

ARTICULAÇÃO E COMUNICAÇÃO ENTRE OS AGENTES DO ESTADO: POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE A IMPUNIDADE NOS CRIMES DE HOMICÍDIO

ARTICULATION AND COMMUNICATION BETWEEN STATE AGENTS: POSSIBLE IMPACTS ON IMPUNITY IN MURDER CRIMES

Taís Schilling Ferraz¹

Juíza Federal (JFRS, Porto Alegre/RS, Brasil)

ÁREA(S): direito público; direito processual penal.

RESUMO: O artigo tem por escopo analisar os impactos provenientes da carência de integração e de comunicação entre os agentes do Estado, sobre a investigação e a persecução penal nos crimes de homicídio. Adotando como ponto de partida o quadro de impunidade revelado em dados estatísticos e como marcos teóricos algumas pesquisas sobre o fluxo de funcionamento do sistema de justiça e a revisão da bibliografia dedicada ao tema, o artigo centra foco em algumas etapas da constatação do crime e da investigação, demonstrando que a

desarticulação de procedimentos, a ausência de sinergia e o uso de diferentes linguagens entre aqueles que atuam nos inquéritos e ações penais nos crimes de homicídio comprometem a efetividade da resposta do Estado e criam ambiente propício para que possam ser eventualmente subtraídos de investigação determinados atos de violência praticados pelos próprios agentes de segurança pública. Diante da interdependência das diferentes funções exercidas pelos atores da investigação e do processo e da forma apartada como atualmente as executam, o artigo propõe, ao final, que sejam implementadas algumas medidas para

¹ Membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestre em Direito e Doutoranda em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Especialista em Docência no Ensino Superior pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci - UNIASSSELVI. Professora em nível de pós-graduação na Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul - Esmafe-RS, em Porto Alegre, e formadora na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM, com sede em Brasília/DF. E-mail: taisferraz@uol.com.br. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/2877922351753993>>.

a produção e o compartilhamento de informações para a articulação das ações e para a capacitação dos agentes, em uma perspectiva de corresponsabilidade de todos pela resposta adequada e eficiente aos crimes violentos.

ABSTRACT: *The purpose of this article is to analyze the impacts of the integration and communication lack between State agents, on investigation and prosecution in homicide crimes. Starting by the impunity framework revealed in statistical data, and adopting as theoretical background some research on the justice system operation and bibliography related to the theme, the paper focuses on some steps of the crime confirmation and investigation, in order to demonstrate that the disarticulation of procedures, the lack of synergy and the use of different languages among those involved in criminal investigations and prosecutions in homicide crimes, compromise the effectiveness of the State's response and create a propitious environment to subtract eventually from investigation some violence acts committed by the public security agents themselves. Before the interdependence of different roles performed by the investigation and criminal proceedings actors, and the aparted mode as they frequently execute them, the article proposes, in the end, to implement some measures to produce and sharing information, to articulate actions, and to train the agents, in a shared responsibility perspective in the search for adequate and efficient response to violent crimes.*

PALAVRAS-CHAVE: homicídios; investigação; comunicação; alinhamento; violência institucional.

KEYWORDS: *murder; investigation; communication; alignment; institutional violence.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os baixos índices de esclarecimento nos crimes de homicídio; 2 Primeiros momentos na investigação de um ato letal supostamente intencional; 3 Agentes independentes, ações interdependentes; 4 Diferentes linguagens; 5 Baixo aproveitamento de dados gerados: o conhecimento produzido nos órgãos de saúde; 6 Caminhos para o trabalho colaborativo; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 The low levels of enlightenment on counts of murder; 2 First moments in the investigation of a lethal act allegedly intentional; 3 Independent agents, interdependent actions; 4 Different languages; 5 The low utilization of the generated data: The knowledge produced by health agencies; 6 Paths to the collaborative work; Final considerations; References.*

INTRODUÇÃO

Eu faço a minha parte.

Essa é uma frase verbalizada e repetida às mais variadas vozes no âmbito do serviço público.

Na persecução penal, não é diferente. Cada agente chamado a atuar na plêiade de atos que se sucedem desde a identificação de um fato passível de ser tipificado crime, passando pela investigação e pela ação penal, é formado para conhecer, com profundidade, suas atribuições e para exercê-las soberanamente. Não faz parte da rotina considerar no seu desempenho as responsabilidades e os objetivos dos demais.

O policial que isola a cena do crime, com sua fita zebraada, traça o perímetro que considera suficiente para a preservação dos vestígios. O perito de local chega, recolhe os indícios que considera necessários e volta, silencioso, para sua estação de trabalho, onde relatará o que observou. O investigador também faz suas observações e seu relatório, assim como o médico legista, que recebe o corpo da vítima e passa a examinar e a especular sobre a causa da morte. Finda a investigação, o promotor faz a denúncia, o juiz dá início aos atos processuais que a ela se seguirão, até a sentença, e o defensor fará desde o início o seu papel, buscando demonstrar a inocência ou as condições especiais em que se deram os fatos, ou mesmo as falhas na respectiva investigação.

Difícilmente, durante esse processo, haverá comunicação eficiente, compartilhamento de informações ou de suposições sobre o que aconteceu antes, durante ou depois do crime. Os registros de cada atuação serão feitos sem preocupação com taxonomia e com eventuais dificuldades de interpretação pelos demais.

Mas cada um poderá afirmar que fez a sua parte.

Em algumas áreas do serviço público, a especialização das atividades, associada à burocracia, conduz a uma tal segmentação de atribuições entre agentes que se movimentam de maneira independente em funções absolutamente interdependentes, que fica difícil até visualizar como seria e onde se poderia chegar se o trabalho fosse executado em conjunto.

No plano da segurança pública, isso fica muito claro. Seres autônomos e autossuficientes se sucedem e se sobrepõem nas várias fases do inquérito e da ação penal sem questionar qual o alcance e a importância de suas funções sobre as atribuições dos demais ou em que medida as escolhas, decisões e procedimentos destes impactam num melhor ou pior resultado do seu próprio trabalho e, mais que isso, no sucesso e na adequação da persecução penal como um todo.

É como se cada um trabalhasse sobre o espólio deixado pelo outro, e o resultado acaba sendo, em diversos casos, a inviabilidade da persecução penal.

O quadro de desarticulação e o uso de diferentes linguagens pelos agentes que se sucedem na investigação podem servir, eventualmente, para que deixem de ser investigados casos de violência institucional, sendo bastante, para isso, a escolha arbitrária sobre como realizar o registro criminal de um fato.

Este trabalho tem o objetivo de trazer à reflexão as dificuldades de trabalho conjunto, articulado e de compartilhamento de informações entre os agentes do sistema de justiça e segurança pública, os reflexos dessa situação sobre a efetividade da persecução penal, visualizando, ao final, possibilidades que adviriam da integração das ações.

O foco estará no fluxo da investigação, a partir dos atos que se sucedem quando o fato típico é, supostamente, um homicídio doloso. A escolha desse tipo penal decorre da sua gravidade, do crescimento vertiginoso do número de homicídios em solo brasileiro, chegando a um total de 59.080, em 2015², e das dificuldades, cada vez mais evidenciadas, de elucidação da autoria desses crimes.

Partindo-se de estatísticas, trabalhos acadêmicos e pesquisas que vincularam os baixos índices de esclarecimento nos homicídios ao fluxo de funcionamento do sistema criminal, o texto transita pelas etapas iniciais da investigação de homicídios, nas quais o uso de diferentes formas de registro de informação e a ausência de trabalho articulado entre os agentes do sistema de justiça produzem baixo aproveitamento do conhecimento gerado no âmbito de cada órgão, acabando por comprometer o esclarecimento dos crimes.

Sem a pretensão de criação de um novo modelo de investigação, o artigo propõe, ao final, alguns caminhos para promover a integração e a maior produção e visibilidade das informações geradas no trabalho de persecução penal nos crimes de homicídio, com foco na superação do atual quadro de impunidade.

² O dado provém do Atlas da Violência de 2017, pesquisa realizada pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de segurança Pública. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018. O ano de 2016 totalizou 61.158 mortes violentas intencionais, cifra integrada por homicídios dolosos, latrocínios, lesões seguidas de morte, mortes de policiais em confronto e mortes decorrentes de intervenção legal. O dado é do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017, editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>>. Acesso em: 18 set. 2018.

1 OS BAIXOS ÍNDICES DE ESCLARECIMENTO NOS CRIMES DE HOMICÍDIO

Trabalha-se, tradicionalmente, com índices muito baixos de esclarecimento nos crimes de homicídio doloso. Embora se trate do crime mais grave, cuja materialidade é, de regra, constatada, a resposta do Estado é incerta e, quando ocorre, é extremamente lenta.

As investigações são longas e deficientes. É comum que sejam abandonadas sem chegar a termo, mesmo que para arquivamento. Na medida em que avançam sobre o tempo, menores as chances de serem recolhidos elementos suficientes à identificação da autoria dos crimes. As probabilidades de esclarecimento concentram-se, sobretudo, nas primeiras horas após o fato.

A constatação vem de diversas pesquisas já publicadas e das estatísticas dos órgãos responsáveis pela persecução penal.

O Inqueritômetro³, sistema que monitorou as investigações de homicídios no âmbito da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – Enasp entre 2010 e 2016, apontou para uma média nacional de 19% de denúncias nas investigações instauradas até 2007. Nos inquéritos iniciados até 2008, o percentual foi de 25% e nos até 2009 chegou a 29%. Alguns estados têm índices de esclarecimento ainda menores, como é o caso do Rio de Janeiro, com apenas 4% de denúncias nos homicídios dolosos anteriores a 2007.

Evidentemente que nem todas as denúncias levam à condenação, havendo estudos que apontam que dos casos investigados chega-se, nos homicídios, a um resultado em torno de 8% de aplicação de pena privativa de liberdade⁴. O tempo de resposta do sistema de justiça é fator fundamental a ser considerado. A demora na atuação dos órgãos, desde a fase da polícia, passando pelo Ministério

³ Disponível em: <<https://inqueritometro.cmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>>. Acesso em: 18 set. 2018.

⁴ Neste sentido são as pesquisas de Ribeiro, em São Paulo (de 1991 a 1998), e as de Cano e Duarte (de 2000 a 2007), no Rio de Janeiro (RIBEIRO, L. 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*, v. 53, n. 1, p. 159-194, 2010; CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro. 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades. Unicamp, 2006).

Público e pela etapa judicial, torna difícil a coleta de elementos e a correção de falhas na condução dos procedimentos⁵.

Diversos estudos de fluxo comprovam a incapacidade do sistema de segurança pública e justiça de dar resposta adequada e tempestiva aos vários crimes⁶.

Talvez uma das explicações para essa ineficiência, que vem produzindo verdadeira falência na justiça criminal, esteja na absoluta falta de sinergia e alinhamento de ações entre os agentes e na falta de comunicação.

Os subsistemas, que surgem à margem da lei, assentados em regras e princípios próprios, buscam justificativa na ineficiência ou na inação dos órgãos oficiais e alimentam-se dessa desarticulação do Estado, cujos agentes perdem-se em iniciativas contraditórias, de efeitos que se anulam, ou em ações que não alcançam a necessária eficácia ou continuidade.

Mais que atrasos na tramitação de inquéritos e processos, a falta de comunicação entre os agentes do Estado acarreta presunções recíprocas equivocadas sobre a atuação e a motivação dos atos uns dos outros, contribuindo para aumentar o distanciamento entre os órgãos e o descrédito na seriedade de seus atos⁷.

2 PRIMEIROS MOMENTOS NA INVESTIGAÇÃO DE UM ATO LETAL SUPOSTAMENTE INTENCIONAL

Um conjunto absolutamente fragmentado de atos, com escasso marco normativo, sucede-se no local do crime, e dele decorrem efeitos substanciais para uma investigação e para a ação penal. Como realidade epistêmica que é,

⁵ ADORNO, S. F.; PASINATO, W. A Justiça no Tempo, o Tempo da Justiça. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 131-155, 2007.

⁶ Ludmila Ribeiro e Klarissa Silva reuniram análises de fluxo, produzidas ao longo de mais de duas décadas por pesquisadores, e que apontam para a ineficiência do sistema de justiça criminal, partindo do cálculo do percentual de casos que, registrados na polícia, sobrevivem até a fase de execução da sentença (RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública*, a. 2, n. 1, p. 14-27, 2010).

⁷ Conselho Nacional do Ministério Público. Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Brasília: CNMP, 2012. p. 19. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensap_FINAL.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

o processo penal requer superação de incertezas que sempre está presente em uma tentativa de reconstrução do passado⁸.

O local de um crime, conforme descreve um experiente perito criminalístico do Rio Grande do Sul⁹, “constitui-se num verdadeiro caldeirão no qual fermentam todas as espécies de pessoas, com os mais variados objetivos, sentimentos e vaidades, mesclados aos muitos vestígios deixados pelo crime”. O conjunto de pessoas que gravita ao redor do local do crime, segundo o mesmo profissional, pode ser dividido em alguns grupos:

[...] os protagonistas, os que lá estão presentes e não deveriam estar, os que estão presentes por força do ofício e os que deveriam estar presentes, mas não estão. O primeiro grupo é parte integrante do próprio local de crime, sendo por óbvio indispensável. O segundo grupo, em regra o de maior contingente, compõe-se de curiosos e assemelhados, perfeitamente dispensáveis, cuja função precípua é conferir dramaticidade e teatralidade à cena do crime, quando não a inutilizam parcialmente ou por completo. Quanto ao terceiro grupo, integram-no profissionais de todas as estirpes, entre os quais se destacam os funcionários afeitos aos órgãos encarregados da segurança pública e que, genericamente, são denominados de “policiais” pelos mais incautos. O grupo dos “policiais”, que na realidade compõe-se de policiais, civis e militares, guardas, peritos, técnicos e auxiliares, está no local do crime por delegação estatal.

É interessante notar que, embora os agentes estatais tenham, por pressuposto, objetivo comum, possuem formação, preparo e experiências díspares entre si. *O local de crime transforma-se, por esta razão, numa verdadeira Torre de Babel, misturando linguagens distintas, como as*

⁸ PRADO, Geraldo. *Prova penal e sistema de controles epistêmicos: a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos*. São Paulo: Parcial Pons, 2014. p. 19.

⁹ MALLMITH, Décio. *Local de crime*. Secretaria de Segurança Pública do RS, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://ead.senasp.gov.br/modulos/educacional/material_apoio/LocalCrime_VA.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

ciências naturais, as ciências biomédicas, as ciências aplicadas, a arte, o direito, técnicas de policiamento, técnicas de investigação etc.

A descrição é pertinente. Até hoje, no Brasil, não há protocolos interinstitucionais definindo o fluxo de trabalho e as atribuições (e limites) de cada agente do Estado que intervém na cena de um crime de homicídio. Também há muito pouco construído em termos de cadeia de custódia dos vestígios coletados. Embora boa parte dos órgãos que atuam após o homicídio e na sua investigação disponham de algum tipo de normativa, inclusive através dos chamados POPs – Procedimentos Operacionais Padrão, trata-se de normas voltadas para dentro.

O direito legislado pouco fornece sobre o tema, que, inobstante, tem significado relevante, seja para a adequada identificação dos responsáveis pelos crimes violentos, seja para a preservação da garantia constitucional contra a prova ilícita¹⁰. Os atos praticados na cena de um homicídio, assim como nos demais crimes que deixam vestígios, encontram como principal referência o Código de Processo Penal, que estabelece alguns procedimentos a serem adotados pela autoridade policial, logo que tiver conhecimento da prática da infração penal¹¹.

Imagine-se a cena de um suposto homicídio, em que, no meio da rua, uma pessoa é encontrada aparentemente sem vida. O fato torna-se imediatamente alvo da atenção das pessoas que passam pelo local e que começam a se aproximar, se comunicar e a conjecturar sobre o que aconteceu. Alguns remexem o corpo em busca de sinais de vida e os mais curiosos tentam descobrir, mexendo no corpo, o que vitimou aquela pessoa. A polícia militar é acionada e chega ao local cerca de 15 minutos depois. O socorro médico também é solicitado.

Um dos policiais procura por sinais vitais, enquanto os demais afastam a população daquele corpo estendido no chão e tentam isolar a área. Com dificuldade, o cordão de isolamento é colocado a pouco mais de um metro em torno da vítima. Um dos policiais, o mais proativo, constata a morte, precipita-se

¹⁰ PRADO, Geraldo. Op. cit., p. 80.

¹¹ O Código de Processo Penal, no art. 6º, traz algumas normas sobre o local do crime, definindo que, logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e a conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais; apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias.

à ação de eventuais paramédicos (que ainda não chegaram) e dos peritos (ainda não acionados) e começa a buscar a causa do óbito. Mexe no corpo da vítima, identifica um sinal de que foi baleada, busca por sua identidade, modificando diversas vezes a posição do corpo. A polícia civil e a perícia são acionadas. Enquanto isso, o policial proativo começa a procurar por indícios em torno do corpo, localiza um cartucho de projétil. Recolhe-o como provável prova de crime, tirando-o da posição em que se encontrava.

Chegam ao local, cada um a seu tempo, o investigador, o perito de local de crime e o papiloscopista, iniciando seus trabalhos, que terão que ocorrer não apenas naquele pequeno espaço isolado, mas em perímetro muito maior, espaço sobre o qual a população, curiosa, está transitando livremente. O papiloscopista procura por impressões digitais, inclusive no material que foi recolhido pelos diversos agentes que atuaram sobre o local e que o manusearam livremente antes de ensacá-lo com os cuidados necessários à preservação da cadeia de custódia da prova.

O perinecropsopista¹², médico legista que atenderia ao local do crime, chega depois de todos os demais e inicia seu trabalho sobre um corpo já totalmente remexido e deslocado do local onde tombou.

Cada um dos atores faz seu trabalho, de forma independente e sem grande comunicação com os demais. Registra o que considera necessário e, na sequência, prepara seu laudo, relatório, boletim de ocorrência. Cada registro aporta à investigação a seu tempo. Alguns sequer integrarão o inquérito a ser aberto. Cada relatório é lavrado de forma absolutamente autônoma, sem troca de impressões e de informações entre os agentes.

O corpo é levado para a realização do exame cadavérico. O médico legista cumprirá sua missão sem ter em mãos qualquer informação do local do crime. Não terá como saber qual o olhar do investigador sobre a cena, que possíveis indícios poderão ser pesquisados durante o exame. Também não terá informações do colega perinecropsopista, que ainda não produziu o laudo. Seu trabalho será feito como se partisse do ponto zero.

E assim se inicia o inquérito de um crime de homicídio.

¹² Na grande parte dos estados, a perícia perinecropsópica fica sob a responsabilidade do perito de local de crime, não sendo atribuição de um médico, cuja atuação ficará restrita ao momento do exame cadavérico no Instituto Médico Legal.

Muito mais à frente, já perante o tribunal do júri – quando for possível chegar a essa fase do processo –, a forma de execução de cada uma dessas ações será submetida a rigoroso escrutínio, podendo ser o fator determinante para uma decisão absolutória ou condenatória.

Um corpo retirado do local da morte antes da perícia, um projétil indevidamente manipulado, um exame cadavérico que não atentou para determinada possibilidade são situações que poderão dificultar ou mesmo impedir a identificação segura de um possível autor do crime ou mesmo a causa direta da morte.

3 AGENTES INDEPENDENTES, AÇÕES INTERDEPENDENTES

Delegados, investigadores, peritos, promotores, juízes, defensores executam funções específicas, mas que são absolutamente dependentes umas das outras. Do trabalho competente durante a investigação, que se inicia pelo isolamento do local do crime com a polícia militar, e que na sequência é desenvolvido por sucessivos profissionais durante a investigação, depende a adequada condução e conclusão da fase judicial e a perspectiva de um julgamento justo.

Bons resultados requerem articulação entre as várias condutas. Mais do que a própria tarefa, cada agente do sistema de justiça e segurança pública precisa conhecer, responsabilizar-se e contribuir para que as atribuições dos demais sejam mais adequadamente e eficazmente desempenhadas, estejam estes vinculados ou não ao mesmo órgão.

Essa integração pressupõe combinar e uniformizar procedimentos, definir metas, conceber e, quando for o caso, executar ações em conjunto, registrar, gerar e disponibilizar permanentemente dados estatísticos, de espectro local, regional e nacional, passíveis de totalização e cruzamento, para subsidiar a investigação e a ação penal, bem como a formulação e a avaliação orquestrada de políticas públicas de segurança¹³.

Entretanto, funcionando em “subsistemas frouxamente integrados”¹⁴, os diversos agentes sequer falam a mesma língua. Ao traduzirem os fatos que

¹³ FERRAZ, Taís Schilling. Segurança pública: os desafios de comunicação e integração. In: FREITAS, V. P.; GARCIA, F. M. *Segurança pública*: Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 38.

¹⁴ A expressão foi cunhada, no Brasil, há muitos anos, por Coelho, ao analisar o funcionamento da Polícia, do Ministério Público e das Varas Criminais no Rio de Janeiro (COELHO, E. C. A administração da

estão avaliando para a linguagem jurídica, no desempenho de suas atribuições, o fazem sem um mínimo de uniformidade, o que produz relevantes e nocivos efeitos sobre a atuação dos demais, nas variadas fases da investigação e da ação penal¹⁵.

Conhecem pouco, também, sobre as características do trabalho uns dos outros. Um pedido de diligências, como a inquirição de determinada testemunha, formulado pelo promotor ao delegado durante um inquérito, é, por vezes, considerado inútil, inviável, deixa de ser atendido ou priorizado, gerando inúmeras idas e vindas do inquérito e, não raro, a desinteligência entre os agentes. Um telefonema ou uma troca de mensagens *on-line* seria suficiente para que se deliberasse sobre a necessidade ou viabilidade da diligência. O promotor poderia esclarecer ao delegado, por exemplo, que a prova é importante para o momento de sua atuação perante o tribunal do júri, enquanto o delegado poderia esclarecer sobre a dificuldade na execução da diligência, propor solução alternativa, ou convencer-se da importância da requisição do órgão ministerial.

Santos alerta para uma das características da cultura judicial dominante: confundir independência com individualismo autossuficiente. Para o autor, *há uma aversão enorme ao trabalho de equipe; uma oposição à colaboração interdisciplinar, uma ideia de autossuficiência que não permite aprender com outros saberes*¹⁶.

Ao longo dos anos, peritos e investigadores, delegados e promotores, defensores e juízes acostumaram-se a trabalhar de forma apartada, o que provocou o próprio desconhecimento sobre as necessidades e potencialidades de cada uma das instituições, gerou desconfiança recíproca quanto à capacidade e à seriedade para o desenvolvimento das respectivas funções e, em consequência, maior burocracia na comunicação e na tramitação dos inquéritos e das ações penais, com prejuízos, inclusive, às garantias dos acusados.

justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 29, n. 1, p. 61-81, 1986).

¹⁵ Com o objetivo de integrar as ações dos órgãos de segurança pública e justiça, foi constituída, em 2010, a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública - Enasp, uma parceria entre o Ministério da Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça. Entre as ações estratégicas da Enasp, estabelecidas para serem executadas em conjunto, esteve a de aperfeiçoar a investigação e o julgamento dos crimes de homicídio. Essa ação foi desdobrada em várias metas, e o resultado parcial deste trabalho pode ser conferido no Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

¹⁶ SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 86.

A forma fragmentada de trabalho já levou autores nacionais a considerarem inexistente um *sistema* de justiça criminal. Funcionando como um arquipélago, as suas partes trabalhariam sobre princípios de produção de verdade jurídica e de saberes próprios, por vezes incongruentes¹⁷.

4 DIFERENTES LINGUAGENS

A depender das escolhas no uso da terminologia, feitas já no registro e na classificação de um crime, haverá diferentes consequências para a investigação. Estudos revelam que uma parte significativa de mortes que caracterizam homicídio não são investigadas em razão de deficiências no registro e da falta de comunicação adequada entre hospitais, clínicas, Instituto Médico Legal e polícia¹⁸.

Como não há tabelas taxonômicas – e, quando existem, são concebidas de forma autônoma, ficando restritas a cada órgão –, o compartilhamento das informações obtidas ficará prejudicado, inviabilizando ou comprometendo a própria investigação.

Uma morte violenta, decorrente de fatores externos¹⁹, pode ter sido provocada intencionalmente ou culposamente, poderá estar associada ou não

¹⁷ Neste sentido, Kant de Lima apud VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 411-422.

¹⁸ Pesquisa realizada no contexto da execução da Meta 1 da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – Enasp revelou as diversas formas de registro de crimes de homicídio. A Coordenação Nacional da Estratégia realizou a revisão bibliográfica de boa parte do conteúdo produzido pela academia, em pesquisas, artigos de doutrina e diversas obras, de forma a reunir elementos para a uma pré-identificação das principais causas da subnotificação e do sub-registro dos crimes de homicídio. Foram ouvidos especialistas no tema, em eventos realizados para esta finalidade, destacando-se, neste percurso, os elementos trazidos pelos pesquisadores Isabel Figueiredo (Ministério da Justiça) e Ignácio Caño (UERJ). A partir da coleta de informações, um questionário foi produzido e validado pelos gestores da Enasp, para o levantamento das principais causas de subnotificação e sub-registro nos crimes de homicídio. O objetivo das perguntas foi mapear os processos de trabalho, de forma a identificar os procedimentos que vêm sendo adotados pelos estados para a classificação, registro, instauração de inquéritos e definição de competências nos casos de mortes violentas ou suspeitas. Aos gestores da Enasp representantes da Polícia Civil e do Ministério Público coube, em cada estado, responder ao questionário, conforme as rotinas adotadas internamente. A consolidação dos dados coletados foi apresentada em reunião nacional ordinária do Grupo de Persecução Penal da Enasp, com a presença dos gestores de todos os estados, no dia 12 de março de 2013.

¹⁹ A morte pode ter suas causas subdivididas em natural, violenta ou suspeita. A morte natural é aquela cuja causa básica é uma doença ou um estado mórbido. A morte violenta (imediate ou tardia) é a decorrente de causa externa, lesão provocada por violência (homicídio, suicídio, acidente), qualquer

a outros crimes, ter decorrido de legítima defesa ou carregar alguma outra excludente de ilicitude ou de culpabilidade; poderá vitimar um adulto ou uma criança, que poderá ser alguém com ou sem identificação quando encontrado, entre muitas outras variáveis. Excluída a hipótese de suicídio, ela será sempre um homicídio.

Então como é possível que, para esse mesmo fato, haja possibilidade de registros tão diferentes nos órgãos de segurança?

Um exemplo torna mais claro o problema. Quando uma pessoa é encontrada sem vida, com claros sinais de agressão física, porém sem documentos ou outros elementos que permitam sua imediata identificação, o registro dessa morte poderá assumir, ao invés da classificação como *homicídio*, variáveis como *encontro de cadáver*, *falecimento*, *morte súbita*, *morte a esclarecer*, entre outras.

A mera eleição da forma de enquadramento poderá ser determinante da não instauração de um inquérito para investigação, ou excluirá tal investigação da competência do delegado que atua em homicídios, do promotor e do juiz da vara do júri.

O problema se agrava nos casos de emprego de força pelos agentes do Estado. Não raro, o registro é a forma mais simples de mascarar a ocorrência de um ato letal intencional e evitar sua investigação.

Classificações de situações de morte por ação do Estado como *auto de resistência*, *resistência seguida de morte*, *confronto policial* ou *roubo com morte do agente* levam a registros inadequados que, além de inibir, em muitos casos, a investigação da etiologia das mortes, ou desviar a competência das delegacias especializadas e a atuação do Ministério Público, interferem na própria estatística dos homicídios.

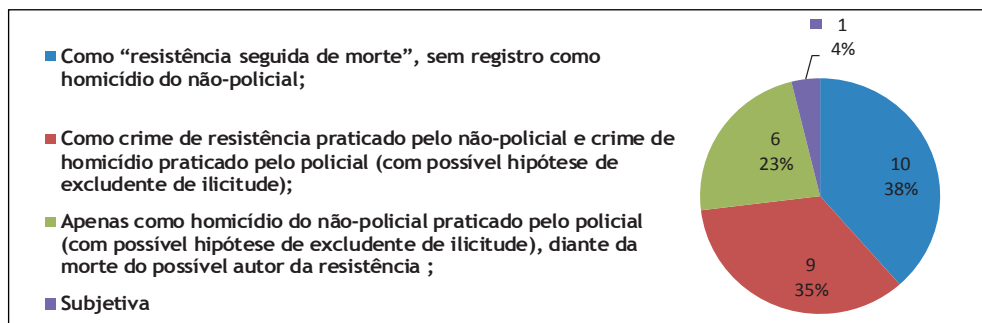
São formas que não correspondem a tipos penais específicos e que pressupõem, sem investigação, ter o agente do Estado atuado em legítima defesa ao vitimar um particular. Nesses casos, o inquérito policial, se vier a ser instaurado, tende a não ser da competência da delegacia de homicídios, não ficará sob a atribuição do promotor do júri e sob a competência do juiz da Vara do Júri. A morte, nesse caso, fará parte apenas do relatório dos fatos no corpo

que seja o tempo decorrido entre o evento e o óbito. As mortes de causa suspeita são as que trazem dúvida quanto ao nexa causal, até que se prove o contrário, havendo possibilidade de decorrerem de causas externas ou naturais.

auto de resistência, do boletim de ocorrência, mas, regra geral, não será o crime principal a ser investigado²⁰.

Havendo crime praticado pelo particular antes de ser vitimado pela polícia, o adequado seria proceder ao registro de ambas as ações típicas. Alguns estados, porém, realizam o registro de apenas um tipo penal, optando pelo crime antecedente ao confronto, que supostamente estaria sendo praticado pelo particular. Dessa prática surgiram as variáveis *resistência seguida de morte*, *roubo com morte do agente*, *confronto policial*, nas quais o evento morte aparece apenas no histórico da ocorrência.

Especificamente sobre os casos de resistência à prisão, seguida do emprego de força letal pelo Estado, de que sobrevém a morte do particular, o registro do fato pode se dar de mais de uma forma:



Fonte: CNMP/ENASP.

Não raro, como o suposto autor da resistência ou do roubo morre no suposto confronto com a polícia, ter-se-á por extinta a sua punibilidade pela morte, e sequer haverá investigação, a menos que a família muito se mobilize. Com frequência, o corpo será sepultado sem que se conheçam as circunstâncias e os responsáveis pela morte. A ausência de um inquérito dificultará sobremaneira o controle externo pelo Ministério Público, usualmente exercido apenas sobre os procedimentos instaurados.

²⁰ FIGUEIREDO, Isabel (Coord.). Resistência seguida de morte: a apuração dos limites do uso da força legal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – Uma abordagem processual. *Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 13 e 14, 2002.

No caso de um homicídio praticado por policial militar, em confronto ou resistência, devem ser instauradas, em tese, duas investigações: o inquérito policial e o inquérito penal militar (IPM). São procedimentos que seguem ritos de tramitação próprios e que ficam sob a responsabilidade de investigadores e promotores específicos.

A par da verdadeira concorrência que marca os procedimentos apuratórios, especialmente no início, com disputas entre Polícia Judiciária e Corporação Militar sobre apreensão dos instrumentos do crime e desinteligência sobre atribuições recíprocas, é comum que resultem em soluções contraditórias (um com elementos suficientes para denúncia e outro com indicação de arquivamento).

Se não existirem rotinas implantadas no Estado para garantir que as investigações sejam reunidas em um mesmo promotor antes da formação e da manifestação da *opinio delicti* – e a pesquisa da Enasp revelou que em pelo menos 10 estados não há –, poderá ocorrer que um dos promotores requeira ao juiz o arquivamento e o outro apresente denúncia. A possibilidade de ser cada uma das petições distribuídas a juízos diversos é grande, até porque as investigações quase nunca finalizam ao mesmo tempo. Em cerca de um quarto dos estados, não há rotina em utilização no Poder Judiciário que permita identificar a duplicidade de investigações ou garantir que o inquérito retardatário seja distribuído ao juiz com competência para os processos de homicídio.

Como observam Azevedo e Nascimento, as polícias civil e militar têm uma separação institucional muito demarcada, e a cultura policial opera a partir de parâmetros e tradições distintas, dificultando o trabalho conjunto. “No lugar de atuarem de forma complementar e cooperativa, essas polícias acabam atuando de forma concorrente, cada qual tentando tomar as atribuições da outra”²¹.

5 BAIXO APROVEITAMENTO DE DADOS GERADOS: O CONHECIMENTO PRODUZIDO NOS ÓRGÃOS DE SAÚDE

Outra situação em que a ausência de rotinas compartilhadas resulta em perda de informação, com prejuízos à persecução penal, ocorre entre os órgãos de saúde e de segurança pública, especialmente a polícia judiciária. Uma maior

²¹ AZEVEDO, R. G.; DO NASCIMENTO, A. A. Desafios da reforma das polícias no Brasil: permanência autoritária e perspectivas de mudanças. *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 653-674, out./dez. 2016, p. 657.

cooperação e alinhamento de rotinas entre médicos, médicos legistas e policiais civis facilitaria muito o trabalho investigativo e evitaria que crimes letais intencionais fossem subnotificados ou resultassem em sub-registro²².

As mortes violentas catalogadas pelos órgãos de saúde e as registradas pela Polícia Civil nunca coincidem. O número de vítimas difere devido a razões relativas ao processamento da informação em cada uma das fontes e por conta da falta de fluxo adequado, da inexistência de protocolos claros de compartilhamento do conhecimento gerado e em decorrência das definições utilizadas nas categorizações das mortes. Não é possível esclarecer as diferenças entre os dados sem estudar os registros individuais de homicídios e de outras categorias que poderiam conter homicídios, seja na polícia, seja no Ministério da Saúde²³.

Em tese, todos os óbitos por causas externas ou violentas devem ser atestados por um médico legista, ao qual, nesses casos, cabe lavrar a declaração de óbito – DO²⁴, independentemente do tempo entre o acidente ou violência e a morte. O mesmo vale para os casos de óbito de pessoa não identificada.

Há falhas, entretanto, no encaminhamento dos corpos para a necropsia.

É comum que fatos criminosos deixem de ser encaminhados para o IML porque, ao avaliá-los, os profissionais da saúde optam por determinadas classificações em suas próprias tabelas. As possibilidades taxonômicas, aqui, são ainda maiores. O grau de subjetividade permite, inclusive, que um caso de violência ou uma morte com claros sinais de ter sido provocada deixe de ser investigado, porque foi classificado pelos serviços de saúde dentro de padrões

²² Subnotificação e sub-registro, para os fins deste estudo, são fenômenos determinantes de um mesmo problema: a ausência ou insuficiência de investigação de crimes, que poderá ocorrer porque a autoridade policial deles não toma conhecimento por qualquer meio (subnotificação) ou porque, ao identificá-los, adota classificação inadequada e os registra de forma equivocada (sub-registro), culposa ou mesmo dolosamente.

²³ BORGES, Doriam (Coord.). Mortes violentas no Brasil. Uma análise do fluxo de informações. In: BRASIL. Ministério da Justiça. *Homicídios no Brasil: registro e fluxo de informações*. Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 1, Brasília, p. 343, 2013.

²⁴ O Conselho Federal de Medicina, por meio da Resolução CFM nº 1.779/2005, disciplina a responsabilidade médica no fornecimento da declaração de óbito e estabelece que ela deverá ser fornecida pelos médicos dos serviços médico-legal, obrigatoriamente, quando decorrerem de mortes violentas ou não naturais. A norma é consentânea com a do art. 87 da Lei nº 6.015/1973, que estabelece que o assentamento de óbito no caso de pessoa acidental ou violentamente morta dependerá da comunicação das autoridades policiais.

que não obrigam à notificação compulsória e ao envio da vítima para avaliação de um médico-legista.

Por vezes o defeito na codificação da etiologia da morte ocorre no próprio Instituto Médico Legal. De Jesus e Mota²⁵, em pesquisa realizada sobre fatores associados à subnotificação de causas violentas de óbito em Salvador, registraram que nem sempre os médicos legistas têm condições de determinar a intencionalidade da lesão que levou à morte da vítima, principalmente em virtude do mau preenchimento da guia de solicitação de necropsia, e que, por vezes, esses mesmos profissionais optam por determinadas formas de preenchimento das declarações de óbito, “pelo receio de envolvimento futuros com autoridades policiais ou judiciais”.

Os mesmos pesquisadores, avaliando o conteúdo das entrevistas feitas para a pesquisa, apontam para uma diferença de significados da informação da causa básica de morte violenta ente a saúde e a justiça:

Para a saúde, a referida informação tem significado epidemiológico e o campo 56 da declaração de óbito se refere às prováveis circunstâncias de morte não natural. A saúde não está interessada em esclarecer e tipificar um crime, pois esse é o papel da justiça. Para a justiça, a mesma informação tem significado legal e judicial e interfere na pena do infrator, assim com o homicídio é diferente de lesão corporal seguida de morte, de resistência seguida de morte, de homicídio doloso e homicídio culposo.²⁶

Com efeito, nem todas as situações de violência heteroprovocada precisam ser notificadas pelos serviços de saúde. E essa notificação, quando ocorre, não tem por objetivo propiciar uma investigação de crime. A questão fica situada no campo do controle epidemiológico²⁷.

²⁵ DE JESUS, Tânia; MOTA, Eduardo. Fatores associados à subnotificação de causas violentas de óbito. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 361-370, 2010.

²⁶ DE JESUS, Tânia; MOTA, Eduardo. Op. cit., p. 368.

²⁷ A Lei nº 6.259/1975 dispõe sobre a organização das ações e vigilância epidemiológica e define normas sobre notificação compulsória de doenças e agravos.

O Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes – VIVA – do Ministério da Saúde²⁸ não obriga o monitoramento de todas as situações de violência, nem mesmo dos eventos letais intencionais, salvo quando vitimadas crianças, adolescentes, homens e mulheres idosos e nas situações de tentativa de suicídio.

Ainda assim, essa notificação, a ser feita por médicos e outros profissionais de saúde ou responsáveis pelos serviços públicos e privados que prestam assistência ao paciente, não é feita ao órgão de investigação, mas ao próprio Ministério da Saúde.

De Jesus e Mota, na pesquisa já referida, bem resumiram a inter-relação entre as funções dos vários agentes que atuam na sequência de uma situação de violência:

Para que um óbito por causa violenta seja adequadamente classificado e notificado ao sistema, é necessário que o boletim de ocorrência policial e a guia de solicitação de exames policiais estejam bem preenchidos, que os relatórios hospitalares estejam transcritos para a guia de forma precisa, que os serviços de emergência estejam devidamente orientados quanto ao procedimento a ser adotado em caso de retirada de objetos do corpo do indivíduo, uma vez que este processo pode danificar provas e alterar o formato da lesão [...].²⁹

A grande parte dos serviços de saúde, porém, transcreve para a guia que seguirá para o legista apenas dados de evolução clínica do paciente-vítima³⁰.

Independentemente da existência de diferentes objetivos na atuação dos serviços de saúde e dos órgãos de investigação policial, não há como negar que as atividades conectam-se e que as informações produzidas e sob a guarda de uns têm potencial para interferir sobremaneira no adequado desempenho da função de outros.

²⁸ A Portaria nº 204, de 17 de fevereiro de 2016, do Ministério da Saúde, define a lista nacional de notificação compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt0204_17_02_2016.html>. Acesso em: 18 set. 2018.

²⁹ DE JESUS, Tânia; MOTA, Eduardo. Op. cit., p. 368.

³⁰ MATOS, S. G.; PRIORETI, F. A.; BARATAS, R. B. Confiabilidade da informação sobre mortalidade por violência em Belo Horizonte, MG. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, n. 41, p. 76-84, 2007.

6 CAMINHOS PARA O TRABALHO COLABORATIVO

Todos os órgãos chamados a atuar desde a ocorrência de uma situação de violência, antes e depois da eventual morte da vítima, geram informações relevantes sobre o que lhes compete avaliar.

Mantidas as funções de cada um, mas presente a interdependência dessas atuações, é preciso reconhecer a dificuldade do trabalho articulado e colaborativo, dentro de cada órgão e entre as instituições que atuam na persecução penal ou que com ela poderiam contribuir.

O desafio é viabilizar melhores procedimentos internos e interinstitucionais para a geração, a obtenção e o compartilhamento dos dados, de forma a produzir conhecimento qualificado.

Numa primeira etapa, poderá estar a criação de um único boletim de ocorrência, com muitos perfis de acesso, a permitir que, em caso de fato típico e violento, policiais militares, investigadores, peritos, serviços de saúde, registradores, promotores, juízes, defensores e outros profissionais responsáveis pelas políticas de segurança pública lancem informações e tenham acesso às informações geradas e lançadas neste boletim pelos demais.

Campos específicos, a serem preenchidos por cada órgão, conforme suas atribuições, poderiam trazer dados de extrema relevância para o trabalho dos demais. A tecnologia da informação há muito já permite tal forma de compartilhamento e trabalho conjunto, e o sistema pode ser programado para mostrar aquilo que for relevante entre as instituições, de forma a não comprometer a própria viabilidade da investigação, quando houver dados ainda cobertos por sigilo.

Mais do que isso, esse compartilhamento permitiria que os registros fossem feitos a partir de uma linguagem comum, facilitando diversas formas de controle, bem como a geração de dados estatísticos a serem utilizados como ferramentas para a implementação das políticas públicas na área de segurança, viabilizando análises variadas sobre os aspectos que envolvem a criminalidade.

Até hoje, porém, sequer se conseguiu criar um boletim de ocorrência único, nacional, a ser utilizado ao mesmo tempo pelas polícias civil e militar.

A Lei nº 12.681/2012, que criou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – o Sinesp –, previu a obrigatoriedade da prestação de informações e interoperabilidade de sistemas de

dados por todos os órgãos que integram o sistema: os Poderes Executivos da União, dos estados e do Distrito Federal. Previu, também, a possibilidade de adesão dos órgãos do sistema de Justiça: Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Embora o Sinesp tenha adotado algumas iniciativas para a integração e a interpretação dos dados, e já esteja disponibilizando à consulta pública alguns relatórios e pesquisas de âmbito nacional, ainda não avançou no sentido da taxonomia e da interoperabilidade entre os sistemas de informação, ferramentas essenciais para que se alcancem melhores resultados em termos de produção e compartilhamento do conhecimento e que seriam fundamentais para um maior alinhamento de ações durante as investigações criminais.

Também será necessária a concepção de indicadores de desempenho e o monitoramento permanente dos resultados da investigação e da persecução penal dos crimes. Da experiência internacional colhem-se várias possibilidades de implementá-lo, já tendo sido formulada proposta pelo Instituto Sou da Paz, para que se adote o critério de dividir o total de homicídios dolosos consumados no ano que foram objeto de denúncias pelo total de homicídios dolosos consumados no mesmo período³¹. Outros parâmetros devem ser também utilizados para identificação de gargalos e da efetividade de procedimentos, entre eles os motivos (parametrizados) do arquivamento de inquéritos, o número de denúncias diante de pronúncias e condenações, os motivadores das impronúncias e, quando possível, das absolvições. Para tanto, porém, o uso da taxonomia será fundamental.

Um caminho que foi adotado com êxito, mas que vem sendo descontinuado, foi a criação da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – Enasp, uma iniciativa conjunta do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, pela qual algumas ações relacionadas à investigação de homicídios e ao sistema prisional foram definidas como prioritárias, combinando-se, pela primeira vez, metas e procedimentos para implementação conjunta entre todos os agentes do sistema de justiça e segurança. Deste trabalho articulado, muita cooperação sobreveio entre os órgãos, conhecimento relevante foi gerado a partir do compartilhamento

³¹ Instituto Sou da Paz. Onde radica a impunidade? Por que o Brasil necessita de um indicador nacional de esclarecimento de homicídios. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://inqueritometro.cnmmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>>. Acesso em: 18 set. 2018.

de informações e a confiança recíproca entre delegados, promotores, peritos, defensores e juízes pôde ser cultivada³².

Outra providência relevante é o uso de procedimentos operacionais padrão - POPs definidos em conjunto. No âmbito da Enasp, com a participação de agentes de todos os órgãos envolvidos com preservação do local de crime, investigação e ação penal, chegaram a ser desenvolvidos dois POPs, um sobre procedimentos de preservação de locais de crime e outro sobre cadeia de custódia das provas. Um terceiro já se desenhava para a definição das rotinas a serem observadas nos casos de emprego de força pelos agentes do Estado. Trabalho semelhante de desenho de procedimentos foi desenvolvido pelo Ministério da Justiça. Até hoje, porém, não houve suficiente disseminação desse conhecimento, nem a capacitação massiva dos agentes, que continuam a trabalhar sobre o local do crime de forma completamente apartada e com prejuízos severos à atuação dos demais.

O treinamento conjunto, em um mesmo espaço, de peritos, Magistrados, promotores, defensores, delegados, investigadores e policiais militares é outro mecanismo de grande potencial para a busca da maior integração de ações e para que se promova o conhecimento sobre as necessidades relacionadas ao trabalho de cada um³³. Um perito precisa conhecer o ponto de vista do juiz para saber a importância de determinados esclarecimentos ao responder quesitos. O promotor, o delegado e o juiz devem conhecer as espécies de perícia hoje disponíveis e que tipo de respostas pode advir do uso de determinadas técnicas, para que não solicitem provas periciais que não terão aptidão para esclarecer certos fatos e para que saibam bem definir seus quesitos. Um policial militar precisa ouvir de um investigador da polícia civil ou de um perito, o quanto interfere em suas atribuições, o adequado isolamento do local do crime e os prejuízos que decorrem da inadequada preservação da cena. Os investigadores necessitam saber o quanto as falhas ocorridas durante o inquérito impactam nos desdobramentos da fase judicial da persecução penal.

Uma outra medida a ser executada, e esta poderia estar recebendo atenção necessária do Congresso Nacional, diz respeito à correta apuração dos

³² NUNES, M. G. et al. *O processamento de homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo*. Instituto Sou da Paz, Senasp e PNUD, 2015.

³³ A experiência da formação conjunta foi testada com êxito, em mais de 10 estados, durante a execução da Meta 5 da Enasp, resultando no alinhamento de ações e na definição de novos procedimentos entre os diversos agentes responsáveis pela constatação dos crimes de homicídio e pela persecução penal.

casos que envolvem o emprego de força legal por agentes do Estado. Tramita na Câmara dos Deputados, há vários anos, o Projeto de Lei nº 4.471/2102, que pretende acabar com o uso da terminologia *auto de resistência* e outras formas classificatórias não típicas, e que define procedimentos rígidos para coleta, preservação dos meios de prova, análises periciais e comunicação aos órgãos de controle como Ouvidorias e Ministério Público, bem como à Defensoria Pública.

Em que pese o projeto de lei tenha sido gestado no âmbito do próprio sistema de justiça, com a participação de agentes da segurança pública e da sociedade civil, o fato é que vem encontrando muita resistência entre os parlamentares, que preferem não enfrentar o fato de que verdadeiras execuções deixam de ser investigadas e sequer chegam ao conhecimento do Ministério Público, contribuindo sobremaneira para a manutenção do quadro de gravíssima violação de direitos humanos pelo próprio Estado.

Iniciativa com grande potencial de efetividade foi a recente criação, pela Lei nº 13.675/2018, do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, que traz ínsita a proposta de construção de ambiente institucional favorável à atuação conjunta, harmônica, coordenada e sistêmica dos órgãos de segurança, com diretrizes como planejamento estratégico, atuação integrada, formação e capacitação continuada, compartilhamento, unidade de registro de ocorrência policial, priorização de políticas de redução da letalidade violenta e fortalecimento dos mecanismos de investigação de crimes de homicídios. A mesma lei vai além, ao prever, entre os objetivos, o estabelecimento de relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas.

Diversas outras alternativas poderiam ser aqui aventadas com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos investigatórios e de garantir maior integração entre os agentes responsáveis pela investigação dos crimes de homicídio e pela consequente persecução penal. É necessário reconhecer essa falta de articulação, bem como que, quando superada, os resultados positivos se potencializam.

Sempre que se reúnem as instituições, com vistas à definição de ações conjuntas, as falas alinham-se, os objetivos comuns tornam-se claros, substitui-se o discurso da culpa pelo da corresponsabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A frase – *Eu faço a minha parte* –, que deu início a este artigo, sintetiza um pensamento que não é exclusivo dos agentes responsáveis por fazer funcionar o sistema de segurança pública e de justiça. Exprime a ideia, talvez produto da cultura, mas que é sucessivamente repetida, de que a soma de vontades individuais e justapostas produz o resultado coletivo.

Ousou-se, aqui, contestar essa ideia. Não no sentido de que cada um não deva ser responsável por fazer a sua parte, mas para provocar a reflexão sobre a insuficiência deste fazer solitário e sobre o quanto essa atitude fomenta um discurso individualista e de atribuição de culpas; afinal, *se já fiz a minha parte e o problema não foi resolvido, a culpa é de outro*.

O resultado coletivo – uma adequada persecução penal – depende da inter-relação das vontades individuais. Demanda corresponsabilidade.

A especialização de atividades, embora reconhecidamente importante, do ponto de vista do desenvolvimento de habilidades para futura atuação em situações complexas, não pode ser vista como um fim em si mesmo, mas como um saber a ser mobilizado, juntamente com muitos outros, provenientes, inclusive, dos demais atores, na busca de resultados para além da aplicação simples do conhecimento obtido.

Pouco adiantará que cada agente saiba com profundidade sua função e execute de forma hábil suas rotinas de trabalho, se não se interessar e conhecer minimamente os procedimentos sob atribuição daqueles que atuam antes, durante e na sequência da sua participação; se não conhecer os objetivos do trabalho desenvolvido pelos demais, adotando comportamento colaborativo.

Agir com competência requer muito mais que um saber fazer específico. Significa mobilizar, recrutar toda uma gama de conhecimentos teóricos, habilidades e comportamentos necessários à solução de problemas, em condições cada vez mais complexas. Problemas que não se resumem a uma perícia, ou ao isolamento de um local de crime, ou à escolha de uma linha investigativa, ou, ainda, à formulação de uma denúncia, de uma defesa ou de um julgamento.

Ser competente requer atitude cooperativa, requer disposição para buscar permanentemente novos conhecimentos, para aprender com o outro.

Procurou-se, aqui, traçar um panorama das dificuldades presentes e dos desafios de se trabalhar de forma cooperativa, articulada e com maior comunicação nas investigações e ações penais relativas aos crimes de homicídio.

A persecução penal dos crimes violentos é um processo de grande complexidade, em que se inter-relacionam muitos atores, com diferentes perspectivas, capacidades e funções. A atuação desarticulada desses atores é fator que prejudica sobremaneira o esclarecimento dos crimes e a própria formulação de políticas públicas de prevenção. Os subsistemas constituídos à margem do Estado, assentados em regras próprias, servem-se dessa desarticulação.

Não é difícil a superação desse cenário. Basta que se reconheça que o problema de fato existe e que se iniciem as tratativas para um maior alinhamento. Neste caminho, os instrumentos da tecnologia da informação e da comunicação são potenciais aliados, assim como o processo de formação conjunta e continuada dos agentes, a favorecer o compartilhamento do conhecimento e a articulação de procedimentos.

Talvez o momento atual de escassez de recursos seja fator de motivação para as medidas de cooperação aqui propostas. A dificuldade, com frequência, produz criatividade e abre oportunidade para novas formas de ver e enfrentar os problemas.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. F.; PASINATO, W. A Justiça no Tempo, o Tempo da Justiça. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 131-155, 2007.

AZEVEDO, R. G.; DO NASCIMENTO, A. A. Desafios da reforma das polícias no Brasil: permanência autoritária e perspectivas de mudanças. *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 653-674, out./dez. 2016, p. 657.

BORGES, Doriam (Coord.). Mortes violentas no Brasil. Uma análise do fluxo de informações. In: BRASIL. Ministério da Justiça. *Homicídios no Brasil: registro e fluxo de informações*. Brasília: Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 1, 2013.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; ALVAREZ, Marcos César. Políticas públicas de segurança, violência e punição no Brasil (2000-2006). In: MICELI, Sergio; MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Sociologia Brasileira Hoje*, Cotia: Ateliê Editorial, p. 143-213, 2017.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. *Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro*. 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades. Unicamp, 2006.

COELHO, E. C. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 29, n. 1, p. 61-81, 1986.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Brasília: CNMP, 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

DE JESUS, Tânia; MOTA, Eduardo. Fatores associados à subnotificação de causas violentas de óbito. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 361-370, 2010.

ESPÍNDULA, Alberi. *Perícia criminal e cível: uma visão geral para peritos e usuários da perícia*. 3. ed. Campinas: Millenium, 2009.

FERRAZ, Taís Schilling. Segurança pública: os desafios de comunicação e integração. In: FREITAS, V. P.; GARCIA, F. M. *Segurança pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FIGUEIREDO, Isabel (Coord.). *Resistência seguida de morte: a apuração dos limites do uso da força legal no âmbito da Polícia Judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário – Uma abordagem processual*. Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>>. Acesso em: 18 set. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da Violência. Rio de Janeiro: IPEA, FBSP, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Onde radica a impunidade? Por que o Brasil necessita de um indicador nacional de esclarecimento de homicídios. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://inqueritometro.cnmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>>. Acesso em: 18 set. 2018.

MATOS, S. G.; PRIORETI, F. A.; BARATAS, R. B. Confiabilidade da informação sobre mortalidade por violência em Belo Horizonte, MG. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, n. 41, p. 76-84, 2007.

NUNES, M. G. et al. *O processamento de homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo*. Instituto Sou da Paz, Senasp e PNUD, 2015.

PRADO, Geraldo. *Prova penal e sistema de controles epistêmicos. A quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública*, Rio de Janeiro, a. 2, n. 1, p. 14-27, 2010.

RIBEIRO, L. 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*, v. 53, n. 1, p. 159-194, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, p. 411-422, 2014.

Submissão em: 22.03.2018

Rodada 1

Avaliado em: 14.06.2018 (Avaliador B)

Avaliado em: 04.07.2018 (Avaliador C)

Avaliado em: 11.09.2018 (Avaliador D)

Rodada 2

Avaliado em: 27.09.2018 (Avaliador A)

Avaliado em: 01.10.2018 (Avaliador B)

Aceito em: 29.01.2019