional-de-estatisticas-de-seguranca-publica>

Violentas Intencionais (30,9 por 100 mil habitantes) conforme divulgado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2019). Desde 2012, o total de vítimas se mantinha em nível superior a 50 mil vítimas de homicídio doloso ao ano, situação que só foi revertida a partir de 2018. Em 2019, chegou-se ao valor de mais baixo desde o início do monitoramento pelo Anuário do total de vítimas²¹ de homicídios dolosos: 39.700 óbitos. A tendência de queda foi revertida no ano seguinte, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 1: Homicídios dolosos – No de Vítimas (Brasil, 2012-2020)



Fonte: elaboração própria a partir de Anuário Brasileiro de Segurança Pública ed. 7ª a 15ª

Assim, em 2020, o país teve 42.105 vítimas de homicídios dolosos, segundo informam os dados da segurança pública coletados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o que significou uma taxa de 19,9 mortes por 100 mil habitantes e um aumento de 5,3% em relação ao anterior. As situações mais preocupantes foram verificadas no Ceará (+81,5%), no Maranhão (+32%), na Paraíba (+24,2%) e no Piauí (22,1%). A alta ocorreu em um total de 14 UFs, inclusive em São Paulo (+3,7%), Estado que apresentava 20 anos de reduções sucessivas.

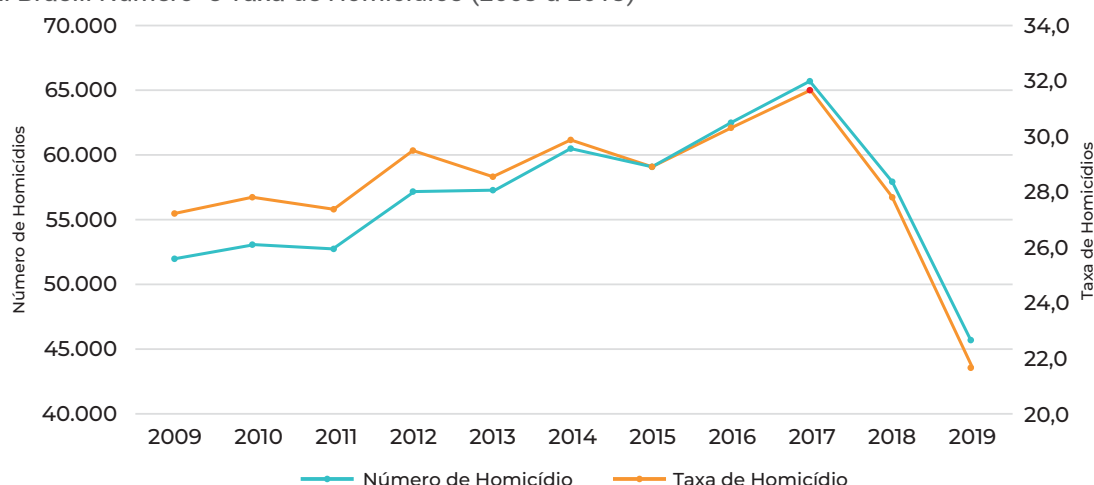
As análises que buscam explicar o aumento identificado apontam que, no caso do Ceará, houve uma "conjunção de fatores desencadeados pelo motim da Polícia Militar no estado, que desarranjou a cena local da criminalidade e as políticas públicas que estavam em curso e que faziam do estado um dos principais responsáveis pela redução da taxa nacional em 2018 e 2019" (LIMA, BUENO, ALCADIPANI, 2021, p. 22). Já nos outros estados com crescimento mais significativo, sublinha-se as

21 Entre 2007 e 2011 os dados divulgados faziam referência ao total de ocorrências de homicídios dolosos no país.

dinâmicas do crime organizado em um contexto de diminuição da circulação das pessoas; a piora nos índices socioeconômicos e o crescimento do desemprego; a diminuição do efetivo policial em razão do afastamento de agentes por diagnóstico de Covid-19; e o crescimento expressivo da circulação de armas de fogo entre civis (idem, p. 23).

Conforme mencionado, o Atlas da Violência trabalha com a categoria homicídios²², com a apresentação do total absoluto e das respectivas taxas por 100 mil habitantes. Há ainda uma diferença temporal que deve ser observada: a série histórica é mais longa, datando de 2008, mas o tempo para tratamento e divulgação dos dados também é maior. Assim, a edição de 2021 da publicação traz os dados referentes ao ano de 2019, conforme apresentado no gráfico a seguir. A partir dos dados do SIM, oriundos das Declaração de Óbito, conforme já explicitado, foram 45.503 homicídios em 2019, o que significou uma taxa de 21,7 por 100 mil habitantes.

Gráfico 2: Brasil: Número e Taxa de Homicídios (2009 a 2019)



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica e MS/SVS/CGIAE – Sistema de informações sobre Mortalidade – SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35, ou seja: óbitos por agressão mais intervenção legal. Elaboração: Diest/IPEA, FBSP e IJSN.

Fonte: Atlas da Violência 2021 (CERQUEIRA et al, 2021)

A redução de 22,1% na taxa de homicídio entre 2018 e 2019 e própria tendência de queda que já vinha se apresentando em algumas UF's pelo país até esse ano são atribuídas a cinco argumentos principais (CERQUEIRA et al, 2021, p. 13):

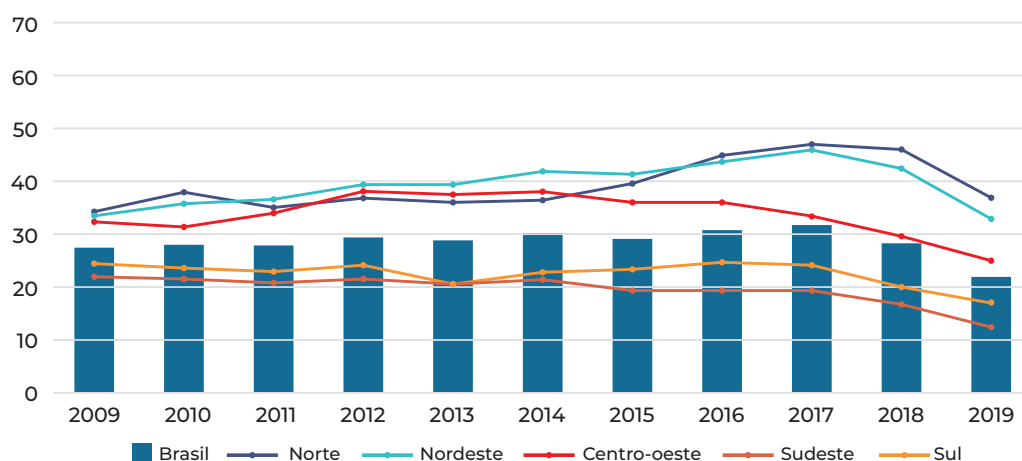
- a. A mudança do regime demográfico que fez diminuir a proporção de jovens na população;
- b. O Estatuto do Desarmamento que freou a escalada de mortes por arma de fogo;

22 No Atlas estão agrupadas as categorias agressões (110) e intervenções legais (112) da 10ª revisão da Classificação Internacional de Doenças adaptada à realidade brasileira (CID-BR-10), segundo o Sistema de Informação sobre Mortalidade/Secretaria de Vigilância em Saúde/Ministério da Saúde (SIM/SVS/MS).

- c. políticas estaduais de segurança que deram maior efetividade ao controle da criminalidade violenta em alguns estados;
- d. diminuição da intensidade dos conflitos entre o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) que havia eclodido em meados de 2016, gerando aumento no número de mortes em alguns estados do Norte e do Nordeste;
- e. piora na qualidade dos dados de mortalidade, na medida em que houve o aumento de 35,2% das mortes violentas por causas indeterminadas (MVCI) em relação ao ano anterior.

A série histórica das taxas de homicídios por região indicam que sua redução em todo o país, com mais intensidade no Norte e no Nordeste, em 2019. O índice já vinha caindo desde 2016 no Sudeste, no Centro-Oeste e no Sul, locais onde a queda ganhou mais velocidade em 2019. O que se observa, portanto, é um deslocamento do fenômeno dos homicídios das regiões Sul e Sudeste, que lideravam as taxas na década de 90, para as regiões Norte e Nordeste. Prova disso é que Sul e Sudeste tiveram taxas abaixo da média nacional em todos os anos, desde 2008, enquanto Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentaram taxas sempre acima da média nacional, ainda que no Centro-Oeste haja uma tendência de queda desde 2015.

Gráfico 3: Brasil e Regiões: Taxa de Homicídios (2009 a 2019)

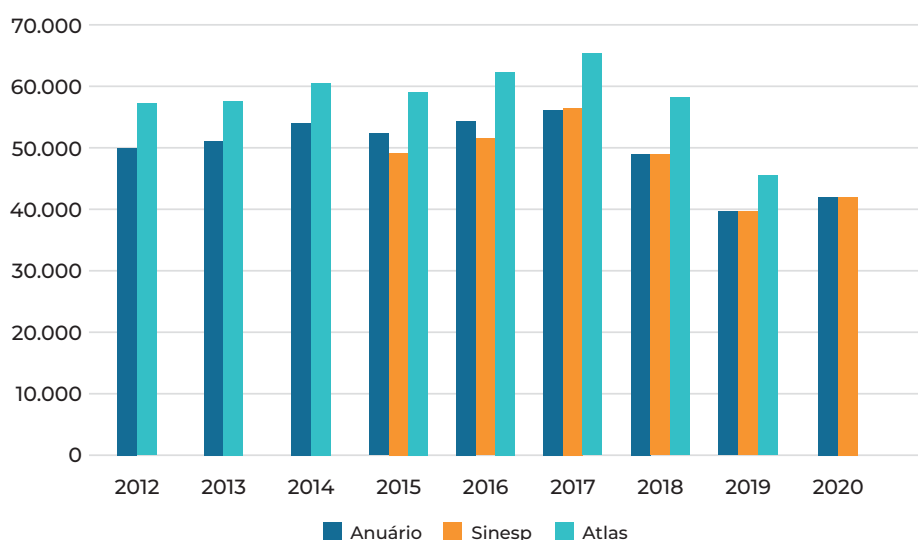


Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica e MS/SVS/CGIAE – Sistema de informações sobre Mortalidade – SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35, ou seja: óbitos por agressão mais intervenção legal. Elaboração: Diest/IPEA, FBSP e IJSN.

Fonte: Atlas da Violência 2021 (CERQUEIRA et al, 2021)

Conforme já adiantado, as duas principais publicações sobre mortalidade violenta no país (Anuário e Atlas) são construídas a partir de fontes distintas de dados. Assim, é normal a existência de diferenças entre os resultados encontrados em cada uma delas. Além disso, há ainda os dados divulgados pelo Sinesp com o total de vítimas do crime de homicídio doloso no país. As três fontes, se sobrepostas, indicam uma tendência de valores mais altos quando observados os dados da Saúde (via Declaração de Óbito) em relação aos dados da Segurança Pública (via Boletim de Ocorrência). Na comparação entre as publicações que se baseiam nos dados das Polícias (Anuário e Sinesp), desde 2017 há praticamente equivalência entre os dados, conforme é possível verificar no gráfico a seguir.

Gráfico 4: Homicídios dolosos - Nº de vítimas (Brasil, 2012-2020)



Fonte: elaboração própria a partir de Anuário Brasileiro de Segurança Pública ed. 7ª a 15ª (FBSP, 2013-2021), Atlas da Violência 2021 (CERQUEIRA et al, 2021) e Ocorrências Criminais – Sinesp (MJSP, 2021).

Sobretudo no caso do Atlas e, mais recentemente, também nas edições do Anuário, os dados gerais de homicídios no Brasil são complementados com indicadores a respeito do perfil das vítimas, como sexo, idade e raça. Há uma baixa variação nesses índices a cada ano que passa, demonstrando que os que mais morrem no Brasil são sempre os mesmos. Em 2020, as informações repassadas pelos órgãos de segurança pública do estado indicaram que 93,1% das vítimas de homicídios eram homens, 75,8% negras e 47,3% possuíam entre 18 e 29 anos (FBSP, 2021, p. 38-40). Comparativamente, em 2018, os dados do SIM informavam que 92,2% dos homicídios vitimaram homens, 75,7% desse total eram de pessoas negras e 53,3% eram jovens, entre 15 e 29 anos.

As fontes, portanto, constroem um consenso de que são os jovens homens negros as principais vítimas letais da criminalidade violenta no Brasil. Ainda que a predominância de homens nos óbitos por homicídio seja uma realidade em todo mundo, conforme já demonstrado, a vitimização

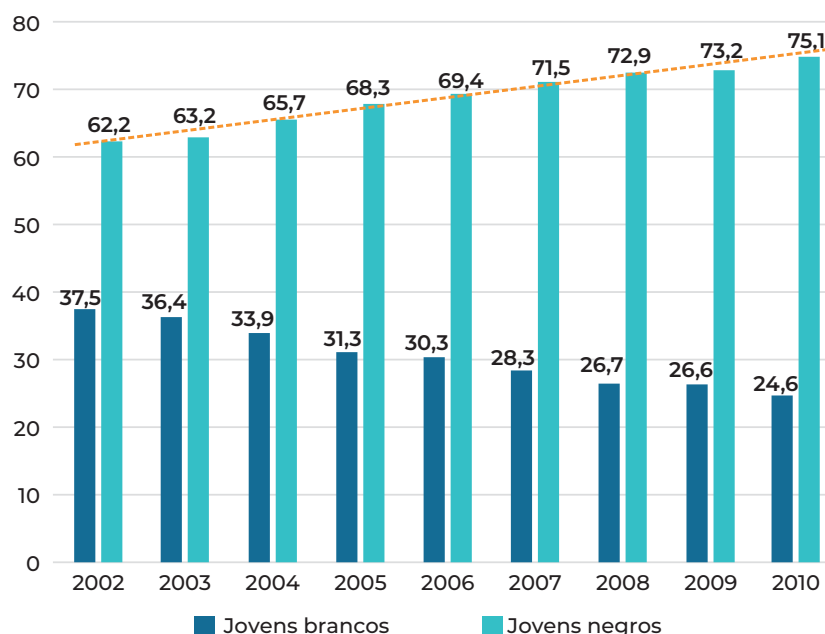
dos mais jovens é uma particularidade do cenário americano. O que ocorre no Brasil, portanto, é uma antecipação na curva etária de vítimas de mortes violentas na comparação com o que se observa em outras localidades, como nos países europeus – onde a faixa etária mais vulnerável está entre 30 e 44 anos, por exemplo (UNODCa, 2019).

1.3.2 Homicídios e racismo

É um consenso em todas as pesquisas que mapeiam o perfil das vítimas de mortes violentas que pessoas negras possuem maior risco de serem assassinadas no Brasil do que pessoas brancas. Esse fato fica claro nas estatísticas já apresentadas, mas também através de pesquisas que buscam avaliar as dinâmicas dos homicídios no país. O “genocídio do povo negro” é uma narrativa defendida há décadas por autores referências na interpretação das relações raciais no Brasil que usam a expressão para enfatizar a destruição tanto das características físicas como culturais da população negra, conforme relembra Sinhoretto (2018).

Em estudos específicos do campo da violência, o racismo se materializa em práticas próprias do Sistema de Justiça Criminal, desde o policiamento ostensivo que leva em conta os atributos raciais das pessoas, passando pela investigação policial e culminando no julgamento judicial e na execução das penas. Conforme conclui Sinhoretto, racismo e violência estão cada vez mais imbricados na realidade contemporânea do Brasil, o que fica demonstrado, por exemplo, pelo resgate do percentual de jovens brancos e negros vítimas de homicídios no Brasil, entre 2002 e 2010. Para a autora, teria ocorrido uma “especialização” da morte violenta direcionada aos jovens negros na última década. O gráfico reproduzido a seguir ilustra o fenômeno:

Gráfico 5: Percentual de jovens brancos e jovens negros vítimas de homicídio, Brasil (2002-2010)



Fonte: SINHORETTO, 2018, p. 18.

O racismo presente nas estratégias de policiamento é um argumento que também vem ganhando força nas análises sobre a maior letalidade policial entre os negros. Em pesquisa que avaliou os dados de vítimas negras mortas pela polícia em 2019, (RAMOS, 2020) constatou-se que em todos os estados avaliados (Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo), a proporção de pessoas negras mortas pela polícia era maior do que a população negra do estado. Em Pernambuco, por exemplo, enquanto a população negra é de 61,9%, as vítimas negras representaram 93,2%. Assim, seja como vítimas dos homicídios intencionais em geral, seja como alvos prioritários das mortes por policiais no país, as pessoas negras, sobretudo homens e jovens, estão sempre em maior risco.

1.3.3 Feminicídios

No contexto latino-americano, o início do século XXI marca o início de um período em que a letalidade da violência de gênero ganhou proeminência, apesar de contar com processos singulares em cada país (GOMES, 2018). Um dos instrumentos mais utilizados nessa nova fase foi a incorporação do conceito de feminicídio nas legislações nacionais, o que significou o fortalecimento do combate às violações de direitos humanos. No Brasil a legislação incorporou o crime do feminicídio com

a Lei 13.104/2015 que incluiu a qualificadora no inciso IV do § 2º do crime de homicídio (art. 121 do Código Penal).

A redação do dispositivo determinou duas possibilidades de incidência para o feminicídio, que se dão quando o crime envolve: a) violência doméstica e familiar; b) menosprezo ou discriminação à condição de mulher (§ 2º-A do art. 121 do Código Penal). Ainda que o menosprezo à condição de mulher seja uma hipótese ampla, que impõe algumas dificuldades em termos de tipificação penal, o fato é que a qualificadora do feminicídio conferiu um mecanismo importante de captação de dados a respeito da violência letal contra meninas e mulheres no país. Informações sobre feminicídio, contudo, são invisíveis nas estatísticas produzidas com base nos dados da saúde já que sua tipificação se dá nos registros das instituições policiais.

Desde 2016, um ano após a promulgação da Lei do Feminicídio, os dados sobre feminicídio são compilados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, sempre a partir das informações encaminhadas pelas Polícias Civis e Secretarias de Segurança Pública e/ou Defesa Social. Desde a criação da lei, já foram contabilizadas mais de 5.913 mulheres que perderam a vítima simplesmente por serem mulheres. Apenas em 2020, foram 1.350 registros de feminicídio em um universo total de 3.913 homicídios dolosos de mulheres, o que significa que pelo menos 34,5% do total das mulheres mortas no país no último ano foram vítimas fatais da discriminação de gênero, conforme divulgado pela última edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2021).

Entre 2019 e 2020, houve uma queda de 2,1% na taxa de homicídios dolosos de mulheres, que caiu de 3,7 para 3,6 mortes por 100 mil mulheres. Os feminicídios, por sua vez, apresentaram variação menor, de 0,7%, na taxa, que se manteve praticamente estável em 1,2 mortes por grupo de 100 mil mulheres. **Os dados de feminicídio, contudo, estão certamente subestimados, já que a mudança na Lei é bastante recente, de modo que ainda é necessário um certo tempo para que o conceito de feminicídio seja padronizado entre as instituições (policiais e judiciais).** Indício dessa subestimação é o dado de que 14,7% dos homicídios femininos tiveram como autor o parceiro ou ex-parceiro íntimo da vítima, o que deveria torná-los automaticamente um feminicídio (FBSP, 2021, p. 96).

Os microdados utilizados na publicação permitem mapear quais são as principais diferenças entre os homicídios dolosos de mulheres e os homicídios qualificados por feminicídio. Para esses últimos, constata-se que 81,5% foram praticados pelo companheiro ou ex-companheiro da vítima, enquanto entre os homicídios, 48,9% foram de autoria de pessoas que as vítimas não conheciam. A faixa etária das vítimas de feminicídios possui uma distribuição mais igualitária, sobretudo entre os 18 e 39 anos. Já no caso dos homicídios simples, há uma maior concentração de vítimas entre meninas e mulheres jovens, com 49,81% no grupo etário entre 15 e 29 anos.

Em relação à raça, os dados tanto de homicídios como de feminicídios são bastante próximos, com uma sobrerrepresentação de mulheres negras (61,8% entre as vítimas de feminicídios e 71% entre os óbitos de mulheres por homicídios). O local do crime também é bastante distinto: enquanto

as vítimas de feminicídio morrem sobretudo dentro de uma residência (54%), os homicídios comuns acontecem na via pública (29,3%). A ausência de identificação do tipo de local em que ocorreu o crime é, entretanto, uma realidade para os dois tipos penais: 35,4% para os homicídios simples e 23,3% para os feminicídios.

Segundo a análise apresentada no Anuário, a diferença mais significativa na comparação entre feminicídios e demais assassinatos de mulheres, contudo, ocorre em relação ao instrumento empregado pelo autor. As armas de fogo representam 64% dos homicídios não qualificados, enquanto a maioria dos crimes de feminicídio ocorrem com a utilização de armas brancas como facas, tesouras, canivetes, pedaços de madeira e outros instrumentos (55,1%). Apesar disso, 26,1% das mortes por feminicídio também ocorreram com uso de arma do fogo, o que reacende o debate sobre a importância de políticas de restrição de acesso ao armamento por civis como forma de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica.

Sobre o tema, recente relatório produzido pelo Instituto Sou da Paz analisou os dados de mortes e lesões em mulheres provocadas por armas de fogo no Brasil entre 2012 e 2019 a partir dos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), ambos do Ministério da Saúde (ISP, 2021). Como já mencionado, essa fonte de dados, contudo, não permite a distinção entre feminicídios e homicídios de mulheres.

O estudo aponta que entre 2000 e 2019, a arma de fogo foi utilizada em 51% das mortes de mulheres, com uma média de 4 mil homicídios por ano. Notou-se também que a maior parte das mortes por arma de fogo vitimizaram mulheres negras e jovens. Em 2019, 69,4% das vítimas por esse instrumento eram negras e 33% possuíam entre 20 e 29 anos. Além disso, a maior parte desses óbitos ocorreu em via pública: em 2019, 42% ocorrem na rua ou estrada e 26% em residência.

Também com base nos dados da saúde, o Atlas da Violência compilou as principais informações de homicídios contra mulheres que estão disponíveis no SIM. Segundo a publicação, em 2019, 3.737 mulheres foram assassinadas no Brasil, representando uma taxa de 3,5 homicídios para cada 100 mil habitantes do sexo feminino. Com o cruzamento dos dados de raça/cor das vítimas, são desagregadas as taxas de homicídios de mulheres negras e brancas o que permite a conclusão de que, entre 2018 e 2019 houve uma queda de 24,5% nos homicídios de mulheres não negras, enquanto entre as mulheres negras a redução foi menor, de 15,7%. Na série histórica de 2009 a 2019, essa diferença fica ainda mais evidente: enquanto o número de homicídios de mulheres não negras caiu 26,9%, entre mulheres negras aumentou 2% (CERQUEIRA et al, 2021, p. 40).

O Sinesp, por sua vez, não apresenta de forma desagregada dados sobre feminicídios ou mesmo dos homicídios dolosos contra mulheres.

O que se conclui, portanto, é que há lacunas importantes na compreensão dos assassinatos de mulheres no país. Primeiramente porque a classificação dos feminicídios demanda atuação dos

órgãos de segurança pública, de modo que os dados produzidos pelo sistema de saúde não permitam a avaliação das diferenças de motivação dos óbitos de mulheres. Além disso, a própria definição de quais mortes devem ou não ser classificadas como feminicídios ainda é um ponto em debate nas polícias civis do país. Atualmente, os homicídios que se tornam feminicídios são principalmente aqueles decorrentes de violência doméstica (cf. PAMPLONA, 2020), o que, nos últimos anos, tem representado de 30 a 40% dos óbitos de mulheres no país (FBSP, 2021).

Ou seja, no Brasil, preliminarmente, o que os dados indicam é que – *a priori*, a depender da concepção sobre de que forma o gênero determina a ocorrência de uma morte – uma parte importante das mortes violentas de mulheres está mais relacionada com o contexto geral da violência urbana e da ação criminosa de grupos organizados que também pauta a motivação de boa parte dos homicídios masculinos do que propriamente com o fato de serem vítimas mulheres. Apesar disso, seria necessário instituir mecanismos que possibilitassem a análise mais detalhada das motivações de tais crimes, inclusive porque é provável que muitos óbitos ocorram pela combinação de motivos que sejam ligados à discriminação de gênero, mas também a outras dinâmicas criminais já conhecidas no país.

Nesse sentido, a categorização dos homicídios femininos definida pela UNODC determina que, desse grupo mais amplo, há um primeiro filtro que culmina nas mortes relacionadas com o gênero, que engloba, mas não se restringe às mortes de mulheres por parceiros e outros familiares (UNODC, 2019, p. 8). Pela dificuldade de coletar dados mundiais que sejam comparáveis entre si, o relatório utiliza as informações sobre homicídios relacionados à violência de parceiros ou familiares como *proxy* para mortes relacionadas com o gênero. Os resultados indicam que foram 87 mil mulheres intencionalmente mortas em 2017 no planeta, das quais 58% foram vítimas de violência desferida por parceiro ou familiar. O valor mundial, portanto, é mais alto do que aquele verificado no Brasil (34,5% em 2020, conforme já indicado, se considerarmos os feminicídios como *proxy* do conceito utilizado pela UNODC).

Diferentemente dos homicídios gerais, no caso das mortes violentas de mulheres, os continentes que lideram com os piores índices são a Ásia e a África, com 11 mil mortes cada, enquanto nas Américas foram contabilizados 6 mil óbitos em 2017. O relatório ainda afirma que entre todos os homicídios ocorridos por parceiro íntimo ou familiar, 64% das vítimas são mulheres, taxa que se eleva para 82% quando são analisados apenas as mortes cujo autor é o parceiro íntimo da vítima.

1.3.4 Mortes decorrentes de intervenção policial

As mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) são um fenômeno recorrente no Brasil. Ainda que seja um assunto controverso do ponto de vista jurídico, uma vez que é uma prática que muitas vezes dialoga com as excludentes de ilicitude, o país é reconhecido internacionalmente como tendo uma polícia que reiteradamente incorre em situações de uso excessivo da força e são diversos os relatórios e recomendações dos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos sobre o tema.

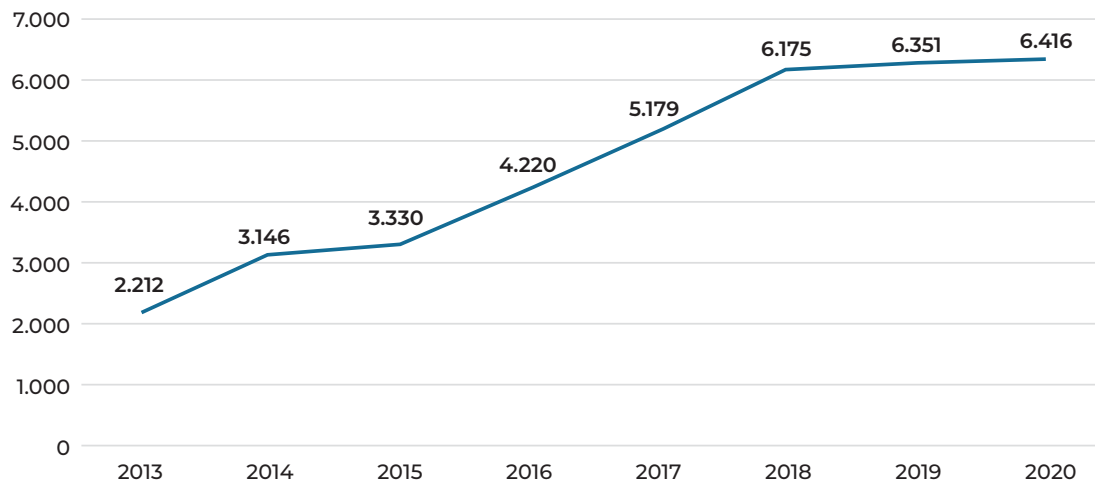
Conforme literatura especializada (LOCHE, 2010, CANO, 1997, CHEVIGNY 1991), existem alguns indicadores reconhecidos internacionalmente sobre a mensuração do uso da força pelas polícias:

- a** Proporção de civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios;
- b** Relação entre civis mortos pelas polícias e policiais assassinados; e
- c** Relação entre civis mortos e feridos pelas polícias.

O estudo de Cano (1997) sugere que a porcentagem de mortes causadas por policiais em relação ao total de mortes violentas no país não deveria ultrapassar 10%. Segundo Loche (2010), o Federal Bureau of Investigation (FBI) trabalha com a proporção de 12 civis mortos para cada policial morto. Já para Chevigny (1991), o padrão de abuso do uso da força policial ocorre sempre que essa proporção ultrapassa o valor de 15.

O 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública traz as mensurações para os dados mais atuais disponíveis referentes às MDIPs, revelando que 12,8% das mortes violentas intencionais no Brasil foram causadas pelas polícias em 2020. O que se verifica é uma média de 17,6 mortes por dia no último ano e um crescimento de 190% em relação ao ano de 2013, quando o dado começou a ser compilado pelo Anuário. Naquele ano foram contabilizadas 2.212 mortes, quantidade que chegou a 6.416 em 2020 (FBSP, 2021, p. 60). Apesar desse crescimento, o ritmo do aumento vem diminuindo desde 2018: nos cinco primeiros anos da série a variação foi de crescimento de 179,2% nos dados de MDIP, enquanto entre 2018 e 2020 o aumento foi de 3,9%.

Gráfico 6: Mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil, 2013 a 2020



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

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021 (FBSP, 2021, p. 59).

Esses números dizem respeito à soma de mortes ocasionadas por policiais civis ou militares, tanto em serviço como em folga. A grande maioria dos casos envolveu policiais militares (72,7%) em serviço (71,8%). As mortes causadas por policiais civis representaram 2,8% e nos 24,5% restantes não foi possível identificar a corporação do autor.

Os dados do Anuário também apontam que, em 2020, ocorreram 33,1 mortes decorrentes de intervenção policial para cada policial vitimado por crime violento letal intencional no Brasil (FBSP, 2021 p. 63).

Não existem dados nacionais sobre feridos em ações policiais, mas as informações já apresentadas permitem afirmar que, independentemente do parâmetro utilizado, o que se evidencia é que, no Brasil, há um claro cenário de descontrole do uso da força policial.

Ainda vale destacar que o Anuário na edição 2021²³ traz a informação de que 50 cidades no país concentram o total de 55% de mortes decorrentes de intervenções policiais, o que evidencia que se trata de um problema grave em apenas alguns estados. Essa constatação é reforçada quando as taxas de MDIPs por 100 mil habitantes são analisadas por Unidade da Federação: enquanto há locais com taxas bastante elevadas, como Amapá (13,0), Goiás (8,9), Sergipe (8,5), Bahia (7,6) e Rio de

23 Vale lembrar que o cenário nacional do último ano foi fortemente impactado pela queda de 31,8% nas MDIPs ocorridas no Rio de Janeiro que passaram de 1.814, em 2019, para 1.245. As mortes começaram a cair sobretudo a partir da decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 que limitou operações policiais nas comunidades cariocas.

Janeiro (7,2), há estados com valores muito inferiores como Distrito Federal (0,4), Minas Gerais (0,6) e Mato Grosso do Sul (0,7).

1.3.5 Evolução do papel de matador

O alto número de mortes com envolvimento de policiais se deve, pelo menos em parte, a uma tradição brasileira de que os indivíduos que as praticam estão, supostamente, protegendo a sociedade. Apesar de essa ideia já existir durante o interregno democrático 45/64, ela foi ganhando força durante o regime militar. Nos anos 60 foram criados o Esquadrão da Morte paulista (EM) e a Scuderia Lecoq carioca. Em outros estados houve desenvolvimento similar, mas a história do eixo Rio São Paulo está mais documentada.

Nesses dois estados o fator imediato da criação dos grupos de matadores formado principalmente por policiais civis, teria sido a morte de agentes de polícia. Nos dois casos as mortes dos policiais foram vingadas através de execuções sangrentas, com dezenas de tiros. Na esteira dessas ações teriam sido criados os esquadrões.

Um breve apanhado da atuação dos matadores nos últimos 60 anos em São Paulo ajuda a entender o fenômeno, acompanhando a evolução desses casos. O início do uso sistemático da matança, que ocorre com a criação do esquadrão, antecede a morte dos dois policiais paulistas citados. Em meados dos anos 60 o Esquadrão da Morte já era responsável pelo assassinato de inúmeros criminosos, ou supostos criminosos. No Rio teria nascido no início da década. A verdade é que, em ambos os casos, só durante a ditadura militar é que esses grupos de matadores começaram a atuar com mais desenvoltura e se tornaram conhecidos.

Com a exposição a mídia no início dos anos 70, e a prisão de uns poucos de seus membros, o esquadrão paulista definhou, e praticamente deixou de atuar com a redemocratização do país. Foi então, nos anos 80, que outro tipo de indivíduos assumiram as execuções extralegais: os chamados "Justiceiros", matadores da periferia paulistana.

Não existem diagnósticos aprofundados sobre a atuação deles, mas uma análise dos principais, ou mais conhecidos, através dos inquéritos do DHPP, revelou algumas constantes (MINGARDI, 1997). Normalmente eram homens, mais de trinta anos, naturais de pequenas cidades, e com forte presença local. O raio de ação dos "justiceiros" era pequeno, estando restrito a algumas favelas, ou bairros de habitação precária, na periferia de São Paulo ou Grande São Paulo. Uma das características importantes para entender sua ação é que a primeira das mortes, na maioria dos casos, era vingança contra alguém que tivesse importunado ele ou sua família.

Normalmente se tratava de criminosos de âmbito local, temidos pela população o que lhes garantia respeito e passavam a matar pequenos delinquentes por encomenda de comerciantes da

região. Após isso, se transformavam em um matador completo, aceitando qualquer serviço, mas sempre no espaço onde circulava. Outra característica importante é que na maior parte das mortes eles atuavam sozinhos ou no máximo com dois parceiros. Nunca foram exatamente o que se conhece por Grupo de Extermínio, que implica em quadrilhas com diversos membros e apoio de alguns setores da máquina estatal.

A época de ouro dos “justiceiros” terminou no início dos anos 90, quando a maioria deles, pelo menos os conhecidos, estava cumprindo pena. Após isso, segue-se uma fase com gradativo aumento das mortes praticadas por policiais militares em serviço. Embora as estatísticas oficiais anteriores a 2001 não sejam muito confiáveis, aparentemente o ano em que membros da Polícia Militar de São Paulo mais mataram civis foi o mesmo do massacre do Carandiru, quando 111 presos foram mortos durante uma rebelião.

Nesse ano a contagem total foi de 1.470 mortos pelas polícias paulistas, a grande maioria pela PM. Logo depois o número começou a cair, principalmente por conta de mudanças feitas a partir da Secretaria de Segurança Pública à época. Uma das alterações na forma de lidar com o problema foi o PROAR (Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrência de Alto Risco) cuja principal premissa era afastar inicialmente todo policial envolvido em mortes do trabalho nas ruas, fixando-o no serviço administrativo, ao mesmo tempo que o fazia passar por avaliação psicológica.

A receptividade do programa entre a PM, principalmente no baixo escalão, foi sempre pequena, sendo o afastamento visto como punição. Esse programa durou até 2002, quando foi radicalmente alterado, em que pese tenha cumprido seu propósito inicial que foi de diminuir as mortes em intervenção policial, que caíram mais de 70% no ano seguinte ao massacre (BUENO, 2015). Com o correr dos anos o número voltou a crescer, chegando a 851 em 2018 (FBSP, 2019).

Durante as três fases de tipos de execuções extrajudiciais aqui elencadas houve certo grau de apoio social e estatal aos que matavam supostos criminosos. No caso dos “justiceiros” o apoio era sempre local. Como mencionado anteriormente eles tinham atuação em âmbito restrito e, portanto, seu apoio, seja de policiais ou comerciantes, também era limitado a uma região. Já os policiais militares conhecidos como matadores, ou que apoiam as execuções sumárias, tem uma base de sustentação relativamente grande dentre a população. Atualmente alguns deles tem centenas de milhares de seguidores nas redes sociais (BUENO, 2018). E o mote, igual ao do passado, é de que criminoso bom é criminoso morto. A existência de uma base social de sustentação grande, pulverizada por todo o estado e mesmo fora dele acaba atrapalhando a investigação das mortes, fazendo com que fique mais difícil conseguir testemunho contra policiais, principalmente militares.

1.3.6 Homicídios por intolerância

Não há no Brasil uma categorização única para homicídios que decorrem de preconceito por raça, orientação sexual, ideologia política ou outro tipo de intolerância. Em verdade, apenas muito recentemente tais ações discriminatórias passaram a ser efetivamente criminalizadas. Ainda que a Lei que define os crimes de preconceito de raça ou cor date de 1989 (Lei 7.716/1989), os dispositivos da lei ainda são pouco utilizados pelas instituições policiais. Apenas muito recentemente a criminalização da homotransfobia se tornou possível a partir da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, quando a Corte reconheceu que, até que o Congresso Nacional edite legislação específica ao tema, as condutas homofóbicas e transfóbicas devem se enquadrar nos crimes previstos pela Lei do Racismo.

Assim, entende-se que há uma baixa sensibilidade das polícias à própria percepção da existência de crimes de ódio, frequentemente racionalizados sob outras chaves (BULGARELLI et al., 2021). Em casos não-letais de racismo e de LGBTfobia, por exemplo, as vítimas enfrentam uma série de barreiras para efetivarem o registro conforme demanda a Lei de Racismo, sendo desencorajadas, interditadas e silenciadas por operadores e instituições incapazes de identificar a intensidade das violações que as caracteriza enquanto crimes de ódio. Frequentemente esses registros não são efetivados por conta dessa interposição de barreiras. Quando registrados, frequentemente as tipificações são abrandadas pelos operadores (BULGARELLI et al., 2021).

O que se nota, portanto, é uma baixa sensibilidade institucional para o tema (ALCADIPANI et al., 2021). Quando não há ação e resistência da vítima a essas barreiras, sequer o registro é realizado, de modo que, no caso dos homicídios consumados, a tendência é uma subnotificação ainda maior acerca da motivação do crime. Além disso é preciso que se tenha em mente a existência de discrepâncias significativas no preenchimento dos campos de raça/cor das vítimas de homicídio no país.

A ausência de parâmetros é ainda maior no que diz respeito aos registros de orientação sexual e identidade de gênero (PACHECO, 2021). Soma-se a isso, a ausência de qualidade no preenchimento de campos de identidade de gênero e orientação sexual também nas bases da Saúde, que poderiam ser utilizadas para compreender ao menos a prevalência dos crimes contra a população LGBTQI+ nos homicídios, ainda que a Saúde não disponha dos instrumentos necessários para determinar aspectos relativos à motivação dos crimes.

Esse contexto todo traduz um cenário em que os dados disponíveis são de pouca confiabilidade. Apesar disso, algumas entidades vêm buscando produzir informações sobre os homicídios de intolerância no Brasil. A Associação Nacional de Travestis e Transexuais sinalizou um aumento de 41% no número absoluto de mortes de pessoas trans, que saltou de 124 em 2019 para 175 em 2020 (BENEVIDES; NOGUEIRA, 2021). Os dados do Grupo Gay da Bahia, de outra parte, indicam a redução no número absoluto de mortes no espectro LGBTQI+ que passou de 320, em 2019, para 237, em 2020, o que significa uma queda de 26% (GASTALDI et al., 2021).

Os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021, por seu turno, indicam um aumento de 24,7% nos homicídios dolosos da população LGBTQI+ que teriam aumentado de 97, em 2019, para 121 em 2020. Contudo, chama atenção que 8 UFs não informaram os dados, de modo que a defasagem da produção da informação na fonte primária ainda é um enorme desafio a ser vencido.

1.4 Práticas exitosas na redução de homicídios

Conforme se verificou, o Brasil enfrenta, ano após anos, imensos desafios no que diz respeito à ocorrência de mortes violentas. A forma como a criminalidade organizada ganhou relevância nas últimas décadas, a tomada de poder por parte das milícias em alguns estados, o crescimento das mortes decorrentes de intervenção policial e dos feminicídios, nos últimos anos, bem como o fato de que as quedas pontuais nas taxas de homicídios não tem sido capazes de alterar a localização do país dentre os mais violentos do mundo, são indicativos de que é urgente que o problema seja priorizado por meio da construção de políticas públicas baseadas em evidências.

Diversas experiências, nacionais e internacionais, já foram implementadas com vistas à redução de homicídios. Muitas delas já foram avaliadas e se apresentaram como iniciativas que de fato funcionaram na redução dos índices de homicídios nas localidades onde foram implementadas. Existem diferentes modelagens de políticas públicas de enfrentamento à criminalidade letal e geralmente elas combinam aspectos preventivos, produção de informações e ações repressivas planejadas e focadas. Em comum, todas as iniciativas a seguir apresentadas assumem como premissa o fato de que a violência, particularmente a letal, é um fenômeno multicausal, de modo que é apenas pela combinação de fatores que é possível alcançar os objetivos almejados na redução dos seus índices.

1.4.1 Principais experiências internacionais

Os casos internacionais a seguir relatados serão o de Nova York, nos Estados Unidos, e o de Medellín, na Colômbia. Ambos são casos clássicos na literatura mundial sobre o tema. Em relação à cidade norte-americana, a queda dos crimes violentos que se sucedeu entre os anos 1991 e 2014 – no caso dos homicídios calcula-se uma diminuição de 54% (CHETTIAR, 2015) – levou à produção de pesquisas que buscassem evidenciar as razões para a mudança do cenário. Segundo Travis e Waul, políticas em segurança pública como policiamento comunitário, aumento do efetivo das forças policiais e práticas e leis mais rígidas são normalmente acionadas como explicações dominantes para o

fenômeno, ainda que existam críticas sobre se realmente as mudanças na legislação tiveram influência na redução dos homicídios verificada à época (2002, p. 18). Em relação ao Brasil, por exemplo, sabe-se que há um histórico de implementação de leis penais mais rígidas, o que, contudo, não vem produzindo quedas substanciais nos índices de mortes violentas.

Além disso, mecanismos de avaliação externa por comitês de cidadãos, que ganharam o direito de processar reclamações sobre a polícia e recomendar sanções em casos de abuso, também foram implementados no período, popularizando-se em todo o país, de modo que mais de 50% das forças policiais nas grandes cidades norte-americanas possuíam algum mecanismo de avaliação externa (CHEVIGNY, 2003, p. 59). Ainda que algumas mudanças tenham sido à nível nacional, o caso de Nova York ganhou destaque: o estado de Nova Iorque, que em 1994 convivia com um total de 2.016 homicídios no ano, viu esse número cair paulatinamente, chegando a 570 mortes em 2019; na cidade de Nova York, em 2019 ocorreram 319 homicídios²⁴.

O modelo de policiamento comunitário, que foi ampliado nos Estados Unidos a partir da gestão Clinton, parte do pressuposto da existência de uma parceria entre a polícia e as comunidades, permitindo uma maior participação social na identificação de problemas e na sugestão de soluções. Especificamente em relação à polícia de Nova York, os estudos demonstram que houve um reforço importante em termos de aumento de efetivo: houve um aumento de 35% no número de policiais entre 1990 e 2000 na cidade. O aumento do efetivo veio acompanhado de uma mudança tática na ação de rua, enfatizando um policiamento ativo para um amplo aspecto de comportamentos (ZIMRING, 2007, p. 150). Além disso, a melhoria dos sistemas de informação e gestão da polícia também é considerada causa relevante na queda dos índices de violência da cidade, materializada na criação do sistema COMPSTAT, que permitia identificar problemas e propor planos de ação e estratégias direcionadas.

As políticas de controle de armas também vêm sendo apontadas como especialmente relevantes na mudança da conjuntura criminal norte-americana no início do século. Tanto a designação de patrulhas policiais com o objetivo específico de apreensão de armas em *hot spots* pré-identificados, como o desenvolvimento de novas tecnologias para rastreamento e restrição das licenças para vendedores e compradores se mostraram eficientes para o resultado alcançado (TRAVIS; WAUL, 2002, p. 16).

Importa ressaltar, finalmente, que, diferentemente do que comumente se propagou no senso comum, o aumento das taxas de encarceramento, que ocorreu durante esse período nos Estados Unidos como um todo, vem sendo cada vez mais afastado como fator relevante na queda dos índices criminais. Pesquisa realizada com base em mais de 30 anos de dados coletados em todos os 50 estados e nas 50 maiores cidades do país, demonstra que o aumento do encarceramento teve um impacto de apenas 5% na queda verificada a partir dos anos 90. Os custos humanos, sociais e eco-

24 Em 2020 o total de homicídios voltou a crescer, chegando a 836, conforme dados publicados pela *Division of Criminal Justice Services*, disponíveis em: <https://www.criminaljustice.ny.gov/crimnet/ojsa/stats.htm>

nômicos do aumento do número de pessoas presas, de outra parte, foram bem mais significativos (CHETTIAR, 2015).

Em relação à experiência de Nova York, constatou-se o papel do Judiciário na criação de “cor-tes comunitárias” específicas para crimes com pena reduzida, para a mediação de conflitos comunitários e para lidar com usuários de drogas. Segundo Elenice Souza, em entrevista²⁵ sobre o tema, a ideia seria evitar a evolução dos conflitos, aumentando assim a confiança dos cidadãos no sistema judiciário e político. Penas alternativas e serviço comunitário também foram utilizadas como forma de amenizar o impacto da prisão.

Assim como em Nova York, o caso de Medellín, na Colômbia, traduz mudanças inovadoras que foram implementadas a partir do início dos anos 2000, focadas sobretudo na requalificação dos espaços urbanos e dos serviços públicos com maior prioridade para os bairros mais pobres. Além disso, no âmbito nacional, houve o desenvolvimento de um Plano Institucional Estratégico (1998) que visava transformar a estrutura e cultura das forças policiais. A participação comunitária, o desenvolvimento de gestão e a ênfase em conhecimento eram alguns dos eixos centrais desse Plano.

Especificamente em relação à Medellín, sublinha-se que a cidade passou de uma incrível taxa de 400 homicídios por 100 mil habitantes, em 1992, para um valor imensamente menor, de 25 por 100 mil em 2018 (LACAVA, 2020). Para chegar nesse patamar, contudo, foram necessários esforços políticos consideráveis, que se materializaram em investimentos robustos em infraestrutura urbana e em operações policiais reformuladas e envelopadas sob um plano municipal participativo e transparente.

O Plano de Convivência e Segurança Cidadã foi orientado buscando fortalecer a presença da Polícia Metropolitana nas comunidades. Foram criados espaços interinstitucionais voltados à promoção de alternativas de solução de conflitos, fortalecendo a convivência cidadã. Assim, o conceito de “urbanismo social” se traduziu em uma estratégia de prevenção à criminalidade, melhorando a confiança e integração da comunidade sobretudo nos bairros de alto risco até então dominados pelo narcotráfico e pelas guerrilhas armadas.

Outro aspecto que ganhou destaque na reformulação da segurança pública em Medellín foi a adoção de um modelo de planejamento e de prestação de contas democrático e participativo, com a criação de conselhos e comitês para que todos os segmentos da população pudessem contribuir para o projeto que estava sendo implementado. Para chegar nesse resultado, a prefeitura realizou a capacitação da população para que pudessem apresentar suas críticas e proposições de modo qualificado.

Por fim, não foram constatadas ações específicas do Poder Judiciário na política de redução de homicídios implementada na cidade de Medellín. Em contrapartida, o Judiciário teve uma atuação

25 IDOETA, Adamo. O que Nova York pode ensinar a SP no combate à violência? BBC Brasil. Publicado em: 11/12/2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/12/121206_crimes_novayork_pai

central no acordo de paz realizado anos após, em dezembro de 2016, entre governo e Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o grupo armado que foi responsável por mais de 50 anos de guerrilhas no país. Em decorrência do acordo, além da entrega das armas de 85% dos guerrilheiros, o que se viu foi a criação de uma Justiça Especial para a Paz da Colômbia, chamada de "coluna vertebral"²⁶ do acordo de paz no país. O tribunal especial ganhou a competência temporária para esclarecer e julgar os crimes cometidos no conflito interno do país, estando sujeitos ao tribunal tanto agentes de Estado quanto ex-guerrilheiros.

1.4.2 Experiências nacionais

Algumas iniciativas brasileiras voltadas à redução de homicídios ganharam notoriedade em todo o país por serem exemplos de ações baseadas em evidências que produziram resultados mensuráveis. Dentre elas, pode-se mencionar os casos de São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco.

Em São Paulo, os homicídios tiveram, nas últimas duas décadas, um decréscimo quase constante. Durante a década de 90, o cenário do crime e da violência preocupava os gestores da segurança pública e os órgãos policiais à época, que se deparavam com uma curva ascendente nos homicídios, chegando no pico em 1999, com mais de 12 mil casos no estado. Visando reverter essa tendência houve uma série de investimentos em sistemas de informação, controle externo da atividade policial, ampliação da participação popular e gestão das polícias. As mudanças vieram com a gestão do governador Mário Covas, a partir de 1995, que implementou políticas de controle da violência policial, como a criação da primeira Ouvidoria de Polícia do país e a promulgação de lei estadual que obriga a publicação trimestral de estatísticas criminais do Estado. Em conjunto com outros fatores, esse novo cenário levou São Paulo a uma diminuição de 71% dos homicídios em 15 anos.

26 CUNHA, João Flores da. Colômbia, Senado aprova criação de justiça especial para a paz. *Revista IHU Online*. Publicado em: 15/03/2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/186-noticias/noticias-2017/565759-colombia-senado-aprova-criacao-de-justica-especial-para-a-paz>

Tabela 1: Taxas de homicídio doloso por 100 mil habitantes, São Paulo (1999-2020)

Ano	Homicídio Doloso por 100 mil habitantes
1999	35,27
2000	34,18
2001	33,3
2002	31,25
2003	28,57
2004	22,58
2005	18,05
2006	15,29
2007	12,19
2008	10,96
2009	11,18
2010	10,49
2011	10,08
2012	11,53
2013	10,5
2014	10,06
2015	8,73
2016	8,12
2017	7,54
2018	6,7
2019	6,27
2020	6,48

Fonte: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo

Conforme se verifica na tabela anterior, a taxa de homicídios no Estado caiu constantemente, chegando, em 2020, a um valor 80% menor do que foi registrado em 1999. Ainda que não tenha sido implementado um programa específico ou estruturado, com ações e metas claramente estabelecidas, especialistas e policiais apontaram diversas hipóteses para a mudança no cenário dos crimes letais no estado, dentre as quais:

- a** Queda na porcentagem de população entre os 18 e 30 anos, faixa etária da maioria das vítimas de homicídios;
- b** Melhoria do policiamento preventivo realizado pela Polícia Militar, principalmente através da criação das bases comunitárias;
- c** Fortalecimento da atuação das prefeituras da Grande São Paulo a partir do ano de 2001;
- d** Mudanças nas rotinas e procedimentos do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP).

Outros fatores que podem ser apontados são a estruturação e o fortalecimento da atividade pericial, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das duas polícias territoriais e o policiamento comunitário (FERREIRA, LIMA, BESSA, 2009). Ferreira, Lima e Bessa também destacam o aumento dos recursos públicos destinados à área de segurança pública que passaram de 6,6%, em 1999, para quase 10% do total das despesas governamentais do estado, em 2006 (2009, p. 14). Não foram localizados registros sobre ações do Tribunal de Justiça de São Paulo que impactaram a diminuição dos homicídios.

O que observa, portanto, é que o fenômeno da queda dos homicídios em São Paulo não decorreu de apenas um fator explicativo. Foi a conjunção de diversos fatores, alguns mais voltados à organização e gestão policial, outros de origem sociodemográfica e outros vinculados à própria reordenação da criminalidade organizada no estado. A experiência de São Paulo ganhou relevância por ser o primeiro caso, pós democratização do país, de uma UF que despontou como exemplo de remodelação das ações em segurança pública objetivando a melhoria dos índices criminais de mortalidade violenta.

Outra experiência também do início dos anos 2000 foi aquela realizada em Minas Gerais, conhecida como Projeto Fica Vivo!. A partir de um diagnóstico de aumento dos homicídios de em média 81% entre 1999 e 2002 na cidade de Belo Horizonte, realizou-se um plano de intervenção para a redução desses óbitos, que se dividia em duas frentes de atuação: uma voltada para ações de natureza repressiva ao crime e a segunda para ações de mobilização social.

O objetivo central do Fica Vivo! era superar métodos tradicionais das políticas de segurança ao combinar ações repressivas e preventivas em uma única rede estruturada, permitindo que os atores agissem de forma integrada e articulada. As intervenções no âmbito da prevenção ficaram a cargo de Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPCs) que possuíam uma estrutura própria para

o atendimento de jovens, por meio da promoção de atividades de dança, esporte, reforço escolar e cursos profissionalizantes. O envolvimento da comunidade na construção e desenvolvimento do Programa foi outro diferencial que merece ser destacado.

Os resultados das ações em território piloto puderam ser medidos seis meses após a sua implementação, tendo a região escolhida atingido uma queda de 47% nos homicídios. A redução estimulou os governantes a expandirem o programa que passou, em 2003, a constar no Plano Emergencial de Segurança Pública do estado de Minas Gerais. A metodologia inicialmente aplicada em apenas uma localidade foi então expandida para 25 outras comunidades do Estado.

Em relação ao policiamento, houve uma reorientação para que adquirisse um viés mais comunitário, com patrulhamento em função de *hot spots* e estratégias preventivas escolhidas com base em demandas locais e envolvimento dos moradores. Importa ressaltar que a adesão social só foi possível porque houve uma preocupação do programa em realizar um amplo trabalho de comunicação e mobilização da comunidade sobre as ações do programa, por meio de cartazes, folhetos e palestras em escolas, além da participação direta de lideranças e moradores dos territórios atendidos comoicineiros.

No caso do Fica Vivo! também ganhou destaque a atuação dos Grupos de Intervenção Estratégica, pelo qual o sistema de justiça e segurança pública priorizam casos de homicídios ocorridos nos territórios de atuação comum. Participam da ação o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR), os Centros de Prevenção, as Delegacias de Homicídios, o Ministério Público, que coordenava o Grupo, e além de representantes do Judiciário.

Os atores de tais instituições priorizavam os casos de homicídios, identificavam as lideranças das gangues, articulavam as ações investigativas e priorizavam a resposta estatal na responsabilização penal dos autores. A ação dos Grupos impactou a dinâmica da guerra nos territórios, com a redução de vinganças e acerto de contas agravados pela ausência de respostas oficiais.

Em relação ao Poder Judiciário, cabe destacar, ainda, que o arranjo organizacional do Fica Vivo! previa a ação integrada entre diversos entes, sendo que a coordenação geral do programa – órgão central, colegiado e deliberativo – era composto por um representante do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

A terceira experiência de política pública estadual que busca atingir níveis mais baixos de homicídios a ser relatada é aquela que se deu em Pernambuco, chamada de Pacto Pela Vida. Da mesma forma que as demais experiências, o Pacto foi implementado em meio a um cenário de altas taxas de criminalidade, principalmente dos homicídios, no estado. Em 2006, as mortes por agressão em Pernambuco corresponderam a um décimo do total de homicídios do país.

O Pacto Pela Vida teve início em 2007 por meio do Plano Estadual de Segurança Pública, um documento que continha projetos de ações a curto, médio e longo prazo, e tinha como meta a redu-

ção das mortes violentas no Estado. A construção do projeto se deu a partir de discussões em fóruns formados por atores sociais e políticos das diferentes regiões do estado.

Os 138 projetos que compõem o programa foram divididos em seis Linhas de Ação – Repressão Qualificada da Violência, Aperfeiçoamento Institucional, Informação e Gestão do Conhecimento, Formação e Capacitação, Prevenção Social e Gestão Democrática, incluindo práticas de polícia comunitária. O Estado foi também dividido em 26 áreas integradas de segurança (AIS), permitindo que a polícias trabalhassem de forma integrada, buscando alcançar as metas de redução.

Além disso, estabeleceu-se um amplo mecanismo de diálogo com a sociedade civil e uma maior articulação entre os órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal, com ações monitoradas pelo Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida. Alguns dos diferenciais do Pacto foram, portanto, o seu alto grau de institucionalização (via Plano Estadual que era dotado de recursos próprios) e seus mecanismos de avaliação e monitoramento.

Assim, o arranjo organizacional do Pacto Pela Vida previa uma Câmara de Articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria, a qual competia coordenar a implementação e a execução das ações estratégias de articulação entre tais entes. Apesar disso, não foram identificados estudos ou monitoramentos específicos sobre a incidência do Judiciário na política para diminuição de homicídios do Estado.

Mais recentemente, em janeiro de 2021, foi lançado o Monitor de Justiça, projeto lançado no âmbito do Pacto Pela Vida que envolve uma articulação do Governo do Estado, do Poder Judiciário estadual, do Ministério Público e da Defensoria Pública de Pernambuco. Segundo as informações divulgadas no site do TJPE²⁷, por meio da iniciativa, os casos de homicídio com autoria esclarecida serão monitorados, com diagnóstico dos possíveis entraves em cada uma das fases do processo (inquérito, denúncia, instrução e julgamento). A meta principal do projeto é reduzir para o prazo de 399 dias o julgamento de casos de homicídios consumados.

Análise de Ratton e Daudelin (2018) pontua que a construção do modelo de governança em segurança pública, através dos mecanismos coordenados pela Secretaria de Planejamento e Gestão foram essenciais para o sucesso do Pacto, materializado sobretudo pela redução do número de homicídios nas partes mais violentas do estado. Entre 2006 e 2013, houve redução de 66% das mortes por agressão em Recife e 36% em Pernambuco.

Algumas mudanças estruturais também são apontadas pelos autores como fundamentais para os resultados obtidos no período (RATTON, DAUDELIN, 2018), dentre as quais:

27 TJPE assina termo de cooperação técnica para acelerar julgamento de crimes de homicídio. TJPE. Publicado em: 08/01/2021. Disponível em: http://www.tjpe.jus.br/comunicacao/noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/tjpe-assina-termo-de-cooperacao-tecnica-para-acelerar-julgamento-de-crimes-de-homicidio

- a** Homicídios como foco da ação das polícias, com a priorização de novas formas de patrulhamento e na construção de processos institucionais para qualificar a investigação da autoria de tentativas de homicídios;
- b** Expansão e fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP);
- c** Metas de apreensão de armas, elucidação de autoria de crimes contra a vida, investigação de ameaças de morte, cumprimento de mandados judiciais de prisão de acusados de homicídio foram estabelecidas e monitoradas pela coordenação do Pacto Pela Vida em cada uma das 26 AIS;
- d** Incentivos de bonificação especial para os policiais civis e militares das AIS que atingissem a meta de redução de homicídios, além de gratificações para a apreensão de armas.



FLUXO DE INVESTIGAÇÃO E PROCESSAMENTO DOS CASOS DE HOMICÍDIO

2 FLUXO DE INVESTIGAÇÃO E PROCESSAMENTO DOS CASOS DE HOMICÍDIO

Os dados apresentados a respeito dos homicídios e mortes violentas no Brasil não deixam dúvidas que estamos diante de um fenômeno social dos mais graves e urgentes a serem enfrentados pelo país. As estratégias a serem assumidas pelos diversos órgãos do poder público para combater o problema, por outro lado, nem sempre são tão claras. As dificuldades se iniciam pela multiplicidade de atores envolvidos na investigação e responsabilização de um homicídio, mas não param por aí. São muitos os gargalos na investigação, processamento e punição das mortes violentas, que levam a um cenário em que somente uma fração muito restrita dos autores desses crimes são devidamente responsabilizados pelo Estado, criando um “funil da impunidade”. A metáfora faz alusão ao grande número de ocorrências que entram no Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal (SJC) e ao baixo número de sentenças resultantes delas.

Essa constatação não é propriamente uma novidade no país. Há um extenso conjunto de pesquisas produzidas, já há pelo menos três décadas, que, por meio da intersecção entre as áreas da Sociologia, Antropologia e Direito, busca esmiuçar de que forma se dá o fluxo de investigação e processamento dos casos de homicídios em sentido amplo e suas variantes (feminicídios, mortes decorrentes de intervenção policial e homicídios motivados por intolerância ou preconceito). A seguir serão apresentados alguns dos principais achados desse conjunto de pesquisas, bem como alguns dos entraves no fluxo do SJC identificados na fase diagnóstica do Projeto “Diálogos Polícias e Judiciário”, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

2.1 Estado da arte da produção científica

Antes de adentrar nas especificidades próprias do fluxo de investigação e processamento de casos de homicídio no país, importa repassar os principais consensos e resultados que as chamadas pesquisas de “fluxo de processamento do sistema de justiça criminal brasileiro” vêm construindo nas últimas décadas. O termo, aliás, é pioneiramente utilizado por Vargas (2004) para nomear as conexões existentes entre as polícias (Militar e Civil), o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Judiciário e o Sistema Prisional no intuito de investigar, processar e julgar as condutas tipificadas como crime pela legislação brasileira.

Os estudos dessa área são oriundos de uma tradição de pesquisa empírica no Direito, formada ainda durante as décadas de 60 e 70, e que visava refletir sobre os fatores extralegais, como preconceitos de raça e classe, que influenciavam o resultado dos julgamentos, a definição dos tipos penais e a dosimetria das penas (OLIVEIRA; MACHADO, 2018, p. 783). Somente em um momento posterior e ainda muito antes da nomenclatura utilizada por Vargas (2004), é que o interesse da pesquisa se voltou para a produção decisória do sistema de justiça e se consolidou como tema relevante nas ciências sociais.

Ribeiro e Vargas (2008), identificam no trabalho de Edmundo Campo Coelho intitulado "Administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967" e publicado inicialmente no ano de 1986, o marco introdutório da inserção dessa vertente de estudos no cenário nacional. O trabalho de Kant de Lima (1989) também pode ser considerado uma referência na fundação de uma área de estudos sobre fluxo do SJC no país, definindo-o como um emaranhado de organizações articuladas na produção de um "mosaico de verdades".

Em importante revisão sistemática dos trabalhos da área (VARGAS, 2014), identifica-se uma parte dessas pesquisas como filiais, de certa forma, de uma tradição que buscava apontar a discriminação ocorrida durante a resolução dos crimes. Em uma vertente mais atual, ampliam-se os fatores que subsidiam tal diferenciação e qualificam-se as análises sobre eles em relação ao proposto inicialmente pelos estudos basilares da sociologia do direito (c.f. IZUMINO, 1998; RIBEIRO, 2009; CANO E DUARTE, 2009; ADORNO E PASINATO, 2010).

Já outra vertente de pesquisas, começa a questionar os valores ideológicos existentes "por trás dos papéis", ou seja, passa a olhar de modo mais crítico para as estatísticas criminais e taxas de elucidação, por exemplo, produzidos pelos atores do SJC. Desde então, ficou claro a necessidade de se utilizar dessas fontes como produto das atividades cotidianas dos operadores legais e não apenas como representação dos "eventos criminosos efetivamente ocorridos" (VARGAS, 2014, p. 416). Ou seja, pressupõe-se, que a definição do que é crime e de quantos crimes existem passa necessariamente por uma construção social e institucional de um certo fato social como um delito²⁸.

Esse movimento teórico acaba tendo como consequência o deslocamento do principal foco dos estudos para o funcionamento propriamente dito do sistema de justiça criminal. Assim, para além da constatação de que o sistema punitivo é desigual, seletivo e voltado para o controle de certas frações da sociedade, o que as pesquisas de fluxo passam a analisar são os mecanismos institucionais, muitas vezes não evidentes, que não apenas fragilizam o SJC, como, ao fim e ao cabo, produzem um sistema de baixa efetividade em termos de retribuição social e de garantia da segurança pública.

28 Para Misse, o chamado "processo de incriminação" inicia com a acusação social que constrói o criminoso, a qual é sempre resultante de uma interpretação contextualizada dos agentes sobre cursos de ação considerados "normais" ou "desviantes". (MISSE, 2010a, p. 22).

As pesquisas da área ganham ainda uma nova subdivisão entre os estudos sobre (a) a capacidade do sistema de justiça criminal de processar crimes e seus autores e (b) sobre o tempo de processamento e seu efeito sobre essa capacidade. Adianta-se que as conclusões de ambos os grupos de pesquisas são, de forma geral, muito semelhantes e apontam para a baixa capacidade de incriminação da justiça brasileira, cujo maior gargalo ocorre na fase policial. Essa baixa capacidade será esmiuçada a seguir, a partir do que, mais recentemente, têm-se concluído em relação a quais são os fatores e que peso possuem nas taxas de elucidação e condenação especificamente dos crimes de homicídio.

Ainda em relação ao conjunto total de pesquisas de fluxo, dada a carência de um sistema nacional que articule dados e documentos das fases policial e judicial do SJC, observa-se que a maior parte dessas pesquisas é realizada a partir de dois tipos de base de dados: (a) bases pequenas, de caráter localizado (geralmente referentes a um município ou uma comarca) e construídas pelo pesquisador com base em informações dos órgãos de justiça; (b) bases maiores que são pré-constituídas pelas organizações e fornecidas aos pesquisadores (estatísticas já consolidadas pelas próprias instituições).

Com base nessas fontes primárias de dados, os métodos de pesquisa são comumente divididos em três principais tipos (RIBEIRO, VARGAS, 2008):

1. O **método tradicional de reconstituição do fluxo de papéis e de pessoas dentro do sistema de justiça criminal** é o estudo longitudinal ortodoxo. Este tipo de análise consiste no acompanhamento de um conjunto de ocorrências policiais (registros de ocorrência) de cada tipo de crime ao longo de um certo período. Uma das principais dificuldades que encontra é o acompanhamento de um mesmo caso em diferentes instituições, dada a multiplicidade de sistemas e o pouco alinhamento entre elas. Algumas pesquisas produzidas com base nesse método são as de Soares (1996), Castro (1996), Vargas (2004), Tavares *et al* (2003), Rifiotis (2006) e Izique (2003).
2. O **desenho de pesquisa transversal** começa calculando o número de casos de cada tipo de crime que são processados anualmente por cada uma das agências que compõem o sistema de justiça criminal (Polícias, Ministério Público e Judiciário). As análises são realizadas, portanto, por meio da quantidade de crimes em um determinado ano (ocorrências, julgamentos, sentenças, condenações). O ponto negativo é que o método não permite observar de que forma e por quais razões um conjunto específico de caso foi passando de uma fase a outra, o que causa uma perda de precisão nos estágios intermediários do sistema (RIBEIRO, SILVA, 2010, p. 17). Mas, por outro lado, permite trabalhar com o conjunto total de dados e não apenas com uma amostra de casos. Algu-

mas pesquisas que utilizam esse tipo de método foram conduzidas por Coelho (1988), Adorno (1994) Cano (2006) Misse e Vargas (2007) e Saporì (2007).

3. Já o **desenho longitudinal retrospectivo** pode ser entendido como a análise em profundidade dos casos encerrados em um determinado ano no intuito de viabilizar o monitoramento do fluxo retrospectivamente – de trás para frente – até chegar ao estágio inicial. Contudo, há a desvantagem de se referir a crimes que ocorreram em momentos distintos, ainda que tenham recebido a decisão final no mesmo ano. Como exemplos desse tipo de método há os estudos de Vargas (2004), Adorno (2008) e Ribeiro e Lima (2020).

Independentemente do método utilizado, o acúmulo dessas pesquisas foi criando, pouco a pouco, uma concordância sobre quais seriam os valores aproximados das taxas de esclarecimento e condenação, sobretudo nos casos de homicídios. Isso ocorre, pois, ainda que as chamadas “pesquisas de fluxo” ganhem contornos próprios a depender do tipo de crime analisado, sabe-se que os casos de crimes dolosos contra a vida ganham protagonismo nesse tipo de estudo, seja porque possuem um procedimento mais longo e menores taxas de subnotificação, seja por serem monitorados tanto pelos órgãos da segurança pública, como pelos órgãos da saúde.

Para que os estudos sejam comparáveis entre si, contudo, alguns consensos teóricos foram necessários, como a própria definição sobre quais são as diferentes taxas que podem ser estimadas nas análises de fluxo e de que modo se deve proceder no seu cálculo. Buscando sistematizar essas definições, Ribeiro, uma das principais referências atuais no tema, indica a taxa de esclarecimento como o “percentual de inquéritos esclarecidos, considerando o total de ocorrências registradas”, cuja responsabilidade é da Polícia Civil (2010, p. 163). A taxa de processamento, por sua vez, é o percentual de processos iniciados, considerando ou o total de crimes registrados, ou o total de ocorrências registradas, ou ainda, considerando o total de inquéritos cuja autoria fora esclarecida. É o Ministério Público a agência responsável por essa taxa.

Já a taxa de sentenciamento seria calculada pelo percentual de processos que alcançaram a fase de sentença, considerando o total de ocorrências registradas ou de processos iniciados, e é definida pelo Judiciário. Por fim, a taxa de condenação pode ser tanto o resultado do percentual de condenações considerando o total de ocorrências registradas, como considerando apenas o total de sentenças proferidas. Conforme se observa, portanto, à exceção da taxa de esclarecimento, os demais valores possuem pelo menos duas possibilidades de cálculo, sendo uma mais conservadora (resulta em valores que não levam em conta fases mais iniciais do fluxo) e uma mais exata (utiliza como valor base o total de ocorrências registradas).

Além das fórmulas de cálculo das taxas, Ribeiro (2010) também sistematiza quais seriam as principais fontes de dados para as análises sobre o funcionamento do SJC com o recorte para os cri-

mes de homicídios. Verifica-se tanto a utilização da base do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), como os dados disponibilizados nos inquéritos e boletins de ocorrência da Polícia Civil, como ainda os dados das administrações penitenciárias estaduais ou do Infopen, que permitem análises sobre as fases finais do fluxo do Sistema.

Conforme já afirmado, portanto, uma grande parcela das pesquisas de fluxo acaba se voltando para o procedimento específico dos casos de homicídios, que é justamente o foco da pesquisa de Ribeiro (2010). Com base nos dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) sobre abertura de processo, sentença e condenação dos homicídios ocorridos em São Paulo, entre 1991 e 1998, a autora realiza uma análise longitudinal, procurando reconstruir a trajetória dos indivíduos acusados da prática de homicídio desde o seu indiciamento até a execução penal.

Os principais resultados do estudo apontam que, do total de casos registrados pela polícia de São Paulo nesse período (1991-1998), apenas 22% se transformam em processos, 14% resultaram em algum tipo de sentença e apenas 8% em uma sentença condenatória (RIBEIRO, 2010, p. 175). Com os dados segmentados por ano, chega-se em uma taxa de esclarecimento que varia de 28 a 13%, uma taxa de sentenciamento de 21 a 6% e uma de condenação de 11 a 4%. Valor muito próximo foi encontrado por Cano (2006), em estudo que avaliou os casos de homicídios dolosos registrados no Estado do Rio de Janeiro entre 2002 e 2004 e que concluiu que apenas 10% haviam gerado uma condenação.

Tratando da mesma realidade, mas com dados entre 2000 e 2005, Misse e Vargas (2007) revelaram que a taxa média de esclarecimento do crime de homicídio no Rio de Janeiro nesse período era um pouco maior, de 14%. Em Belo Horizonte, Saporì (2007) chegou, para a mesma taxa e no mesmo período, no valor de 15%. Em Soares (1996), por sua vez, constatou-se que, entre os homicídios registrados na cidade do Rio de Janeiro em 1992, apenas 8,1% chegaram à fase do processo judicial. Pesquisa realizada a respeito dos homicídios dolosos ocorridos em Florianópolis e região metropolitana entre 2000 e 2003, concluiu que apenas 8% chegaram a ser julgados até o ano de 2006 (RIFIOTIS, 2006).

Analisando os crimes de estupro registrados na Delegacia da Mulher de Campinas entre 1988 e 1992, Vargas (2004) identifica que 71% dos Boletins de Ocorrência são arquivados. Dos inquéritos instaurados, 55% seguem para a fase judicial. Entre os casos denunciados, 58% resultam em condenação, o que significa apenas 9% dos registros iniciais.

Ribeiro (2009) sistematizou os achados das pesquisas de fluxos de diversos tipos de crimes no quadro a seguir:

Quadro 2 - Estudos sobre fluxo do sistema de justiça criminal realizados no Brasil, de acordo com a metodologia empregada, o crime analisado, o local da análise, o período de pesquisa e a taxa de condenação (razão entre o número de sentenças de condenação e o número de crimes registrados na polícia)

Estudo	Metodologia empregada	Natureza do delito	Local da análise	Período	Taxa de condenação
Coelho (2005)	Transversal	Crimes contra o patrimônio	Cidade do Rio de Janeiro	1967	17%
Adorno (1994)	Transversal	Todos os crimes	Estado de São Paulo	1970	27%
Adorno (1994)	Transversal	Todos os crimes	Estado de São Paulo	1982	22%
Castro (1996)	Longitudinal ortodoxa	Homicídio contra criança e adolescente	Cidade de São Paulo	1991-1994	8%
Vargas (2004)	Longitudinal ortodoxa	Estupro	Campinas	1988-2000	9%
Ministério Público do Estado de Pernambuco (2007)	Longitudinal ortodoxa	Homicídio doloso	Recife	2003-2005	1%
Cano (2006)	Transversal	Homicídio	Cidade do Rio de Janeiro	2002	2%
Cano (2006)	Transversal	Homicídio	Cidade do Rio de Janeiro	2003	8%
Cano (2006)	Transversal	Homicídio	Cidade do Rio de Janeiro	2004	10%

Fonte: elaboração própria a partir de Ribeiro (2009).

Mais recentemente, foram produzidas pelo Instituto Sou da Paz várias edições da pesquisa *"Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios"*. O projeto modelou um Indicador de Esclarecimento de Homicídios calculado da seguinte forma: o número de denúncias oferecidas pelo Ministério Público sobre homicídio doloso consumado em determinado ano dividido pelo número de ocorrências do mesmo crime no mesmo ano. Para chegar aos valores, o Instituto solicitou informações referentes às denúncias criminais e aos homicídios dolosos consumados registrados a todas as UF's do país.

Com base nas informações coletadas nas três edições do estudo, chegou-se no seguinte diagnóstico: entre os homicídios ocorridos em 2015, 31,3% foram denunciados; em relação aos casos de 2016, 32,9% e em 2017, o valor ficou em 33,1% (ISP, 2020, p. 16). Em todos os anos, em torno de 20% dos casos foram denunciados no mesmo ano da morte e, em média, 10% chegaram à fase judicial apenas no ano seguinte. O relatório também indica uma enorme disparidade entre as taxas de esclarecimento de cada estado. Em relação aos homicídios ocorridos em 2017, por exemplo, no

Distrito Federal chegou-se a uma taxa de esclarecimento de 92%, enquanto no Rio de Janeiro foram apresentadas apenas 11% de denúncias em relação ao total de ocorrências.

Ainda vale acrescentar os indicadores apresentados pelo relatório global da UNODC sobre a capacidade da justiça criminal punir autores de crimes de homicídio. Os dados são de 2016 e apontam que, no continente americano como um todo (por meio de dados de 18 países), 43% dos homicídios são esclarecidos pela polícia. Na Europa, a taxa apresentada com base nas informações de 35 países é de 92% (UNODCb, 2019, p. 77). A taxa global foi de 63%. Assim, se a taxa de homicídios das Américas ficou em 16,1 mortes por 100 mil habitantes, em 2016, a taxa de identificação de suspeitos pelo crime não passou de 6,8 por 100 mil.

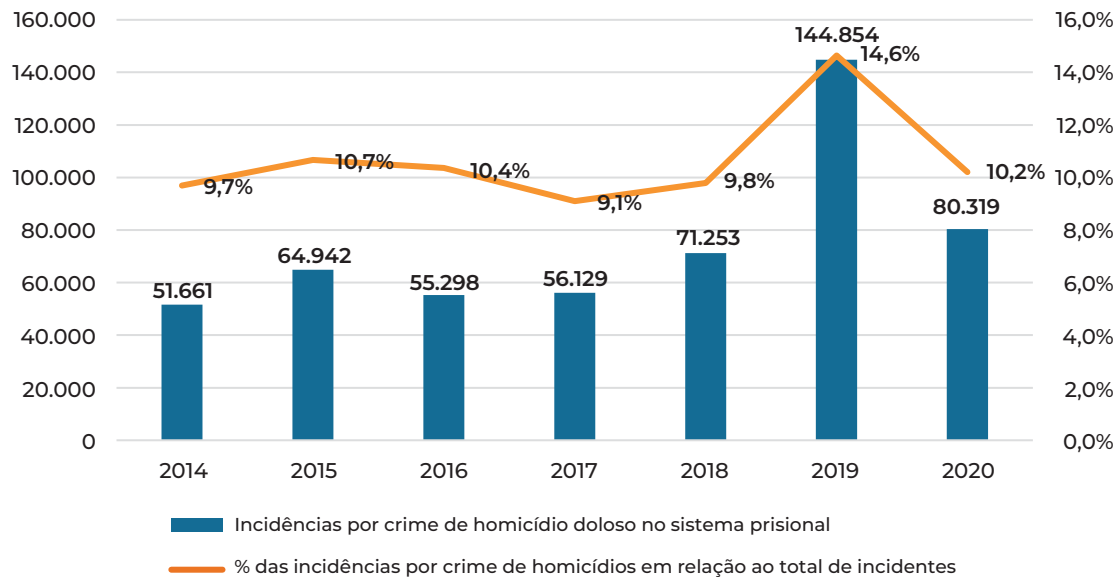
O que se observa, portanto, é que, apesar de as metodologias empregadas em cada estudo nem sempre coincidirem, há certa regularidade nas conclusões no que se refere ao funcionamento do SJC, especialmente para o delito de homicídio doloso, já que as taxas de sentenciamento e condenação se mostram muito semelhantes, independente da cidade analisada (RIBEIRO, SILVA 2010, p. 25). Ribeiro avalia que um dos maiores problemas remanescentes, por outro lado, são as lacunas justamente a respeito das “determinantes da passagem do caso de uma fase a outra, ou de uma organização a outra” (2009, p. 31), o que não permite traçar com exatidão quais poderiam ser as políticas de intervenção sobre esses determinantes.

2.1.1 Presos por homicídios no sistema prisional

Uma das fontes possíveis para mensuração da eficiência do SJC em punir crimes de homicídios no país seriam, conforme mencionado, os dados de pessoas presas no sistema penitenciário por tal crime. A comparação entre homicídios ocorridos e indivíduos presos por pela prática deste crime possibilitaria aferir a efetividade do SJC na persecução e responsabilização dos autores.

Os dados atualmente produzidos pelo Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), porém, conforme se verifica no gráfico a seguir, dizem respeito à incidência de homicídios simples e qualificados no sistema penitenciário e não à quantidade de indivíduos presos por esse tipo de crime. Ou seja, é possível saber quantos processos de homicídios ensejaram a prisão das pessoas que estão no sistema, mas não quantas pessoas que lá estão respondem por homicídios – isto porque uma mesma pessoa pode responder por mais de um crime de homicídio. Os dados do Depen, também possibilitam saber a representatividade percentual da incidência de homicídios em relação ao total de tipos penais identificados no ano. Não é possível, porém, desde quando o preso está em cumprimento de pena e nem mesmo o tempo da sua pena, de modo que uma incidência verificada em 2014, por exemplo, provavelmente se repete nos anos seguintes bem como não dá para identificar a quantidade de entradas no sistema por cada tipo de crime em cada ano.

Gráfico 7: Incidência do tipo penal homicídio simples e homicídio qualificado no sistema prisional (Brasil, 2014-2020)



Fonte: elaboração própria com base em Relatórios Analíticos Infopen dez/2020, dez/2019, dez/2018, dez/2017, dez/2016, dez/2015, dez/2015.

De acordo com o gráfico, à exceção do ano de 2019, há uma constância de incidências por homicídios que variam entre 50 e 80 mil a cada ano, representando de 9,1% a 10,4% do total de incidências no sistema. É possível estimar, portanto, que, em média, no máximo 10% da população penitenciária do país encontra-se presa pela prática de menos um homicídio.

O ano de 2019, como se percebe, representa um ponto fora da curva, com a totalização de mais de 140 mil incidências pelos crimes de homicídio simples ou qualificado. Não há qualquer informação adicional na fonte de dados utilizada que explique tal variação.

Nesse mesmo sentido, em outra oportunidade, Ribeiro e Vargas apontam que parte da produção recente sobre o fluxo do SJC vem adotando uma perspectiva que busca apenas apontar a ineficiência e a incapacidade da justiça criminal em punir (2008, p. 3). A partir da revisão dos estudos, as autoras concluem que:

a As taxas de sentenciamento/condenação, especialmente para o delito de homicídio, sofreram um substancial decréscimo no período compreendido entre os anos de 1968 (data do primeiro cálculo do percentual de condenações) e o ano de 2004 (data do último cálculo do percentual de condenações) e;

b

A maior filtragem do sistema de justiça criminal tem lugar no período compreendido entre o encerramento do inquérito policial e início do processo judicial, especialmente, em razão das dificuldades relacionadas ao esclarecimento da autoria do delito (RIBEIRO, VARGAS, 2008 p. 25).

As autoras também reafirmam que a maior parte dos estudos continua a voltar seu olhar para os casos de homicídio, sobretudo em razão do número total de ocorrências ser uma informação de conhecimento da Polícia Civil (RIBEIRO, VARGAS, 2008, p. 26). Uma outra importante regularidade observada pelas autoras é o fato de que a maior filtragem no sistema ocorre na fase policial, já que apenas um quinto do total de casos de homicídio que ingressam nas organizações policiais são remetidos ao Poder Judiciário com a autoria esclarecida (considerando o período entre 1995 e 2005) (*ibid.*, p. 27).

Apesar da constatação, comum às outras pesquisas de fluxo do país, de que a passagem da fase policial para a fase judicial se apresenta como o principal gargalo no procedimento completo dos casos de homicídio, também há uma percepção geral de que o tempo que leva para que um processo receba a sentença final é outro fator que precisa ser considerado para que se compreendam as razões para os altos índices de impunidade desse tipo de crime no Brasil. Buscando avaliar as questões relativas ao tempo que estão inseridas dentro do fluxo do SJC, uma parte dos pesquisadores da área passou a se dedicar a responder questões como: qual é a medida razoável do tempo de processamento de um crime?

Assim, em uma versão atualizada da revisão bibliográfica da área empreendida por Ribeiro e Silva (2010), as autoras adicionam as conclusões de Cano e Duarte sobre a importância de se considerar o tempo do processo no momento de avaliar os fluxos do sistema de justiça criminal, pois, caso essa informação não seja considerada, os dados referentes ao encerramento do processo não serão computados em razão de não terem experimentado o tempo para o alcance final (2009, p. 24).

Partindo desse ponto, Ribeiro, Machado e Silva buscam discutir a relação entre tempo e Direito a partir da problematização das estratégias de mensuração do tempo de processamento criminal, já que é uma questão que envolve desde a escolha do fenômeno criminal a ser estudado, passa pela seleção dos casos que serão analisados e as técnicas empregadas em tal mensuração (2012, p. 358). O resultado desses estudos em termos de números de dias de um processamento criminal, afinal, decorre dessas escolhas.

Assim como nas pesquisas mais gerais de fluxo, no grupo de estudos sobre o tempo do processamento, também remanesce a dificuldade de concatenar os dados estatísticos de diversas instituições para reconstruir as diversas fases dos processos. No quadro a seguir, os autores apresentam uma revisão dessa vertente de estudos, indicando o tempo médio de processamento do fato à *sentença em dias*.

Quadro 3 - Sumário das pesquisas empíricas sobre o tempo da justiça criminal. Brasil - 1999 a 2010

Referência bibliográfica	N. de casos	Natureza dos casos analisados	Recorte temporal	Base própria ou dados oficiais	Tempo médio de processamento (do fato à sentença) em dias	Forma de cálculo do tempo
Pinheiro et. al. (1999)	28	Homicídios dolosos (linchamentos) ocorridos e processados no estado de São Paulo	1980-1989	Base própria	2230	Média simples
Vargas (2004)	446	Estupros registrados em delegacias especializadas no atendimento à mulher em Campinas em 1988 e acompanhados até 1999	1988-1999	Base própria	1263	Análise de sobrevivência
Vargas, Blavatsky e Ribeiro (2005)	7226	Homicídios dolosos ocorridos e processados no estado de São Paulo	1991-1998	Dados oficiais	933	Média simples
Vargas, Blavatsky e Ribeiro (2005)	93	Homicídios dolosos cujo processo fora arquivado em Campinas	2003	Base própria	1648	
Batitucci et. al. (2006)	90	Homicídios dolosos arquivados em Minas Gerais	1985-2003	Base própria	1611	Média simples
Ruschel (2006)	17	Homicídios dolosos julgados em Florianópolis	2004	Base própria	784	Média simples
Ribeiro e Duarte (2008)	624	Homicídios dolosos processados na cidade do Rio de Janeiro	200-2007	Dados oficiais	707	Média simples
Ribeiro (2009)	642	Homicídios dolosos que receberam uma condenação na cidade do Rio de Janeiro	2002-2004	Base própria	1484	Média simples
Ribeiro (2009)	131	Homicídios dolosos cujo processo foi arquivado na cidade do Rio de Janeiro	1996	Base própria	1915	Média simples
Ribeiro, Cruz e Batitucci (2009)	51	Homicídios arquivados julgados na cidade de Belo Horizonte	1982-2002	Base própria	1580	Média simples
Silva (2010)	245	Homicídios denunciados no I e II Tribunal do Júri de Belo Horizonte entre 2003 e 2005	2003-2009	Base própria	1266	Média simples

Fonte: RIBEIRO, MACHADO, SILVA, 2012, p. 363,

Ao finalizar o artigo, os autores afirmam que a resposta à questão inicialmente proposta acabava levando à proposição de novos questionamentos, dessa vez mais relacionados aos métodos de medição do tempo do que propriamente a um valor ideal em termos de dias:

como medir o tempo do Direito? Tomando como ponto de referência a data da distribuição ou a data da sentença? A média dos tempos ou a mediana? Que outros tipos de análise estatística poderiam contribuir para esse estudo? Quais dimensões do processo cada uma dessas medidas expressa de melhor forma? (RIBEIRO; MACHADO; SILVA, 2012, p. 379).

Em outra tentativa de responder a algumas dessas questões e com base nos dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) sobre abertura de processo, sentença e condenação dos homicídios ocorridos em São Paulo, entre 1991 e 1998, Ribeiro (2010) avaliou o tempo de processamento médio do SJC paulistano, chegando ao patamar de 1.011 dias (2,8 anos), sendo a fase mais longa aquela entre a data do crime e a de início do processo (761 dias) (RIBEIRO, 2010, p. 178).

Outro tipo de pesquisa também bastante difundido na produção científica da área são as que buscam traçar as representações elaboradas pelos operadores do sistema. Para Porto, tão relevante

quanto conhecer as práticas e os números que apontam o funcionamento do sistema de justiça criminal é captar de que modo os operadores compreendem esses valores (2015, p. 83). Seria necessário, portanto, buscar os sentidos empíricos formulados pelo senso comum a respeito dos temas que atravessam a investigação e o processamento de casos criminais.

São justamente os valores e as crenças o objeto central da análise empreendida pela autora, de modo que o papel do ator na vida social ganha um maior destaque. Nesse grupo de estudos, portanto, entram aqueles voltados à compreensão das representações dos agentes sobre o descompasso entre a polícia, o Ministério Público e o Judiciário (PORTO, 2015, p. 87). Em suma, busca-se dar um maior foco ao “como” em relação ao “por quê”.

Afinal, se deixar o caso para ser decidido mais à frente ou mais para trás – o que já havia sido constado por Coelho (2005) e Misse et al (2010) – continua sendo uma prática atual, captar o sentido deste “ir e vir” ainda está para ser feito (VARGAS, 2014). Ou seja, essa sensação muito difundida de que “nada funciona”, acaba ofuscando a ideia de que o sistema existe e funciona, mas sob certas prerrogativas, interesses e estratégias (PORTO, 2015, p. 90).

O que Porto identifica em sua pesquisa são, por exemplo, tensões entre delegados e agentes apontadas pelos promotores como fonte de inoperância do sistema e juízes que, por sua vez, costumam indicar as outras instâncias do SJC como responsáveis pelo “nada funciona”. Segundo esses operadores, enquanto a Polícia Militar seria “muito fraca”, possuindo dificuldades de recordar os fatos, por exemplo, as Polícias Civil e Técnica não apresentariam a qualificação esperada, com laudos que demoram para serem elaborados (PORTO, 2015, p. 93). Já os juízes, seriam identificados pelos demais atores como muito distanciados da “realidade”. Por fim, a ausência de recursos, treinamento, preparo, entre outros elementos, são apontadas, pela maior parte dos operadores, como muito recorrentes, construindo uma ideia-força bastante presente de que, com tais precariedades, seria impossível trabalhar de forma adequada.

Através da intersecção entre esses três grupos de estudos que ganharam fôlego nas últimas décadas – pesquisas de fluxo ou tempo do processamento de crimes e representações sociais dos operadores envolvidos nesses procedimentos – é possível chegar em algumas conclusões oriundas da produção da área. Destacam-se, três questões gerais de maior importância, para além daquelas que já foram apresentadas até aqui:

a

A maioria dos casos de homicídios dolosos que ingressaram no SJC receberam alguma sentença em algum momento, de modo que, quando o caso sobrevive à fase policial, é bem provável que ele seja processado e sentenciado pelo Judiciário, ainda que isso não signifique necessariamente uma resposta efetiva ao crime, dado que o tempo decorrido durante todo o fluxo pode gerar casos de prescrição, além de dificultar a produção de provas que permitam a condenação do(s) acusado(s);

b

Em grande medida, os estudos deixam de se preocupar com as causas do problema, ou seja, com aquilo que explica porque o caso passa ou deixa de passar de uma fase a outra no fluxo do processamento (RIBEIRO, SILVA, 2010, p. 26). Seria necessário, então, que as pesquisas, principalmente longitudinais, se preocupassem em determinar as razões mais subjetivas que fazem com que um caso continue avançando em seu processamento pelo sistema;

c

O “sistema frouxamente articulado” – tradução para a expressão *loosely coupled system*, oriunda da abordagem organizacional de sistema – é a maneira como essa conjunção de fatores que levam aos baixos índices de esclarecimento e punição dos crimes no Brasil passa a ser chamada. Ainda assim, existam autores que questionam se é possível definir o conjunto de instituições punitivas como um sistema, dada suas múltiplas funções e diferentes modalidades (DUFFE, 1980). De toda forma, o termo passa a ser amplamente utilizado, especialmente por parte daqueles que investiram nas investigações sobre o fluxo do SJC (cf. VARGAS, 1999; 2000; 2004). Outro termo empregado e que também dá conta do fenômeno, enfatizando o processamento seriado de crimes, foi criado por Saporì (1995) e usa a ideia da “justiça como linha de montagem”.

2.1.2 Gargalos apontados pelas pesquisas

Conforme visto, as conclusões das pesquisas da área apresentam os grandes gargalos do fluxo de processamento dos casos de homicídio no país. De modo geral, o que se percebe é um cenário de muita desarticulação entre os atores dos órgãos envolvidos nesse fluxo, uma grande dificuldade de compartilhamento de informações, o que ocorre, dentre outras razões, pela multiplicidade de tipos de documentos e de sistemas informatizados, por problemas estruturais que dificultam o esclarecimento inicial do homicídio, durante a fase do inquérito policial e pelo viés burocrático do sistema de justiça, que muitas vezes é moroso e pouco efetivo.

Apesar de tais conclusões estarem consubstanciadas em uma diversidade de evidências científicas e continuarem a representar um retrato bastante fiel daquilo que se observa no funcionamento cotidiano do SJC, permaneciam algumas lacunas sobre quais eram as razões específicas que faziam com que um determinado homicídio tivesse a sua autoria descoberta, recebesse um indiciamento,

sobrevivesse à fase processual e produzisse uma condenação. Em suma, para além de constatar o problema, era preciso esmiuçar esses fatores condicionantes da efetiva punição ou da impunidade.

Nesse aspecto, a literatura internacional é uma importante fonte de consulta. De modo geral, a maior parte dos estudos indica três grupos de fatores principais que contribuem para a elucidação de um homicídio: características das vítimas (sexo, idade e raça), atributos do delito (local de ocorrência do crime, arma utilizada, horário do assassinato e associação com atividades criminais) e procedimentos policiais (presença de testemunhas oculares, perícias e prisão em flagrante) (REGOECZI, JARVIS E MANCIK, 2020; REGOECZI, 2018).

Avaliando tais fatores, Regoeczi (2018) conclui que há considerável variação nos efeitos de determinantes como sexo, raça e idade da vítima, crime ocorrido na residência da vítima, uso de arma de fogo e discussão precedente ao fato no esclarecimento de homicídios. Essa variabilidade decorre do fato de que tais marcadores podem ou não auxiliar na determinação da autoria do homicídio conforme estão combinados entre si. Quando os marcadores foram avaliados isoladamente, a existência de uma discussão prévia à morte foi o fator que mais influenciou o esclarecimento (27% a mais que a média), seguida de uso de arma de fogo (20% a menos que a média), de vítima criança (16% a mais que a média) e vítima branca (6% a mais que a média).

Já outra vertente de estudos indica que os fatores constroem sempre o mesmo padrão do que seria a “vítima desvalorizada” (RIBEIRO, LIMA, 2020, p. 73) por parte das agências estatais. Seguindo esse pressuposto, os casos de vítimas femininas, jovens e de minorias étnicas teriam menos chance de esclarecimento do que vítimas mais velhas e homens. Em contraponto, Pastia, Davies e Wu (2017), afirmam que, no Canadá, ocorre o contrário, pois são justamente os casos com mulheres pobres e negras vítimas de homicídios domésticos aqueles que possuem maiores chances de elucidação.

Outro fator trazido pela literatura internacional como sendo importante para determinar se um homicídio será, de fato, investigado e, portanto, terá maiores chances de passar à fase judicial, são as características situacionais do delito, como o bairro de ocorrência – se pertencente a uma região mais rica ou pobre da cidade – e a maior ou menor facilidade de resolução (ex. homicídios de proximidade que ocorrem na residência do autor, com uso de facas ou estrangulamento). Dessa forma, Roberts e Lyons (2011) constataam que os homicídios atribuídos a gangues ou disputas de tráfico de drogas possuem menos chances de serem resolvidos, enquanto Braga, Turchan e Barao (2019) apontam que os homicídios relacionados a gangues e drogas em Boston foram quase 69% menos propensos ao esclarecimento quando comparados aos demais.

O cálculo global a respeito das taxas de condenação de autores de homicídio indica, com base nas informações apresentadas por apenas 43 países em 2016, que o número de pessoas condenadas por homicídios foi menos do que a metade do que o número de suspeitos identificados (47%) (UNO-DCb, 2019, p. 77). A pior situação foi identificada no continente americano que apresentou uma taxa de 16,1 homicídios por 100 mil habitantes e apenas 5,6 pessoas condenadas pelo crime por 100 mil

(dados referentes a 14 países). Na Europa, enquanto a taxa foi de 1,5 mortes por 100 mil, o índice de pessoas condenadas não ficou muito distante, chegando a 1,0 condenações por 100 mil habitantes.

Ainda que esses indicadores internacionais possam ser usados como análises fundantes, a definição de quais são os determinantes para o processamento de homicídios no Brasil demanda uma avaliação própria. O ponto de partida costuma ser a ideia de que o homicídio que acomete o homem, jovem, negro, cuja motivação é vinculada a conflitos do tráfico de drogas é comumente entendido como aquele que menos possui chance de ser investigado e punido (RIBEIRO, LIMA 2020, p. 74). Nesse mesmo sentido, pesquisas que analisam as representações sociais dos policiais sobre as investigações de crimes apontam que as características do delito, no caso de homicídios cometidos por grupos criminosos, tornariam muito difícil a produção de provas, pelo medo da retaliação às testemunhas (MACHADO, PORTO, 2016).

Apesar deste primeiro quadro analítico que coloca o grupo de homicídios vinculados a grupos criminosos como aquele que encontra mais resistências até a punição, faltava uma análise mais objetiva que comprovasse, ajustasse ou afastasse essa avaliação mais geral. Em um primeiro esforço nesse sentido, realizado com base nos dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) sobre abertura de processo, sentença e condenação dos homicídios ocorridos em São Paulo, entre 1991 e 1998, Ribeiro (2010) avaliou, por meio de um modelo de regressão lógica, os determinantes do início do processo a partir do sexo, escolaridade, cor da pele e idade do autor do delito. Os resultados apontam que, para réus de cor preta ou parda, há um aumento de 1,11 de chance do caso de homicídio passar da polícia para a justiça em comparação com o caso de cor branca (RIBEIRO, 2010, p. 181). Quando o réu tem ensino médio ou superior, essa chance diminui 0,71 em comparação com réus analfabetos ou com ensino primário.

Já em relação às chances de o caso ser sentenciado a partir do seu ingresso no Judiciário, o estudo estima que, sendo o réu de cor preta, há um aumento de 1,1 vez nas chances de haver uma sentença em comparação com réu de cor branca. Nos casos em que houve flagrante, essa chance aumenta 1,31. Por fim, em relação às chances de o réu ser condenado, há um aumento de 1,28 se ele for de cor preta ou parda e de 20,7 se for do sexo feminino (RIBEIRO, 2010, p. 185).

Ribeiro e Lima (2020), mais recentemente, buscaram verificar se os parâmetros internacionais que levam a taxas de resolução de homicídios mais altas também poderiam ser aplicados ao Brasil. Para tanto, analisaram os documentos relativos a uma amostra dos homicídios dolosos arquivados em Belo Horizonte (processos encerrados com ou sem sentença final), entre o período de 2003 a 2013.

Os resultados apontam que há diferenças estatisticamente significativas entre casos não elucidados (encerrados como inquérito) e elucidados (encerrados como processos) no que diz respeito:

- a** À idade da vítima (os jovens são as vítimas desvalorizadas, de modo que assassi-
natos de pessoas com até 35 anos têm 92% menos chances de virarem processo);
- b** Aos atributos do crime (se, desde o momento do registro policial, a morte está associa-
da ao tráfico de drogas, o caso tem 83% menos chance de se converter em processo);
- c** Ao instrumento do crime (homicídios cometidos com o uso da arma de fogo têm
60% menos chances de virarem processos);
- d** Ao horário do fato (homicídios ocorridos entre 0 e 5h59 tem 76% menos chances de
serem elucidados);
- e** Aos procedimentos policiais mobilizados na investigação (havendo testemunha
presencial do fato, há um aumento de 500% nas chances do caso ser convertido em
processo e no caso de haver prisão em flagrante essa chance cresce 271%) e;
- f** Ao tempo de duração da fase policial (investigações realizadas em menos de cinco
anos têm 1.532% mais chances de se transformar em processo) (RIBEIRO, LIMA, 2020).

Especificamente em relação aos casos de feminicídios e seu trâmite durante a fase policial, não se identificou, até o momento, estudos que tenham se dedicado ao cálculo das taxas de esclarecimento, processamento e condenação. Em parte, essa lacuna se dá pelo pouco tempo decorrido desde a promulgação da lei que criou o dispositivo legal, datada de 2015. O que já foi possível observar em relação ao processo de investigação desses casos – por meio dos poucos estudos publica-
dos ou das percepções emitidas pelos profissionais da área – foi de que os feminicídios são casos
tidos como mais fáceis de serem resolvidos (PAMPLONA, 2020).

Nesse sentido, Pamplona identificou, por meio das representações sociais de delegados das delegacias especializadas em homicídio e da delegacia da mulher da cidade de Porto Alegre, que es-
ses inquéritos costumam ser entendidos como “mais simples” pela ciência prévia da autoria (2020,
p. 95). Assim, essa “facilidade” explica porque há uma certa disputa entre os dois grupos de atores
(vinculados à investigação de homicídios ou de crimes contra a mulher) sobre qual tipo de unidade
especializada será a responsável pelos feminicídios, na medida em que são casos que podem au-
mentar as taxas de esclarecimento das delegacias responsáveis pelas investigações.

Superados obstáculos da fase policial, os casos passam a ser processados pelo Judiciário e, com
isso, outros aspectos farão diferença para uma maior ou menor taxa de condenação, bem como para o
tempo desse processamento e para a quantidade de pena recebida pelos réus. Em estudo ainda em fase de
publicação, as especificidades da fase judicial foram analisadas para casos de processos penais de homi-
cídios arquivados em 2013 de cinco capitais brasileiras (CRISP, *no prelo*). Em suma, os resultados apontam

a significância estatística de menor tempo para a realização do júri de homicídios em que autores e vítimas se conhecem, de maiores chances de condenação para os homicídios que ocorrem na residência dos envolvidos e de maiores penas de prisão para os homicídios que vitimam mulheres (CRISP, *no prelo*, p. 7).

Para chegar nesse resultado genérico, o estudo partiu da criação de uma tipologia de homicídios que foi utilizada para observar quais tipos de morte estão associadas ao tempo do processo até o júri, padrão de condenação e quantidade de pena atribuída. Tal categorização foi construída com base nas tipologias apresentadas no relatório global de homicídios da UNODC (2019), utilizando-se das motivações expressas na denúncia apresentadas pelo promotor de justiça, e buscando subdividir tais motivações em expressivas (quando o agressor busca prejudicar ou ferir a vítima) ou instrumentais (quando o agressor busca obter bens ou dinheiro). Com base nessas fontes, o estudo apresentou o seguinte quadro de compatibilização das categorias:

Quadro 4 - Compatibilização das categorias de homicídio intencional (UNODC, 2019 e Brasil, 2013)

Categoria global	Subcategoria global	Categoria original (denúncia do processo penal)
Interpessoal	Entre familiares	Disputas relacionadas a casos amorosos (inclui ex-parceiros)
		Briga entre familiares
	Fora da família	Briga entre conhecidos / vizinhos
		Briga entre desconhecidos
		Vingança
		Cobrança de dívidas
Relacionados a atividades criminosas	Parte do próprio crime	Tráfico de drogas (inclui disputa de território / dívidas)
		Ação de gangues
	Externalidade do crime	Roubo (latrocínio)
Sociopolítico	Cometidos pelo Estado	Intervenção policial / Confronto Policial
	Acertos de contas	Execução Planejada (crimes de mando/pistolagem)
		Grupos Extermínio
Mal definidos		Outros

Fonte: CRISP, *no prelo*, p. 23; Categorias globais da UNODC (2019)

Com base nessas categorias, a pesquisa constata que a maioria dos processos analisados possui como motivação o conflito interpessoal fora da família (48,9%). Em seguida estão os homi-

cídios relacionados às atividades criminosas, como tráfico de drogas (18,7%) e a conflitos interpessoais entre familiares (17,5%). Ao analisar essa distribuição com base na categorização da UNODC, chega-se a um patamar de 66,4% de processos categorizados como homicídios interpessoais, 19,8% como decorrentes de atividades criminais, 6,2% como sociopolíticos e 7,5% como mal definidos. Assim, o que se percebe é que, apesar dos homicídios instrumentais serem a maioria das mortes registradas no país, por serem casos de difícil esclarecimento pelas polícias, eles constituem uma fração menor dos casos que se tornam processos penais no Brasil, os quais são majoritariamente relacionados a conflitos classificados pelo Ministério Público como interpessoais (CRISP, *no prelo*, p. 26).

Expandindo a análise, o estudo calculou o tempo médio para que os processos de homicídio doloso consumados cheguem à audiência do júri, chegando a uma média de 8,7 anos. Desagregando o resultado pelos tipos de homicídio, os resultados indicam que as médias de tempo de homicídios decorrentes de atividades criminosas são mais curtas (6,7 anos), por serem vistos como os que possuem maior prioridade do SJC. Os processos de homicídios interpessoais, por outro lado, levam em média 9,4 anos até a audiência do júri.

Em relação aos procedimentos de investigação que são repetidos na instrução judicial, observou-se que 14% dos processos foram iniciados por meio da prisão do réu, enquanto a oitiva de testemunhas do fato ocorreu em 69% dos processos analisados, a confissão de pelo menos um dos réus se deu em 28% dos processos e apenas em 9% contaram com a realização de perícia durante a instrução criminal. Com base nessa distribuição e por meio do cálculo da análise de sobrevivência dos processos de acordo com tais características, o estudo identificou que:

- a** A prisão em flagrante reduz em 64% o tempo até a sessão em plenário do júri;
- b** A solicitação de perícias durante a instrução judicial reduz o tempo do júri em até 59%, ainda que isso só tenha ocorrido para 9% do total de processos;
- c** A oitiva de testemunhas do fato durante a instrução criminal também reduz o tempo até o júri em 59% e;
- d** A confissão de pelo menos um dos réus reduz em 30% o tempo do processo.

O estudo buscou, ainda, calcular as variáveis que afetam as chances de condenação do acusado. Um primeiro filtro ocorre durante a primeira fase do processo, de modo que 27,7% dos autos analisados foram encerrados nesse momento, ou seja, não foram remetidos ao julgamento do júri. Entre o total de procedimentos que passou para a segunda fase (foram pronunciados), apenas 43% receberam uma sentença condenatória dos jurados, dos quais 29% ainda obtiveram algum tipo de extinção de punibilidade (sobretudo, prescrição da pretensão executória). Esse valor é muito próximo daquele

apresentado no Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri (CNJ, 2019) que identificou que, em 2018, houve 32,4% de decisões pela extinção da punibilidade nesse tipo de ação.

Ao final, o estudo aglutina todos os modelos construídos para identificar as características que possuem maior significância estatística na determinação da condenação dos réus pelo Tribunal do Júri. Os resultados permitem apontar o que realmente faz diferença para que o processo chegue à condenação (CRISP, *no prelo*, p. 51):

- a** O local de ocorrência do delito (quando ocorre na residência de um dos envolvidos, o processo tem 176% mais chances de condenação);
- b** A confissão em plenário (aumenta em 5,33 vezes a chance de condenação); e
- c** Ocorrência de perícia na fase judicial (aumenta em 2,43 vezes a chance de condenação).

A constatação de que há mais chances de um inquérito de homicídio chegar em uma condenação quando versa sobre um caso que ocorreu na residência da vítima reforça a ideia de que os feminicídios são entendidos pelos atores responsáveis pela investigação como casos “mais fáceis” de serem resolvidos (PAMPLONA, 2020). Isso porque, em média, 54% dos feminicídios ocorrem na residência da vítima, segundo informa o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021 (FBSP, 2021, p. 98).

Conforme se observa, portanto, os fatores que implicam em um menor tempo de processo são distintos daqueles que levam a maiores chances de condenação, evidenciando que as ações para resolver o problema da morosidade da justiça são diversas daquelas que visem o aumento da responsabilização. A realização de perícia e na fase judicial e a confissão do acusado foram os únicos fatores que, ao mesmo tempo, reduziram o tempo até o júri e aumentaram as chances de condenação. Importa ressaltar, ainda, que as características dos envolvidos não apresentaram significância estatística no modelo de chances de condenação, apesar de serem importantes para o tempo de processo (a variável relacionamento autor-vítima influencia esse quesito). Já a prisão em flagrante, por mais que contribua para a sobrevivência do processo até o júri, não aumenta a chance de condenação.

Um fator que não é abarcado nesse extenso estudo, contudo, é o papel que a divulgação da morte violenta nos meios jornalísticos possui na diminuição do tempo e efetividade da condenação. Em análise voltada à compreensão sobre como se dá a administração de casos de homicídios dolosos consumados ao longo da persecução penal (desde o registro da ocorrência até o desfecho da segunda fase do Tribunal do Júri), Lobo (2018) realizou uma pesquisa de tipo longitudinal ortodoxo a partir dos crimes ocorridos em uma cidade no município do interior de Minas Gerais, entre janeiro de 2010 e dezembro de 2015 e observou uma variável inédita, justamente a repercussão dos casos na

mídia (notícia em imprensa jornalística digital e/ou impressa por pelo menos quatro vezes em meses diferentes após a data dos fatos ou quando houve matéria de capa).

Como conclusão, o autor afirma que os casos de repercussão aumentaram as correlações estatisticamente relevantes nas tomadas de decisões tanto na etapa do oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, como pela decisão na primeira fase do júri (LOBO, 2018, p. 177). Entre os crimes noticiados, portanto, 95,2% foram denunciados, enquanto apenas 28,5% dos que não repercutiram na mídia tiveram o mesmo destino. Na primeira fase do júri, 98,3% dos casos denunciados com repercussão foram remetidos à fase seguinte, valor que caiu para 73,9% nos casos sem repercussão.

Partindo para a análise dos fatores que possuem relevância estatística em termos de influência para a condenação do acusado em plenário, o autor conclui que, dentre todos os determinantes analisados, apenas dois são estatisticamente relevantes nessa fase processual: réu com histórico criminal e casos de repercussão midiática (LOBO, 2018, p. 197). Dentre as condenações, 82,9% envolviam réu com algum histórico criminal. Já entre o total de casos com repercussão 98,3% culminaram em condenação, índice que caiu para 70,9% nos casos sem repercussão.

As explicações que estariam por trás desses índices percentuais, apresentadas pelo autor do estudo, vão no sentido de que a repercussão provoca a articulação entre as instituições responsáveis que, diante da pressão midiática e/ou política de familiares da vítima, busca publicizar respostas positivas sobre as investigações do caso (LOBO, 2018, p. 2020). Assim, os casos de repercussão, embora sejam minoria, geralmente provocam o desencadeamento de ações tanto no âmbito policial, como judicial que acaba culminando na condenação do autor do fato.

Como foi possível perceber, os estudos apresentados circunscrevem com mais precisão quais são os reais determinantes em termos de características da vítima, do fato e da investigação para que de um certo homicídio decorra um indiciamento e uma condenação judicial. Assim, são conclusões mais objetivas, voltadas à definição percentual do peso de um fator em específico no fluxo como um todo. Por outro lado, análises realizadas com base em dados qualitativos e com enfoque mais voltado ou a uma leitura teórica da realidade social, ou à proposição de estratégias de melhoria dos gargalos identificados, aportam outros vieses desse mesmo fenômeno.

Nesse sentido, vale a pena retomar as conclusões do estudo de Saporì (2006) que afirma que os níveis de articulação e desarticulação entre as organizações do SJC podem ser avaliados a partir de duas dimensões: a) conflitos entre as organizações que o constituem e b) descompassos entre as regras legais e sua implementação. A noção de *loosely coupled system* construída pela inserção na noção weberiana de burocracia de fatores não-rationais, os quais interferem nos cursos de ação individual dentro das organizações, ganha centralidade para a análise, conforme já mencionado anteriormente. Para essa concepção, portanto, as organizações complexas sempre serão um conjunto de atividades frouxamente articuladas, na medida em que os elementos não-rationais, como as

percepções sociais dos atores que as formam, não são apenas externalidades negativas a serem combatidas, mas estão na própria constituição da organização.

Deslocando essa constatação teórica para o problema do fluxo do SJC brasileiro, Saporì (2006) pontua dois focos principais de problemas crônicos: 1) a separação do trabalho policial em duas organizações que dispõem de sistemas próprios de comunicações e informações que não dialogam entre si (Polícia Civil e Polícia Militar); 2) a combinação do inquérito policial, de caráter inquisitorial com uma fase processual de caráter acusatório, de modo que será o trabalho inquisitorial da polícia o responsável por fundamentar o processo decisório que vai ocorrer na fase seguinte do fluxo criminal. Nesse sentido, Saporì recupera as conclusões de Misse (2010a, 2010b) sobre a centralidade do inquérito policial na cultura do fluxo de punição brasileiro.

Assim, apesar de algum tipo de frouxa articulação ser esperado no sistema criminal pela sua característica de "organização complexa", alguns desenhos acentuam esse grau de desarticulação. Com base nisso, Saporì (2006) propõe que, ao invés de se pensar a relação entre o nível de articulação do sistema e os resultados em termos de capacidade de redução da incidência da criminalidade, seja analisada a efetividade da intervenção estatal por meio do tempo e da fluidez do fluxo processual.

Em estudo realizado na década de 90 (SAPORI, 1995), o mesmo autor denominou como "justiça linha de montagem" esse modo de fazer justiça marcado pelo processamento seriado dos crimes. Além da categorização dos processos, compondo um grupo com elementos comuns, essas categorias são combinadas com programas de ação específicos, produzindo o caráter rotineiro de uma justiça semelhante a uma linha de montagem fabril. O problema, contudo, é que esses padrões de comportamento não estão previstos pela estrutura formal (Código de Processo Penal e demais legislações). São técnicas empregadas sem o amparo das normas legais que se valem da estrutura formal como uma válvula de escape para esse problema do hiato entre a regra e a sua aplicação (SAPORI, 2006).

Em avaliação muito próxima, Ferraz (2018) se propõe não apenas a avaliar os impactos provenientes da carência de integração entre os agentes do Estado na investigação e persecução penal nos crimes de homicídio, como construir algumas possíveis estratégias para a superação dessas lacunas. A autora parte da constatação – a essa altura já reiterada mais de uma vez neste texto – de que dificilmente há comunicação eficiente, compartilhamento de informações ou de suposições sobre o que aconteceu antes, durante ou depois do crime entre os responsáveis pelo fluxo do processamento.

Um exemplo dessa dificuldade ocorre já no local do crime, onde se percebe uma sequência de atos fragmentados, dos quais decorrem efeitos substanciais para a investigação e para a ação penal, inclusive pela ausência de protocolos interinstitucionais que definam o fluxo de trabalho e as atribuições/limites de cada agente do Estado que intervém em uma cena de crime de homicídio (FERRAZ, 2018, p. 272). A autora apresenta alguns exemplos, como os pedidos de diligências para inquirição de

determinada testemunha formulado pelo promotor ao delegado durante o inquérito que nem sempre é atendido ou priorizado (FERRAZ, 2018, p. 277). Além disso chama a atenção para as consequências que diferentes terminologias durante o registro ou a classificação de um crime trazem ao restante do inquérito, além de um baixo aproveitamento de dados gerados pelos órgãos de saúde.

Imaginando saídas para alguns desses entraves, Ferraz propõe a criação de um único boletim de ocorrência, com muitos perfis de acesso, permitindo que diversos atores, como policiais militares e civis, peritos, serviços de saúde, promotores, juízes, entre outros, lancem informações e tenham acesso ao conteúdo registrado, com campos específicos a serem preenchidos por cada órgão, a depender de sua atribuição (FERRAZ, 2018, p. 285). Outra proposta apresentada seria o treinamento conjunto de peritos, magistrados, promotores, defensores, delegados, investigadores e policiais militares, promovendo conhecimento sobre as necessidades relacionadas ao trabalho de cada um.

2.1.3 Especificidades do Tribunal do Júri

Ainda que a maior parte das conclusões a respeito dos gargalos apontados pelas pesquisas digam respeito ao processamento de casos de homicídios dolosos, cujo rito processual é invariavelmente o do Tribunal do Júri, os fatores avaliados são, de modo geral, características do autor, do fato ou da vítima, as quais não possuem qualquer relação direta com as especificidades desse tipo de rito processual. Ou seja, mesmo que o recorte das pesquisas privilegie a análise de processos de homicídios, os fatores escolhidos para as análises poderiam ser utilizados para a avaliação de outros tipos penais. Importa retomar, então, algumas particularidades específicas do processamento de homicídios já identificadas em pesquisas anteriores que podem influir em maiores ou menores taxas de punição desse tipo de crime.

O rito do Tribunal do Júri contém uma primeira fase do processamento na qual ocorrem os atos processuais comuns também ao rito ordinário, implicando em uma sentença de pronúncia que determina se o acusado será ou não levado a julgamento pelo Tribunal do Júri. Conforme observado pelo estudo que avaliou as ações penais de homicídios dolosos consumados em cinco capitais brasileiras já anteriormente citado, têm-se uma taxa de 75,1% processos iniciados que chegam a ser pronunciados, 16,2% recebem decisão de impronúncia e apenas 6% de absolvição sumária. Além disso, 1,9% dos casos são extintos em razão da morte do acusado na fase de instrução (CRISP, *no prelo*, p. 36). O tema dos acusados que vêm à óbito durante a fase processual será posteriormente retomado.

É, contudo, somente na segunda fase do procedimento, após a pronúncia do acusado e o início dos trâmites para a realização do plenário que o rito adquire as características que o distinguem de qualquer outro tipo de procedimento criminal. Conforme definiu um interlocutor da pesquisa

realizada por Fachinetto, o processo no Júri é marcado por ser "muito pouco técnico e muito mais humano" (2012, p. 124). Ou ainda, como a própria autora resume, trata-se de um espaço demarcado por funções, papéis e performances bem delimitadas (FACHINETTO, 2012, p. 133).

Uma primeira questão que se coloca, portanto, é a definição de quem são e de como agem os jurados convocados para compor o Conselho de Sentença. Por meio de questionários aplicados aos jurados, a pesquisa de Fachinetto identificou um perfil muito semelhante entre esses atores que são, em sua maioria, servidores públicos de um estrato socioeconômico entre mediano e alto. Além disso, constatou-se a permanência desses indivíduos como jurados ao longo de muitos anos, fazendo deles pessoas com muito conhecimento a respeito do ritual, os chamados "jurados profissionais" (2012, p. 403).

Sobre o tema, Almeida (2012) se voltou para a observação do trabalho rotineiro das secretarias das Varas responsáveis na busca por efetivar a realização das audiências de Júri, sobretudo pelo processo de seleção dos jurados. O autor constata que, para que o procedimento do Júri ocorra no tempo e na forma determinada por lei, os funcionários do Fórum (escreventes, escrivãs e estagiários) atuam em um processo de seleção dos jurados, por meio de captação dos leigos por meio de listagens enviadas pela Justiça Eleitoral ou pelo chamado realizado por juízes ou outros jurados (ALMEIDA, 2012, p. 251). A partir dessa primeira lista, a escrivã da Vara onde se realizou a pesquisa, faz valer dois critérios para realizar a seleção, buscando, assim, uma maior efetividade das convocações: (a) proximidade entre a residência do jurado e o local do julgamento; (b) participação prévia em outros júris.

Almeida também constatou detalhes interessantes na organização cartorial, como a separação de dois dias da semana para a realização de júris e as ligações nos dias dos plenários para a confirmação de que os jurados irão comparecer nas atividades do dia. Utilizava-se, ainda, de alguns "mecanismos emergenciais" para garantir a ocorrência da audiência, como a solicitação para que os jurados convocados que pedem licença comparecessem na hora marcada para ao menos "completarem o *quórum*" necessário (ALMEIDA, 2012, p. 253). O que a pesquisa de Almeida demonstra, portanto, é que existem estratégias operadas pelos responsáveis pela administração judicial que nem sempre são levadas em conta nas análises que avaliam os fatores que fazem com que um e não outro processo de homicídio sobreviva à segunda fase do procedimento do Júri.

Assim, a preferência por jurados "profissionais", como costumam ser chamados aqueles que participam constantemente do procedimento, por exemplo, além do perfil desses atores em termos de características socioeconômicas, é um dado relevante que ainda não parece ter sido suficientemente explorado pelas análises que buscam identificar os fatores que levam a maiores ou menores patamares de punição em casos de homicídio. Outra lacuna identificada diz respeito à própria capacidade de absorção, por parte das varas designadas para o rito, da quantidade de tempo necessário para a realização dos plenários. As audiências do Júri costumam perdurar por horas, demandando

um período inteiro para que sejam realizadas (sem contar os casos mais complexos que podem levar mais de um dia).

Imaginando que em uma capital como Belo Horizonte, por exemplo, onde há em torno de 300 homicídios ao ano (FBSP, 2021, p. 119), realize o esclarecimento, a denúncia e o processamento até o momento do júri de cerca de 60% desses casos – o que seria uma alta taxa de eficácia (ISP, 2020, p. 6) – seriam 180 júris a serem marcados, o que significa 180 dias em um ano, caso houvesse apenas uma vara especializada em Júri. Em média, o ano é composto por 250 dias úteis. Assim, a consequência direta de uma melhora nos índices de esclarecimento e processamento é a necessidade de incremento em termos de capacidade de recursos judiciais para o julgamento desses casos.

Dessa forma, a reflexão de Almeida de que “ninguém quer ser jurado”, no sentido de apontar a existência de muitos pedidos de dispensas por parte dos leigos convocados – os jurados entrevistados pelo autor apontam o longo período de tempo dispendido em um júri e a ausência de remuneração –, além do apontamento sobre as estratégias cartoriais levadas a cabo na busca pela efetivação do júri no dia e hora marcada, merece ser levado em conta pelas políticas da administração judicial que busquem garantir menores índices de impunidade para os crimes de homicídio. Além disso, questões como o perfil dos jurados mais comumente presente nos plenários, a existência de uma prática que dá preferência a “jurados profissionais” e os impactos desses fatores nas taxas de condenação de cada tipo de homicídio no Brasil, também são pontos ainda em aberto na literatura especializada da área e que mereceriam ser mais bem explorados por pesquisas e estudos científicos.

Ainda, sobre a apresentação de elementos de prova durante o plenário do Júri, o mencionado estudo realizado pelo CRISP (no prelo) detectou que em apenas 46,7% dos processos houve a apresentação de algum desses elementos aos jurados. Assim, em apenas 16,7% dos casos que chegaram ao júri, houve o depoimento do perito responsável em plenário, em 22,2%, o depoimento de pelo menos uma testemunha e em 34,3% a confissão do acusado (CRISP, no prelo, p. 49). Nos demais casos, a decisão foi realizada apenas com base na argumentação de promotores e defensores.

Essa predileção por parte da acusação e defesa em apresentar ou não elementos de prova em um Júri, parece estar ligada àquilo que Nuñez (2018) definiu como os “júris de briga” ou “bolas divididas” e os júris de “acordo”. A autora utilizou os termos para distinguir, a partir das observações realizadas durante um ano de acompanhamento das práticas dos agentes que atuam em uma Vara do Tribunal do Júri no Rio de Janeiro, dois tipos de dinâmicas: (a) aquelas em que a acusação e a defesa faziam pedidos divergentes, os “casos de brigas”; (b) aquelas em que as partes realizavam pedidos semelhantes, os “acordos” (NUÑEZ, 2018, p. 258). O primeiro grupo de casos se mostrou a exceção, havendo um entendimento de buscar evitá-los, seja pela temporalidade das sessões, que são mais longas, seja pelo maior desgaste dos agentes envolvidos.

Já os casos identificados pela existência de “acordo”, são marcados pela ideia de que, ainda que seja preciso dar sustentação institucional ao funcionamento do Júri, de modo que a forma seja

respeitada, tanto a defesa como a acusação presumem o resultado da decisão condenatória, na medida em que realizam pedidos idênticos. O que faz com que um homicídio seja julgado na primeira ou segunda “modalidade”, segundo a autora, está relacionado ao tipo de réu, de vítima e pela presença de advogado particular.

Ou seja, ainda que não haja qualquer definição legal para a ideia de “acordo” ou mesmo a permissão legal para que possam ocorrer no processo penal brasileiro, existem critérios e valores que orientam sua formulação e que são baseados na ideia de “fazer justiça” conforme as interpretações particulares daqueles que rotineiramente ocupam esse espaço - promotores, defensores, servidores, juízes e jurados (NUÑEZ, 2018, p. 269). Aprofundar avaliações a respeito de quais são e como são operacionalizados esses critérios, bem como identificar de que forma esses “acordos” são operacionalizados na prática judicial do país, dada a ausência de disciplina legal a respeito, são passos importantes na construção de um rito do júri mais efetivo e comprometido em ser um instrumento democrático do processo penal do país.

2.2 Entraves do fluxo do SJC identificados no diagnóstico da pesquisa

As pesquisas sobre fluxo e tempo de investigação e processamento de crimes de homicídio no Brasil que formam um importante campo de estudos dentro das ciências jurídicas e sociais no país e cujos principais resultados foram apresentados no tópico anterior conformam um primeiro conjunto de evidências para auxiliar a análise da impunidade dos crimes de homicídio no Brasil. Os procedimentos metodológicos utilizados para responder as perguntas de pesquisa feitas, contudo, estão mais voltados para o cálculo de taxas de esclarecimento/processamento/condenação e para a identificação dos gargalos gerais do procedimento. Ou seja, é comum que, nas conclusões dessas pesquisas, a fase policial seja apontada como o principal gargalo do SJC no processamento de homicídios, na medida em que se verifica uma quantidade grande de casos cuja autoria não é definida pela polícia e tampouco pelo Ministério Público.

Essas conclusões são fundadas em evidências importantes da realidade, confirmadas ano após ano e com poucos indicativos de que existam movimentos mais institucionalizados para a mudança desse cenário. O que a maior parte das pesquisas de fluxo e tempo deixam de apontar, contudo, são as razões, em termos de procedimentos de investigação, que levam a esses baixos índices de esclarecimento. Assim, para além dos já apresentados critérios de seleção por parte das instituições policiais em termos de *preferência ou facilidade* para o indiciamento de um caso de homicídio em detrimento de outro, existem entraves que ocorrem em razão de dificuldades técnicas para se efetivar a investigação como se gostaria.

Alguns dos principais entraves desse tipo foram identificados e avaliados durante o diagnóstico realizado no âmbito do projeto “Diálogos Polícias e Judiciário”. Além disso, dois dos cinco produtos técnicos resultados desse diagnóstico trataram com profundidade alguns desses gargalos identificados no contato com policiais e profissionais de segurança pública. Os documentos técnicos “Participação de profissionais de segurança pública em audiências judiciais na condição de testemunhas” e “Diligências investigativas que demandam autorização judicial” apresentaram a consolidação desses achados. A seguir serão retomadas algumas das problemáticas apresentadas em tais documentos, por se julgar que são inéditas em relação ao que as pesquisas da área apontam em termos de problemas de fluxo e por se entender que são fatores essenciais para a análise das razões para os baixíssimos índices de elucidação de homicídios no país.

Uma das questões chaves identificadas foi uma dificuldade geral de se estabelecer relações próximas entre os atores do sistema, sobretudo entre policiais e juízes. Essa dificuldade se materializa no relacionamento estritamente formal e distanciado, na pouca troca entre os atores sobre as particularidades da sua rotina de trabalho, na ausência de espaços de contato, salvo as próprias audiências de instrução em que policiais são ouvidos como testemunhas e na ausência de rotina de fornecer feedback sobre o trabalho policial por parte dos magistrados, entre outras situações levantadas.

No entanto, essas observações não são trazidas da mesma forma, por todos os policiais civis e militares. Entre os civis, notou-se uma distinção importante entre aqueles que atuam em delegacias comuns e os que estão lotados em delegacias especializadas, como nas Delegacias de Homicídios ou equivalentes. De modo geral, a percepção é de que os policiais vinculados às especializadas possuem um melhor relacionamento com os demais atores do SJC, sobretudo promotores e juízes. Os delegados que trabalham especificamente com a “Vara do Júri”, por exemplo, entendem que tem um relacionamento mais próximo com esse magistrado, que na maior parte das vezes passa a conhecer e confiar no trabalho realizado pela Polícia Civil, o que facilita os trâmites necessários entre as duas instituições.

Assim, em que pese a priori haver um melhor relacionamento entre os policiais e os magistrados que atuam apenas com casos de homicídios dolosos, nem todos os homicídios são designados para a investigação em delegacia especializada. Ademais, mesmo no caso das especializadas, os problemas que serão elencados não foram completamente sanados. O relacionamento entre policiais e juízes nesses casos, mesmo mais próximo, é sempre tensionado nessas situações.

As diligências investigativas demandadas pelos policiais civis no curso da investigação são um primeiro foco de tensão. Sobretudo nos casos referentes à decretação de prisão cautelar, quebra de sigilo fiscal e bancário, interceptação telefônica ou deferimento de mandados de busca e apreensão, impera a necessidade de que a autoridade policial solicite a autorização da medida acautelatória

ao magistrado designado. O que se constatou, contudo, é que o retorno dos pedidos nem sempre é suficientemente célere ou efetivo.

Assim, muitas vezes, as decisões a respeito das medidas investigativas que requerem autorização judicial só ocorrem em tempo hábil quando a autoridade policial despacha presencialmente com o magistrado, que implica em um dispêndio de tempo não previsto na rotina do policial. Na prática, então, nem todos os pedidos investigativos são tratados com a mesma prioridade, pois seria inviável que o policial diligenciasse pessoalmente ou por telefone com o magistrado em todos os casos. Em geral, portanto, os delegados não adotam esse procedimento cotidianamente, mas nas investigações que consideram relevantes.

Assim, no caso dos homicídios, ocorre um filtro em relação a quais fatos serão priorizados já na escolha de quais pedidos de diligências serão levados pessoalmente ao juiz pelo delegado. As medidas cujo trâmite fica restrito ao procedimento burocrático certamente serão avaliadas em um período maior, correndo o risco de terem sua eficácia ou mesmo sua própria razão de ser prejudicada, o que aumentam as chances de que a investigação a que estão vinculadas perca por mais tempo ou sequer levem a um indiciamento.

Outra questão apontada sobre a apreciação dos pedidos diz respeito aos critérios utilizados por diferentes juízes para sua concessão. Segundo alguns delegados e escrivães que participaram da fase diagnóstica do projeto, não existe regra clara sobre a questão. Cada juiz decide de acordo com seus próprios entendimentos quais os critérios necessários para aprovação de pedidos de prisão, interceptação telefônica, busca e apreensão e medidas protetivas.

Os policiais relataram casos em que o mesmo tipo de pedido, em crimes similares e com a mesma fundamentação, foi acolhido de forma diferente por um mesmo juiz em casos que envolviam – ou não – pessoas com maior influência, política, social ou econômica ou que tiveram maior repercussão. Assim, ao que parece, os critérios identificados pelas pesquisas de fluxo que foram anteriormente citados exercem influência já em momento anterior, quando da própria demanda das diligências investigativas, questão que escapa dessas análises. Nesses estudos, o primeiro filtro avaliado costuma ser somente no momento do indiciamento, o que pode acabar encobrindo a importância desses entraves procedimentais anteriores no prosseguimento mais célere de alguns casos em relação a outros.



CONSIDERAÇÕES
GERAIS SOBRE A
INVESTIGAÇÃO
DE HOMICÍDIOS
NO BRASIL

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS NO BRASIL

As considerações anteriormente apresentadas acerca das baixas taxas de esclarecimento de homicídios no Brasil e do consenso produzido pelas pesquisas de fluxo que identificam a fase policial como o principal gargalo do fluxo de trabalho do SJC tornam necessário abordar, ainda que brevemente, alguns aspectos relacionados às práticas e aos problemas relacionados à investigação de crimes.

Ao contrário do que ocorre com outros tipos de crimes, que têm dinâmicas mais variadas que impedem a modelagem de práticas investigativas mais uniformes, a investigação de homicídios tem práticas de referência mapeadas e sistematizadas nacional e internacionalmente²⁹.

A partir de manuais, doutrinas e pesquisas produzidas sobre o assunto, serão apresentados a seguir alguns aspectos acerca da teoria e a prática investigativa de três crimes que resultam em morte: homicídio, feminicídio e execução extrajudicial. Apesar de envolverem práticas cujo resultado é o mesmo – assassinato de um ou mais indivíduos – as investigações e o trâmite dos inquéritos são um pouco distintos para cada uma das categorias mencionadas. Na prática as diferenças residem na construção do caso, mais do que na identificação do autor, que normalmente é mais difícil nos homicídios do que nos outros dois crimes.

3.1 Homicídios

Descobrir a autoria de uma morte intencional é uma investigação diferente das outras e é mais fácil do que a de um roubo, por exemplo³⁰. A razão disso é que, na grande maioria das vezes, existe uma relação entre vítima e o autor do crime, de modo que conhecer as possíveis motivações para esse tipo de crime, conforme anteriormente mencionado, é um primeiro passo importante para a compreensão do tema.

A teoria da associação diferencial de Edwin Sutherland, um dos criminólogos mais importantes do século XX, propõe que as causas não derivam simplesmente da personalidade ou ambiente, mas são aprendidas assim como qualquer outro comportamento, portanto não basta nascer em determinado ambiente, o homicida aprende como e quando fazê-lo. Muitas das mortes, mesmo que por

29 GEBERTH, 2006; SENASP, 2014; KURLAND, 1995 e COBRA, 1983.

30 A taxa de elucidação de roubos no Rio de Janeiro, por exemplo, é de cerca de 4% segundo Soares (2018).

motivos pessoais, ocorrem porque os homicidas aprenderam como produzi-las, o que muitas vezes tem realmente relação com a criminalidade profissional (SUTHERLAND, 1949).

Os motivos que levam a matar alguém diferem em cada região do país ou até mesmo dentro de uma mesma área urbana. Determinadas regiões têm como causa principal problemas pessoais, enquanto outras se destacam pelas disputas agrárias, pelos conflitos por pontos de tráfico etc. Essas características também se relacionam com os costumes, urbanização e economia local e são consideradas na atividade de investigação de homicídios.

3.1.1 Investigação de homicídios no Brasil³¹

Nos casos de morte por causas externas existem, de acordo com os parâmetros do Ministério da Saúde, três situações diferentes: acidente, suicídio e morte intencional. No primeiro caso o trabalho policial inicial é constatar se foi realmente um acidente, e o passo seguinte é averiguar se foi causado por imprudência, imperícia ou negligência de alguém. Ao se constatar que a causa foi uma dessas, o inquérito responsabilizando o causador é encaminhado ao Ministério Público. Quando não há nenhum indício desses fatores é pedido o arquivamento. O trâmite do suicídio é similar: averiguado que realmente foi um suicídio, a polícia procura descobrir se o suicida não teve auxílio material de alguém. Quando constatado que o suicida agiu sozinho, o delegado encerra o inquérito e remete ao Ministério Público que geralmente se manifesta pelo arquivamento do caso. Nessas duas situações, o fator mais importante para definir o que de fato ocorreu é a atuação da perícia. Mais do que a investigação propriamente dita, a última palavra quase sempre é do médico legista e do perito que compareceu ao local. Mesmo assim nem sempre é possível determinar se houve participação de terceiros.

Já as mortes intencionais, que são o foco central deste documento, possuem um tratamento diferente por parte dos órgãos policiais, com trâmite bem mais prolongado, e que se traduz em um inquérito policial no qual ficam registrados os passos da investigação que, além de buscar esclarecer a materialidade e a autoria dos fatos, também é responsável por esclarecer as circunstâncias do crime e sua natureza, ou seja, se trata-se de homicídio doloso, feminicídio, morte por intervenção policial, ou outra. Cada uma dessas categorias apresenta especificidades no processo de investigação, conforme será abordado a seguir.

31 Para redação deste trecho foram utilizadas não apenas a literatura especializada no tema como, também, algumas pesquisas realizadas por membros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: a) uma encomendada pelo Ministério da Justiça (MINGARDI, 2010), b) uma contratada pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (FBSP, 2018b) e c) outra demandada pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso (SJSP/MS, 2013). Essas pesquisas e a literatura especializada sobre o tema estão relacionadas nas Referências. Quando a informação utilizada tiver como origem uma fonte única, ela será mencionada no texto.

3.1.2 Homicídios dolosos: panorama geral da investigação

Nas ocorrências de homicídio comum, em que são descartadas as hipóteses de feminicídio ou mortes por intervenção policial, existem dois tipos distintos de investigação. A mais simples é aquela que lida com os casos de autoria conhecida, ou seja, quando o autor do crime é identificado desde o início. Uma boa parte desses homicídios são esclarecidos de imediato em razão da ocorrência da prisão em flagrante do autor. Em outras o esclarecimento se dá por meio de testemunhas presenciais que reconheceram o homicida e/ou presenciaram sua confissão informal. Também incorrem nessa categoria alguns casos em que a vítima foi anteriormente ameaçada pelo autor.

Quando enquadrada em qualquer uma dessas situações o trabalho policial consiste apenas em coletar provas para incriminar o autor (ou suposto autor). As mais comuns são as confissões, o depoimento de policiais que efetuaram a prisão, de testemunhas oculares ou de parentes e indivíduos próximos a vítima, que conheciam as ameaças. As provas materiais que podem vir a corroborar os depoimentos são, principalmente, exames de comparação balística dos projéteis extraídos do cadáver da vítima, com os de armas encontradas em posse dos suspeitos ou que sejam de sua propriedade. O uso de DNA é factível nos casos em que a vítima e o autor tiveram contato físico e são raros os casos em que se determinou a identidade de um assassino por meio de impressões digitais (MINGARDI, 2010).

Os trâmites de um inquérito de homicídio de autoria conhecida são simples, rápidos e normalmente possuem poucas páginas, principalmente quando se trata de um flagrante. Já investigar um homicídio de autoria desconhecida é bem mais complexo, apesar de ser a situação em que a polícia, praticamente no mundo inteiro, tem mais conhecimento em comparação a outros tipos penais, como roubo e furto. Outro fator a considerar é que os modelos internacionais e mesmo os manuais de investigação utilizados na grande maioria dos países são muito similares. O que mudou com o correr dos anos foi a utilização dos vestígios materiais como forma de constituir prova, pois a cada dia se torna mais efetivo o uso da perícia criminal como instrumentos de investigação.

As polícias civis brasileiras seguem, pelo menos teoricamente, os modelos que são preconizados pelos manuais americanos. Todos eles, sem exceção, pregam que elucidar um homicídio de autoria desconhecida é uma atividade constituída por duas fases distintas: investigação preliminar e investigação de seguimento.

3.1.3 Investigação preliminar

Para Geberth (1996), a investigação preliminar é uma fase essencial do processo, é o momento em que se coletam os vestígios materiais e são relacionadas as primeiras testemunhas. Em São Paulo, por exemplo, esta fase está disciplinada a mais de vinte anos pela resolução nº 382/1999 da

Secretaria de Segurança Pública. Esta resolução, além de trazer as competências de cada órgão policial com relação ao tema, também traz algumas definições conceituais:

- Local de Crime:** “todo o sítio onde tenha ocorrido um evento que necessite de providência da polícia, devendo ser preservado pelo policial que comparecer até sua liberação pela autoridade”;
- Local interno:** “todo sítio que abrange ambiente fechado”;
- Local externo:** “todo sítio não coberto”;
- Área imediata:** “aquela em que ocorreu o evento”;
- Área mediata:** “aquela que cobre as adjacências ou cercanias de onde ocorreu um evento”.

De acordo com a resolução, a responsabilidade pela preservação do local do crime seria da Polícia Militar, uma vez que quase sempre ela é a primeira a ser acionada pela população em caso de crime. Isso, porém, não é ponto pacífico em boa parte dos estados brasileiros: em alguns existe um jogo de empurra, em que cada uma das polícias deseja deixar a preservação do local do crime para a outra o que faz com que, na prática, em algumas regiões, ninguém resguarde o local do crime, deixando-o inidôneo para a perícia (MINGARDI, 2010)

A ideia da preservação do local é justamente impedir qualquer alteração, com o intuito de potencializar o bom resultado dos exames periciais. Para tanto, o local do crime deveria ser mantido intacto até a chegada da perícia, capacitada para coleta dos materiais e indícios que serão submetidos à análise. Em algumas ocasiões, como quando o crime só chega ao conhecimento da polícia após o local já ter sido adulterado, há ainda mais dificuldade em manter a preservação necessária. Por outro lado, mesmo em ocasiões em que a polícia chega ao local imediatamente após o crime, a preservação nem sempre é a regra dos procedimentos realizados. Normalmente são os casos em que a vítima é socorrida, mesmo já estando em óbito, o que acaba justificando que o policial responsável pela preservação não se mantenha no local do crime. Outros motivos para uma preservação inadequada são:

- a** Ausência de condições materiais para a preservação;
- b** Cultura de mexer no corpo e no local por parte dos policiais que deveriam assegurar a preservação;
- c** Violação intencional do local.

Muitas vezes o próprio policial (militar ou civil) é responsável pela violação do local, seja para “agilizar” a ocorrência (caso do militar que mexe no corpo, a procura dos documentos da vítima), seja para impedir a prova pericial (caso dos homicídios praticados pelos próprios policiais).

Os profissionais que comparecem ao local do crime e a sequência de sua chegada variam de acordo com a unidade da federação, mas a ordem costumeira é a chegada primeiro da Polícia Militar, seguida da Polícia Civil e dos profissionais de perícia. Mesmo em alguns estados onde a perícia não está vinculada à Polícia Civil, é comum que os órgãos cheguem juntos, como em Fortaleza, por exemplo, quando ambos vão acompanhados do carro de cadáver (FBSP, 2018 B). Após a chegada dos policiais, a regra geral é que, enquanto a perícia examina o local, a equipe da Polícia Civil busca identificar testemunhas e estabelecer alguns fatos, como a identidade do morto e as circunstâncias da morte. Desse modo, a primeira fase da investigação é realizada por pelo menos três policiais: um delegado, um investigador e um perito.

Apesar da regra existem várias exceções. Houve períodos em Belo Horizonte, por exemplo, onde só comparecia um delegado nos locais de homicídio no período diurno, a noite a equipe era composta por peritos e investigadores (MINGARDI, 2010). Nos municípios mais afastados, por todo o país, não só o delegado pode não acompanhar a primeira fase da investigação, como muitas vezes sequer há investigadores para atuar nesse momento preliminar. O trabalho muitas vezes acaba ficando por conta exclusiva da Polícia Militar, a depender da proximidade do Instituto de Perícia do estado³². Outro fato importante é que o médico legista não vai até o local do crime, de modo que o exame perinecroscópico, ou seja, o exame da parte exterior do cadáver, fica por conta do perito criminal.

As diversas funções normalmente exercidas pelos policiais na investigação preliminar estão apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 5: Funções dos profissionais presentes na investigação preliminar

POLICIAL MILITAR	• Preservação do local do crime e do cadáver até a chegada da Polícia Civil. Depois, preserva o cadáver até a chegada do carro funerário (IML).
DELEGADO	• Acompanha a perícia técnica e elabora o relatório sobre as circunstâncias.
INVESTIGADOR	• Busca identificar testemunhas e informações necessárias à investigação (quem é a vítima, o que aconteceu etc.).
EQUIPE TÉCNICA	• Realiza os seguintes procedimentos: • Pré-exame • Exame visual • Levantamento do local • Levantamento topográfico (local mediato e imediato) • Delimitação da cena do crime • Levantamento descritivo • Perinecropsopia • Coleta de material • Considerações e conclusões

Fonte: elaboração própria

32 Há registro de inúmeros casos, principalmente em regiões afastadas, em que policiais civis, ou mesmo militares, acabam coletando os indícios materiais por falta de perito.

Todo esse procedimento acompanha a teoria investigativa preconizada nos manuais, nacionais e internacionais, porém em muitos estados uma das regras de ouro não é empregada: o indicativo de que uma investigação deve ser iniciada e concluída pela mesma equipe. Isto não ocorre quando há as chamadas “equipes de local” que fazem as apurações iniciais e depois passam o caso para uma equipe de investigação que vai iniciar seus trabalhos a partir dos relatórios do delegado e investigadores. Um dos motivos elencados para essa atribuição fracionada seria a falta de pessoal. Esse modelo é seguido em Fortaleza, por exemplo, onde a Divisão de Homicídios tinha em 2018, cinco equipes de local que faziam um plantão de 24 horas, seguido de quatro dias de folga. O relatório dessas equipes era encaminhado no dia seguinte para uma das dez equipes de investigação, cada uma responsável por um dos dez distritos da capital. Nos estados de São Paulo e Minas Gerais segue-se divisão de trabalho similar³³.

Outra diferença significativa na organização policial civil é que em algumas regiões quem investiga é um setor especializado dela, seja delegacia, divisão ou departamento. Em outros o trabalho é feito pela delegacia local. O que normalmente ocorre é que nas capitais essa função fica a cargo das especializadas de homicídios, e no interior por conta da delegacia do município.

3.1.4 Investigação de seguimento

A investigação de seguimento tem como ponto de partida as informações colhidas no local (GEBERTH, 1996; SENASP, 2014). Depois são agregados os relatórios periciais que compreendem tanto os exames realizados pela medicina legal, quanto pela criminalística, que trabalha com locais, substâncias e objetos. Muitas vezes a prova pericial auxilia mais na compreensão do que ocorreu do que na identificação do culpado. Ou seja, está muito mais relacionada à materialidade do que à autoria delitiva. Em alguns casos a prova técnica produzida permite rebater tanto as alegações da defesa quanto as circunstâncias do homicídio, por exemplo, invalidando teses de autodefesa, ou então excluir um possível culpado. Também pode ser uma forma de corroborar o que foi extraído das testemunhas.

Parte da subutilização da prova pericial na investigação de seguimento se deve tanto à ausência de elementos para perícia em virtude da não preservação do local, quanto a uma cultura policial que acaba dando mais importância à prova testemunhal. A falta de comunicação também é um dos fatores que reforça sua subutilização, pois, além de não haver comunicação entre os diversos peritos que atuam em um mesmo caso (médicos e peritos de diferentes áreas), a equipe da perícia não

33 Um caso notório em que essa falha ocorreu foi o da investigação de morte da vereadora Marielle Franco. A equipe que foi ao local do crime foi inteiramente trocada dois dias após a morte (OTÁVIO; ARAÚJO, 2020).

participa e nem acompanha a investigação, de modo que dificilmente há uma comunicação contínua com a equipe da Polícia Civil (MINGARDI, 2010; FBSP, 2013).

Um exemplo desse distanciamento, mesmo dentro da área pericial, é que o médico legista, responsável pela autópsia, muitas vezes trabalha com um cadáver lavado e despido, mas não conversa com o responsável pelo exame perinecrocópico, ou seja, nem sempre conhece todo o contexto em que o corpo estava, nem suas condições quando foi encontrado (posição, objetos próximos etc.).

Como mencionado anteriormente, a investigação na prática acaba ficando essencialmente centrada na prova testemunhal. Isso não significa, porém, que todas as oitivas primem pela qualidade. Muitas delas acabam sendo falhas e essencialmente burocráticas. Em regra, a sequência de oitivas se inicia pelas testemunhas presentes no local do crime, que com frequência narram o que viram ou ouviram, podendo fornecer a descrição do homicida, revelar sua identidade etc. Depois, chama-se para depoimento familiares da vítima que normalmente discorrem sobre elementos da vida do ente perdido, seus inimigos, vícios e a última vez em que tiveram contato entre si (MINGARDI, 2010; FBSP, 2013).

A segunda rodada de oitivas inicia quando a polícia passa a ouvir as pessoas indicadas pelos primeiros entrevistados. Esses depoimentos variam de acordo com o tipo de relacionamento entre elas e a vítima, dos acontecimentos que teria presenciado etc. Quanto aos possíveis suspeitos, é comum que sejam ouvidos duas vezes: uma enquanto testemunha e outra como possível autor do crime. Uma falha comum nesse momento da investigação é não serem entrevistados os policiais militares que fizeram a guarda do local, que podem ter ouvido algo relevante da população que se aglomera em torno do local do crime.

3.1.5 Condução do inquérito

As diligências feitas durante a investigação são, pelo menos oficialmente, determinadas pelos Delegados por meio de ordens de serviço (OS). Nos inquéritos bem conduzidos a OS determina a prévia leitura do inquérito pelo investigador, para melhor aproveitamento da diligência. Essa, porém, não é a regra. Muitas vezes os investigadores saem às ruas para localizar testemunhas, por exemplo, sem sequer saber direito do que se trata o caso (MINGARDI, 2010).

Além disso, nem sempre as OS tem seu cumprimento imediato, pois há casos em que entre a expedição e o relatório se passaram vários meses. Outro problema relevante na protelação do andamento dos casos diz respeito às situações em que os envolvidos na investigação estão de folga ou saem de férias. Quando isso ocorre, o inquérito quase sempre para, principalmente se forem as férias

do delegado. E se ele é transferido e outro assume seu posto, é frequente que demore semanas para o inquérito voltar a caminhar.

Em regra, o inquérito também fica paralisado durante o trâmite entre o Judiciário e a Polícia nos casos de pedidos de prazos para a extensão da investigação ou de outras diligências. Esse problema está equacionado em alguns estados, onde o pedido é eletrônico e a resposta chega mais prontamente, mas em outros, onde esse percurso é manual, o inquérito fica suspenso às vezes por mais de um mês.

O quadro abaixo, baseado no trabalho de dois delegados mineiros (BARCELOS, VIDAL, 2017) é um exemplo sucinto dos passos a serem seguidos em uma investigação de homicídio.

Quadro 6: Método MUMA - Mecânica Últimos passos Motivação Autoria

MECÂNICA	DESCRIÇÃO DE COMO OCORREU O FATO	O que
		Como – Dinâmica do fato
		Quando ocorreu
		Arma utilizada
ULTIMOS PASSOS DA VÍTIMA	IMEDIATOS – ÚLTIMAS 24 HORAS	Como chegou ali
		De onde veio
		Com quem esteve
		O que veio fazer
		Para onde ia
		Última pessoa a vê-la viva
	MEDIATOS – VIDA PREGRESSA	Quem era
		Onde vivia
		Situação familiar
		Pessoas próximas
		Atividade
		Vícios
		Atividades ilícitas
		Problemas pessoais
		Problemas profissionais
		Conflitos
MOTIVAÇÃO	Possíveis motivos	Motivo mais provável
		Elo entre autor e vítima
AUTORIA	Identificação do responsável	Qual o principal suspeito
		Como provar autoria

Fonte: elaboração própria com base em Barcelos e Vidal (2017).

3.1.6 Problemas atuais da investigação de homicídios

O modelo brasileiro relatado acima, está deixando de funcionar a contento. Mudanças legislativas, na jurisprudência e nos costumes dificultam que se chegue na condenação do autor de um homicídio. Uma primeira dificuldade é o valor das provas materiais, que nos últimos anos adquiriram importância não só no momento do julgamento das ações pelo magistrado, mas também para o cidadão que compõe o Conselho de Sentença do Tribunal do Júri. Na prática, contudo, nem todos os casos possuem evidências materiais suficientes por si só para a determinação da autoria de um homicídio, seja pelo contexto do fato, seja pela estrutura e capacidade real de trabalho dos institutos de perícia no país.

A legislação também se modificou ao longo do tempo, trazendo algumas mudanças interessantes. Uma delas é a maior participação da defesa na análise das provas materiais. Até 2007 não existia a figura do assistente técnico no processo penal, portanto na maioria dos casos a palavra do perito era a única a ser considerada. Em 2008, a Lei 11.690 criou a possibilidade de o acusado indicar um assistente perito que possui duas funções: detectar erros periciais eventualmente ocorridos e acompanhar exames periciais enquanto estão sendo realizados.

Outra grande mudança no uso da perícia é o questionamento da cadeia de custódia que passou a ser possível com a inclusão do tema pela Lei 13.964/2019, o chamado Pacote Anticrime. A partir dessa normativa, torna-se possível que magistrados cobrem dos órgãos investigados a prova sobre onde as evidências materiais estavam em um determinado momento e quem foram os responsáveis por ela desde sua coleta. Nesses casos, caberá à polícia e à perícia provar que a integridade das evidências não foi comprometida, já que toda vez que os vestígios materiais passarem de uma pessoa para outra, ou forem transferidas de recipiente, a transação deverá ser registrada. Resta aos entes da federação, portanto, estabelecer local adequado para armazenar todas as provas materiais, além de modelos de procedimento que sigam os padrões determinados nessa nova realidade. Na prática, há um preparo ainda bastante primário para essas novas determinações.

3.1.7 Problemas estruturais

Além das alterações normativas, a investigação policial no país sofre com três outros entraves estruturais que fazem parte da realidade das polícias civis há décadas. O primeiro é o excesso de burocracia que precisa ser pensado a partir do conjunto de dois malefícios principais: grau de complexidade e ritual exagerado.

O inquérito policial, que foi pensado para ser apenas a forma material de se levar ao Judiciário as informações obtidas na investigação, acabou se transformando em uma finalidade em si, que subordina toda a investigação. Isso aumenta o número de atos desnecessários, bem como de informações irrelevantes que não acrescentam substancialmente ao descobrimento da autoria do crime ou na definição de sua materialidade.

Nesse contexto, muitas das páginas de um inquérito acabam sendo desnecessárias para a análise contextual do fato, tratando-se apenas de encaminhamentos, pedidos de prazo, oitivas de testemunhas que nada tem a dizer e que são ouvidas apenas por formalidade, dentre outros elementos pouco relevantes para a investigação em si (MISSE, 2010).

Algumas possíveis sugestões para esse enxugamento do inquérito policial e para a retomada da sua função real são:

- a** Menor foco nas oitivas formais e maior ênfase nos relatórios feitos por investigadores na rua;
- b** Evitar a solicitação automática de todas as perícias, mantendo os pedidos apenas para aquelas realmente necessárias;
- c** Exigir que os relatórios parciais de pedido de prazo resumam a história até aquele momento, a fim de dar lógica ao conteúdo posterior, mesmo que encaminhado a outro delegado.

Um problema de outra ordem é a ausência de ligação entre os diversos procedimentos. Mesmo quando uma investigação é bem-sucedida, as informações coletadas acabam sendo utilizadas apenas naquele inquérito. Assim, no modelo atual as evidências acabam se restringindo apenas a um fato, não servindo como dados para outras investigações. Dificilmente essas informações são salvas em um banco compartilhado, por exemplo, pois não existe, na maioria dos estados, banco de dados que reúna as informações obtidas nas investigações. Os únicos bancos de dados existentes são aqueles que contêm informações a respeito de criminosos e os dos Boletins de Ocorrência. E nos raros casos em que esses arquivos existem e são utilizados, eles não são compartilhados, cada instituição mantém o seu próprio (MINGARDI, 2013).

Em publicação sobre a prática do inquérito policial em cinco estados, baseado em pesquisa coordenada por Michel Misse (2010), chegou-se nas seguintes conclusões:

- a** Há uma grande desconexão entre a investigação e a rotina de policiamento preventivo da Polícia Militar;
- b** Grande parte dos crimes que apresentam melhor taxa de elucidação resultam de flagrantes feitos normalmente pela PM;

- c** Há conflito entre a visão dos investigadores que trabalham na rua e os delegados, que se ocupam na maior parte das vezes apenas com a questão formal da elaboração do inquérito;
- d** Há uma alta rotatividade de policiais entre as delegacias, com casos de interferência política na atividade policial;
- e** Evidencia-se uma baixa capacidade de elucidação de crimes graves, como o roubo e o homicídio;
- f** Ocorre excesso de burocracia visando apenas uma atividade-fim – o relatório da investigação;
- g** A necessidade de tomada de depoimentos que deverão ser transcritos, além das regras de formalização, acaba tomando excessivo tempo aos agentes e autoridades policiais.

3.2 Feminicídio

Desde que o feminicídio foi inserido como tipo penal específico na legislação brasileira, foram sendo criadas ferramentas de investigação para o crime. Sobretudo no aprimoramento da sua definição, visando poder diferenciá-lo da morte de uma mulher por motivo não ligado a questões de gênero.

A discussão sobre a investigação desse crime teve início um ano após a lei ser promulgada. Em abril de 2016, o governo federal, em conjunto com a ONU Mulheres, lançou as Diretrizes Nacionais Feminicídio: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (BRASIL; Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, 2016). Além da discussão legal e processual, o documento traz algumas orientações sobre a investigação desse crime. O documento é baseado no Modelo de Protocolo para Investigação proposto pela Organização das Nações Unidas para a América Latina. Algumas adaptações tiveram de ser feitas, principalmente no que diz respeito à participação do Ministério Público no inquérito policial, que é relativamente restrita na realidade brasileira. A forma prevista para o desenrolar da investigação policial, porém, se assemelhou muito ao modelo das Nações Unidas.

A metodologia de investigação dos feminicídios, segundo o próprio documento, seria uma forma de organizar a investigação, objetivando identificar elementos materiais ou testemunhais de forma a compreender se é mesmo um caso de feminicídio, quem foi seu autor e quais as evidências

coletadas. O documento ainda discorre sobre como tipificar o crime durante a investigação a partir das razões de gênero que podem tê-lo motivado. Também discute quais os fatores necessários para definir a autoria do crime e estabelecer se é de fato feminicídio. Nas Diretrizes são estabelecidas três ações para chegar aos principais pontos da acusação:

- a** Determinar as circunstâncias da morte, quem, como, quando e se houve violência;
- b** Identificar, qualificar, localizar e, se for viável, interrogar os possíveis autores;
- c** Estabelecer a ligação entre as vítimas e seus algozes.

Além disso o documento propõe estabelecer se houve vítimas indiretas ou testemunhas e lhes proporcionar assistência de urgência, médica e psicológica, quando necessário. As diretrizes discorrem ainda sobre a investigação propriamente dita, iniciando pela investigação preliminar, que na realidade é basicamente o levantamento do local de crime e a busca nos arquivos por algum fato pretérito envolvendo a vítima. Também menciona a busca por testemunhos do crime, principalmente familiares ou pessoas próximas à vítima e que talvez tenham presenciado o feminicídio. Destaca-se que muitas vezes a pessoa que chama a polícia pode ser, além de testemunha do fato, alguém ligada a vítima.

Uma proposta aventada no documento é de que a hipótese inicial deveria ser de que se trata de uma morte por questões de gênero. Questiona-se a efetividade de tal sugestão, na medida em que, até apuração de alguns fatos, nenhuma investigação deve ser conduzida em uma ou outra direção. Outra menção do documento, que contradiz a anterior, é que o que determina se a morte foi ou não por questões de gênero é a investigação, isto é, a soma de informações obtida não só no local do crime, mas também no decorrer do inquérito. Isso implica em analisar os laudos periciais, os testemunhos obtidos, as circunstâncias do crime, o perfil da vítima e do suposto homicida.

A partir daí existe pouca novidade nas diretrizes, já que demarcam o mesmo caminho a ser percorrido por uma investigação tradicional de homicídio, o que inclusive foi reconhecido no documento, uma vez que afirma que as Diretrizes Nacionais para investigar “não visam substituir outros procedimentos, protocolos ou guias existentes para a investigação de homicídios, mas objetivam contribuir com elementos para aprimorar a resposta do sistema de justiça criminal em conformidade com as obrigações nacionais e internacionais assumidas pelo governo brasileiro, modificando práticas e rotinas reprodutoras de estereótipos e preconceitos de gênero” (BRASIL; MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL E DOS DIREITOS HUMANOS, 2016, p. 73).

Uma das mais importantes lições desse documento é a necessidade de deixar de lado os estereótipos que ajudam a manter a impunidade e que também possibilitam muitas vezes aos agressores alegar motivos extralegais, como a “legítima defesa da honra”, sobretudo quando do julgamento no Tribunal do Júri. As diretrizes, mais do que ensinar como investigar, auxiliam a autoridade policial encarregada do caso a definir se a morte é oriunda ou não de discriminação de gênero com a vítima.

Mais recentemente, em 2020, o governo federal, através do Ministério da Justiça, elaborou o Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio³⁴. A portaria que criou o protocolo determinou, contudo, que apenas as autoridades policiais – Chefias das Polícias Cíveis e a das Perícias Técnicas – devem ter acesso ao texto do documento. De qualquer forma, a portaria não obriga as polícias estaduais a cumpri-lo.

O Estado do Paraná também produziu, em 2021, um documento a respeito do tema, o “Protocolo para Investigar, Processar e Julgar as Mortes Violentas de Mulheres (Feminicídios) com Perspectivas de Gênero no Estado do Paraná”. Nele são reafirmadas as atribuições de cada uma das três polícias, Civil, Militar e Científica, que já são de praxe nos manuais de investigação de homicídio. A contribuição desse protocolo é sistematizar algumas questões, já explicitadas nas Diretrizes Nacionais, que ajudam o policial paranaense a definir o caso como feminicídio ou não. Abaixo as principais estão exibidas de forma resumida:

- a. Havia relação familiar, afetiva e/ou de intimidade entre as partes?
- b. Havia relações de poder que implicavam em confiança, autoridade e subordinação, atual ou pregressa?
- c. Ocorreu violência sexual e/ou estupro?
- d. A vítima era ‘trabalhadora do sexo’?
- e. Houve violência pregressa ou ameaça por parte do autor do crime?
- f. Foram cometidas ações que revelaram sinais de misoginia ou ódio contra a vítima?³⁵
- g. Há indicação de que houve mutilação e tortura?
- h. O corpo foi exibido em lugar público de forma humilhante?
- i. O crime foi precedido de sequestro?
- j. O crime foi cometido na frente de filhos e filhas da vítima?

Na prática, pelo menos por enquanto, essas normatizações (ONU, Ministério da Justiça, Ministério das Mulheres e Secretaria de Segurança Pública do Paraná) pouco efeito tiveram sobre as formas de investigação conduzidas pelas Polícias Cíveis brasileiras. A não ser quanto a alertar sobre

34 Informações disponíveis em: Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio é elogiado por organismos internacionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Governo Federal. Publicado em: 26/08/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/protocolo-nacional-de-investigacao-e-pericias-nos-crimes-de-feminicidio-e-elogiado-por-organismos-internacionais>

35 O protocolo estabelece alguns desses sinais: numerosos golpes, utilização de vários tipos de armas, decapitações ou mutilações. A utilização de vários tipos de armas é um sinal discutível, pois está muito presente nas mortes praticadas por gangues.

os indícios ou provas de que foi um feminicídio, mas não mudaram os caminhos utilizados para chegar à autoria do crime, que continuam sendo os mesmos das investigações de homicídio.

Ainda que as publicações mais recentes tenham determinado algumas especificidades para as investigações de feminicídios, a estratégia investigativa se mantém muito semelhante aos casos de homicídio simples. Segundo Elliopulos (1993), os três fatores que solucionam a maior parte dos homicídios são: evidência física, testemunhas e confissões. Esses três princípios há muitas décadas são empregados no Brasil para identificar e provar a autoria de um crime de morte, seja ele homicídio, execução, latrocínio ou até mesmo feminicídio. O que varia são alguns dos métodos utilizados para se chegar a esse resultado.

A principal peculiaridade em uma investigação de feminicídio diz respeito à determinação da autoria que, em algumas ocorrências, é de fácil indicação devido a identidade do autor já ser conhecida logo no início, principalmente quando o matador é marido, companheiro ou ex-companheiro da vítima. Em alguns desses casos, inclusive, é possível deter o homicida logo após o crime, pois ou fica em casa após a morte, e é detido pelos vizinhos, ou está nas proximidades quando a Polícia Militar chega ao local. Existem casos em que ele mesmo se entrega após o fato. Em situações como essa, mesmo se não houver flagrante, é normal que o indiciamento ocorra logo, mesmo antes da juntada das perícias, de modo que a preocupação central do inquérito policial passa a ser de coligir as provas, determinar como ocorreu o fato e os possíveis motivos alegados pelo indiciado, os quais, na maioria das vezes, tendem a ter relação com um comportamento abusivo do autor com a vítima.

Outra situação de feminicídio de elucidação rápida ocorre quando há testemunhas do crime, o autor é identificado por elas, mas foge antes da polícia chegar. As testemunhas normalmente o viram sair do local, assistiram o crime ou ouviram a discussão que o antecedeu, podendo identificar o criminoso e sua ligação com a vítima. Nesse caso, após ouvir formalmente as testemunhas, os delegados costumam pedir a prisão temporária do suspeito, alegando que precisam ouvi-lo e o que mesmo não foi localizado ou não compareceu na data marcada para a oitiva.

O segundo tipo é a investigação onde não há qualquer testemunha, visual ou auditiva, do fato. Tal circunstância, que não permitiria identificar prontamente o autor, faz com que, pelo menos no início, o crime seja tratado como homicídio de autoria desconhecida. A tipicidade do fato só tende a mudar quando as primeiras testemunhas, parentes ou amigos da mulher vítima, revelam que seu ex-marido, por exemplo, a estava ameaçando, ou que foi visto nas proximidades do crime. Outro indício forte de autoria são as queixas de espancamentos e/ou ameaças, registradas pela Polícia Civil, ou mesmo o atendimento por parte da PM de brigas domésticas.

Quando existe um desses indícios de autoria quase sempre a investigação acaba se voltando para o indivíduo que já havia cometido atos de violência contra a vítima, ficando a equipe de investigação encarregada de obter provas contra o suposto autor do crime. Nesse caso os indícios materiais colhidos pela perícia têm papel central, de modo que o relatório conclusivo do inquérito

só será finalizado após as juntadas dos laudos periciais, sobretudo porque, na falta de testemunho que ligue o suspeito ao local do crime, os fundamentos para o indiciamento só poderão vir de provas materiais. É sempre bom atentar que mesmo que existam elementos materiais de que o suspeito esteve no local da morte, muitas vezes elas são inconclusivas, principalmente quando se trata de um imóvel, por exemplo, frequentado por ele. Esses indícios materiais só são conclusivos quando restar demonstrado que foram produzidos no momento ou logo após a morte.

Também existe a possibilidade de provar por meio de outros laudos, como o de comparação balística entre os projéteis retirados do corpo e uma arma de posse ou propriedade do suspeito. Como boa parte dos feminicídios não é feita com armas de fogo, outra possibilidade é o exame de corpo e delito do suspeito a ser realizado por médico legista, procurando indícios de lesões nas mãos compatíveis com os ferimentos da vítima. Quando se trata de espancamento com objeto contundente ou perfurante, já é mais difícil comprovar qual foi usado, a não ser que sejam encontradas manchas de sangue da vítima ou seu DNA. O máximo que a perícia pode fazer é descrever, de modo genérico, como seria o objeto usado.

Outra medida comum, mas que não serve como prova definitiva, é a verificação de um possível alibi (ou a falta dele) que o suspeito apresente. Isso, conjugado com o testemunho de pessoas que indiquem que ele perseguia ou ameaçava a vítima, pode ajudar a esclarecer o caso, ainda que essas provas nem sempre sejam suficientes para determinar a condenação do suspeito.

Os três modelos de investigação apresentados acima implicam, muitas vezes, em uma grande probabilidade de resolver o feminicídio rapidamente. Os feminicídios que escapam desses modelos são o que a Polícia Metropolitana Londrina denomina *whodunits*: os crimes cometidos por indivíduos que desconhecem a vítima ou não tem relacionamento conhecido com ela (INNES, 2003, p. 223).

O mais frequente ocorre quando esse relacionamento é ocasional, como quando a vítima é uma profissional do sexo morta por um cliente. Nessas situações, mesmo que houver testemunha ocular, aumenta a dificuldade para a determinação da autoria do fato, já que as pessoas próximas a ela normalmente não conhecem o matador, no máximo viram-no rapidamente e sabem seu primeiro nome. A forma de dar prosseguimento a uma investigação dessas é mais complexa e exige a procura de um suspeito sem nome, algumas vezes avistado de relance por uma testemunha. Isso implica, no primeiro momento, em exame das imagens de câmeras nas vias próximas ao fato³⁶. O segundo passo seria procurar nos boletins de ocorrência, inquéritos policiais ou bancos de dados criminais, por ocorrências similares de morte ou agressão e, a partir de então, estabelecer um possível rol de suspeitos.

O segundo modelo de casos difíceis de resolver é a investigação do homicídio por ódio, quando existe alguma característica da mulher que provoca reação extremada no seu algoz. Os exemplos

36 Passo também recomendado pelas Diretrizes, assim como todos os manuais de investigação recentes.

mais comuns são o de mulher em posição de poder, que ele julga que deveria pertencer a algum homem, e o do indivíduo que mata uma prostituta escolhida aleatoriamente, somente por conta da sua profissão, ou ainda do estuprador que pode matar uma de suas vítimas. É comum que nesses casos a polícia siga, mais ou menos, a ordem preconizada por Elliopulos (1993) na busca de testemunhas.

- a. Testemunhas oculares do incidente;
- b. Pessoas que tenham conhecimento das circunstâncias do incidente;
- c. Pessoas que tenham conhecimento da hora do incidente ou da hora da morte;
- d. Pessoas que possam conhecer a vítima (identificação, hábitos, amigos ou sócios);
- e. Pessoas que possam saber algo do suspeito (identificação e/ou descrição, descrição de veículo, amigos, sócios ou cúmplices);
- f. Pessoas que possam ter informações sobre o motivo do crime.

A investigação desses crimes segue uma linha próxima a dos casos em que as testemunhas não indicam um suspeito, por meio da busca de indícios materiais no local, testemunhos na ordem citada acima, câmeras que registrem o movimento de pessoas na região e procura por crimes semelhantes nos bancos de dados. Esse último procedimento é bastante deficitário no contexto brasileiro, já que os estados não possuem um verdadeiro arquivo de “modus operandi”, que iria facilitar a busca. Os bancos existentes se limitam a mostrar muito mais o que aconteceu do que como ocorreu o crime.

Outra dificuldade é que muitas vezes o feminicida mata pela primeira vez, em que pese já possua registros por agressão a mulheres, de modo que a busca nos casos de homicídio não trará qualquer informação sobre ele. Além disso, como quem apura agressões não é necessariamente quem investiga mortes, fica difícil relacionar os casos.

O terceiro tipo elencado é o do homicídio praticado por um matador em série. Apesar de não ser tão comum, existem alguns casos registrados no Brasil. A prostituta como vítima desses matadores é um estereótipo, porém a verdade é que, principalmente nos países anglo saxões onde a prostituição é feita nas ruas, ela se torna uma vítima preferencial. Não só pela profissão que a torna alvo, mas também por ser uma vítima fácil, que com frequência entra no carro do matador voluntariamente. No Brasil, apesar de muitas exercerem seu trabalho nas ruas, uma grande parte atua nos prostíbulos, ou perto dos hotéis onde levam seus clientes. Ou seja, tem uma rede de proteção maior. Outro fato a ser considerado é que a vítima dos matadores em série brasileiros nem sempre é uma mulher.

De qualquer forma, sejam os autores de feminicídio indivíduos que tiveram breve contato com a vítima, matem mulheres desconhecidas ou sejam matadores em série, a investigação sempre ga-

nhará um maior nível de complexidade, devendo seguir o modelo tradicional da investigação de homicídios de autoria desconhecida. O que faz com que, normalmente, as investigações fiquem a cargo das delegacias especializadas em homicídios nas capitais e delegacias locais no interior, sofrendo das mesmas dificuldades da investigação de homicídio, como excesso de inquéritos, falta de pessoal especializado, demora nos laudos, burocracia etc.

Parte dos problemas, porém, deriva de utilizar apenas ferramentas tradicionais para essa investigação. Por exemplo é muito raro que se faça um quadro das últimas horas, ou dias da vítima e de um possível suspeito, o que poderia explicar, por exemplo, porque foi morta em determinado local. Outro senão é que no caso de homicídios múltiplos muitas vezes a polícia reluta em reconhecer o fato, sendo cada um investigado de forma isolada, as vezes por equipes diferentes. Além disso, a dificuldade de alguns policiais em reconhecer os casos de homicidas múltiplos pode dificultar muito a resolução do crime, já que a regra de ouro em qualquer investigação, seja de homicídio ou de feminicídio, é que quanto mais tempo ocorre mais difícil fica identificar a autoria do assassinato (GEBERTH, 1996).

As seis possíveis modalidades de investigação têm caminhos diferentes para percorrer, tendo maior possibilidade de produzir resultados positivos em termos de identificação da autoria do que outras. O quadro a seguir mostra os diferentes graus de dificuldade e o tempo mínimo gasto na investigação.

Quadro 7: Tipos de investigações de feminicídio

Tipo de investigação		Grau de dificuldade	Tempo médio esperado para a investigação produzir resultados
1	Homicida preso no local	Fácil	Dias
2	Homicida foge, mas testemunhas do fato o reconhecem	Fácil	Dias
3	Testemunhas ou relatórios indicam alguém que já ameaçou ou espancou a vítima	Médio	Semanas
4	Sem suspeito óbvio	Difícil	Meses
5	Crime de ódio	Difícil	Meses
6	Matador serial	Difícil	Meses ou anos

Fonte: elaboração própria

Esse quadro, embora seja uma aproximação simplificada do tema, permite constatar de forma rápida as dificuldades da investigação e o tempo mínimo que é necessário para concluir o inquérito. Os três primeiros tipos são aqueles aos quais a polícia normalmente chega ao autor do feminicídio, enquanto os três últimos são mais incomuns, com menor chance de resolução do crime.

3.3 Execuções extrajudiciais e mortes decorrentes de intervenção policial

Um dos problemas desse tipo de investigação é que, dentre o grande número de mortes atualmente identificadas como confrontos entre policiais e criminosos, escondem as execuções. O que torna quase que inviável investigar adequadamente todos os casos de morte por intervenção policial. O procedimento adequado, porém, é similar aos de homicídio de autoria conhecida: consiste em verificar as circunstâncias, se a versão dos policiais está correta e se realmente existe um excludente de ilicitude (legítima defesa, estado de necessidade ou exercício de dever legal). Se não se enquadrar em algum deles é, pelo menos teoricamente, tratado como homicídio. Então o trâmite deveria ser de mostrar como foi cometido e a intencionalidade do crime.

Das duas vertentes de investigação, testemunhas ou indícios materiais, o segundo é sem dúvida o mais importante nos casos de morte por intervenção policial. A prova testemunhal, por motivos que serão discutidos adiante, é de difícil produção nesses casos. Já os indícios materiais podem colaborar muito para descrever os acontecimentos. Por conta disso a coleta de provas no local da morte, ou onde foi encontrado o cadáver é fundamental. Sua análise é o melhor caminho para explicar o que ocorreu. Como em todo caso de morte violenta cabe ao perito, entre outras coisas realizar:

- a. Descrição do local;
- b. Croqui;
- c. Fotografia do cadáver e imediações;
- d. Informações sobre a arma utilizada e cartuchos eventualmente encontrados no local;
- e. Coleta de todos os vestígios materiais tais como sangue, pegadas, objetos que considere importantes, projéteis etc;
- f. Descrição do cadáver (exame perinecroscópico);
- g. Identificação de câmeras que podem ter registrado os eventos ou parte deles.

Esses dados, devidamente analisados, podem explicar os acontecimentos, baseando-se, principalmente, em questões como o ângulo dos tiros, os calibres usados, a distância dos disparos, determinando, quando possível, a ordem dos eventos. É importante, por exemplo, saber quem começou os disparos, qual a distância em que policiais e os mortos estavam quando os efetuaram e o intervalo entre eles.

A resposta a essas questões deveria ser rápida, porque é fundamental para orientar o inquérito instaurado, determinando se foi uma ação legítima ou não, com a correta tipificação do fato. Ocorre que, da mesma forma acontece nos casos em que se investiga um homicídio, os retornos

das perícias realizadas normalmente demoram algum tempo, muitas vezes só chegam depois que o delegado responsável já inclusive pediu o arquivamento do inquérito.

As provas testemunhais, por outro lado, principalmente o depoimento de quem observou os acontecimentos, possuem um grau de dificuldade maior de serem produzidas nesses casos. Muitas vezes só se obtêm as oitivas dos próprios policiais envolvidos, não havendo outras testemunhas vivas que aceitem depor. Um fato comum é que as oitivas dos policiais sejam idênticas, seja porque os policiais combinaram o depoimento, seja porque o escrivão que os transcreveu tem pressa e praticamente copia o primeiro depoimento realizado.

Existem alguns problemas que dificultam essa investigação em particular. Principalmente devido ao fato de que policiais que matam intencionalmente conhecem os procedimentos adotados, buscando uma forma de montar uma cena que caracterize que houve reação do(s) suposto(s) criminoso(s) morto(s). É possível ainda discernir quatro outras dificuldades.

O primeiro entrave à elucidação dos casos de execução extralegal é a disputa de jurisdição por parte da PM e da PC, quando o matador é policial militar. A condução da investigação, desde que a legislação atribuiu os crimes praticados por policiais contra civis ao júri, nunca deixou de ser disputada pela Polícia Militar. No caso paulista o vai e vêm tem servido para afastar ainda mais as duas instituições, que já não têm um bom relacionamento.

Há cinco anos, em 2016, o Superior Tribunal de Justiça³⁷, determinou que o inquérito nos crimes dolosos contra a vida, mesmo quando praticados por policial militar em serviço contra um civil, seriam conduzidos pela Polícia Civil. A resposta veio no ano seguinte, quando Tribunal de Justiça Militar de São Paulo (TJM-SP), em agosto 2017³⁸, decidiu que os PMs poderiam coletar indícios materiais do crime que envolvesse policiais militares. Depois disso os policiais militares em várias cidades do interior passaram a recolher os vestígios, não esperando a Polícia Civil nem a Polícia Científica, o que, evidentemente, aumentou os problemas entre as instituições.

Para completar, em julho de 2020 o Conselho Permanente de Justiça do Tribunal de Justiça Militar mandou libertar sete policiais militares que estavam presos desde maio acusados pelo sequestro e morte de um jovem de 23 anos na Zona Oeste de São Paulo, além de determinar que o caso deveria se manter na competência da Justiça Militar³⁹. Em 2021 a Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça de SP (TJ-SP)⁴⁰ editou uma resolução estabelecendo que a responsabilidade pela investigação de homicídios dolosos praticados por policiais militares contra civis no estado de São Paulo seria de competência da Polícia Civil.

37 CC n. 144.919/SP (3ª Seção)

38 Resolução n. 54/2017

39 G! o Globo. 15/07/2020

40 Proc. CG nº 2021/78482

As disputas pela competência para tratar desses casos não se restringem às polícias, de modo que também o procedimento judicial está em questão, com a jurisdição do Tribunal do Júri e do Tribunal Militar estando constantemente em disputa. Aparentemente a questão teria sido resolvida em 2019, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu que nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à Justiça Estadual.⁴¹

É evidente que esse vai e vem não afetou apenas o estado de São Paulo, outros estados também tiveram problemas em definir seu modelo de investigação sobre mortes praticadas por policiais. Uma pesquisa encomendada pelo IPEA (FBSP, 2016) em três diferentes estados mostrou como cada um havia se adaptado até o momento para lidar com essas mortes. Sergipe, onde a situação se mostrou mais confusa, é um estado em que os casos de mortes decorrentes de intervenção policial muitas vezes nem chegavam ao conhecimento da Polícia Civil. Dos 63 Boletins de Ocorrência (BO) de letalidade policial analisados na época, 60 registros foram feitos por familiares das vítimas, e apenas três por policiais envolvidos. Conforme entrevista com membros do Ministério Público os “autos de resistência”, não implicavam necessariamente na elaboração de um BO, pois sequer havia um protocolo regulamentando o assunto.

A pesquisa constatou que o fluxo das ocorrências com resultado morte tinha início com a comunicação do policial envolvido a sua companhia, que acionava o 190, que por sua vez ligava para a perícia e o IML. A Polícia Civil, portanto, estava muitas vezes alijada do processo, só sendo acionada oficialmente – assim como o próprio Ministério Público – quando um familiar da vítima reclamava o corpo, o que nem sempre ocorre. Normalmente, a PM produz um documento chamado Relatório de Ocorrência Policial (ROP) que é encaminhado ao Comando que, depois de avaliá-lo, determina ou não a instauração de inquérito. Após a conclusão do inquérito, ele é remetido à Auditoria Militar e, havendo indícios de crime doloso contra a vida de civis, redistribuído ao júri.

Quando a Polícia Civil ficava inteirada do caso existia uma maior possibilidade de abertura de um inquérito, ou então que o auto de resistência fosse apensado a algum procedimento em aberto, como o cumprimento de um mandado de prisão. Mesmo quando instaurado, não havia controle por parte do Ministério Público do prazo do inquérito. Segundo membros do Ministério Público, os promotores tomavam conhecimento dos inquéritos só depois que eram relatados, seja com autoria ou pedido de arquivamento, o que poderia ocorrer quatro ou cinco anos depois do homicídio. Outro senão é que a Polícia Civil muitas vezes pedia arquivamento após Verificação Preliminar de Informação (VPI), sem coligar qualquer prova.

O envolvimento das duas corregedorias de polícia só ocorria se houvesse provocação de superior. Na Corregedoria da PM, poderia vir do Comandante Geral, do Ministério Público ou da Ouvidoria da PM, que não era um órgão externo, sendo comandada por um coronel. No caso de a morte ser

41 AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.224.733 SÃO PAULO

praticada por um policial civil, sua Corregedoria também não tinha como norma instaurar nenhum procedimento investigativo, a não ser que fosse provocada pelo Ministério Público ou pelo Delegado Geral.

No que diz respeito à natureza dos fatos, nos 63 casos analisados apenas seis boletins de ocorrência (BO) possuíam como natureza "Resistência", o que mostra a ausência de padronização e como acabam incidindo sobre a estatística em Sergipe. As informações dos BOs também eram escassas. No campo "histórico da ocorrência", por exemplo, no qual deveria se fornecer informações sobre a situação em que aquela pessoa veio a óbito, nem sempre era mencionado o envolvimento de um policial na morte. Das 63 mortes estudadas, foi possível encontrar apenas dez processos, sendo que destes, oito haviam sido arquivados em razão de alegações de excludentes de ilicitude. Os outros dois ainda estavam em andamento.

No Distrito Federal, entre 2009 e 2013 foram registrados 25 casos de letalidade policial, em serviço e fora, e 59 mortes de policiais, também em serviço e fora, dados publicados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014. Ressalta-se, portanto, que o caso do Distrito Federal se diferencia dos demais por ser a única unidade da federação em que a vitimização de policiais é superior à letalidade produzida em suas ações.

O fluxo do registro das mortes por intervenção policial no Distrito Federal era claro: quando um civil morre em alguma situação de conflito, o policial envolvido devia se deslocar à delegacia de polícia da área para lavrar o Boletim de Ocorrência. A perícia era chamada e, pelo que se observou da análise dos BOs, em todos os casos produziu laudos. Na delegacia, o policial deveria depor e já tinha a sua arma apreendida. Quem assumia a investigação a partir desse momento era a Corregedoria da polícia envolvida (Civil ou Militar). Cada uma instaurava então o seu inquérito e o Ministério Público controlava os prazos em todos os casos classificados como "auto de resistência" ou "homicídio praticado por policial" eram necessariamente encaminhados ao Júri. Os entrevistados declararam que qualquer caso de morte é, desde o início, tratado como homicídio, sendo a investigação a responsável por determinar se é um caso de uso legítimo da força ou não.

A regra é que os inquéritos civil e militar sejam juntados e encaminhados ao MP e ao Júri, porém por vezes a Justiça Militar pode relutar em encaminhar seu caso, achando que está incompleto. Outras vezes os inquéritos são juntados quando o da Polícia Civil ainda está inconcluso. Na realidade as informações coletadas pelas duas instituições nem sempre ajudam a estabelecer os fatos em tempo.

Por fim, no estado da Bahia foram analisados 33 casos registrados e 17 processos de letalidade policial em tramitação no Júri, todos registrados entre 2009 e 2013. Teoricamente o fluxo institucional dos casos de letalidade policial era simples no estado: no local da ocorrência o policial envolvido mobilizava o Sistema de Investigação de Local de Crime (SILC), que contatava o IML e a perícia.

Se o autor do homicídio era um policial militar, o caso era então encaminhado para a Corregedoria da PM lavrar o auto, que será remetido à delegacia territorial do fato. Se o autor for policial Civil, é a delegacia da área que realiza o registro. Apesar do registro ser sempre no distrito policial, quem ficaria responsável pela investigação seria o DHPP, que tem sede na capital e regionais no interior. Quando concluído, o inquérito era então remetido ao Ministério Público. Quanto à investigação propriamente dita, os entrevistados mostraram discordância. Alguns afirmaram que o DHPP investigava todos os casos enquanto outros afirmam que os casos de "auto de resistência" não exigiam investigação.

Isso porque a autoridade policial, geralmente, classificava de início os casos como autos de resistência, supondo a excludente de ilicitude. Em outras palavras, no momento do registro considerava-se que a ação era legal, o que implicava na inexistência de investigação efetiva dos casos. Por conseguinte, não havia responsabilização de policiais que porventura incorram no uso excessivo da força letal. Outra versão apresentada era de que quem define se houve resistência ou não era a perícia, de modo que a autoridade policial apenas seguia essa orientação. Um perito, porém, afirmou que quem tipifica o caso era o próprio delegado, através de oitivas.

Quanto à instauração do inquérito, segundo o levantamento do FBSP 50% dos processos contavam com Inquérito Policial Civil e 85% com Inquérito Policial Militar. Isso decorreria do fato, segundo alguns entrevistados, de que a Polícia Civil normalmente não instauraria inquéritos nos casos que envolviam policiais militares. Os documentos analisados demonstraram que algumas vezes o Ministério Público requeria, através do Núcleo de Controle Externo, responsável por monitorar notícias na imprensa e receber denúncias, que a PC instaurasse os inquéritos. Dos casos analisados 22% seguiam esse roteiro.

Alguns promotores advogaram a tese, durante a realização da pesquisa, de que a PM gostaria de ser a única a investigar os casos de homicídio praticados por seus agentes, buscando assim garantir a impunidade dos policiais que incorressem em abusos. Os promotores foram unânimes sobre dois pontos: a existência de subnotificação dos inquéritos que chegavam ao Ministério Público e que os IPMs tendiam a isentar os policiais militares de qualquer responsabilidade.

A análise dos 33 casos que chegaram ao Tribunal do Júri mostrava que o relato das circunstâncias era quase sempre o mesmo. Os policiais teriam sido acionados ou estavam realizando alguma abordagem quando foram recebidos a tiros por criminosos, revidaram e um ou mais dos autores dos disparos morreram.

Um segundo entrave para a investigação de mortes decorrentes de intervenção policial diz respeito à oitiva de testemunha. O testemunho contra a polícia é sempre difícil para o cidadão, principalmente para o morador da periferia, seja por medo de represálias, seja pela convicção de que a função do policial seria realmente a de matar criminosos.

Segundo pesquisa Datafolha de 2019, 51% da população brasileira tem medo da polícia⁴². Além disso, os casos quase sempre se dão na periferia das grandes cidades, onde a população normalmente se vê acuada entre polícia e criminalidade. E assim como existe uma espécie de lei do silêncio que protege os criminosos nesses locais, também em muitas regiões essa lei abrange as atividades policiais.

O segundo motivo aventado para a dificuldade na produção da prova testemunhal – a ideia de que o policial está certo em matar o suposto criminoso – também está demonstrado por pesquisas de opinião: 47% dos entrevistados em uma pesquisa nacional realizada em 2008 concordavam total ou parcialmente com a ideia de que “bandido bom é bandido morto” (SEDH, 2008). Pesquisa mais recente do Datafolha, realizado a pedido FBSP mostra que a situação, na prática não mudou: 57% da população, em 2016, defendia a mesma tese (FBSP, 2016).

Essa posição de grande parte da população de certo modo indica alto nível de respaldo às mortes praticadas por policiais, independente do motivo. Esse contexto faz com que muitas testemunhas dessas mortes não se apresentem como tais, deixando as investigações sem respaldo de prova testemunhal.

Uma das hipóteses mais consistentes sobre o apoio da sociedade a mortes por intervenção policial é a de Caldeira (2000), que mostra sua ligação com a maneira como os direitos humanos e civis são interpretados em nossa cultura. E é indiscutível que por décadas muitos formuladores de opinião vincularam o conceito de direitos humanos à defesa de criminosos. Além disso a desconfiança popular na justiça mantém viva a propensão de considerar o uso de força letal pela polícia como correto e legítimo. O que ocorre, portanto, é que as mortes que ocorrem durante intervenção policial correspondem, pelo menos em parte, àquilo que policiais e civis entendem como a forma correta de enfrentar a criminalidade.

O terceiro dificultador das investigações nesses casos, como mencionado anteriormente, é o fato dos policiais que participaram da morte de um civil terem, pelo menos momentaneamente, o controle do local da ocorrência, tornando muito mais difícil o trabalho dos peritos do local do crime. Além de poderem adulterar o local, inclusive a posição dos corpos, existem casos em que policiais levaram para o hospital pessoas que já estavam em óbito, o que dificulta o trabalho pericial. Sem o cadáver no local ele tende a ser considerado inidôneo por muitos peritos criminais, de modo que as principais provas nas mortes por intervenção policial tendem a desaparecer.

O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) produziu o chamado Protocolo de Minnesota, lançado inicialmente em 1991 e atualizado em 2017.

42 Datafolha aponta que 51% dos brasileiros têm medo da polícia e 47% confiam nos policiais. G1. Publicado em: 11/04/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/11/datafolha-aponta-que-51percent-dos-brasileiros-tem-medo-da-policia-e-47percent-confiam-nos-policiais.ghtml>

Nele estabeleceram algumas diretrizes para a investigação de execuções extrajudiciais. Entre as recomendações, a maioria diz respeito a coleta de provas materiais e sua manutenção.

Uma das principais orientações do documento diz respeito ao cuidado com a cadeia de custódia das provas, capaz de assegurar independência na verificação da identidade dos autores e origens dos registros, preferencialmente amparada por um sistema de arquivamento nacional, a fim de aportar maior credibilidade aos registros. Quanto à cena do crime, sugere que a documentação fotográfica, videográfica e escrita deve detalhar medidas, posicionamentos, orientações e sentidos dos vestígios, ou seja, o que de praxe recomendam os manuais de investigação. Quanto ao local do crime o Protocolo demanda limitação de seu acesso e o cuidado com a cadeia de custódia sobre as evidências coletadas. Um detalhe que se diferencia da prática brasileira é que aconselham que, quando ocorrer de as autoridades demorarem para chegar no local, testemunhas, jornalistas e organizações da sociedade civil podem fotografar e filmar o local do crime, contanto que não interfiram com os posicionamentos dos vestígios.

Quanto à documentação fotográfica, estipula-se a necessidade de fotografar em três perspectivas distintas: panorâmica, a fim de estabelecer as dimensões espaciais da cena, de média distância, a fim de estabelecer relações espaciais entre os itens, e de curta distância, a fim de definir as características individuais de cada item. A tomada de medidas corrobora as evidências fotográficas, tornando fundamental a elaboração de diagramas, que deve estar atrelada ao nome do investigador responsável por seu desenho, bem como uma seta norte indicando orientação, escala, pontos de referência e indexação dos itens nele contidos.

Quanto à investigação dos ferimentos no corpo da vítima, o Protocolo orienta que se procure por ossos quebrados nas mãos e pés, queimaduras, em especial vaginais e anorretais (cuja causa deve ser definida, podendo ter sido provocadas por fricção de borracha, fogo, ácido, frio, cigarros, óleo quente ou eletricidade, perfurações e pontos de injeção, marcas de mordida, perfurações da membrana timpânica, padrões de ferimentos no pescoço a fim de diferenciar machucados decorrentes de estrangulamento manual e enforcamento, ferimentos defensivos nos braços, pernas e pulsos, bem como marcas de suspensão e restrição (como algemas e cordas). Recomenda-se a dissecação subcutânea das extremidades a fim de averiguar a presença de ferimentos ocultos em função da profundidade. Deve-se buscar indícios de abuso sexual, procurando vestígios de sêmen e ferimentos na cavidade oral, gengiva, vaginal e anorretal, bem como queimaduras, contusões e lacerações nessas áreas e em suas proximidades.

Finalmente, o protocolo demanda registros padronizados de conclusões acerca da causa da morte em duas categorias distintas, o modo em que a morte ocorreu e a sua causa. A definição da causa deve ser feita em duas etapas: identificação de causas subjacentes da morte (o desencadeador dos eventos fisiológicos que levaram a morte), e de causas que contribuíram para a morte (con-

dições e doenças pré-existentes que contribuíram para a morte), não sendo aceitos modos da morte (tais quais parada cardiorrespiratória) como causas da morte.

Já o protocolo de Bogotá, voltado para a América Latina e Caribe, é bem específico nos dados que devem ser coletados, inclusive nos casos de intervenção policial. Quanto a vítima, elenca as seguintes informações:



- I. Identificador único;
- II. Sexo;
- III. Data de nascimento / idade;
- IV. Nacionalidade;
- V. Estado civil;
- VI. Escolaridade;
- VII. Profissão / ocupação;
- VIII. Local de residência;
- IX. Raça/cor/etnia / orientação sexual / identidade de gênero / nível socioeconômico.

Ou seja, as mesmas informações que normalmente devem constar dos Boletins de Ocorrência produzidos pelas polícias brasileiras. E no caso da ocorrência propriamente dita as informações seriam:



- I. Hora da ocorrência;
- II. Hora de falecimento da vítima;
- III. Arma/instrumento;
- IV. Número de outras vítimas fatais;
- V. Número de autores;
- VI. Local da ocorrência;
- VII. Tipologia do local da ocorrência;
- VIII. Tipologia criminal da agressão;
- IX. Descrição das circunstâncias da morte em um campo aberto para notas.

Com exceção dos campos c, g e h, que normalmente não constam dos registros iniciais da polícia, apenas nos inquéritos policiais, os outros também são correntes no Brasil. Acerca do autor do crime, o Protocolo institui os seguintes campos:

- a. Sexo;
- b. Data de nascimento / idade;
- c. Nacionalidade;
- d. Relação com a vítima;
- e. Profissão / ocupação.

Esses dados também estão presentes nos Boletins de Ocorrência de mortes por intervenção policial em nosso país. Na verdade, a grande inovação desse protocolo diz respeito a qualidade dos dados. Ele determina valores máximos para perda de informação, a partir dos quais ultrapassa-se o limiar de qualidade mínima da informação, sendo eles:

- a. **1%** de perda para o campo sexo;
- b. **5%** de perda para o campo idade;
- c. **10%** de perda para o campo município de ocorrência;
- d. **10%** de mortes por causa externa / intencionalidade desconhecida;
- e. **10%** de mortes classificadas em categorias que poderiam incluir homicídios;
- f. **5%** de perda para o campo instrumento.

Uma demanda, um pouco mais difícil de cumprir, é que haja convergência entre as fontes de informação, havendo o limite máximo de 20% de discrepância entre todos os tipos de fonte. Os depoimentos e as provas materiais dificilmente convergem com facilidade. A leitura de inquéritos policiais mostra que muitas vezes testemunhas de um mesmo fato, ocorrido a poucas horas, tendem a dar versões diferentes.

Outra recomendação, que pelo menos parcialmente é cumprida no Brasil, diz respeito a publicação periódica máxima de 6 meses para os dados agregados a partir dos registros criminais, 18 meses para dados agregados a partir de certidões de óbito, e 12 meses para os microdados.

A maior parte das informações elencadas acima é exigida na documentação relativa as mortes por intervenção policial no Brasil. Aliás em qualquer caso de morte praticada por terceiros. Os documentos de todas as polícias brasileiras possuem campos específicos para cada uma delas. O

problema é o preenchimento adequado deles, principalmente devido à falta de cobrança por parte das chefias policiais, Ministério Público e Judiciário.

Além dos protocolos internacionais existem algumas questões de âmbito nacional que poderiam melhorar a qualidade da investigação das mortes por intervenção policial, separando as legais das execuções extrajudiciais. São questões de política criminal fundamentais para melhor acompanhamento dos casos. A maior parte delas tem a ver com tomadas de posição por parte do executivo, Ministério Público ou Judiciário, e não envolvem necessariamente alterações legislativas, como, por exemplo:

- a. Reafirmar que o julgamento dos policiais que matam tem de ser feito pelo Tribunal do Júri;
- b. Tornar obrigatória a instauração de inquérito civil e militar nos casos em pauta;
- c. Obrigar a juntada do inquérito militar ao civil quando o segundo for enviado ao Ministério Público após relatado;
- d. Simplificar o trâmite inicial dos casos, tornando-o único em todo o país;
- e. Definição de equipes especializadas em todas as unidades da federação para investigar as mortes praticadas por policiais em serviço;
- f. Incentivar o acompanhamento do Ministério Público nos casos de morte por intervenção policial. Inclusive, onde for possível, com a criação de promotorias especializadas.



POSSIBILIDADES DE INCIDÊNCIA DO JUDICIÁRIO

4 POSSIBILIDADES DE INCIDÊNCIA DO JUDICIÁRIO

Se, conforme visto, boa parte dos problemas atinentes à baixa capacidade de incriminação da justiça brasileira são decorrentes de gargalos identificados na fase policial, existem medidas que podem ser adotadas pelo Poder Judiciário com vistas a otimizar o funcionamento do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal na investigação e processamento dos crimes de homicídios.

Serão apresentadas a seguir algumas dessas medidas, organizadas a partir de dois recortes: o primeiro relacionado aos aspectos processuais propriamente ditos e o segundo às possibilidades de aprimoramento da governança e da gestão do Sistema.

4.1 Aspectos processuais

4.1.1 Questões pré-processuais⁴³

Um dos principais pontos apontados por profissionais de segurança pública, em especial Delegados de Polícia, acerca das dificuldades encontradas nas investigações criminais diz respeito às diligências investigativas que demandam autorização judicial. Também no que diz respeito ao procedimento do Júri, a atuação judicial na fase que antecede o processo criminal é essencial para o alcance de melhores índices de indiciamento e processamento de casos de homicídio.

As diligências investigativas que necessitam de autorização judicial e que são centrais à investigação dos crimes de homicídio são, principalmente, mandados de busca e apreensão e mandados de prisão temporária. Ainda que os requerimentos para quebra de sigilo fiscal e bancário e pedidos de interceptação telefônica possam eventualmente ser utilizados em investigações de homicídios, esses não são procedimentos comuns na realidade das investigações cotidianas do país, razão pela qual não serão abordados.

Uma das questões tidas como problemáticas diz respeito ao tempo para a apreciação dos pedidos. A percepção geral dos profissionais de segurança se dá no sentido de que há uma demora tanto para que os pedidos recebam a devida resposta, como para que essa resposta chegue até os policiais que estão à frente da investigação. No caso dos mandados de busca e apreensão muitas

⁴³ Este texto foi produzido com base em dois produtos elaborados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública no âmbito do Projeto "Diálogos Polícia e Judiciário", desenvolvido em parceria com o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

vezes a demora na apreciação pode fazer com que as medidas percam o próprio sentido de ser. Em um caso de homicídio, por exemplo, no qual a investigação aponta para a localização da arma utilizada no crime, o requerimento para a busca e apreensão quando respondido de forma célere pode culminar na produção de uma prova importante para o esclarecimento do caso e para uma eventual condenação do suspeito.

Já nos mandados de prisão, a demora acarretaria dois problemas distintos. Em casos que envolvem criminosos conhecidos, a sua permanência na área do crime geraria sensação de impunidade e daria a impressão de que os órgãos de segurança pública não estariam atuando de forma adequada, desprestigiando o trabalho da Polícia e do Judiciário. A segunda questão diz respeito ao *timing* para o cumprimento da ordem de prisão, já que dificilmente os policiais conseguiriam manter um suspeito sob vigilância por muitos dias enquanto aguardam a decisão judicial.

Além disso sob o prisma da estratégia investigativa a ausência de decisão é um cenário ainda pior, ou seja, a não apreciação do pedido é tão ou mais grave do que seu indeferimento. Isto porque, nos casos de indeferimento, muitas vezes é possível alterar a linha de investigação ou até mesmo demandar outros tipos de diligência.

Existem problemas relacionados à ausência de regras ou padrões para as decisões, o que permite que, muitas vezes, fique a critério discricionário de cada juiz determinar quais são os elementos que autorizam ou não a realização da diligência investigativa. A percepção geral dos policiais se dá no sentido de que os critérios abaixo interferem bastante na decisão sobre concessão ou não dos pedidos: (a) tipo de crime considerado mais nocivo pelo juiz; (b) titularidade do magistrado (se plantonista ou titular); (c) repercussão do crime e/ou posição social das vítimas; (d) dificuldades de compreensão sobre as possibilidades reais de uma investigação; (e) prazo para o cumprimento das diligências.

É fundamental desenvolver estratégias para que a reserva de jurisdição não se torne um entrave para o andamento das investigações e que possibilite a realização de diligências investigativas que posam, efetivamente, servir como mecanismos para a produção de provas que auxiliem no processamento do caso. Uma primeira possibilidade para um melhor funcionamento desse fluxo pré-processual, também nos casos de homicídio, é a própria implementação do juiz de garantias. A existência de um juiz completamente dedicado às questões do inquérito policial poderia acelerar a apreciação das medidas cautelares, facilitando a construção do conjunto de evidências e culminando em uma investigação consubstanciada em um conjunto mais denso de elementos probatórios.

Com dois magistrados regendo a persecução penal, um primeiro, o de garantias, atuando na fase preliminar de investigação criminal, exercendo controle de legalidade e salvaguardando direitos individuais fundamentais e o segundo, que assumirá a instrução processual e julgará o feito, há considerável ganho em termos de atenção do Judiciário à fase investigativa. Trata-se de mecanismo de aprimoramento e de ganho em termos de celeridade e estreitamentos de relações entre delegados

e juízes no sistema de persecução criminal por meio de um “realinhamento constitucional dos papéis”⁴⁴ à luz do paradigma acusatório.

A existência de um juízo focado na fase pré-processual concorrerá para que magistrados se apropriem ainda mais sobre os procedimentos relativos às diligências investigativas que demandam autorização judicial e conheçam melhor o trabalho das polícias. Com isso, é possível esperar que a análise dos pedidos venha a ser acelerada e, tão ou mais importante, que a especialização desses magistrados possa induzir um ciclo virtuoso em que a fundamentação de suas decisões tenha caráter pedagógico, informando aos delegados de polícia quais os pedidos e argumentações são ou não acatados pelo juízo.

Ainda em relação a esse tema, é necessário o desenvolvimento de funcionalidades nos sistemas de gestão processual que comportem a fase pré-processual, tornando a tramitação dos pedidos totalmente eletrônica e dando maior controle de prazos para os magistrados e maiores informações sobre o resultado das demandas aos delegados solicitantes.

Para além do juiz de garantias e da implementação de sistema de acompanhamento de processo específico a essa fase processual, também é possível implementar as seguintes medidas objetivas:



- I. Priorizar a apreciação dos pedidos relacionados às diligências investigativas no curso do inquérito policial, sobretudo nos casos não regulamentados, como mandados de busca e apreensão, representação por prisão e requerimentos de quebra de sigilo bancário e fiscal. Ressalvados os casos de urgência ou de perigo de ineficácia da medida – quando a apreciação deverá ser tão imediata quanto possível, conforme determinação legal – é importante estabelecer prazos para análise e expedição do documento contendo a decisão acerca desses pedidos, sendo razoável a utilização, por analogia, do prazo de 5 dias estabelecido no art. 282, § 3º, do Código de Processo Penal;
- II. Assegurar a observância do prazo de 24 horas a partir do recebimento da representação para a prolação do despacho nos casos de pedidos de prisão temporária, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da Lei 7.960/1989.

Outra possibilidade processual que pode reduzir os problemas relacionados à fase investigativa é o incidente de produção antecipada da prova. Tal mecanismo jurídico, previsto nos artigos 156, 225 e 366 do CPP, permite jurisdicionarizar a atividade probatória ainda durante o curso do inquérito,

44 MACHADO, Leonardo Marcondes. Juiz das garantias: a nova gramática da Justiça criminal brasileira. Publicado em 21 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-21/academia-policia-juiz-garantias-gramatica-justica-criminal>

com plena observância do contraditório e do direito de defesa. O incidente só pode ser admitido quando houver relevância e imprescindibilidade do seu conteúdo e impossibilidade de sua repetição na fase processual.

O instrumento pode servir como uma forma de garantir que a ação penal que busca o esclarecimento de homicídios esteja fundamentada no maior número de elementos probatórios, impedindo que provas importantes sejam perdidas em razão do tempo decorrido. Em casos, por exemplo, em que a ação penal é suspensa pela ausência de comparecimento do réu à citação por edital e pela determinação da sua revelia (art. 366, CPP), a antecipação da produção da prova testemunhal que poderia ser perdida pelo decurso do tempo, e o consequente esquecimento dos detalhes do fato por parte das testemunhas, permite que a investigação penal seja concluída com elementos suficientes para o processamento futuro do réu, garantindo a efetividade da instrução criminal e respeitando todos os direitos à ampla defesa e ao contraditório.

Nesse sentido, em precedente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Ricardo Lewandowski assim se manifestou:

“De fato, não basta para justificar a inquirição de testemunhas a mera ação do tempo sobre a memória dos acontecimentos. Não obstante, se da conjugação das circunstâncias de fato restar demonstrado o risco concreto de ver-se obstada a futura obtenção de elementos de convicção, pode o magistrado, expondo as razões de seu convencimento, determinar a antecipação da prova.”⁴⁵

O incidente também pode ser especialmente importante no caso das provas periciais, na medida em que a maior parte das perícias do processo penal brasileiro são justamente marcadas pela impossibilidade da repetição, de modo que o instrumento poderia servir como uma forma de garantir o contraditório pleno às provas que sejam imprescindíveis para a investigação do caso.

4.1.2 Incidente de deslocamento de competência

Em 2004, a Constituição foi alterada e houve a inclusão do § 5º no artigo 109 que tem a seguinte redação:

Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados

45 STF-HC: 109728 SP, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 15/05/2012, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-109, 04-06-2012.

internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

Com essa alteração foi criado no ordenamento jurídico brasileiro um mecanismo processual denominado Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) que autoriza a atuação da Justiça Federal, mediante provocação do Procurador-Geral da República, mesmo em caso cuja competência originária fosse a justiça estadual. Por meio da Resolução STJ n. 6, de 16/02/2005, promoveu-se a inserção de tal incidente no rol dos feitos submetidos ao Tribunal Superior.

Conforme retomado pelo Acórdão mais recente sobre a matéria, referente ao IDC 21/RJ⁴⁶, julgado em 25/08/2021, a jurisprudência consagrou três pressupostos principais simultâneos para o acolhimento do Incidente de Deslocamento de Competência, a serem observados sob as diretrizes da excepcionalidade, necessidade, imprescindibilidade, razoabilidade e proporcionalidade da medida: (i) a constatação de grave violação efetiva e real de direitos humanos; (ii) a possibilidade de responsabilização internacional, decorrente do descumprimento de obrigações assumidas em tratados internacionais; e (iii) a evidência de que os órgãos do sistema estadual não mostram condições de seguir no desempenho da função de apuração, processamento e julgamento do caso com a devida isenção. Ou seja, trata-se de um instrumento restrito a situações excepcionálíssimas.

Desde a instituição desta possibilidade no Direito brasileiro, três casos foram acatados, o primeiro deles, o IDC 2, proposto pelo PGR em junho de 2009 e que versa sobre o homicídio do defensor de direitos humanos, vereador e advogado Manoel Bezerra de Mattos Neto, ocorrido em 24 de janeiro de 2009 no município de Pitimbu/PB. Segundo o relatório do acórdão, o homicídio teria ocorrido depois de Manoel Mattos “sofrer diversas ameaças, ao que tudo indica, em decorrência de sua persistente e conhecida atuação contra grupos de extermínio que, segundo consta, agem impunes há mais de uma década na divisa dos estados da Paraíba e de Pernambuco, entre os Municípios de Pedras de Fogo e Itambé, com suposta participação de particulares e autoridades estaduais”.

Manoel Mattos denunciou a prática de “cerca de duzentos homicídios, com características de execução sumária por ação desses grupos, ocorridos ao longo dos últimos dez anos”. O IDC versa tanto sobre a “federalização” do caso de homicídio do defensor de direitos humanos quanto das denúncias que ele fez em relação à atuação de grupos de extermínio. A PGR argumenta, em sua peça inicial, que o envolvimento de autoridades estaduais nas denúncias prejudica ou até mesmo inviabiliza uma investigação idônea, motivo pelo qual o deslocamento dos casos para a justiça federal deveria ser determinado. O IDC nº 2 foi deferido pelo STJ em 2010.

46 IDC 21/RJ, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/08/2021, DJe 31/08/2021.

Em 2013, foi interposto IDC 3, que demandou a federalização da apuração de crimes que indicam a suspeita de participação de grupos de extermínio formados por agentes públicos nos assassinatos de moradores de rua em Goiás. Dos 40 casos envolvidos no processo, foram federalizadas oito ações penais e inquéritos policiais referentes a crimes de homicídio, tortura e desaparecimentos forçados. Ainda, foi determinado que os casos que permaneceram na esfera estadual sejam tratados como prioritários. A decisão foi proferida em dezembro de 2014.

Em novembro de 2014 também foi aceito o IDC 5, que trata da federalização do caso que envolve o assassinato de Thiago Faria Soares, Promotor de Justiça do Estado de Pernambuco. Há suspeitas de que o caso possa estar inserido no contexto da atuação de grupos de extermínio no interior daquele Estado, havendo necessidade de apurar se o crime ocorreu em razão da atuação funcional da vítima.

A avaliação que se faz é de que, apesar da importância da novidade trazida pelo IDC, o instituto ainda é restrito a casos bastante pontuais, inclusive por receio de que a expansão do uso do procedimento poderia fomentar a quebra do pacto federativo e a interferência da Justiça Federal na esfera estadual⁴⁷. No caso de grande repercussão mais recente em que o incidente foi suscitado – o assassinato da vereadora do PSOL/RJ, Marielle Franco e de Anderson Gomes – a decisão judicial que julgou improcedente a mudança de competência reforçou que o IDC “permite à União a excepcional intervenção na esfera de atuação local, de uma forma menos drástica do que a intervenção prevista nos moldes do art. 34, visando ingressar supletivamente em casos que, eventualmente, pudessem trazer consequências danosas para o Brasil no cenário internacional, quando constatado o desrespeito a compromissos assumidos nessa seara⁴⁸”.

A partir do exposto, entende-se que, ainda que o incidente possa ser eventualmente utilizado como um mecanismo para a garantia do processamento e da punição de homicídios, este será apenas excepcionalmente uma alternativa. A forma como a jurisprudência vem delimitando o uso do IDC, apenas reforça a competência da Polícia Civil para a investigação dos homicídios no país como regra quase absoluta.

47 Desde que foi instituído, IDC foi suscitado apenas cinco vezes e admitido em três. Migalhas Publicado em: 13/01/2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/213631/desde-que-foi-instituido--idc-foi-suscitado-apenas-cinco-vezes-e-admitido-em-tres>.

48 IDC 24/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 27/05/2020, DJe 01/07/2020.

4.2 Aspectos de gestão e governança

Aprimorar a gestão processual e a governança do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal são movimentos importantes e comportam iniciativas que podem ser capitaneadas pelo Poder Judiciário. Na sequência serão apresentadas algumas sugestões e boas práticas, porém, antes, faz-se necessário retomar, ainda que brevemente, algumas noções gerais sobre o tema.

Nesse sentido, cabe recuperar brevemente aqui alguns conceitos elaborados pelo Tribunal de Contas da União (2020), que resumem a diferença entre essas duas categorias da seguinte forma: “enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora”. Desta forma, a governança seria função atinente ao estabelecimento de diretrizes e rumos, e a gestão função responsável pela sua persecução: “enquanto governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos”. Assim, os verbos atinentes à governança seriam avaliar, direcionar e monitorar, enquanto a gestão se ocuparia em planejar, executar e controlar.

4.2.1 Instâncias de governança interinstitucional do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal

A definição de instâncias e mecanismos de governança conjunta do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal é um tema a ser abordado de forma bastante cuidadosa não só porque envolve a própria independência entre os Poderes, mas, também, porque é importante esclarecer de pronto que modelar parcerias entre os atores que compõem o SJC não pode implicar alinhamentos interinstitucionais que limitem os princípios penais e processuais penais previstos na Constituição Federal.

A percepção do mau funcionamento do SJC, detalhada nas pesquisas de fluxo abordadas no capítulo 2 deste documento, e a necessidade de aprimorar sua governança foi uma das razões que originou a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp), criada em 2010 por iniciativa conjunta do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Ministério da Justiça (MJ).

A Enasp buscava justamente promover a articulação dos componentes do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal a partir da articulação de ações conjuntas de combate à violência

e, para tanto, desenvolveu uma série de reuniões e atividades similares focadas na identificação de problemas e construção coletiva de soluções.

Além da realização de ações concretas a partir da pactuação de metas específicas⁴⁹, a Enasp também produziu estudos e pesquisas, como a publicação “Meta 2: a impunidade como alvo – diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil” e criou bancos de dados como o inqueritômetro, disponível na página do CNMP.

Afora essas atividades definidas e realizadas conjuntamente, a Enasp teve como resultado fundamental a aproximação dos profissionais dos diversos componentes do Sistema, arena de profundos conflitos, que puderam conhecer melhor suas estruturas, problemas e dificuldades.

O distanciamento entre os diversos atores do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal, em especial entre policiais e promotores e juízes, é bastante ressaltado na literatura (KANT, 2013; VARGAS, 2014, SUXBERGER, 2013?) e a criação da Enasp foi considerada iniciativa bastante importante para reduzir a dissociação entre os atores da segurança pública e do sistema de justiça. Influenciado por essa experiência, o Ministério da Justiça passou, no âmbito do Programa Brasil Mais Seguro⁵⁰, a estimular a criação de Câmaras de Monitoramento que visavam dar celeridade aos inquéritos e processos referentes a crimes violentos. A ação era coordenada pela hoje extinta Secretaria de Reforma do Judiciário, que definia o mecanismo nos seguintes termos:

A Câmara de Monitoramento Local de Inquéritos e Processos Judiciais é um mecanismo de gestão integrada e de atuação em rede desenvolvido nos mesmos moldes das salas de situação, e dos Gabinetes de Gestão Integrada, no âmbito da Segurança Pública.

Constitui-se em um canal de diálogo e interação permanente entre o Sistema de Justiça Criminal e os órgãos de Segurança Pública atuantes no Estado, para acompanhamento de inquéritos e processos judiciais referentes a crimes violentos letais intencionais – CVLIs, discussão de estratégias de atuação, formulação de políticas públicas para dar celeridade aos feitos e avaliação da gestão do sistema.

A criação da Câmara de Monitoramento Local está prevista no escopo do Programa Brasil Mais Seguro como ação voltada ao aperfeiçoamento e efetividade do Sistema de Justiça, à

49 Como, por exemplo, a conclusão de inquéritos de homicídios instaurados há mais de três anos (o que implicou a realização de um levantamento nacional sobre este acervo), a pronúncia e o julgamento de inquéritos e ações penais distribuídos há mais de três anos e a capacitação conjunta de profissionais do sistema na persecução do crime de homicídio.

50 O Programa Brasil Mais Seguro tinha como foco a redução dos crimes violentos, especialmente os homicídios. Era desenvolvido de forma relativamente articulada por uma série de atores do Ministério da Justiça, sendo que a maioria das ações era executada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. A ação de integração do sistema de justiça, que comportava o estímulo à instalação das Câmaras era de responsabilidade da Secretaria de Reforma do Judiciário.

garantia de melhor fluxo de informações entre as instituições e à celeridade processual. A sua instalação e funcionamento é uma das atribuições do Estado pactuante. (Brasil, 2013, p. 14).

O modelo desenhado pelo Ministério da Justiça sugeria a composição mínima do mecanismo (um representante, ao menos, dos seguintes órgãos: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Judiciária, Departamento de Polícia Técnica, Governo do Estado e do próprio Ministério), bem como sua coordenação pelo Poder Judiciário, as informações básicas que deveriam constar de relatórios de acompanhamento a serem produzidos mensalmente e os princípios orientadores de seu funcionamento: atuação integrada e horizontal; redução da assimetria de informação; criação de um canal de diálogo entre os sistemas; deliberação por consenso.

A Câmara de Monitoramento buscou se constituir em um espaço privilegiado de diálogo e interação dos componentes do Sistema. Sua adoção foi fomentada pelo Ministério entre 2012 e 2015 como estratégia para aprofundar o conhecimento dos problemas do fluxo do Sistema e buscar a construção conjunta de soluções para os gargalos identificados. Mesmo após deixar de ser prioridade do Ministério, esse mecanismo seguiu sendo entendido como uma ação fundamental para articulação do Sistema, fazendo parte de políticas estaduais de segurança pública, especialmente as focadas na redução de homicídios.

Assim, em agosto de 2012 começou a funcionar a Câmara de Monitoramento de Inquéritos e Processos Judiciais de Alagoas, instância criada formalmente por ato do Presidente do Tribunal de Justiça e que, dentre outros resultados, possibilitou aumentar o número de inquéritos distribuídos e o número de processos sentenciados e auxiliou a redução do estoque dos processos de homicídios (SAPORI, 2015, p. 88 -93).

Definida por Saporì como uma "sala de situação para o acompanhamento dos inquéritos e processos judiciais referentes a crimes violentos letais e intencionais, com especial atenção aos crimes de homicídio, com o propósito de melhorar o fluxo de informações entre os sistemas de justiça criminal e de segurança pública", era composta por representantes da Secretaria de Estado de Segurança Pública, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar, bem como de representantes do Ministério da Justiça, além de contar com participações, a convite, de representantes do município e da OAB.

A Câmara era coordenada pelo representante do Tribunal de Justiça e se reunia periodicamente para tratar de assuntos "atinentes a investigação de homicídios, ao trabalho integrado entre as polícias estaduais, as dificuldades das varas do Tribunal do Juri, entre outros. Uma vez diagnosticado, procura-se o encaminhamento de ações para sua solução. Decisões são tomadas pela Câmara de Monitoramento e, nas reuniões posteriores, a efetiva implementação das soluções e cobrada." (Saporì, idem).

Além dos resultados relativos ao aumento da produtividade do SJC, o funcionamento da Câmara também possibilitou maior entrosamento entre os componentes do Sistema.

O mesmo Programa Brasil Mais Seguro foi responsável pela articulação da Câmara de Monitoramento de Homicídios no Rio Grande do Norte, que começou a funcionar em dezembro de 2013, e pela Câmara de Monitoramento de Inquéritos e Processos Judiciais de Homicídios de Sergipe, instalada em março de 2014. Assim como em Alagoas, estas Câmaras buscavam articular os atores do Sistema com vistas a acelerar a tramitação dos processos e, conseqüentemente, agilizar a resposta estatal dos casos de homicídios. Apesar deste foco, nos três Estados a Câmara proporcionou a identificação de gargalos que ultrapassavam a temática dos homicídios, uma vez que foram abordados, e na medida do possível, solucionados, problemas que impactavam o funcionamento do sistema como um todo, como, por exemplo, a produção das provas periciais e a recomposição dos efetivos policiais.

Essas iniciativas estimularam a criação de mecanismos semelhantes em outros Estados, como a Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios do Distrito Federal⁵¹ e o Projeto Tempo de Justiça do Ceará⁵². Ainda que sejam iniciativas com peculiaridades, ambas fazem parte do conjunto de estratégias adotadas pelos Estados com a finalidade de reduzir a ocorrência de crimes violentos, em especial homicídios, como o Pacto pela Vida do Distrito Federal e o Pacto por um Ceará Pacífico.

Em julho de 2015 foi lançado no Distrito Federal o Programa Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida, que tinha como uma de suas metas a redução dos crimes violentos letais intencionais, contemplando de forma específica a prevenção e redução das mortes violentas no Distrito Federal, particularmente, dos homicídios. Dentre as diversas ações previstas e inspirada nas experiências anteriormente mencionadas, foi proposta a criação de uma Câmara Técnica de Monitoramento de Homicídios (CTMH) que, por meio da articulação e cooperação interagências com foco na qualificação do procedimento investigatório e na agilização do processo criminal, buscava aprimorar o fluxo de trabalho do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Na proposta apresentada a Câmara seria composta pela Secretaria, pela Polícia Civil, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário e teria os seguintes objetivos:

- a. Aproximar os órgãos do Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal do DF envolvidos na investigação e processamento dos homicídios – Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social, Polícia Civil, Perícia Criminal, Ministério Público e Poder Judiciário;

51 Ver <http://radios.ebc.com.br/revista-brasilia/edicao/2015-05/camara-de-monitoramento-de-homicidios-do-df-vai-acelerar-tramitacao> e <https://jornaldebrasilia.com.br/brasilia/camara-de-monitoramento-de-homicidios-sera-criada-em-brasilia/>

52 Fontes: <http://www.mpce.mp.br/2016/11/11/comite-de-governanca-do-projeto-tempo-de-justica-e-lancado-como-parte-do-ceara-pacifico/>; <https://cearaagora.com.br/regimento-interno-do-programa-tempo-de-justica-e-assinado/>; <http://www.tjce.jus.br/noticias/judiciario-discute-projeto-tempo-de-justica-com-integrantes-do-ceara-pacifico/> e <http://www.mpce.mp.br/2016/04/08/comissao-sera-criada-para-gerenciar-a-implantacao-do-programa-tempo-de-justica-como-parte-do-pacto-por-um-ceara-pacifico/>

- b. Aprimorar o fluxo de investigação e processamento dos homicídios;
- c. Aferir e monitorar os resultados do sistema de segurança e persecução criminal com relação aos homicídios;
- d. Apresentar respostas rápidas para os casos definidos como emergenciais ou prioritários;
- e. Promover o intercâmbio e circulação das informações contidas nos inquéritos e processos entre os órgãos envolvidos.

A Câmara começou a funcionar em abril de 2015 e passou a funcionar mediante reuniões quinzenais coordenadas pela Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social. Durante o ano de 2015 a CTMH teve 10 encontros que seguiam geralmente uma mesma rotina, que tinha início com uma apresentação feita pelos Delegados de Polícia das Delegacias Circunscricionais acerca dos homicídios na sua área. Esta fala costumava conter informações sobre a quantidade de casos de homicídios no ano, passivo de inquéritos, casos esclarecidos e eventuais problemas identificados na relação com os demais componentes do sistema de segurança e justiça (seja na própria Polícia Civil, com a perícia, por exemplo, seja com o Ministério Público e o Judiciário em pautas relacionadas a pedidos de mandados de prisão, escutas etc.). Esta rotina e a novidade do espaço de interlocução periódica fez com que neste primeiro ano de funcionamento, o foco central dos debates da CTMH se relacionasse à fase de inquérito, ou seja, à investigação desenvolvida pela Polícia Civil.

Diversos temas foram abordados, dentre eles atrasos na produção da prova pericial, a necessidade de aprimoramento da unidade especializada em investigação de homicídios da Polícia Civil e de integração dos bancos de dados do sistema de segurança e justiça.

Ao final de 2015 a CTMH fez um workshop de encerramento de suas atividades no ano. Além de um balanço geral das atividades desenvolvidas, a Secretaria de Segurança apresentou estudos produzidos sobre homicídios ao longo dos anos, dentre eles uma pequena pesquisa de fluxo de justiça, produzida dentro dos limites técnicos do recorte temporal (casos do ano investigados, processados e julgados no mesmo ano) e da não integração dos sistemas de informação. A pesquisa apontou que a investigação de cerca de 25% dos casos já havia sido concluída com identificação de autoria e que, destes, o Ministério Público já havia oferecido denúncia em cerca de 86,5% dos casos, o que demonstrava um ótimo aproveitamento da investigação pelo Ministério Público.

Criado em 2017 no âmbito do Pacto por um Ceará Pacífico, o Programa Tempo de Justiça é uma parceria entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará. O Programa recebeu o prêmio CNMP em 2018, ficando em primeiro lugar na categoria redução da criminalidade, e visa aumentar a eficiência da investigação, do processo e do julgamento dos homicídios.

O Programa monitora os processos de crimes dolosos contra a vida com autoria esclarecida, ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2017, mediante reuniões periódicas com todos os órgãos para avaliação dos resultados e identificação de problemas, desde a fase de inquérito até o julgamento. Para auxiliar o funcionamento do Programa, foi desenvolvida uma ferramenta tecnológica que possibilita o monitoramento dos cumprimentos dos prazos processuais pelos atores do SJC. A ideia geral é que o ciclo de vida dos processos de homicídios se dê em até 400 dias, nos termos dos prazos previstos no Código de Processo Penal.

Os resultados iniciais do Programa foram apresentados por Taddeo et al. (2018) nos seguintes termos:

Nas 51 ações penais já concluídas, por crimes de homicídio ocorridos no ano de 2015 (antes da implantação do Tempo de Justiça), a média do tempo consumido desde o crime até o encerramento do processo foi de 612 dias. Nas 21 ações penais já concluídas, por crimes de homicídio ocorridos no ano de 2016 (durante o processo da implantação do Tempo de Justiça), a média do tempo consumido desde o crime até o encerramento do processo foi de 396 dias. Em 11 casos, a prestação jurisdicional ocorreu em menos de um ano. Nas 14 ações penais já concluídas, por crimes de homicídio ocorridos no ano de 2017 (após a implantação do Tempo de Justiça), a média do tempo consumido desde o crime até o encerramento do processo foi 242 dias. Em todos os casos, a prestação jurisdicional ocorreu em menos de 365 dias.

Na comparação entre 2015 e 2017 (antes e depois do Tempo de Justiça), o tempo médio nas investigações e processos das ações penais já concluídas foi reduzido em 370 dias (60,4%). Das 33 ações penais por homicídios ocorridos em janeiro de 2015, nenhuma delas foi encerrada em menos de um ano. Após 3 anos e 2 meses, apenas 8 já haviam sido encerradas e consumiram em média 698 dias. Das 16 ações penais por homicídios ocorridos em janeiro de 2016, nenhuma delas foi encerrada em menos de um ano. Após 2 anos e 2 meses, apenas 3 já haviam sido encerradas e consumiram em média 641 dias.

Das 20 ações penais por homicídios ocorridos em janeiro de 2017, 6 (30%) delas foram encerradas em menos de um ano e consumiram em média 277 dias. Na comparação entre janeiro de 2015 e janeiro de 2017, antes e depois do Tempo de Justiça, a quantidade de casos de homicídio investigados, processados e julgados em menos de um ano passou de zero para 6, e o tempo médio nas ações já encerradas foi reduzido em 421 dias (60,3%).

O tempo médio de duração das investigações e ações penais por homicídios ocorridos em janeiro de 2017, que estão sendo monitoradas pelo Tempo de Justiça e cujos processos

já foram encerrados, foi de aproximadamente 9 meses, que corresponde a menos de 10% do tempo médio de julgamento dos processos de homicídio no Brasil: 8,6 anos, conforme conclusão apresentada por Ribeiro et al (2014) e reforçado pelo Monitor da Violência (2017).

A lógica de qualquer sistema passa pela constatação de que sua eficiência depende não apenas da articulação entre seus elementos constituintes, mas também do adequado funcionamento de cada um destes elementos. Por isso, conforme Ribeiro et al (2014, p. 26), “a ineficiência de uma organização impacta todo o fluxo, por comprometer a etapa subsequente de processamento”. Neste sentido, a institucionalização desses espaços de governança torna possível, com algum esforço, superar os olhares exclusivamente intrainstitucionais e estabelecer estratégias de ação conjunta para aprimorar seu fluxo. Isso porque constituem um espaço não-hierárquico de coordenação que possibilita manter a autonomia dos componentes do sistema simultaneamente aprimorando aspectos de gestão relacionados à sua interdependência (COSTA, 2015, p. 610).

4.2.2 Boas práticas para a razoável duração do processo de homicídios

As normativas consolidadas de Corregedorias Gerais da Justiça podem servir como fonte para identificação de boas práticas judiciais que culminem na garantia à razoável duração do processo em casos de homicídios. Os exemplos a seguir apresentados foram considerados positivos na introdução de práticas de organização judiciária que podem significar um melhor cenário para a eficiência judicial nos casos de homicídios.

A Consolidação Normativa Judicial da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul⁵³ em seu art. 671 reforça o caráter urgente da avaliação judicial das medidas constritivas da liberdade solicitadas em sede de inquérito policial pela autoridade policial ou ministerial. Conforme já explicitado em tópico anterior, a celeridade da investigação de um caso de homicídio é elemento essencial para a garantia do seu devido processamento e condenação. A determinação do encaminhamento imediato à apreciação judicial enfatiza a importância da celeridade na decisão judicial de diligências investigativas requeridas pela Polícia Civil.

53 TJRS. Consolidação Normativa Judicial. Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2021/06/CNJCGJ_Provimento-010-2021.pdf



Art. 671 – Nos casos de pedidos de arquivamento, de oferecimento de denúncia e quando houver pedido de restrição a direito fundamental (busca e apreensão, pedidos de prisões, interceptação telefônica, quebra do sigilo fiscal e bancário, etc.), bem como nos casos de alegação de exceção de incompetência, de pedidos de restituição de coisas apreendidas, de sequestro dos bens imóveis, de especialização de hipoteca, de avaliação de insanidade mental do indiciado, de exumação para exame cadavérico, de realização de perícias e de devolução de fiança, os autos do inquérito serão imediatamente submetidos à apreciação judicial. (grifo nosso)

O mesmo documento, em seu art. 674, trata dos requerimentos de diligências periciais requisitadas pelo órgão ministerial, que devem ter sua adequação analisada pelo magistrado:



Art. 674 – Se os magistrados entenderem de deferir os requerimentos de diligências requeridas pelos promotores de justiça, deverão atentar para as seguintes situações peculiares:

I – para evitar a realização de diligências inúteis, deve haver verificação jurisdicional, por ocasião da conclusão do inquérito/processo, da real necessidade de perícia requisitada pela autoridade policial, comunicando-se, de imediato, a decisão tomada ao Departamento Médico Legal.

A Consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro⁵⁴ também possui dispositivo específico para determinar ao chefe da serventia com competência criminal que autos referentes a pedidos de medidas restritivas de liberdade e medidas cautelares deverão ser disponibilizadas ao juiz com urgência. O art. 271, inciso I, assim dispõe:



Art. 271. O Chefe da Serventia com competência criminal praticará, independentemente de despacho judicial, os seguintes atos ordinatórios:

I – disponibilizar ao juiz, com urgência, os autos e expedientes referentes a pedidos de medidas restritivas de liberdade e medidas cautelares não relacionadas a interceptações telefônicas.

54 TJRJ. Consolidação Normativa, Parte Judicial. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1042444/cncgj-judicial.pdf>

No mesmo documento, verifica-se a existência de um dispositivo específico para a organização dos processos do Tribunal do Júri, o que não foi identificado em nenhuma outra consolidação normativa consultada. O artigo 284 determina ao serventuário designado à Vara do Júri a necessidade de se manter atualizado o controle de processos de réus pronunciados, o que objetiva conferir maior celeridade à segunda e terceira fase processuais, agilizando os trâmites necessários até a devida marcação da plenária do Júri. Conforme se verá mais a frente, a organização dos processos por ordem cronológica é uma das possibilidades aventadas para a construção de critérios pré-estabelecidos para as pautas do Júri. Orientação normativa como essa identificada no caso da Justiça Estadual do Rio de Janeiro, seria bastante válida caso tal critério passasse a reger a organização das audiências em sessão plenária do Júri no país.



Art. 284. O serventuário do Tribunal do Júri deverá, independentemente de despacho judicial, manter atualizado o controle de processos de réus pronunciados, aguardando o cumprimento de mandado de prisão expedido, acautelando os autos em lugar seguro, reunidos em maços e postos em ordem cronológica segundo a data da decisão de pronúncia.

No caso das normativas do TJRS, um conjunto de artigos foi especificamente destinado à regulamentação do “Projeto Júri Agilizar”, instituído pela Corregedoria-Geral de Justiça, conforme determinado no art. 1.007 da Consolidação Normativa do estado, pela Portaria n. 07 do ano de 1989. Ao que consta, as disposições de tal Portaria ainda estão em vigência, em que pese não se tenha maiores informações sobre a continuidade efetiva das ações por elas determinadas. De todo modo, os dispositivos são a seguir apresentados por se tratar do único caso identificado em que a Corregedoria Estadual integrou a sua normativa, um projeto específico destinado à agilização do julgamento de processos do Tribunal do Júri.



Art. 1.015 – Durante o período de execução do “Projeto Júri Agilizar”, os Juízes com jurisdição das Comarcas/Varas declaradas em regime de exceção deverão organizar a pauta e os serviços, possibilitando o fiel cumprimento da “fase programar”.

Art. 1.016 – Ao Juiz Diretor do Foro caberá lotar servidores no Cartório da competência do Tribunal do Júri, viabilizando o cumprimento do objetivado no “Projeto”.

Art. 1.017 – O Juiz do regime de exceção poderá deslocar servidores da sua Vara/Comarca para auxiliar a cumprir sua jurisdição, dando ciência ao respectivo Diretor do Foro.

Art. 1.018 – A execução do “Projeto” compreende duas fases:

I – prioridade na jurisdição do Tribunal do Júri, através do Juiz titular:

- a. na impulsão dos processos;
- b. na designação de audiências;
- c. na ultimação das instruções, inclusive com a decretação das prisões processuais, para assegurar a aplicação da lei penal (CPP, art. 312, parte final);
- d. no diligenciar junto aos órgãos policiais da prisão dos réus foragidos;
- e. na organização da pauta de julgamento;

II – no desenvolvimento específico do regime de exceção.

Art. 1.022 – Durante o período do regime de exceção, nos meses destinados às reuniões ordinárias, deverá haver, no mínimo, 05 (cinco) sessões de julgamento semanais, presididas pelos Juízes titular e designado, alternadamente.

Art. 1.023 – Nos meses reservados às reuniões extraordinárias, predominará a atividade jurisdicional na instrução e preparação dos processos da competência do Tribunal do Júri.

Parágrafo único – O Juiz titular, em despacho fundamentado, poderá caracterizar como circunstância excepcional ao julgamento em reuniões extraordinárias o grande e invencível acúmulo de processos em andamento (art. 71 do COJE).

Ainda em relação à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no site institucional do órgão consta a existência de um projeto denominado “Remessa de Registro de Óbitos”⁵⁵, que se constitui por meio de uma parceria entre o Sindicato dos Registradores Públicos do Estado do RS (SINDIREGIS) e a Corregedoria-Geral da Justiça.

Em conjunto, tais entes elaboraram rotina para identificação de réus possivelmente falecidos e com processo criminal ativo. Assim, realiza-se o cruzamento dos nomes e dados identificadores de réus em processo criminal com a lista de registro de óbito. O resultado é remetido às respectivas unidades, que ficam encarregadas de buscar a certidão de óbito para posterior extinção da punibilidade, nos casos positivos. Segundo consta na informação disponibilizada, a rotina ainda ocorre de maneira manual, duas vezes por ano, mas há estudos e encaminhamentos para que se estabeleça a automatização da tarefa.

55 Projetos da Corregedoria-Geral da Justiça. TJRS. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/administracao/corregedoria-geral-da-justica/projetos/>

A iniciativa chama atenção por ser razoavelmente simples de ser implementada e possuir o potencial de filtrar uma quantidade importante de processos que não possuem mais condição para prosseguimento pela decorrência do óbito do réu. Conforme identificado por pesquisadores da área de estudos de fluxo e tempo no Sistema de Justiça Criminal, a medida também ocorre em outras Varas do país, de modo menos sistematizado, e pode surtir efeito prático importante para o arquivamento de tais feitos.

Ainda sobre esse tema, dos réus que vêm a falecer no decorrer do processo, outra possibilidade de incidência do Poder Judiciário a nível nacional, seria a criação de um sistema nacional, a ser desenvolvido e controlado pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, em que houvesse um cruzamento dos registros de óbitos e dos réus em processos criminais no país. Dessa forma, o procedimento poderia ser automatizado, garantindo, além de uma importante filtragem de processos criminais do país, a produção de estatísticas que possibilitariam compreender a dimensão do problema, ou seja, de como a própria ausência de uma resposta estatal adequada ao crime de homicídio pode acabar gerando homicídios por retaliação, vitimando ainda mais pessoas.

Uma segunda fonte de identificação de boas práticas no processamento de casos de homicídio são os materiais que vêm sendo produzidos pelo CNJ sobre o tema. Em 2019, foi publicado o livro “Gestão Processual no Tribunal do Júri⁵⁶”, elaborado pelo juiz de direito do TJDF Fabrício Castagna Lunardi, integrante do grupo de trabalho instituído pelo CNJ por meio da Portaria n. 36/2019 destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas a otimizar o julgamento das ações judiciais relacionadas a crimes dolosos contra a vida, pelo Tribunal do Júri.

A publicação busca apresentar os principais problemas e algumas possíveis soluções no nível da burocracia interna das Varas em relação à celeridade e eficiência dos processos que possuem rito do Júri. Entre os principais problemas identificados, estão:

- a. Ocorrência de muitas audiências de instrução por processo (ainda que o Código de Processo Penal (CPP) preveja, como regra, a audiência *una* de instrução e julgamento);
- b. Pauta muito longa de audiências de instrução, gerando excesso de prazo na tramitação da instrução;
- c. Poucos espaços na pauta para sessões plenárias de Júri;
- d. Pautas e sessões plenárias de Júri muito extensas;
- e. Congestionamento de processos nas fases de marcação de audiência de instrução e de designação da sessão plenária do Júri.

56 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Lunardi, Fabrício Castagna. Gestão Processual do Tribunal do Júri. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Gesta%CC%83o_processual_no_Tribunal_do_Ju%CC%81ri_02_07.pdf

A publicação também chama atenção para ações de interlocução que devem ocorrer entre os órgãos envolvidos na fase do Inquérito Policial, o que se aproxima muito da ideia de construir uma Câmara de Homicídios, tema que será abordado posteriormente. Sobre isso a publicação, recomenda que:

- a. A Vara faça um acompanhamento do quantitativo de inquéritos policiais a ela vinculados, ainda que haja a tramitação direta de inquéritos entre Polícia e Ministério Público;
- b. Que ocorram reuniões interinstitucionais, com representantes da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Ministério Público e da Defensoria Pública, a fim de que se passem diretrizes sobre o bom andamento da investigação inquisitorial, bem como para a correta produção da prova nessa fase (CNJ; LUNARDI, 2020, p. 21).

Já na fase processual, são apresentadas algumas possibilidades de mitigação dos principais problemas identificados, como o gargalo para as marcações de audiências de instrução e da sessão plenária do Júri. De modo geral, as sugestões vão no sentido da redução dos paradigmas de prazo e da cobrança dos prazos das partes que são impróprios, cujo descumprimento não causa ineficácia do ato, objetivando a ocorrência de uma única audiência de instrução, conforme disposto pelo art. 411, § 2º, do CPP. A publicação traz uma série de detalhes sobre como tal cenário poderia ser alcançado, trazendo passo a passo os procedimentos a serem implementados na rotina cartorária das Varas do Júri.

Uma das principais medidas delas diz respeito às intimações de testemunhas para o comparecimento na audiência de instrução. Sobretudo nos inquéritos antigos, sabe-se que ocorrem muitos casos de tentativas frustradas de intimações, seja porque o endereço da testemunha mudou, seja porque, mesmo intimada, ela não comparece ao feito designado. Assim, um procedimento possível seria a determinação anterior à primeira intimação para que a defesa e o Ministério Público atualizassem os endereços das vítimas e testemunhas a serem ouvidas, de modo que as tentativas de intimação já iniciassem em endereço atualizado.

A partir disso, propõe-se um cronograma de ações a serem realizadas pelos servidores da Vara visando criar uma rotina de verificação das intimações bem-sucedidas, promovendo um aviso aos intimados, por telefone, nas 24 horas que antecedem à audiência para que não se esqueçam da data aprazada. Entende-se que muitos não comparecem ao feito por esquecerem a data, de modo que a ação poderia mitigar o dano de ter que se reagendar a audiência em razão do não comparecimento de vítima ou testemunha.

Ao seguir tal cronograma, também seria possível se avaliar a maior necessidade do uso da condução coercitiva para a testemunha que, devidamente intimada, não compareceu ao feito. O procedimento poderia ser realizado no próprio dia da audiência, possibilitando sua realização, aproveitando que as demais testemunhas, além do réu, seu defensor e o representante do Ministério Público estariam presentes no local da audiência.

Conforme já indicado, outro procedimento possível para essa fase processual que não se encontra no Manual, mas que poderia ser bastante benéfico, é a verificação, no momento da intimação para a audiência de instrução, de que o réu do processo está vivo, de preferência por meio de um sistema eletrônico nacionalizado.

Ainda visando garantir a presença em audiência de todos os intimados, outro procedimento que causa entraves, atrasos e remarcações é a ausência do réu preso em razão das dificuldades envolvidas no deslocamento do réu por parte do sistema penitenciário. Sobre o tema, o Manual apresenta o exemplo do sistema eletrônico do Distrito Federal, o Siapen, por meio do qual são disponibilizadas vagas diárias de deslocamento de réu preso por parte do sistema penitenciário, a serem preenchidas pelas próprias Varas. Assim, tanto o sistema pode se organizar conforme seus recursos e possibilidades, como a Vara pode receber a garantia de que o réu será devidamente conduzido no dia e hora apazados. Ainda que o sistema seja restrito à realidade do Distrito Federal, a boa prática indica que um sistema nacional poderia cumprir essa tarefa, disponibilizando a informação sobre o local em que o preso se encontra (presídio e cela) e facilitando o deslocamento entre presídio e fórum.

Um terceiro ponto a respeito da presença em audiência diz respeito aos policiais intimados como testemunhas. Conforme o Manual da Gestão Processual do Tribunal do Júri, sugere-se um procedimento simples, mas bastante útil para mitigar o problema das pautas de audiências que envolvem policiais. Trata-se da organização, pela Vara, de uma lista de contatos telefônicos dos Batalhões e Delegacias da cidade, de modo que seja possível verificar a possibilidade do comparecimento do depoente em casos de folga do policial, sob a condição de um indicativo de que a folga seja garantida após a audiência.

Em verdade, a própria construção da pauta poderia ser realizada mediante contato direto com os Batalhões e Delegacias, evitando assim uma série de problemas de agenda e de remarcações de audiência que acabam por atrasar o trâmite processual. Nesse sentido, ganha destaque a determinação verificada no art. 306 da Consolidação Normativa da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará, conforme se vê a seguir:



Art. 306. Os Juízes, como gestores de suas unidades jurisdicionais, devem envidar esforços no sentido de entrar em entendimento com a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Civil, pessoalmente ou por via telefônica, a fim de planejar, de comum acordo, as datas mais desimpedidas e convenientes à apresentação de policiais militares, bombeiros militares e policiais civis, a fim de evitar a frustração da prática de atos processuais e o desperdício de tempo, recursos humanos e materiais.

O Manual ainda propõe:

- a. A elaboração de uma pauta especificada, com uma série de informações pré-definidas sobre o processo que ficariam disponibilizadas de modo sistematizado e organizado para as partes e para o próprio juiz, evitando que pedidos de vista sejam feitos apenas com o objetivo de confirmar informações de fácil consulta;
- b. A preferência para o uso de alegações finais orais pelas partes, além da prolação da decisão de pronúncia em audiência, também de modo oral, conforme prevê o art. 411, § 4º do CPP.

Finda a primeira fase do rito do Júri, algumas outras medidas podem ser tomadas de modo a conferir maior celeridade e eficiência aos procedimentos que culminarão na sessão plenária do Júri. Segundo o Manual, além do cronograma de intimações para todas as testemunhas – sejam imprescindíveis ou não – seguindo o mesmo padrão de controle das convocações da primeira fase do rito e do uso da condução coercitiva sempre que necessário, outra medida possível para evitar o adiamento seria a compreensão jurídica de que casos de testemunhas cuja intimação não logrou sucesso em razão de se tratar de um “endereço incorreto” poderiam não culminar no adiamento da sessão de plenária, uma vez que a informação correta para localização das testemunhas deveria ser repassada pelas partes na fase da preparação do processo para julgamento em plenário, conforme dispõe o art. 422 do CPP. O autor da publicação assim exemplifica:

Na fase do art. 422 do CPP, o Ministério Público apresenta, por petição, endereço da testemunha, para onde o oficial de justiça se dirige para cumprir o mandado; no entanto, ao chegar ao local, verifica que o intimando não residia no local, lavrando a respectiva certidão. Em razão disso, o Ministério Público, posteriormente à fase do art. 422 do CPP, é intimado e fornece novo endereço, mas já sem tempo hábil para o oficial de justiça fazer a diligência de intimação, de modo que este devolve o mandado sem cumprimento. Neste caso, como o novo endereço foi apresentado apenas posteriormente à fase do art. 422 do CPP (quando o Ministério Público foi

intimado para fornecer o endereço correto), não há causa para adiamento da sessão plenária. Entendimento contrário implicaria em adiamento de quase todas as sessões plenárias, haja vista que, se o endereço correto não for fornecido na fase do art. 422 do CPP, o prazo para os oficiais de justiça cumprirem o mandado de intimação fica sempre aquém do necessário. Por tudo isso é que o art. 461, “caput”, do CPP determina que, para gerar o adiamento, é necessário que o nome da testemunha e a “sua localização” sejam indicadas na fase do art. 422 do CPP, sob pena de não gerar adiamento da sessão do Júri (CNJ; LUNARDI, 2020, p. 56).

Por fim, o documento ainda elenca algumas ações mais a nível da gestão da informação, como:

- a. A criação de metas específicas para a própria Vara;
- b. A construção de estatísticas mensais com base em dados a respeito da quantidade de homicídios na cidade, de ações penais e Inquéritos que passam a tramitar na Vara;
- c. O controle da quantidade de pronúncias que estão sendo sentenciados para que seja possível realizar um planejamento com antecedência do número de sessões em plenária que deverão ser marcados;
- d. A produção de um *checklist de ações que precisam ser efetivadas pelos servidores do cartório no momento anterior ao Júri (pré-Júri), durante o Júri e no pós-Júri.*

Como já dito, a iniciativa da publicação do Manual ocorreu como uma ação própria do grupo de trabalho do CNJ que se destinava à elaboração de estudos e propostas voltadas a otimizar o julgamento das ações judiciais relacionadas a crimes dolosos contra a vida, pelo Tribunal do Júri. Além da produção do livro, outras duas ações compuseram o escopo de atuação desse grupo. Uma delas foi a edição da Recomendação N. 55/2019 pelo CNJ⁵⁷ que orienta aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais a adoção de procedimentos que objetivam otimizar o julgamento de crimes de competência do Tribunal do Júri. Dentre os dez artigos que compõem a recomendação, destacam-se os seguintes:

Art. 1º Recomendar aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais a implementação de Turmas e Câmaras especializadas para julgamento de processos de competência do Tribunal do Júri.



Parágrafo único. Os Tribunais de Justiça também deverão promover estudos para a criação e instalação de Varas privativas com competência exclusiva para o processamento e julgamento dos crimes de competência do Tribunal do Júri, especialmente considerando o binômio acervo e distribuição processual da respectiva unidade jurisdicional ou comarca.

57 CNJ. Recomendação Nº 55 de 08/10/2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3048>

Art. 4º Os tribunais também poderão promover medidas com a finalidade de desenvolvimento de sistema para intimação eletrônica, de forma simplificada, por e-mails ou aplicativo de conversações.

Art. 6º Recomendar aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais a implementação de medidas com a finalidade de garantir aos jurados, especialmente os sorteados para composição do Conselho de Sentença, transporte de retorno às suas residências após o fim dos julgamentos, seja por condução oficial ou meios alternativos (serviços de aplicativos, táxis, etc.).

Das três medidas recomendadas pela normativa, duas delas se coadunam com elementos apontados por pesquisas sobre o procedimento do Júri que foram retomadas no Capítulo 2 deste documento. Assim, tanto a intimação eletrônica ou ao menos sua confirmação pelo uso de e-mail ou aplicativos de conversa, como a garantia de transporte aos jurados escolhidos para compor o Conselho de Sentença são proposições que encontram respaldo nos problemas identificados por Almeida (2012). O autor identificou que a seleção dos jurados pelos servidores da Vara pesquisada levava em conta o critério da proximidade entre a residência do jurado e o local do julgamento, além da existência de ligações nos dias dos plenários para a confirmação de que os jurados iriam comparecer nas atividades designadas (ALMEIDA, 2012, p. 251).

A terceira ação do grupo de trabalho foi a construção de uma proposta de alteração legislativa para agilizar e dar maior efetividade aos julgamentos nas Varas do Júri⁵⁸. O texto traz sugestões para mudanças relativas ao conselho de sentença, que poderia ser formado com menos de 15 jurados, desde que havendo a concordância das partes. Além disso, em casos específicos como homicídios simples, a proposta prevê mudar a quantidade mínima de jurados que compõem o Conselho de Sentença de sete para cinco.

O que se observa, portanto, é que sobretudo a recomendação, acompanhada da publicação sobre a Gestão Processual do Tribunal do Júri são instrumentos recentes importantes na busca pela maior efetividade no processamento e condenação de homicídios. Importaria garantir, contudo, a devida distribuição e divulgação do livro, bem como verificar se a Recomendação já está em plena vigência entre os Tribunais dos estados e, caso esteja, quais são os primeiros resultados que decorrem das medidas.

Ainda no que se refere a boas práticas exercidas no âmbito do CNJ, vale destacar o programa atualmente em vigor do "Mês Nacional do Júri", regido pela Portaria CNJ n. 69/2017. A ideia decorre da orientação inicialmente estabelecida em 2014, para que juízes e Tribunais de Justiça promoves-

58 Tribunal do Júri: CNJ apresenta ao Legislativo propostas para desburocratizar julgamentos. CNJ. Publicado em: 19/02/2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunal-do-juri-cnj-apresenta-ao-legislativo-propostas-para-desburocratizar-julgamentos/>

sem, uma vez por ano, um mutirão para a realização da “Semana Nacional do Júri”, quando seriam priorizados o julgamento de processos incluídos nas metas da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), em vigor à época. A partir de 2016, com a promulgação da Recomendação n. 53/2016 do CNJ, o programa se transformou em um esforço mensal.

A última edição do programa foi realizada em novembro de 2019 e os resultados foram publicados no “Relatório Mês Nacional do Júri 2019”⁵⁹. Nessa edição, os tribunais foram orientados a dar preferência ao julgamento de processos de feminicídios, homicídios realizados por policiais, homicídios que possuem policial como vítima e crimes com recebimento da denúncia até 31/12/2015. Os dados apresentados indicam que, dos mais de 147 mil casos pendentes de julgamento no país, foram pautados 5.012 processos no Mês Nacional do Júri de 2019, correspondendo a 3,4% do estoque total e 16,4% do estoque com réus pronunciados. Desse total de processos pautados, em torno de 73% tiveram sessões em plenária realizadas durante o mês de novembro de 2019.

O Relatório ainda informa que foram realizadas mais sessões de Júri tendo policiais como vítimas (73 sessões) do que como réus (61 sessões). Nos processos de feminicídio com sessão designada, 84% tiveram sessão plenária efetivamente realizada (319 no total). No caso dos processos antigos, apenas 1.500 do total de 3.707 sessões designadas efetivamente ocorreram. Em relação às taxas de condenação, as sessões de processos de homicídios cometidos por policial produziram o menor percentual de condenação (34%), enquanto aquelas em que os policiais constaram como vítima, houve taxa de 50% de condenação. Entre os feminicídios, contudo, essa taxa chegou a 88% entre os réus julgados. Entre os crimes antigos, a taxa ficou em 57%.

Assim, o relatório aponta para uma maior dificuldade na realização das sessões de júri dos processos de crimes antigos, ao passo que os crimes que vitimizam mulher possuem maior probabilidade de condenação. Nos casos de feminicídio, também chamou a atenção o dado de que 76% das sessões realizadas tratavam de processos em que a vítima não possuía qualquer medida protetiva concedida anteriormente à data do crime. No plano mais geral dos dados do Mês Nacional do Júri, constatou-se uma média de condenação dos processos pautados de 61% a 67%, considerando o período entre 2016 e 2019, além de uma média de 74% de sessões efetivamente realizadas entre todas aquelas que foram pautadas.

O projeto se apresenta, portanto, como uma iniciativa bastante efetiva pelas altas taxas de condenação e realização de sessões plenárias que vêm alcançando desde o início da iniciativa em 2016. Por outro lado, chama a atenção o passivo de mais de 147 mil processos de competência do Júri que estavam pendentes em novembro de 2019, sejam processos com ou sem pronúncia, demonstrando que há ainda um longo caminho a ser percorrido até que se produza uma situação mais confortável em termos de celeridade e efetividade do processamento de homicídios no país.

59 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Estatístico: Mês Nacional do Júri 2019/ Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio-MesNacionalJuri2019.pdf>

4.2.3 Justiça Plena e Observatório Nacional: transparência nos casos de grande repercussão

Ainda nos aspectos relacionados à gestão e governança promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça, importa destacar a existência do programa “Justiça Plena”⁶⁰, criado pela articulação entre o Ministério da Justiça (MJ), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Advocacia- Geral da União (AGU), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Defensoria Pública da União e dos Estados e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). O programa foi pensado como mecanismo de melhoria ao acesso à justiça e, conforme afirma Vieira et al, mostrou-se como uma boa possibilidade de monitoramento das ações judiciais que suscitaram os casos levados ao sistema interamericano (2013, p. 25). A partir de 2010, quando surgiu, o programa buscou monitorar e aumentar a transparência de “casos de grande repercussão social”, resultando em uma publicização que auxilia no controle de eventuais ilegalidades e disputas de poder que circunscrevam o caso.

Em 2019, o CNJ, em parceria com o CNMP, lançou o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão⁶¹, que passou a englobar o escopo do Justiça Plena. As principais atribuições do Observatório são a promoção da integração institucional, a elaboração de estudos e a proposição de medidas concretas de aperfeiçoamento do sistema nacional de Justiça, nas vias extrajudicial e judicial, para enfrentar situações de alta complexidade, grande impacto e elevada repercussão social, econômica e ambiental. Por meio do Observatório, medidas de grande impacto social são monitoradas pelo Ministério Público, juízes e Tribunais, garantindo o efetivo cumprimento das medidas de reparação às vítimas.

Os casos atualmente acompanhados pelo Observatório são: proteção aos Povos Indígenas; pandemia pela Covid-19; desastres com barragens nos municípios; de Mariana e Brumadinho/MG; chacina no município de Unaí/MG; incêndio na Boate Kiss, no município de Santa Maria/RS; risco de desastre geológico em bairros do município de Maceió/AL; homicídios contra meninas no município de Fortaleza/CE; migrações e refúgios; desflorestamento da Amazônia Legal; não regularização fundiária na região do MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia); processos acompanhados por Cortes Internacionais ou Justiça Plena; excesso ou escassez de água e ausência de saneamento; obras públicas paralisadas.

Em relação ao tema deste trabalho, vale destacar o caso dos homicídios das meninas de 10 a 19 anos em Fortaleza, monitorado desde 2019. Segundo o último Relatório de Atividades apresentado pelo CNJ e CNMP, os homicídios desse grupo chegaram a somar um total de 31 vítimas em 2017, 56

60 CNJ. Justiça Plena. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/justica-plena/>

61 CNJ; CNP. Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/>

em 2018 e 40 em 2020 (CNJ; CNMP, 2020, p. 17) e em muitos casos são precedidas de vilipêndio ao corpo feminino, como raspagem dos cabelos e decepção dos seios e estupros. O relatório, contudo, não apresenta mais informações a respeito das investigações e processamento de tais homicídios.

4.2.4 Definição da pauta

Conforme foi possível perceber, as boas práticas e recomendações elencadas no que diz respeito aos procedimentos possíveis de serem realizados pelo Poder Judiciário como forma de otimizar os prazos e a eficiência dos processos do Tribunal do Júri não atacam um ponto em específico: a definição dos parâmetros para a priorização da marcação da sessão plenária do Júri, após a expedição da sentença de pronúncia e finda a primeira fase do rito processual. Legalmente, as únicas definições estabelecidas pelo Código de Processo Penal, constam nos artigos 428 e 429. O primeiro deles assim dispõe:

Art. 428. O desaforamento também poderá ser determinado, em razão do comprovado excesso de serviço, ouvidos o juiz presidente e a parte contrária, se o julgamento não puder ser realizado no prazo de 6 (seis) meses, contado do trânsito em julgado da decisão de pronúncia. (Redação dada pela Lei nº 11.689, de 2008)



§ 1º Para a contagem do prazo referido neste artigo, não se computará o tempo de adiamentos, diligências ou incidentes de interesse da defesa. (Incluído pela Lei nº 11.689, de 2008)

§ 2º Não havendo excesso de serviço ou existência de processos aguardando julgamento em quantidade que ultrapasse a possibilidade de apreciação pelo Tribunal do Júri, nas reuniões periódicas previstas para o exercício, o acusado poderá requerer ao Tribunal que determine a imediata realização do julgamento. (Incluído pela Lei nº 11.689, de 2008)

A invocação de tal dispositivo, contudo, raramente é bem-sucedida, seja porque o incidente de desaforamento poderá causar demora ainda maior no julgamento do processo, seja pelas inúmeras possibilidades que justifiquem a exceção disposta no § 1º do artigo. Já o art. 429, define que “salvo motivo relevante que autorize a alteração na ordem dos julgamentos” a preferência será sempre dos: I – acusados presos; II – dentre os acusados presos, aqueles que estiverem há mais tempo na prisão; III – em igualdade de condições, os precedentemente pronunciados. Ambos os dispositivos foram determinados pela Lei 11.689/2008, que visava possibilitar um trâmite mais eficiente do processo

judicial. Contudo, à parte da preferência do julgamento de processos de réus presos – que é uma realidade também para as ações criminais de rito ordinário – não há maiores definições legais para a ordenação da pauta das audiências do Júri.

Assim, na prática, para além dos mencionados critérios legais, o que ocorre é que a deliberação a respeito de quais processos já pronunciados terão preferência na realização do Júri se torna uma prerrogativa do magistrado e, em consequência, de seus servidores cartoriais. Mas por que esse ponto se torna relevante para a busca de maior efetividade na responsabilização dos autores de homicídios, tema do presente documento?

Uma primeira resposta diz respeito ao fato de que a organização da pauta seguindo critérios pré-estabelecidos poderia levar à diminuição de casos que são julgados quando já há condições para a extinção da punibilidade por prescrição da pena em concreto. Isso pode chegar a 30% dos casos que são levados ao Júri, conforme exposto no Capítulo 2 desse documento. O alto índice de condenações que perdem sua eficácia em razão da prescrição é um ponto recorrentemente aventado pelas pesquisas de fluxo como um entrave em relação ao qual o Poder Judiciário poderia incidir diretamente, conforme também já exposto.

Ademais, deve-se atentar para o fato de que a definição da agenda de julgamentos engloba simultaneamente o poder de julgar e o de não julgar. Ao definir quais processos irão para a sessão em plenária, o magistrado também está decidindo quais não serão julgados naquele momento, de modo que há uma dupla consequência para a forma como a pauta do Júri é definida em termos de efetividade do processamento dos casos de homicídio.

O tema do poder de definição das pautas, ainda é pouco explorado em relação ao Poder Judiciário como um todo, mas já possui uma certa maturação teórica no que diz respeito ao julgamento de processos do Supremo Tribunal Federal. Dimoulis e Lunardi (2012), por exemplo, chamam atenção para o tema, identificando que o regimento interno do STF não estabelece qualquer prazo vinculativo para a determinação da pauta. Outras pesquisas avançam na identificação das questões que tal imprevisibilidade pode causar em termos de celeridade e efetividade da prescrição jurisdicional (cf. ABRAMAVOY, 2012; BARBOSA, 2020; FALCÃO, OLIVEIRA, 2012).

Buscando concretizar quais seriam modelos possíveis para a determinação da ordem de julgamento dos processos, dois formatos são os mais comumente citados: (a) “modelo da fila de espera”, no qual o julgamento ocorre na exata ordem de chegada; (b) “modelo da loteria”, no qual a determinação seria puramente aleatória, mediante sorteio. Em nenhum dos dois casos, contudo, as complexidades inerentes à preferência de um em detrimento de outro processo são completamente sanadas. No caso “do modelo da fila de espera”, a inviabilidade se dá pela existência de casos mais urgentes e relevantes ou da sua própria complexidade que impõem a necessidade de encurtar ou alongar o tempo de processamento. Os mesmos problemas remanescem no “modelo da loteria”, no

qual sequer seria possível garantir a certeza do julgamento de todos os casos, uma vez que há uma contínua entrada de novos processos.

Nesse sentido, seria possível imaginar no modelo de “fila”, a inclusão de duas exceções. Primeiro, quando flexibilizar a ordem de chegada possa favorecer a celeridade processual global e, segundo, quando houver razões oriundas da urgência de certas categorias de processos ou da conveniência de julgar em conjunto processos que se relacionam entre si. Tal modelo poderia ser definido como um “modelo da fila flexibilizada”.

Evidente que, nos casos dos processos de casos de homicídios, existem outras questões a serem consideradas na definição desses critérios: são os casos com menor nível de complexidade aqueles a serem levados primeiro ao julgamento? Ou seriam os mais bem instruídos? Faria sentido priorizar o julgamento de réus que respondem ou responderam a mais de um processo de homicídio? Ou, ainda, trata-se de uma escolha aleatória, entendida como um procedimento meramente burocrático e que fica mais a cargo dos próprios servidores do cartório do que do próprio magistrado?

Assim, consolidado o entendimento de que a definição de um critério para as audiências em sessão de plenária seria uma possível ação para a melhoria da eficiência judicial nos casos de homicídios, também seria preciso avançar teoricamente para consolidar quais seriam esses critérios e qual seria a via normativa mais adequada para o seu estabelecimento no cenário das Varas da Justiça Estadual do país. Nestes termos, a experiência das Oficinas Judiciais no Poder Judiciário da Espanha é um importante exemplo de reformulação na gestão dos tribunais, na qual a organização da agenda das audiências, a partir de critérios pré-estabelecidos, fica a cargo de um profissional especialmente treinado para tal tarefa.

A reforma judiciária que implantou naquele país as novas secretarias judiciais, atribuiu ao chamado administrador judicial diversas funções administrativas e processuais que buscam permitir que os magistrados se concentrem principalmente na função jurisdicional e, por outro lado, possibilitem a especialização e padronização das funções administrativa e processual a serem desenvolvidas por parte de tais secretarias (GODOY, 2015). Além disso, uma das vertentes da reforma foi a ampliação da utilização de sistemas eletrônicos por parte do Poder Judiciário. Para alcançar estes objetivos, a reforma girou muito em torno do desenho das oficinas judiciais que passaram a ser estruturadas em três tipos de Unidades: Unidade Processual de Apoio Direto (UPAD), Unidade de Serviços Comuns Processuais (SCP) e Unidade Administrativas.

O que a experiência da Espanha significa, contudo, é apenas uma alternativa possível para o estabelecimento de critérios específicos para a determinação da ordem dos processos que serão pautados para o plenário no Júri.

Antes da proposição de quaisquer critérios, seria importante aprofundar a discussão sobre esse tema, levando em conta não apenas a efetividade da prestação jurisdicional na responsabili-

zação de autores de homicídios, mas, também – e fundamentalmente – o respeito aos direitos ao contraditório e à ampla defesa. No mesmo sentido, cabe avançar na discussão sobre até que ponto a atuação judicial pode/deve ser instrumentalizada também como um mecanismo de política criminal, de modo que indicadores que já são consenso na definição de prioridades no sistema de segurança pública também pudessem vir a ser utilizados para pautar a ordem de sessões na plenária do Júri. Trata-se de um conjunto de temas complexos e sensíveis, mas cuja discussão deve ser enfrentada, uma vez que a questão da definição da pauta no Júri vem sendo apontada como um dos problemas do fluxo de trabalho do SJC.

De modo geral, o que se busca sublinhar é menos a definição de quais seriam os critérios efetivos para que se ganhe em celeridade e eficiência no processamento dos casos de homicídios no país e mais a necessidade de que haja uma definição normatizada para a organização de tais pautas. A inexistência de tais critérios acaba produzindo cenários como aquele verificado pelo CNJ em 2019⁶², a partir de dados de processos entre 2015 e 2018, quando 52% das decisões não foram condenatórias, com preponderância de decisões pela extinção da punibilidade (32,4%). Dessas, 42% foram pela ocorrência de prescrição.

4.3 Homicídios no Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos

Já há alguns anos, o Brasil vem sendo processado e condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) por graves violações de direitos humanos relacionadas a casos de homicídios, alguns deles envolvendo agentes do Estado, principalmente policiais militares. As sentenças de alguns desses casos merecem destaque por determinarem a adoção de reparações consistentes em garantias de não repetição, com o fim de coibir a ocorrência de casos semelhantes. Serão a seguir apresentados alguns dos tópicos considerados mais relevantes para o debate da impunidade de homicídios e feminicídios no país, conferindo maior destaque para as recomendações exaradas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte IDH.

4.3.1 Caso Favela Nova Brasília

O caso Favela Nova Brasília se refere às falhas e à demora na investigação e responsabilização dos responsáveis pela suposta execução extrajudicial de 26 pessoas praticada por policiais da Polícia Civil do Rio de Janeiro entre 1994 e 1995. Além dos homicídios, o caso envolve, também,

62 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019.

acusações de tortura e violência sexual contra três mulheres, duas das quais com idade menor que 18 anos.

O caso foi denunciado à CIDH em 1995 e 1996 e, em outubro de 2011, a Comissão apresentou relatório de mérito contendo uma série de conclusões e recomendações ao Estado brasileiro, dentre as quais:

- a. Conduzir uma investigação exaustiva, imparcial e efetiva das violações descritas no Relatório de Mérito, em prazo razoável, por autoridades judiciais independentes da polícia, com vistas a determinar a verdade e punir os responsáveis;
- b. A investigação levará em conta os vínculos existentes entre as violações de direitos humanos descritas no Relatório e o padrão de uso excessivo da força letal por parte da polícia. Também considerará as possíveis omissões, atrasos, negligências e obstruções na justiça provocadas por agentes do Estado;
- c. Eliminar imediatamente a prática de registrar automaticamente as mortes provocadas pela polícia como “resistência à prisão”;
- d. Erradicar a impunidade da violência policial em geral (...);
- e. Estabelecer sistemas de controle e prestação de contas internos e externos para tornar efetivo o dever de investigar, com uma perspectiva de gênero e étnico-racial, todos os casos em que os agentes da ordem utilizam a força letal e/ou a violência sexual (...);
- f. Emplementar planos para modernizar e profissionalizar as forças policiais, assegurando a responsabilização por abusos do passado, mediante a expulsão de conhecidos perpetradores dos órgãos de segurança do Estado (...);
- g. Capacitar adequadamente o pessoal policial sobre como tratar de maneira efetiva e eficiente as pessoas oriundas dos setores mais vulneráveis da sociedade (...);
- h. Regulamentar legalmente, tanto no aspecto formal como no material, os procedimentos policiais que envolvam uso legítimo da força (...).⁶³

Em 2015, a Comissão submeteu o caso à jurisdição da Corte IDH, “diante da necessidade de obtenção de justiça” em relação os fatos e as violações de direitos humanos descritos no relatório

63 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf

de mérito por entender que o Estado brasileiro não havia avançado de maneira concreta no cumprimento das recomendações. A solicitação da Comissão foi para que a Corte declarasse a responsabilidade internacional do Brasil pelas violações constantes no relatório, e que condenasse o Estado a reparar os danos causados.

Especificamente sobre a eliminação do registro de “resistência à prisão” solicitada pela Comissão, os representantes das vítimas requereram também a substituição das expressões “auto de resistência” e “resistência seguida de morte” por “homicídio decorrente de intervenção policial” ou “lesão corporal decorrente de intervenção policial”. Além disso, sublinharam a necessária designação da Delegacia de Homicídios para a investigação de casos que decorram de uma intervenção policial, acompanhada da prioridade no exame pericial de armas apreendidas e a vinculação dos índices de letalidade policial às metas e indicadores do sistema de segurança pública.

Em 2017 a Corte IDH condenou o Brasil a diversas ações, algumas relativas exclusivamente ao caso avaliado e à reparação das vítimas e outras, a seguir apresentadas, pertinentes a todas as mortes decorrentes de intervenção policial:

- a. Publicação anual de um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia de todos os estados do país, o qual também deve apresentar informações sobre as investigações realizadas em cada incidente que resulte no óbito de um civil ou de um policial;
- b. Estabelecimento de normativa para que, nos fatos em que há suspeita de morte, tortura ou violência sexual decorrente de intervenção policial, a investigação seja delegada a um órgão independente e diferente da força envolvida no crime;
- c. Adoção de medidas que permitam às vítimas de delitos cometidos pelas forças policiais acompanhar de maneira formal e efetiva a investigação dos fatos;
- d. Uniformização da expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações, abolindo-se o conceito de “resistência”.

Para acompanhar o cumprimento de tais medidas, em agosto de 2021⁶⁴, a Corte IDH realizou audiência pública com a participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que apresentou relatório referente a cinco pontos ainda pendentes de solução. O foco da audiência era a avaliação a respeito dos pontos (a) e (d) expostos acima. Em relação ao primeiro, segundo a análise do CNJ, apesar do

64 CNJ. Caso Favela Nova Brasília: CNJ apresenta à Corte IDH balanço sobre cumprimento de sentença. Publicado em: 23/08/2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf>

estado do Rio de Janeiro divulgar informações sobre letalidade policial, não há dados sistematizados sobre as investigações. Além disso, no caso da União, o SINESP, gerido pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, não apresenta em sua base de dados os homicídios decorrentes de intervenção policial, nem tampouco informação a respeito dos policiais mortos durante as operações.

Sobre o ponto que determina a investigação independente dos homicídios (ponto (b) elencado acima), o CNJ apontou avanços com a adoção das Resoluções n. 49/2014, que afere o uso do Protocolo de Istambul e o Protocolo Brasileiro de Perícia Forense em casos de crimes de tortura, e n. 213/2015 que instituiu as audiências de custódia como mecanismo de controle judicial. Contudo, o Conselho ressaltou que o Poder Judiciário não possui a atribuição para investigar fatos supostamente criminosos, de modo que caberia ao Conselho Nacional do Ministério Público articular com as polícias o devido cumprimento da medida.

4.3.2 Caso Barbosa de Souza

O caso Barbosa vs. Brasil foi apresentado à CIDH em março de 2000 e versa sobre violações praticadas pelo Estado brasileiro em relação a Márcia Barbosa de Souza, mulher cujo assassinato foi atribuído pela investigação policial a um deputado estadual, então amante da vítima. O fato ocorreu em junho de 1998 e desde então a causa ainda não foi julgada. Em julho de 2007, a Comissão admitiu a petição e em fevereiro de 2019, emitiu relatório de mérito⁶⁵, submetendo o caso à apreciação da Corte IDH. O caso já foi submetido à jurisdição de CIDH, mas está pendente de publicação até o presente momento.

Nessa avaliação, a Comissão concluiu que a morte de Márcia Barbosa e as alegadas violações de direito estão ligadas a um contexto estrutural de violência contra a mulher e de uma ineficácia do sistema judicial que gera um clima de impunidade. As recomendações foram no sentido de:

- a. Avançar na aplicação efetiva da Lei Maria da Penha e de outras políticas que permitam combater a violência de gênero;
- b. Adequar o quadro normativo para assegurar que não haja impunidade de altos funcionários do Estado, incluindo a imunidade parlamentar;
- c. Investigar os fatos denunciados e identificar os responsáveis pelos atrasos injustificados;
- d. Oferecer atendimento médico e psicológico aos familiares da vítima e valores a título de indenização.

65 CIDH, Relatório Nº 10/19, caso 12.263. Mérito. Márcia Barbosa de Souza e Familiares familiares. Brasil. 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2019/3.%20BR%2012.263%20Barbosa.PDF>

Vale destacar que o caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil foi o primeiro caso de violência doméstica a ser aceito no âmbito da CIDH, importando em um marco na admissão do tema como prioridade para a Comissão. Apesar de não ter sido submetido à Corte, a CIDH emitiu o Relatório n. 54/01 com conclusões e recomendações direcionados ao Estado, o qual serviu de impulso para a promulgação da Lei 11.340/2006, a Lei Maria da Penha.

4.3.3 Caso José Airton Honorato vs. Brasil

O caso mais recente foi apresentado à Corte IDH em maio de 2021 e se refere à responsabilidade internacional do Brasil pelos atos que culminaram na morte de doze pessoas, dentre elas, José Airton Honorato. Os fatos ocorreram em março de 2002, durante a realização da Operação Castelhinho, organizada pela Polícia Militar contra o Primeiro Comando da Capital (PCC). A operação foi organizada pelo Grupo de Repressão e Análise aos Delitos de Intolerância (GRADI), criado em setembro de 2001 e denunciado por diversas práticas ilegais, como o recrutamento de presos condenados por meio de promessas de proteção e de soltura antecipada para que atuassem como informantes em organizações criminosas.

Nesse contexto, a Polícia Militar do estado de São Paulo organizou uma emboscada na qual supostos integrantes do PCC foram surpreendidos em um tiroteio envolvendo mais de 100 policiais, sem a presença de testemunhas. Um policial foi ferido com lesões leves e houve doze vítimas fatais. Em seu relatório de mérito, a CIDH analisou que, dentre outras ausências, o Estado não cumpriu com as obrigações impostas como as regras aplicáveis sobre o ônus da prova, sobre a capacitação dos policiais que participaram da operação conforme os parâmetros exigidos pelo direito internacional e os indícios que apontam para o uso desproporcional da força.

Como recomendação para além do caso concreto, a CIDH concluiu que o Estado

“deve adotar todas as medidas jurídicas, administrativas e de outra índole necessárias para evitar que voltem a ocorrer fatos semelhantes no futuro; em especial, o Estado deve contar com um arcabouço jurídico sobre o uso da força que seja compatível com os parâmetros apresentados no relatório. Ademais, deve contar com programas permanentes de educação em matéria de direitos humanos para os membros da Polícia Nacional, e, também, com capacitação e treinamento periódicos em todos os níveis hierárquicos, com especial ênfase no uso legítimo da força”⁶⁶.

66 OEA. A CIDH apresenta caso sobre o Brasil perante a Corte Interamericana. Publicado em: 09/06/2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/146.asp>

Vale destacar que o caso foi submetido à jurisdição da Corte IDH e está pendente de publicação.

Em síntese, portanto, em resposta aos casos de violência policial, as recomendações da CIDH orientam a publicação anual de um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia de todos os estados do país, o estabelecimento de normativa para que a investigação de casos de mortalidade violenta seja conduzida por órgão independente da força envolvida no crime, a abolição do conceito de resistência e sua substituição por "homicídio decorrente de intervenção policial", a consolidação de um arcabouço jurídico sobre o uso da força e a construção de programas permanentes de educação em matéria de direitos humanos para os membros da polícia.

Em relação às recomendações para as políticas de enfrentamento à violência de gênero, a CIDH indicou o avanço na aplicação efetiva da Lei Maria da Penha e de outras políticas que permitam combater esse tipo de violência, a investigação dos fatos denunciados e a identificação dos responsáveis pelos atrasos injustificados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.
- ADORNO, Sérgio. **Cidadania e administração da Justiça Criminal. O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: ANPOCS/Ipea/Hucitec, 1994, pp. 304-327.
- _____. **Crime, justiça penal e desigualdade jurídica. Os crimes que se contam no Tribunal do Júri**. Revista da usp, v. 21, 1994, pp. 135-151.
- _____. **Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. Cadernos Adenauer IX, nº 04 – Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.
- ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. **Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, 2010, pp. 51-84.
- _____. **A justiça no tempo, o tempo da justiça. Tempo social**, v. 19, n. 2, 2007, pp. 131-155.
- ALCADIPANI, Rafael; PACHECO, Dennis; BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de. **Making Black Lives don't Matter via Organizational Strategies to Avoid the Racial Debate: The Military Police in Brazil. Gender, Work & Organization**, 2021.
- BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Decidindo (não) decidir: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo de julgamento do STF**. Dissertação (Mestrado em Direito), USP, São Paulo, 2020.
- BARCELOS, Daniel; VIDAL, Luciano. **Métodos de investigação/técnicas de entrevista e interrogatório**. Editora Chiado, 2017.
- BARREIRA, César. **Crueldade: a face inesperada da violência difusa. Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 55–74, 2015.
- BARROS, Betina Warmling. **A coerência da crueldade: os significados da violência extrema para os envolvidos no tráfico de drogas no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), UFRGS, Porto Alegre, 2020.

- BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sayonara Naider Bonfim (Orgs). **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2020**. São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2021.
- BICUDO, Hélio. **Meu depoimento sobre o Esquadrão da morte**. Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1976.
- BIDERMAN, Ciro et alii. **Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo**. Journal of Quantitative Criminology, 2018.
- BORGES, Doriam et al. **Mortes violentas no Brasil: uma análise do fluxo de informações**. Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.
- BRAGA, A. A.; TURCHAN, B.; BARAO, L. **The influence of investigative resources on homicide clearances**. Journal of Quantitative Criminology, vol. 35, nº 2, p. 337-364, 2019.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri/ Conselho Nacional de Justiça** – Brasília: CNJ, 2019.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Estatístico: Mês Nacional do Júri 2019/ Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio-MesNacionalJuri2019.pdf>
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Lunardi, Fabrício Castagna. **Gestão Processual do Tribunal do Júri**. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Gesta%CC%83o_processual_no_Tribunal_do_Ju%CC%81ri_02_07.pdf
- BRASIL; Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Diretrizes Nacionais Feminicídio - Investigar, Processar e Julgar**. Brasília, 2016.
- BUENO, Samira. **Letalidade na ação policial: os desafios para a consolidação de uma agenda de políticas públicas no Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Gestão Social) FGV, São Paulo, 2015.
- _____. **Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), FGV, São Paulo, 2018.

BULGARELLI, Lucas; FONTGALAND, Arthur; MOTA, Juliana; PACHECO, Dennis; WOLF, Leona. **LGBTfobia no Brasil: barreiras para o reconhecimento institucional da criminalização**. São Paulo. All Out e Instituto Matizes. 2021.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

_____. **Mensurando a Impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro**. In: 3er. Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades, 2006, UNICAMP. 3er. Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades, 2006.

_____. **Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: Problemas de Confiabilidade e Validade**. In: Cerqueira, D. Lemgruber, J. e Musumeci, L (orgs.), Fórum de Debates – Criminalidade, Violência e Segurança Pública: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Rio de Janeiro, IPEA/CeSECUCAM, 2000.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. **Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro**. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. UFRJ, 2009.

CASTRO, M. M. P. **Vidas sem valor: um estudo sobre os homicídios de crianças e adolescentes e a atuação das instituições de segurança e justiça**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da violência, 2021**. IPEA; FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/atlas-da-violencia/>

CHETTIAR, Inimai M. **The Many Causes of America's Decline in Crime**. The Atlantic, 2015.

CHEVIGNY, Paul. **Control of Police Misconduct in Americas**. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph S.; GOLDING, Heather A. Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State 45. Johns Hopkins University Press, 2003.

_____. **Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina**,

Criminal Law Forum, 1(3), 389-425, 1991.

CNJ. **Recomendação Nº 55 de 08/10/2019**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3048_

CNJ. **Supervisão de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos Gomes Lund e outros vs Brasil e Herzog e outros vs. Brasil**: sumário executivo/Conselho Nacional de Justiça; Coordenadores Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi, Isabel Penido de Campos Machado e Valter Shuenquener de Araújo. Brasília: CNJ, 2021.

CNJ; CNMP. **Relatório de Atividades. Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Portaria Conjunta N. 1/2019 CNJ e CNMP, 2020**. Disponível em: https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/wp-content/uploads/2020/11/3Relato%CC%81rio-de-Atividades-Observato%CC%81rio-Nacional_2020-1-2.pdf

COBRA, Coriolano Nogueira. **Manual de Investigação policial**. São Paulo, Saraiva, 1983.

COELHO, Edmundo Campos. **A criminalidade urbana violenta**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 2, 1988, pp. 145-83.

_____. **A Oficina do Diabo e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri**. Brasília: CNJ, 2019. p. 18.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Prêmio CNMP 2018: projetos premiados. – Brasília: CNMP, 2018**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2018/11-09_v05_CNMP_cartilha_8.pdf

COSTA, Arthur Trindade M. **A (in)efetividade da justiça criminal brasileira Uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal**. In: Civitas, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 11-26, jan.-mar. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.17088>

CRISP. **Padrões de Homicídio, Tempo do Processo e Condenação no Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte, *no prelo*.

Datafolha aponta que 51% dos brasileiros têm medo da polícia e 47% confiam nos policiais. G1. Publicado em: 11/04/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/>

noticia/2019/04/11/datafolha-aponta-que-51percent-dos-brasileiros-tem-medo-da-policia-e-47percent-confiam-nos-policiais.ghtml

DIAS ANTONIO, Mariana. **O sensacionalismo do jornal Última Hora - RJ Sinais e ícones do Esquadrão da Morte (1968-1969)**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Reina Gasparetto. **Definição da Pauta no Supremo Tribunal Federal e (auto)criação do processo objetivo**. Anais do XVII Congresso Nacional do CONEPDI, Brasília-DF, 2008.

DOWDNEY, Luke. **Crianças no tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Sete letras, 2003.

DUFFE, D. Explaining Criminal Justice: **Community Theory and Criminal Justice Reform**. In: BERNARD, T. J.; ENGEL, R. S. Conceptualizing Criminal Justice Theory. Justice Quarterly, v. 18, n. 1, mar. 1980 pp. 1-30.

DURAN-MARTINEZ, Angelica. **To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence**. Journal of Conflict Resolution, p. 1-27, 2015.

ELIOPULOS, Louis N. **Death Investigator's Handbook**. Paladian Press Book. Boulder, 1993.

FALCÃO, Joaquim; OLVEIRA, Fabiana Luci. **O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a Supremo protagonista?** Lua Nova, São Paulo, 87: pp. 429-469, 2012.

FELTRAN, Gabriel. **Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo**. Cad. CRH 23, 59, 2010.

FERREIRA, Luiz Carlos. **O Esquadrão da Morte**. São Paulo, 1971.

FERREIRA, S. P.; LIMA, R. S.; BESSA, V. **Criminalidade violenta e homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes**. In: SILVA FILHO, T. J.; DURANTE, M. O. (Ed.). Homicídios: políticas de prevenção e controle. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 11-20. (Coleção Segurança com Cidadania. Volume 3). p. 11-20.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Análise dos inquéritos de homicídios ocorridos no ano de 2010 em Cuiabá e Várzea Grande.** São Paulo, 2013.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014.** São Paulo: FBSP, 2014.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 a 2017.** São Paulo: FBSP, 2018a.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017.** São Paulo: FBSP, 2017.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021.** São Paulo: FBSP, 2021.

_____. **Diagnóstico das condições de atuação e das consequências da ação Policial.** Projeto Pensando o Direito. Ministério da Justiça; IPEA. Relatório final, 2016.

_____. **Doutrina local para investigação de Homicídios.** Projeto Ceará Pacífico, São Paulo, 2018b.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DECODE. **Política e fé entre os policiais militares, civis e federais do Brasil.** Fórum Brasileiro de Segurança Pública: São Paulo, 2020.

GASTALDI, Alexandre Bogas Fraga, et al (orgs). **Observatório de Mortes Violentas de LGBTI+ no Brasil - 2020: Relatório da Acontece Arte e Política LGBTI+ e Grupo Gay da Bahia.** 1. ed. – Florianópolis: Editora Acontece Arte e Política LGBTI+, 2021.

GEBERTH, Vernon J. **Checklist and field guide – Practical homicide investigation.** CRC Press. Boca Raton, 1997

_____. **Practical homicide investigation. Tactics, Procedures and Forensic Tecnics.** CRC Press. Boca Raton, 1996.

GODOY, Daniel Polignano. **Aspectos relevantes sobre a organização do Poder Judiciário Espanhol: seleção e formação de magistrados, a reforma da secretaria judicial e a figura do secretário judicial.** Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça. V. 1, n. 2, p. 85-105. Dez. 2015.

GOMES, Izabel Solyszko. **Femicídios: um longo debate.** Revista Estudos Feministas. vol.26 no.2 Florianópolis, 2018.

- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina Cristoph. **Sintonia e amizade entre patrões e donos de morro: Perspectivas comparativas entre o comércio varejista de drogas em São Paulo e no Rio de Janeiro**. Tempo social, v. 29 (2), 2017.
- INNES, Martin. Investigating Murder: **Detective Work and the Police Response to Criminal Homicide**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- INSTITUTO SOU DA PAZ. **Análise da violência armada no Brasil de 2012 a 2019 a partir dos dados da saúde. 2021**. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/mobilizar/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/advocacy/controle-de-armas/?show=documentos#4977>
- _____. **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios**. Edição 2019. 2020. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/controle-de-homicidios/?show=documentos#3162>
- IZIQUE, Claudia. **Impunidade e Violência**, Revista Pesquisa – Fapesp, edição impressa 88, 2003.
- IZUMINO, Wânia P. **Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução de conflitos de gênero**. São Paulo. Annablume/FAPESP, 1998.
- JOZINO, Josmar. **Dez maiores chacinas de SP tiveram participação de PMs**. Ponte Jornalismo, 2018. Disponível em: <https://ponte.org/dez-maiores-chacinas-de-sp-tiveram-participacao-de-pms/>
- KANT DE LIMA, Roberto. **Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, ANPOCS, 4 (10), p. 65-84, 1989.
- _____. **Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 6, nº 3. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7436>
- LACAVA, Luiza Veronese. **O papel do município na promoção da segurança cidadã: possíveis lições de Medellín**. Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies, v. 19, n. 38, p. 288-312, jul./dez. 2020.

- LADEIRA, R. M.; GUIMARÃES, M. D. C. **Análise da concordância da codificação de causa básica de óbito por acidentes de trânsito**, Revista de Saúde Pública, v. 32, pp. 133-137, 1998.
- LAURENTI, R.; MELLO JORGE, M. H. P. **O atestado de óbito**. 2a. ed. São Paulo: Centro Brasileiro de Classificação de Doenças (CBCD), 1987.
- LIMA, Renato Sérgio de. **Conflitos Sociais e Criminalidade Urbana: Uma Análise dos Homicídios Cometidos no Município de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Sicurezza, 2002.
- LIMA; Renato Sérgio de; BUENO, Samira; ALCADIPANI, Rafael. **Evolução das mortes violentas intencionais no Brasil**. In.: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021, pp. 21-35. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/1-evolucao-das-mortes-violentas-intencionais-no-brasil.pdf>
- LOBO, Michel. **"Nem Todo Morto é Vítima": Práticas e Negociações Jurídico-Policiais na Administração de Homicídios Dolosos**. Tese (Doutorado em Sociologia), UERJ, Rio de Janeiro, 2018.
- LOCHE, Adriana. **A letalidade de ação policial: parâmetros para análise**. TOMO, Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (UFSE), São Cristóvão-SE, n. 17 jul./dez., 2010.
- MACHADO, Leonardo Marcondes. **Juiz das garantias: a nova gramática da Justiça criminal brasileira**. Publicado em: 21/01/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-21/academia-policiajuiz-garantias-gramatica-/justica-criminal/>
- MACHADO, B. A.; PORTO, M. S. G. **Violência e justiça criminal na área metropolitana de Brasília: dinâmicas organizacionais e representações sociais**. Tempo Social, vol. 28, nº 3, p. 217-242, 2016.
- MARQUES, David. **O negócio das chacinas: sentidos de justiça, privatização da segurança e corrupção policial em São Paulo, no prelo**.
- MARTINS, José de Souza. **Linchamentos: a Justiça Popular no Brasil**. São Paulo: Ed. Contexto, 2015.

- MELLO JORGE, M. C. P. **Situação atual das estatísticas oficiais relativas à mortalidade por causas externas**. Rev. Saúde Pública, v. 24, pp. 217-23, 1990.
- MINGARDI, Guaracy. **Metodologia padronizada de investigação criminal nacional. Relatório para a SENASP**. Brasília, 2010.
- _____. **Pesquisa para a construção de um Índice de Eficácia da Justiça Criminal**. DIREITO GV. São Paulo, 2012.
- _____. **Os Matadores da Periferia Paulistana - Revista do Ilanud (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente)**. São Paulo, 1997.
- _____. **Polícia Investigativa**. In Política de segurança: os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- _____. **Tiros na Noite**. Jornal o Estado de São Paulo. 02 de novembro de 2012.
- _____. **O Estado e o Crime Organizado**. São Paulo: IBCCrim, 1998.
- MINGARDI, Guaracy e FIGUEIREDO, Isabel. **A Investigação de Homicídios: Construção de um Modelo**. In Coleção Segurança com Cidadania, n 3. Brasília: Ministério da Justiça 2009.
- MISSE, Michel. **(Comentários Sobre) O Enigma da Acumulação Social da Violência no Brasil**. Journal of Illicit Economies and Development, v.1, n. 2, p. 1–7, 2019.
- _____. **Crime, Sujeito e Sujeição Criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 79, p. 15–38, 2010a.
- _____. **O inquérito policial no Brasil: Resultados gerais de uma pesquisa**. DILEMAS, v.3, n. 7, 2010b, pp. 35-50.
- _____. et al. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Brooklin/FENAPEF/NECVU, 2010.
- MISSE, Michel; VARGAS, Joana D. **A produção decisória do sistema de justiça Criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar**. In: 31ª REUNIÃO ANUAL DA

- ANPOCS, 2007, Caxambú. 31ª REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 2007.
- NATAL, Ariadne Lima. **30 anos de linchamentos na Região Metropolitana de São Paulo (1980-2009)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), USP, São Paulo, 2012.
- NUÑEZ, Izabel Saenger. **“Aqui não é casa de vingança, é casa de justiça!”: moralidades, hierarquizações e desigualdades na administração de conflitos no Tribunal do Júri da comarca do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Antropologia), UFF, Niterói, 2018.
- OLIVEIRA, Adriano. **As peças e os mecanismos do fenômeno tráfico de drogas e do crime organizado**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política), UFPE, Recife, 2006.
- OLIVEIRA, Marcus Vinicius Berno N. de; MACHADO, Bruno Amaral. **O fluxo do sistema de justiça como técnica de pesquisa no campo da segurança pública**. Rev. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 2, 2018, p. 781-809.
- OTÁVIO, Chico; ARAUJO, Vera. **Mataram Marielle: Como o Assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes Escancarou o Submundo do Crime Carioca**. Intrínseca, Rio de Janeiro, 2020.
- PASTIA, C.; DAVIES, G.; WU, E. **Factors influencing the probability of clearance and time to clearance of Canadian homicide cases, 1991-2011**. Homicide Studies, vol. 21, nº 3, p. 199-218, 2017.
- PAMPLONA, Roberta. **“ELAS MORREM, MAS CONTINUAM FALANDO”: representações policiais da violência letal contra mulheres a partir da Lei do Feminicídio**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), UFRGS, Porto Alegre, 2020.
- RAMOS, Silvia (coord.). **A cor da violência policial: a bala não erra o alvo. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios da Segurança/CESeC**, dezembro de 2020.
- RATTON, J. L.; DAUDELIN, J. **Construction and Deconstruction of a Homicide Reduction Policy: The Case of Pact for Life in Pernambuco, Brazil**. International Journal of Criminology and Sociology, v. 7, 2018, pp. 173–183.

- REGOECZI, W. C. **Homicide Investigations in Context: Exploring Explanations for the Divergent Impacts of Victim Race, Gender, Elderly Victims, and Firearms on Homicide Clearances.** *Homicide Studies*, 2018, pp. 1-20.
- REGOECZI, W. C.; JARVIS, J.; MANCIK, A. **Homicide investigations in context: exploring explanations for the divergent impacts of victim race, gender, elderly victims, and firearms on homicide clearances.** *Homicide Studies*, vol. 24, nº 1, p. 25-44, 2020.
- RIBEIRO, Ludmila. **Administração da Justiça Criminal na cidade do Rio de Janeiro: uma análise dos casos de homicídio.** Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado) – IUPERJ.
- _____. **A Produção Decisória do Sistema de Justiça Criminal para o Crime de Homicídio: Análise dos Dados do Estado de São Paulo entre 1991 e 1998***, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 1, 2010, pp. 159 a 193.
- _____. **Impunidade no sistema de justiça criminal brasileiro: Uma revisão dos estudos produzidos sobre o tema.** Research Paper, Series No. 48, 2009.
- RIBEIRO, Ludmila; LIMA, Flora Moara. **Será que vai virar processo? Determinantes da elucidação dos homicídios dolosos em uma cidade brasileira.** *Opinião Pública*, Campinas, vol. 26, nº 1, jan.-abr., p. 66-97, 2020
- RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. **Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica.** *Opinião Pública*, Campinas, v, 18, n.2, novembro, 2012, pp. 355-382.
- RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. **Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura.** *Cadernos de Segurança Pública*, ano. 2, n. 1, agosto/2010.
- RIBEIRO, Ludmila; VARGAS, Joana. **Estudos de Fluxo da Justiça Criminal: Balanço e Perspectivas.** 32º Encontro Anual da ANPOCS, 2008.
- RIBEIRO, Ludmila *et al.* **O tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais. [2014?]** Disponível em: <http://pt.slideshare.net/justicagovbr/pesquisa-srj-tempoprocessso>
- RIBEIRO, Octavio. **Barra Pesada.** Rio de Janeiro: CODECRI, 1977.

- RIFIOTIS, Theofilos. **Fluxo da justiça criminal em casos de homicídios dolosos na Região Metropolitana de Florianópolis entre os anos de 2000 e 2003**. Relatório de Pesquisa. Florianópolis: LEVIS, 2006.
- ROBERTS, A.; LYONS, C. J. **Hispanic victims and homicide clearance by arrest**. *Homicide Studies*, vol. 15, nº 1, p. 48-73, 2011
- SAPORI, Luiz Flávio. **A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado**. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília: Artcor Gráfica e Editora, v. 1, 2006, pp. 736-82.
- _____. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- _____. **A administração da justiça criminal numa área metropolitana**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 29, 1995, pp. 143-56.
- _____. **Compêndio de Boas Práticas na Gestão da Segurança Pública no Brasil. Relatório de Consultoria Técnica produzido para a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, 2015**. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes_externas/pagina-3/03compendio-de-boas-praticas-na-gestao-de-sp-no-brasil-luis-flavio-sapori.pdf
- SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SEDH). **Percepções sobre Direitos Humanos no Brasil**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dh/livro_sdh_pesquisa_percepcao_dh.pdf
- SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Investigação criminal de homicídios: Caderno temático de referência**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.
- SILVA, Uvanderson da Silva; SANTOS, Jaqueline Lima; RAMOS, Paulo César. **Chacinas e a politização das mortes no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.
- SINHORETTO, Jaqueline. **Os justiceiros e suas justiças: linchamentos, costume e conflito. Dissertação (Mestrado em Sociologia)**, USP, São Paulo, 2001.
- _____. MORAIS, Danilo de Souza. **Violência e racismo: novas faces de uma afinidade reiterada**. *Revista de Estudios Sociales*, v. 64, pp. 15-26, 2018.

- SHABBACH, Letícia Maria. **Exclusão, ilegalidades e organizações criminosas no Brasil.** Sociologias, Porto Alegre, ano 10, n. 2, pp. 48-71, 2008.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de; SERRA, Carlos Henrique Aguiar. **Quando o Estado de exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil.** Tempo Social, v. 32, n. 2, pp. 205-227.
- SOARES, Luiz Eduardo (org.). **Violência e política no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Relume Dumará/ISE, 1996.
- SOARES, Rafael. **Polícia só abre inquérito para investigar um a cada 23 roubos registrados no Rio.** Jornal Extra. 14 de outubro de 2018, Rio de Janeiro.
- SUTHERLAND, Edwin H. **Princípios de criminologia.** São Paulo, Martins, 1949. Martins, 1949.
- SUXBERGER, Antonio H. G.. **Segurança Pública e os dilemas de uma democracia em crise. [2013?].** Disponível em: https://www.academia.edu/13703366/Seguran%C3%A7a_P%C3%BAblica_e_os_dilemas_de_uma_democracia_em_crise
- TADDEO, Leandro S. et al. **Tempo de Justiça: um relato da experiência da implantação e uso de Business Intelligence em organizações públicas.** In: ESCOLA REGIONAL DE INFORMÁTICA DO PIAUÍ (ERI-PI), 4, 2018, Teresina. Anais da IV Escola Regional de Informática do Piauí. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2018. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/eripi/article/view/5134>
- TAVARES, Vicente et. Al. **Impunidade: uma realidade permanente. Observatório da Cidadania.** F. d. A. Oriental. Belém: Políticas Públicas e Controle Popular, 2003.
- TRAVIS, Jeremy; WAUL, Michelle. **Reflections on the Crime Decline: Lessons for the Future? Proceedings from the Urban Institute Crime Decline Forum.** Washington DC, Urban Institute Justice Policy Center, 2002.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU/Tribunal de Contas da União.** Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>

- TRINDADE, Arthur. **A discricionariedade no sistema de justiça penal: Uma análise policial no Distrito Federal**. In: O inquérito policial no Brasil. Org. Misse, Michel. Rio de Janeiro: Booklink Publicações LTDA, 2010.
- UNODC. **Global Study on Homicide – Executive summary**. Vienna: UNODC, 2019a.
- _____. **Global Study on Homicide – Homicide trends, patterns and criminal justice response**. Vienna: UNODC, 2019b.
- _____. **Global Study on Homicide – Understanding homicide**. Vienna: UNODC, 2019c.
- _____. **Global Study on Homicide – Gender-related killing of women and girls**. Vienna: UNODC, 2019d.
- _____. **International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)**. Vienna, 2015.
- VARGAS, Joana Domingues. **Estupro: que justiça?** Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
- _____. **Crimes sexuais e sistema de Justiça**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.
- _____. **Familiares ou desconhecidos? A relação entre os protagonistas do estupro no fluxo do Sistema de Justiça Criminal**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, jun, 1999, pp. 63-82.
- _____. **Fluxo do Sistema de justiça criminal**. In: LIMA, Renato Sergio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). Crime, Justiça e Polícia no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 411-426.
- VIANNA, A. **Violência, Estado e Gênero: Entre corpos e corpus entrecruzados**. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; GARCIA-ACOSTA, Virgia (org.). Margens da Violência: Subsídios ao estudo do problema da violência nos contextos mexicano e brasileiro. Brasília, ABA, 2014, vol. 1, p.209-237.
- VIERA, Oscar Vilhena et al (coord.). **Implementação das recomendações e decisões do sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil -Institucionalização e política**. São Paulo: Direito GV, 2013.
- ZIMRING, Franklin E. The Great American Crime Decline. **New York: Oxford University Press**, 2007.

FICHA TÉCNICA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

Juízes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Edinaldo César Santos Junior; João Felipe Menezes Lopes; Jônatas dos Santos Andrade; Karen Luise Vilanova Batista de Souza

Equipe

Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Adriana Kelly Ferreira de Sousa; Alessandra Amâncio; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Ana Clara Rodrigues da Silva; Anália Fernandes de Barros; Andrea Vaz de Souza Perdigão; Ane Ferrari Ramos Cajado; Camila Curado Pietrobelli; Camilo Pinho da Silva; Caroline Xavier Tassara; Carolini Carvalho Oliveira; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Flavia Cristina Piovesan; Giovane Maciel da Costa; Helen dos Santos Reis; Isabel Penido de Campos Machado; Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães; Isadora Brandão Araújo da Silva; Isadora Garcia Cardeal; Jessica Sales Lemes; Joaquim Carvalho Filho; Joseane Soares da Costa Oliveira; Karla Cariz Barreira Teodosio; Karla Marcovecchio Pati; Larissa Lima de Matos; Liana Lisboa Correia; Lino Comelli Junior; Luiz Victor do Espírito Santo Silva; Mariana Py Muniz; Melina Machado Miranda; Nayara Teixeira Magalhães; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thais Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; Wesley Oliveira Cavalcante

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Unidade de Gestão de Projetos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Mayara Sena; Michelle Souza; Paula Bahia Gontijo; Thais de Castro de Barros; Thessa Carvalho

Equipe Técnica

Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Alisson Alves Martins; Alexandre Lovatini Filho; Amanda Pacheco Santos; Ana Virgínia Cardoso; Anália Fernandes de Barros; André Zanetic; Apoena de Alencar Araripe Pinheiro; Breno Diogo de Carvalho Camargos; Bruna Milanez Nascimento; Daniela Correa Assunção; Debora Neto Zampier; Edson Orivaldo Lessa Júnior; Erineia Vieira Silva; Fernanda Coelho Ramos; Phillipe de Freitas Campos; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Gustavo Carvalho Bernardes; Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães; Ísis Capistrano; Jamil Oliveira de Souza Silva; José Lucas Rodrigues Azevedo; Karla Bento Luz; Leonam Francisco Toloto Bernardo; Leonardo Sangali Barone; Lidia Cristina Silva Barbosa; Lidiani Fadel Bueno; Liliane Silva; Luciana da Silva Melo; Marcela Elena Silva de Moraes; Mariana Cristina Zampieri; Mayara Miranda; Mário Henrique Ditticio; Natália Caruso Theodoro Ribeiro; Nataly Pereira Costa; Natasha Holanda Cruz; Paulo Henrique Barros de Almeida; Pedro Zavitoski Malavolta; Polliana Andrade e Alencar; Renata de Assumpção Araújo; Semilla Dalla Lasta de Oliveira; Sérgio Coletto; Thandara de Camargo Santos; Valter dos Santos Soares; Vivian Delácio Coelho; Walter Vieira Sarmento Júnior; Wesley Alberto Marra; Winnie Alencar Farias; Yasmin Batista Peres

Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Janaina Homerin; Izabella Lacerda Pimenta; Ednilson Couto de Jesus Junior; Julia Faustina Abad; Marina Lacerda; Priscila Coelho; Zuleica de Araújo

Eixo 2

Fernanda Machado Givisiez; Eduarda Lorena de Almeida; Dillyane de Sousa Ribeiro; Iasmim Baima Reis; Mayara Silva de Souza; Sara de Souza Campos

Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Ítalo Barbosa Lima Siqueira; Juliana Garcia Peres Murad; Natália Ribeiro; Sandra Regina Cabral de Andrade; Olívia Maria de Almeida

Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Costa; Ana Teresa Iamarino; Hely Firmino de Sousa; Alef Batista Ferreira; Alexandre Oliveira Silva; Alison Adalberto Batista; Alisson Lopes de Sousa Freitas; Amanda Sanches Daltro de Carvalho; Ana Rita Reis e Rocha; Anderson Paradelas R. Figueiredo; André Moreira; Andréa Letícia Carvalho Guimarães; Ângela Christina Oliveira Paixão; Ângela Cristina Rodrigues; Angélica Leite de Oliveira Santos; Antônio Rodrigues Pinto Jr.; Áulus Diniz; Benício Ribeiro da Paixão Júnior; Carlos Augusto Gurgel de Sousa; Clara Brigitte Rodrigues Monteiro; Cledson Alves Junior; Cleide Cristiane da Silva; Cristiano Nascimento Pena; Denys de Sousa Gonçalves; Edilene Ferreira Beltrão; Elaine Venâncio Santos; Elenilson Chiarapa; Felipe Carolino Machado; Fernanda de Souza Carvalho Oliveira; Fernanda Rocha Falcão Santos; Filipe Amado; Flávia Franco Silveira; Gildo Joaquim de Alves de A Rêgo; Gustavo Ferraz Sales Carneiro; Heiner de Almeida Ramos; Humberto Adão de Castro Júnior; Jean Carlo Jardim Costa; Jeferson da Silva Rodrigues; Jéssika Braga Petrillio Lima; João Batista Martins; Jorge Lopes da Silva; Josiane do Carmo Silva; Jucinei Pereira dos Santos; Leandro Souza Celes; Leonardo dos Reis Aragão; Leonardo Lucas Ribeiro; Lian Carvalho Siqueira; Lidiani Fadel Bueno; Ligiane Fernanda Gabriel; Luciana Gonçalves Chaves Barros; Lunna Luz Costa; Marcel Phillipe Fonseca; Marcelo de Oliveira Saraiva; Marcelo Pinheiro Chaves; Marcelo Ramillo; Maria Tereza Alves; Martina Bitencourt; Martina Hummes Bitencourt; Matias Severino Ribeiro Neto; Moacir Chaves Borges; Neidijane Loiola; Patrícia Cioccarì; Paulo Henrique Barros de Almeida; Rafael Ramos; Raquel Almeida Oliveira Yoshida; Régis Paiva; Renata Martinez; Reryka Rubia Silva; Roberto Marinho Amado; Rodrigo de Santis Vieira da Silva; Rodrigo Louback Adame; Roger Araújo Gonçalves Ferreira; Rogerio Martins de Santana; Rose Marie Santana; Tamiz Lima Oliveira; Tarcia de Brito; Thais Barbosa Passos; Torquato Barbosa de Lima Neto; Vanessa Branco; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho; Wellington Fragoso de Lira; Yuri Bispo

Coordenações Estaduais

Adriana Raquel (GO); Ana Pereira (AL); Arine Caçador Martins (RO); Camila Belinaso (RS); Cláudia Gouveia (MA); Daniela Bezerra Rodrigues (RN); Daniele Rebouças (MT); Fernanda Nazaré Almeida (PA); Flávia Ziliotto (PR); Gabriela Machado (SC); Higor Cataldo (AP); Isabela Cunha (SE); Jackeline Freire Florêncio (PE); Jaira Magalhães (RR); Juliana Marques Resende (MS); Luanna Marley (AM); Lucas Pereira de Miranda (MG); Lucilene Mol (ES); Mariana Cavalcante de Moura (PI); Mariana Leiras (RJ); Mayesse Silva Parizi (BA); Nadja Furtado Bortolotti (CE); Pâmela Dias Villela Alves (AC); Regina Lopes (TO); Thabada Almeida (PB)

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC: Elena Abbati

Coordenador da Unidade de Estado de Direito: Nívio Caixeta Nascimento

Equipe

Nara de Araujo; Vinícius Couto; Acássio Pereira de Souza; Alessandra Coelho Cerqueira Correia; Ana Luiza Bandeira; Ana Paula Nunes; Camilla Zanatta; Flora Lima; Livia Zanatta Ribeiro; Livia Zanatta Ribeiro; Luciano Nunes Ribeiro; Luíza Meira Bastos; Maressa Aires de Proença; Nathália L. Mendes de Souza

Consultorias Estaduais em Audiência de Custódia

Gloria Maria Vieira Ventapane (AC); André Rocha Sampaio (AL); Jamille Bispo Rocha (AM); Jamile Carvalho (BA); Ailton Vieira da Cunha (CE); João Vitor Abreu (ES); Victor Neiva (GO); Luann Silveira Santos (MA); Carolina Pitanga (MT); Samara Monteiro dos Santos (MS); Giselle Fernandes Corrêa (MG); Thays Marcelle Raposo Pascoal (PA); Antonio Carlos de Lima (PB); Laís Gorski (PR); Rafael Silva West (PE); Regina Cavalcante (PI); Luciana Simas (RJ); João Paulo Diogo (RN); Marcus Giovani Ribeiro Moreira (RO); Alan Miguel Alves (RR); Maressa Proença (SC); Lucineia Rocha (SE); e Denise de Sousa Costa (TO)

Consultorias Especializadas

Abigail Torres; Aline Veloso; Ana Claudia Nery Camuri Nunes; Bruno Oliveira; Catarina Pedroso; Cecília Nunes Froemming; Daniel Adolpho; Dillyane de Sousa Ribeiro; Eduardo Georjão Fernandes; Felipe da Silva Freitas; Fernanda Lima; Phillipe de Freitas Campos; Flavia Medeiros; Flavio Silva; Gustavo Antonio; Helena Fonseca Rodrigues; Italo Siqueira; José Fernando da Silva; Juliana de Oliveira Carlos; Julianne Melo; Karine Shamash Szuchman; Laura Boeira; Leon de Souza Lobo Garcia; Leonardo Santana; Letícia Godinho de Souza; Luiz Antonio Chies; Maira Rocha Machado; Maria Gabriela Peixoto; Maria Gorete Marques de Jesus; Maria Palma Wolff; Mariana Kiefer Kruchin; Mayara Silva de Souza; Michelle Duarte; Natália Martino; Natália Ribeiro; Natasha Brusaferro Riquelme Elbas Neri; Pedro Roberto da Silva Pereira; Raquel da Cruz Lima; Silvia Souza; Suzann Flavia Cordeiro de Lima; Thais Lemos Duarte; Tricia Calmon; Viviane Balbugrio; Thais Regina Pavez; Thaisi Moreira Bauer

PRODUTOS DE CONHECIMENTO

Publicações editadas nas séries Fazendo Justiça e Justiça Presente

PROPORCIONALIDADE PENAL (EIXO 1)

Coleção Alternativas Penais

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e Demais Ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil

Coleção Monitoração Eletrônica

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça
- Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Sumário Executivo Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil

Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais (Handbook on Handcuffs and Other Instruments of Restraint in Court Hearings) (Sumários executivos – português / inglês / espanhol)
- Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19
- Cadernos de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas
- Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia

Coleção Central de Regulação de Vagas

- Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional
- Folder Central de Regulação de Vagas

Materiais informativos

- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
- Relatório Audiência de Custódia: 6 Anos

UNODC: Manuais de Justiça Criminal – Traduções para o português

- Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão
- Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa

SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno I - Diretrizes e Bases do Programa
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós- Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno II - Governança e Arquitetura Institucional
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós- Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno III - Orientações e Abordagens Metodológicas
- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros
- Manual Resolução CNJ 367/2021 – A Central de Vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
- Manual sobre Audiências Concentradas para Reavaliação das Medidas Socioeducativas e de Semiliberdade e Internação
- Manual para Incidência da Temática do Tráfico de Drogas como uma das Piores Formas de Trabalho Infantil
- Manual Recomendação nº 87/2021 – Atendimento inicial e integrado a adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional
- Manual Resolução CNJ 77/2009 – Inspeções Judiciais em unidades de atendimento socioeducativo
- Manual de Orientação Técnica para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativos

CIDADANIA (EIXO 3)

Coleção Política para Pessoas Egressas

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais
- Começar de Novo e Escritório Social: Estratégia de Convergência
- Guia para monitoramento dos Escritórios Sociais

Coleção Política Prisional

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões
- Os Conselhos da Comunidade no Brasil

SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO CIVIL (EIXO 4)

- Manual de instalação e configuração do software para coleta de biometrias – versão 12.0
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica nas Unidades Prisionais
- Folder Documento Já!
- Guia On-line com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU

GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)

- Manual Resolução 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II
- Manual Resolução no 348/2020 – Procedimentos relativos a pessoas LGBTI acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade
- Relatório Calculando Custos Prisionais – Panorama Nacional e Avanços Necessários
- Manual Resolução nº 369/2021 – Substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência
- Projeto Rede Justiça Restaurativa – Possibilidades e práticas nos sistemas criminal e socioeducativo



Acesse o código QR
e conheça outras
publicações do Programa
Fazendo Justiça



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA



FAZENDO **JUSTIÇA**



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

