

ZONAS DE IMPUNIDADE, IMPUNIDADE ESTRUTURAL E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS

IMPUNITY ZONES, STRUCTURAL IMPUNITY AND THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS

Aluísio Antonio Maciel Neto

Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP).

Promotor de Justiça no MPSP

RESUMO

O presente artigo analisa a disparidade existente entre o número de ocorrências criminais registradas no Estado de São Paulo e o consequente desenvolvimento de procedimentos investigatórios formalizados pela polícia judiciária, bem como a evolução destes em ações penais ajuizadas pelo Ministério Público. A partir de dados estatísticos oficiais da Secretaria de Segurança Pública, da Delegacia Geral da Polícia Civil e do Ministério Público do Estado de São Paulo, referentes ao período de 2014 a 2023, identificaram-se três zonas de impunidade: 1) ocorrências não convertidas em inquéritos policiais; 2) inquéritos que não evoluem para denúncias; e 3) absolvições por insuficiência probatória. Constatou-se que aproximadamente 80% dos crimes noticiados não se convertem em inquéritos policiais, e destes, apenas cerca de 35% resultam em ações penais. Observou-se ainda forte correlação entre flagrantes lavrados e denúncias oferecidas, sugerindo que a justiça penal depende mais das prisões em flagrante que da atividade investigativa propriamente dita. Verificou-se que a defasagem do quadro de pessoal da Polícia Civil, com 40% de cargos vagos, contribui para essa realidade. O estudo conclui que o cenário apresentado configura um estado de coisas inconstitucionais, caracterizado pela violação massiva de direitos fundamentais e pela omissão estrutural do poder público. E propõe, como medidas de enfrentamento, a modernização da legislação sobre divulgação de dados criminais, a criação de sistema integrado entre os órgãos do sistema de justiça criminal, a recomposição do quadro de pessoal da Polícia Civil e o aprimoramento da transparência dos dados judiciais sobre sentenças criminais.

Palavras-chave: Segurança pública; Impunidade; Investigação criminal; Estado de coisas inconstitucionais; Polícia judiciária.

ABSTRACT

This article examines the substantial disparity between reported criminal incidents in the State of São Paulo and their subsequent procedural development through the judicial police and prosecutorial systems. Utilizing official statistical data from the Public Security Secretariat, Civil Police General Administration, and São Paulo State Public Prosecutor's Office for the 2014-2023 period, the research identifies three distinct zones of impunity: (1) reported incidents failing to generate police inquiries; (2) inquiries not progressing to formal prosecutorial charges; and (3) acquittals based on evidentiary insufficiency. The findings demonstrate that approximately 80% of reported criminal occurrences do not materialize into

police inquiries, and of those that do, merely 35% culminate in criminal prosecutions. Furthermore, the research reveals a significant correlation between in flagrant arrests and prosecutorial charges, suggesting that the criminal justice system's efficacy depends predominantly on immediate apprehensions rather than substantive investigative procedures. The study attributes this procedural inefficiency partially to the Civil Police's structural deficiencies, evidenced by a 40% vacancy rate in authorized positions. The research concludes that these conditions constitute an unconstitutional state of affairs, characterized by systemic fundamental rights violations and structural governmental omissions. To address these deficiencies, the study proposes: modernization of criminal data disclosure legislation; implementation of an integrated information system across criminal justice agencies; restoration of Civil Police personnel capacity; and enhanced transparency regarding judicial criminal sentencing data.

Keywords: Public security; Impunity; Criminal investigation; Unconstitutional state of affairs; Judicial police.

INTRODUÇÃO

O direito à segurança está constitucionalmente amparado no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal. Trata-se de direito fundamental que figura como pressuposto para o exercício dos demais direitos, uma vez que a insegurança inviabiliza a plena realização da dignidade humana.

A partir de caso concreto identificado durante o exercício do controle externo da atividade policial, previsto no artigo 129, VII, da Constituição Federal, observou-se a existência de fatos criminosos que não chegavam a ser apreciados pelo Poder Judiciário, pois não registravam a evolução de mera ocorrência noticiada para investigação propriamente dita, a ser realizada pela polícia judiciária.

Este fator pode ser identificado como causador da conhecida "cifra negra da criminalidade", ou seja, percentual de crimes que simplesmente não recebem qualquer persecução criminal, impactando diretamente na sensação de insegurança pública da população.

Todavia, a "cifra negra da criminalidade" não pode ser vista tão somente sob espectro quantitativo, isto é, o número de procedimentos investigatórios formalizados a partir da notícia do fato delitivo. A sensação de insegurança pública também possui como fonte a incapacidade de o Estado elucidar o crime cometido e, por consequência, exercer o *jus puniendi* a fim de que a responsabilização penal seja imposta em resposta ao mal injusto cometido por outrem.

O presente estudo visa a analisar empiricamente a disparidade entre os boletins de ocorrência elaborados, inquéritos policiais instaurados e sua evolução em ações penais,

considerando que, no ordenamento processual vigente, inexistia a hipótese legal de crimes de ação penal pública não se converterem em inquéritos policiais. Esta peculiaridade existe porque a *opinio delicti* pertence ao Ministério Público, cabendo à polícia judiciária apenas a investigação preliminar, sem poder de arquivamento, sob pena de violação ao sistema de freios e contrapesos e consolidação da cifra negra da criminalidade.

Diante desse cenário, percebe-se a necessidade de compreender a dinâmica que envolve o registro de ocorrências criminais e a respectiva instauração de procedimentos investigatórios, identificando possíveis zonas de impunidade dentro do sistema de justiça criminal paulista.

Importante destacar que a análise dos dados de criminalidade do Estado de São Paulo apresenta significativa densidade estatística, demográfica e populacional a conferir o devido respaldo técnico e metodológico do estudo. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2024), o Estado de São Paulo é considerado o Poder Judiciário de maior porte dentro da Justiça Estadual, a representar 16,42% de todos os processos criminais (novos e pendentes).¹ De outro lado, de acordo com o IBGE (Brasil, 2024), abarca 21,6% da população brasileira e concentra 31,3% do PIB nacional. Estes fatores conferem amostra representativa adequada e relevante, com necessário valor preditivo a compreender o fenômeno criminoso em escala nacional.²

A metodologia empregada baseou-se na análise retrospectiva de dados (2014-2023), combinando estatísticas de criminalidade e verificação da estrutura funcional da polícia judiciária no Estado de São Paulo. Para análise estatística, utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson e testes de significância ($p < 0,05$), garantindo a confiabilidade dos padrões identificados ao longo da década estudada.

Em segundo momento, o estudo focou na análise da estrutura pessoal da polícia judiciária a fim de mensurar se este fator contribuiria para a caracterização das Zonas de Impunidade. Quanto à análise da estrutura da Polícia Civil e à evolução do quadro no mesmo período, os dados obtidos foram planilhados neste relatório e contrastados com outros obtidos pelo Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo.

A seguir serão apresentados os resultados das análises estatísticas realizadas e sua repercussão no Sistema de Justiça a fim de que se possa aquilatar se o Estado tem cumprido com sua função de conferir o direito fundamental à segurança aos seus cidadãos.

¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Painel de Indicadores*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

1 AS ZONAS DE IMPUNIDADE NO ESTADO DE SÃO PAULO

Para melhor compreensão da estrutura metodológica, identificamos três possíveis "Zonas de Impunidade" a serem observadas suas caracterizações, ou não, de acordo com os dados estatísticos disponíveis.

A primeira "Zona de Impunidade" se situaria entre a notícia de fato e a formalização da investigação pela polícia judiciária; em outras palavras, o estudo visou à identificação de disparidade ou não entre o número de ocorrências elaboradas e a respectiva instalação de procedimentos para suas apurações. Este interstício foi denominado Zona de Impunidade 1. Para fins de análise da Zona de Impunidade 1, utilizou-se dos dados disponíveis no site da Secretaria de Segurança Pública, bem como naqueles fornecidos pela Delegacia Geral da Polícia Civil, a compreender o período de janeiro de 2014 a dezembro de 2023. Os dados em comento se referiam ao número de ocorrências registradas e de procedimentos investigatórios instaurados no Estado de São Paulo, a fim de se constatar a existência ou não de taxa de não conversão de notícias de fato em atividade investigativa da polícia judiciária.

A segunda "Zona de Impunidade" estaria circunscrita entre a notícia de fato ou a instauração do procedimento de investigação da polícia judiciária e o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público. O que se pretendeu avaliar é o critério qualitativo do trabalho investigativo a verificar o índice de aproveitamento para fins de embasamento da ação penal. Isto é, o estudo buscou mensurar a proporção de ações penais ajuizadas a partir dos procedimentos investigatórios instaurados. Este conjunto foi denominado Zona de Impunidade 2.

Em relação à Zona de Impunidade 2, os dados da Zona de Impunidade 1 foram analisados em conjunto com os dados disponíveis no portal do Ministério Público do Estado de São Paulo. Os dados disponibilizados pelo Ministério Público propiciaram a verificação de análise qualitativa inicial da atividade da polícia judiciária, consistente na avaliação da taxa de procedimentos investigatórios que consubstanciaram o ajuizamento de ações penais.

A terceira "Zona de Impunidade" se caracterizaria pela efetividade do processo penal na distribuição da responsabilidade penal pelo crime cometido. Com o ajuizamento da ação penal, tem-se que o fato criminoso possui os requisitos necessários para fundamentar o exercício da atividade jurisdicional, quais sejam: prova da materialidade do crime e indícios de autoria; sem o preenchimento desses pressupostos, não existe ação penal. O estudo, portanto, teve como foco a observação dos dados estatísticos de condenações e absolvições,

notadamente aquelas baseadas pela insuficiência probatória (artigo 386, VII do CPP). Este período foi denominado Zona de Impunidade 3.

Na Zona de Impunidade 3, pretendeu-se aprofundar a análise com os dados estatísticos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Conselho Nacional de Justiça.

O diagrama de Venn, abaixo, permite a compreensão desses círculos que representam as Zonas de Impunidade e a relação de inclusão entre eles.



1.1 Zona de Impunidade I

Como definido anteriormente, a primeira "Zona de Impunidade" a ser investigada se situaria entre a notícia de fato e a formalização da investigação pela polícia judiciária; em outras palavras, o estudo visou a identificação de disparidade ou não entre o número de ocorrências elaboradas e a respectiva instalação de procedimentos para suas apurações. Este interstício foi denominado Zona de Impunidade 1.

1.1.1 Dos dados disponibilizados no site da Secretaria de Segurança Pública

Da análise dos dados trimestrais divulgados no site da Secretaria de Segurança Pública, observou-se o seguinte quadro:

Tabela 1. Registros criminais no Estado de São Paulo (2014-2023)

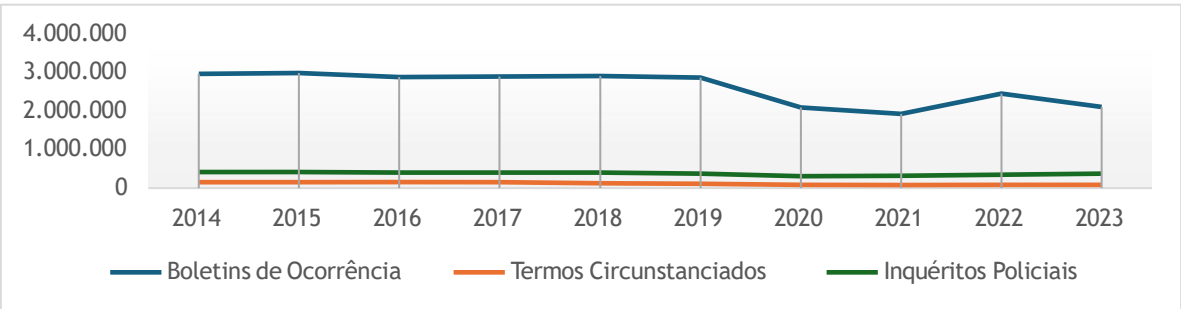
ANO	BOLETINS DE OCORRÊNCIA	TERMOS CIRCUNSTANCIADOS	INQUÉRITOS POLICIAIS
2014	2.971.258	152.262	413.776
2015	2.988.672	154.686	418.437
2016	2.889.935	157.827	409.133
2017	2.893.709	154.559	408.160
2018	2.908.290	122.139	400.231
2019	2.869.972	113.711	379.310
2020	2.088.212	81.136	310.086
2021	1.927.695	80.909	327.042
2022	2.453.742	87.102	354.977
2023	2.101.103	91.380	371.860
TOTAL	26.092.588	1.195.711	3.793.012
MÉDIA	2.609.259	119.571	379.301
%	100.00%	4.58%	14.54%

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Nota: A coluna de percentual (%) representa a proporção em relação ao total de boletins de ocorrência registrados.

Os dados revelam que, entre 2014-2023, das 26.092.588 ocorrências registradas, apenas 3.793.012 (14,54%) resultaram em inquéritos policiais e 1.195.711 (4,58%) em termos circunstanciados. A série histórica mostra tendência de redução nas ocorrências, com pico em 2015 e maior queda em 2021, possivelmente influenciada pela pandemia de COVID-19, seguida de breve recuperação em 2022

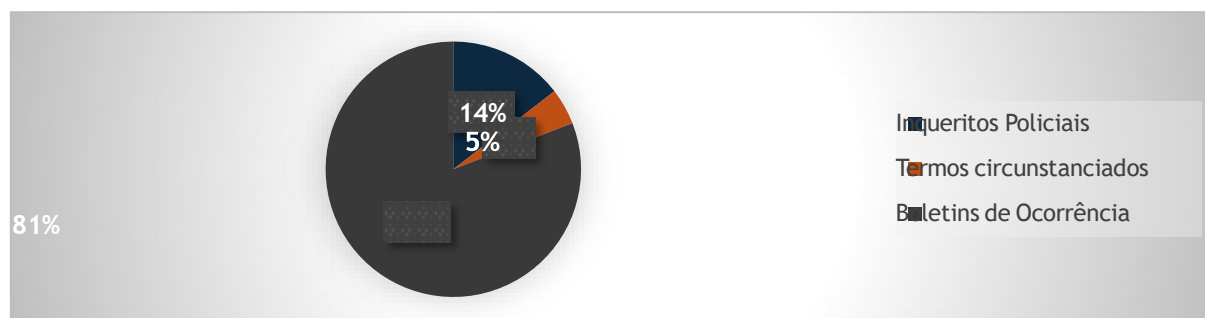
Figura 1. Evolução anual dos registros de ocorrências criminais (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

De todo modo, em todo o lapso temporal analisado (de 2014 a 2023), observou-se a linearidade de instauração de termos circunstanciados e de inquéritos policiais, em números bem aquém aos fatos criminosos anualmente noticiados. De forma geral, das ocorrências criminais em geral, apenas 14% se convertem em inquéritos policiais e 5% em termos circunstanciados.

Figura 2. Comparativo entre ocorrências e procedimentos instaurados (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Esta similitude nos números de procedimentos investigativos instaurados indica a possibilidade de contínua incapacidade da polícia judiciária em absorver a demanda apresentada, a revelar que poucas ocorrências se convertem em investigações propriamente ditas.

Com isso, tem-se como caracterizada a denominada Zona de Impunidade 1, composta pelo volume de ocorrências criminais que não se materializam em procedimentos investigatórios propriamente ditos, representando cerca de 81% dos fatos criminosos noticiados.

1.1.2 Da Correlação entre Ocorrências, Inquéritos Policiais e Autos de Prisão em Flagrante Delito

O site da Secretaria de Segurança Pública ainda possibilita a consulta pública de dados mensais referentes à produtividade policial. Em um dos campos do relatório, apresenta o "Número de Flagrantes Lavrados" a cada ano.

Dentro da processualística penal, o auto de prisão em flagrante acarreta a elaboração de Boletim de Ocorrência, a formalizar a notícia de fato geradora da prisão provisória, e evolui procedimentalmente para inquérito policial, instrumento por meio do qual se desenvolve toda a atividade da polícia judiciária. Esta diferenciação possui relevância na medida em que, em regra, a prisão em flagrante não decorre de atividade investigativa, mas de policiamento ostensivo e preventivo.

Desta forma, é possível aprofundar o universo de análise de ocorrências e inquéritos policiais instaurados no período a fim de que seja constatada a proporção de eventos originados de prisões em flagrante delito.

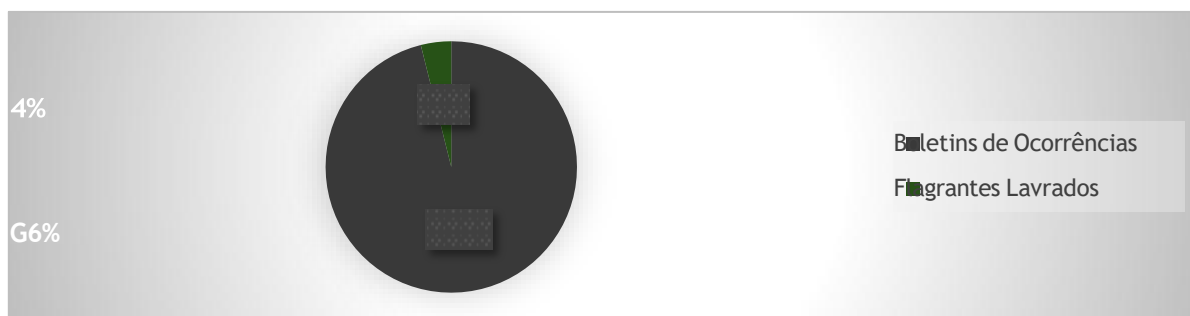
Tabela 2. Registros de flagrantes lavrados no Estado de São Paulo (2014-2023)

Ano	Boletins de Ocorrência	Termos Circunstanciados	Inquéritos Policiais	Flagrantes Lavrados
2014	2.971.258	152.262	413.776	106.498
2015	2.988.672	154.686	418.437	110.565
2016	2.889.935	157.827	409.133	115.380
2017	2.893.709	154.559	408.160	111.626
2018	2.908.290	122.139	400.231	106.535
2019	2.869.972	113.711	379.310	105.938
2020	2.088.212	81.136	310.086	88.125
2021	1.927.695	80.909	327.042	92.112
2022	2.453.742	87.102	354.977	88.717
2023	2.101.103	91.380	371.860	93.475
Total	26.092.588	1.195.711	3.793.012	1.018.971
Média	2.609.259	119.571	379.301	101.897
%	100.00%	4.58%	14.54%	3.90%

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Da análise dos dados de "Flagrantes Lavrados" durante o período, observou-se o seguinte quadro:

Figura 3. Comparativo entre ocorrências e flagrantes lavrados (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

O número de flagrantes lavrados apresenta pouca relevância dentro do universo de ocorrências noticiadas, isto é, menos de 4% do total. De outro lado, no universo de inquéritos policiais, o número de flagrantes lavrados representa cerca de 26% do total; em outras palavras, a cada 4 ocorrências noticiadas, uma decorreria de flagrante lavado.

Esta visualização revela cenário preocupante dentro do sistema de segurança pública, pois revela que a demanda decorrente do patrulhamento ostensivo e preventivo representa menos de 4% dos fatos criminosos que chegam ao conhecimento da polícia judiciária.

1.1.3 Dos crimes de homicídios consumados.

Os dados referentes aos homicídios consumados foram tabulados e divididos em relação ao número de ocorrências e de inquéritos policiais instaurados a cada ano, conforme tabela abaixo.

Tabela 3. Registros de ocorrências de homicídios no Estado de São Paulo (2014-2023)

HOMICÍDIOS CONSUMADOS	BOLETINS DE OCORRÊNCIAS	INQUÉRITOS POLICIAIS
2014	4.163	4.831
2015	3.670	4.318
2016	3.468	3.912
2017	3.201	3.750
2018	2.153	2.614
2019	2.743	3.529
2020	2.810	3.459
2021	2.631	3.267
2022	2.857	2.176
2023	2.405	3.878

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Ao longo do tempo, observa-se a diminuição de ocorrências e procedimentos investigatório instaurados. Apenas no ano de 2012, o número de ocorrências superou o número de procedimentos instaurados³. Nos demais anos, sempre houve maior número de procedimentos instaurados em relação à quantidade de ocorrências noticiadas.

É possível observar, portanto, que não existe disparidade entre as ocorrências noticiadas e a formalização de investigação de crimes de homicídio consumados. Pelos dados informados, existe a formalização de procedimentos investigatórios para os referidos crimes contra a vida.

³ Durante o período de análise, indagou-se à Delegacia Geral da Polícia Civil a respeito da possível incongruência existente nos números de ocorrências e de inquéritos policiais instaurados, pois a taxa de conversão superou o número de ocorrências lavradas. Em resposta, a Delegacia Geral da Polícia Civil informou que os dados foram conferidos pelo Núcleo de Análise de Dados e estariam corretos. Justificou ainda que: “(...)alguns boletins de ocorrência inicialmente registrados sob título diverso acabam evoluindo para a tipificação de Homicídio Doloso, como é, p.e., nos casos de homicídio tentado ou lesão corporal dolosa em que há morte superveniente da vítima; nos casos de “morte suspeita” em que há posterior interpretação de causa por conduta dolosa e ainda supostos suicídios que se revelam assassinatos, de modo a aumentar sobremaneira a quantidade de inquéritos instaurados sob o rótulo de “Homicídio Doloso”, fato gerador da aventada falsa ideia de inconsistência proporcional aos boletins de ocorrência do mesmo timbre”.

1.1.4 Dos crimes de roubo

Os crimes de roubo se subdividem em: roubo a banco, roubo de carga, roubo de veículos, roubo a residência, roubo a transeunte, roubo de aparelho celular, roubo a condomínios, roubos outros consumados e tentados, bem como latrocínios. Inicialmente, serão apresentados os dados referentes ao universo total de roubos, incluindo todas as espécies discriminadas.

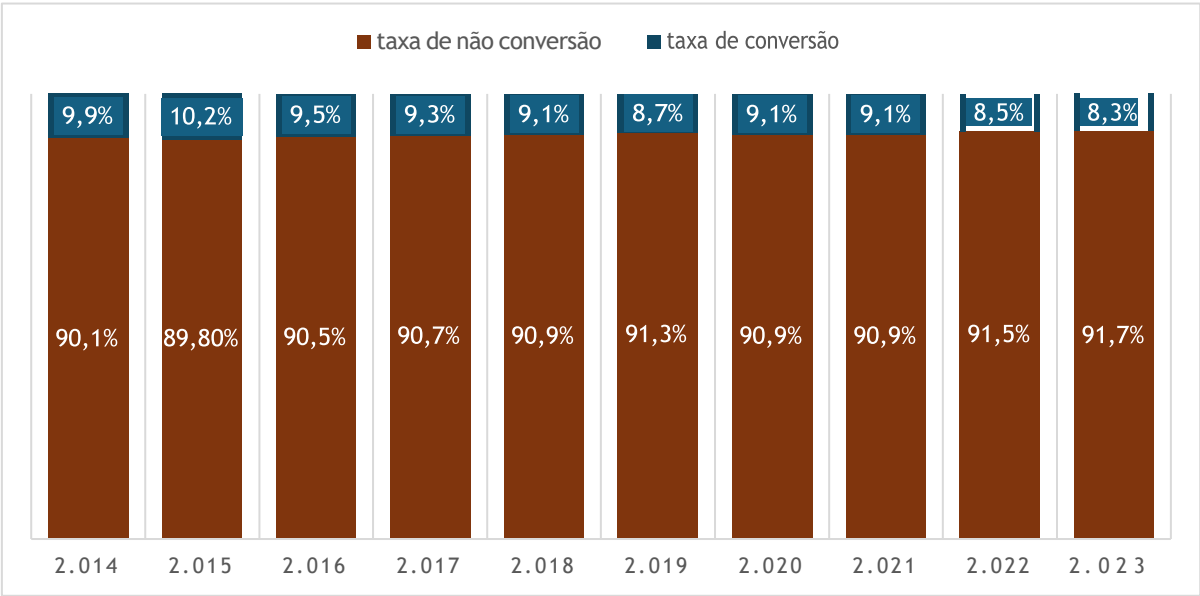
Tabela 4. Registros de ocorrências de roubos no Estado de São Paulo (2014-2023)

ROUBOS EM GERAL	BOLETINS DE OCORRÊNCIA	INQUÉRITOS POLICIAIS
2014	401.601	36.810
2015	365.646	34.398
2016	389.019	33.675
2017	361.724	30.037
2018	234.759	18.750
2019	294.506	22.006
2020	244.677	17.268
2021	256.904	17.888
2022	290.078	13.572
2023	278.025	19.842

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

O percentual de número de conversões de boletins de ocorrência em inquéritos policiais oscilou entre 8,3% (no ano de 2023) a 9,9% (no ano de 2014), com média de 9,17% durante todo o período. De outro lado, a taxa de não conversão de ocorrências em inquéritos policiais oscilou entre 90,1% (no ano de 2014) e 91,7% (no ano de 2023), com média de 90,83% durante todo o período.

Figura 4. Comparativo entre taxa de conversão e não conversão de ocorrências de roubo (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Estes dados ainda podem ser discriminados em relação à espécie de roubo em questão, conforme gráfico abaixo delineado:

Tabela 5. Comparativo entre crimes de roubo por modalidade (2014-2023)

Modalidade de Roubo	Ocorrências Registradas	Inquéritos Instaurados	Taxa de Conversão BO→IP	Taxa de Não Conversão	Observações Relevantes
Roubos (Geral)	3.116.939	269.246	9,17%	90,83%	Constante linearidade nos padrões de investigação ao longo dos anos
Roubo a Residência	49.098	12.076	25,20%	74,80%	Modalidade com maior taxa de conversão em IP entre os tipos de roubo
Roubo de Veículos	543.470	36.170	6,66%	93,34%	Declínio contínuo no número de ocorrências entre 2014-2023
Roubo a Transeuntes	541.383	32.507	6,01%	93,99%	Estabilização das ocorrências entre 2014-2017, queda até 2021 e aumento em 2022-2023
Roubo de Celular	291.668	7.231	2,48%	97,52%	Crescimento exponencial de ocorrências a partir de 2021
Roubo a Condomínio	5.115	668	13,06%	86,94%	Pico de ocorrências entre 2016-2017

Rroubo de Carga	75.638	6.645	8,79%	91,21%	Pico de ocorrências entre 2016-2017, seguido de estabilização
Roubo a Banco	1.325	1.298	97,98%	2,02%	Declínio contínuo de ocorrências; taxas de conversão superiores a 100% em alguns anos
Latrocínio²	2.462	3.166	128,63%	**	Queda contínua de ocorrências; taxas de conversão acima de 100% na maioria dos anos

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

² Para latrocínios, a taxa de não conversão foi negativa na maioria dos anos, com exceção de 2020 que apresentou 2,21%. A média do período foi negativa devido a instaurações que superaram o número de ocorrências.

É possível observar, portanto, que existe um universo considerável de ocorrências não convertidas em procedimentos investigatórios de crimes de roubo, a perfazer a denominada Zona de Impunidade 1. Em outras palavras, de forma geral, cada roubo cometido tem mais de 90% de chance de não ser investigado, ou seja, de não ter um boletim de ocorrência (BO) convertido em um inquérito policial (IP).

Este dado é bem relevante, pois o roubo como um todo é um dos delitos que proporciona maior sensação de insegurança pública ao cidadão.

1.1.5 Dos crimes de furto

Os crimes de furto se subdividem em: furto a residência, furto de veículos, furto a transeuntes, furto de celular e furto de carga. Inicialmente, serão apresentados os dados referentes ao universo total de furtos, incluindo todas as espécies discriminadas.

Tabela 6. Registros de ocorrências de furtos no Estado de São Paulo (2014-2023).

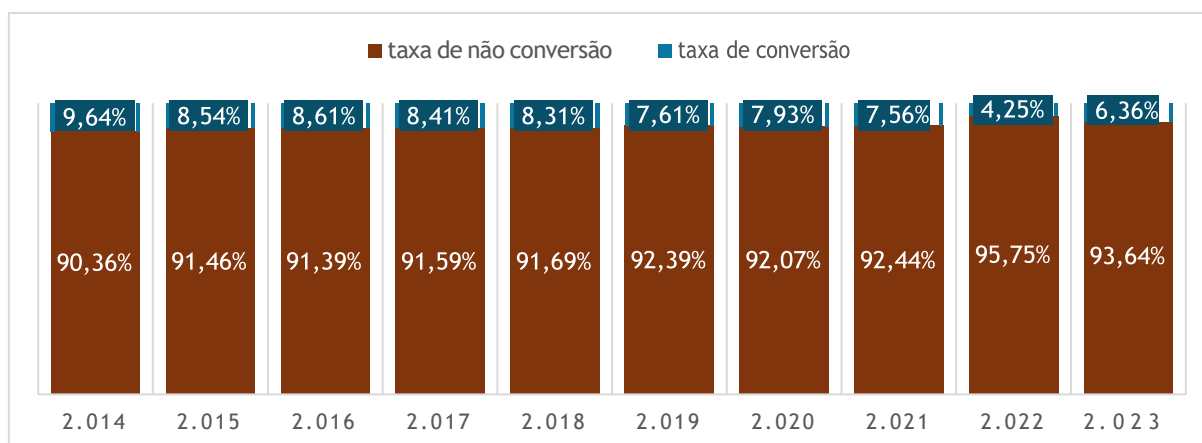
FURTOS EM GERAL	BOLETINS DE OCORRÊNCIA	INQUÉRITOS POLICIAIS
2014	520.482	50.154
2015	591.605	50.533
2016	619.085	53.301
2017	609.371	51.251
2018	442.660	36.804
2019	599.343	45.616
2020	450.910	35.770

2021	547.202	41.342
2022	666.900	28.364
2023	691.515	43.956

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

O percentual de conversões de boletins de ocorrência em inquéritos policiais oscilou entre 4,25% (no ano de 2022) a 9,64% (no ano de 2014), com média de 7,72% durante todo o período. De outro lado, a taxa de não conversão de ocorrências em inquéritos policiais oscilou entre 90,36% (no ano de 2014) e 95,75% (no ano de 2022), com média de 92,28% durante todo o período.

Figura 5. Comparativo entre taxa de conversão e não conversão de ocorrências de furto (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Estes dados ainda podem ser discriminados em relação à espécie de furto em questão, conforme gráfico abaixo delineado:

Tabela 7. Comparativo entre crimes de furto por modalidade (2014-2023)

Modalidade de Furto	Ocorrências Registradas	Inquéritos Instaurados	Taxa de Conversão BO→IP	Taxa de Não Conversão	Observações Relevantes
Furtos (Geral)	5.739.073	443.091	7,72%	92,28%	Aumento constante de ocorrências, especialmente em 2022-2023
Furto a Residência	554.414	51.031	9,21%	90,79%	Pico de ocorrências em 2017, queda em 2020 e crescimento posterior

Furto de Veículos	804.942	22.864	2,84%	97,16%	Mínimo índice de conversão entre as modalidades de furto
Furto a Transeuntes	288.619	12.670	4,39%	95,61%	Pico de ocorrências em 2017, seguido de tendência de queda
Furto de Celular	324.970	12.825	3,94%	96,06%	Crescimento exponencial de ocorrências a partir de 2021
Furto de Carga	7.044	886	12,59%	87,44%	Modalidade com maior taxa de conversão entre os tipos de furto

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

É possível observar, portanto, que existe um universo considerável de ocorrências não convertidas em procedimentos investigatórios de crimes de furto, a perfazer a denominada Zona de Impunidade 1. Em outras palavras, de forma geral, cada furto cometido tem mais de 92% de chance de não ser investigado, ou seja, de não ter um boletim de ocorrência (BO) convertido em um inquérito policial (IP).

1.1.6 Dos crimes de tráfico de drogas.

O crime de tráfico de drogas apresenta a seguinte incidência, de acordo com os dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública.

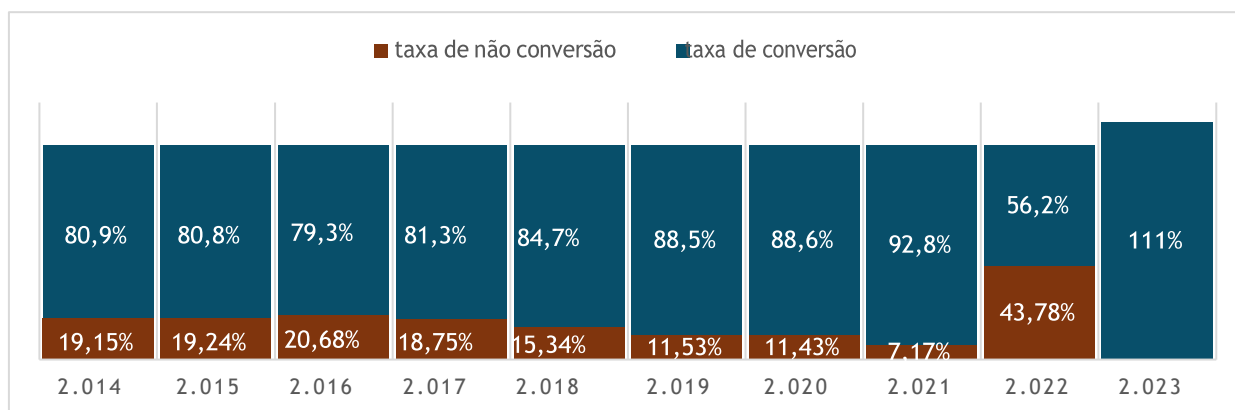
Tabela 8. Registros de ocorrências de tráfico de drogas no Estado de São Paulo (2014-2023).

TRÁFICO DE DROGAS	BOLETINS DE OCORRÊNCIA	INQUÉRITOS POLICIAIS
2014	41.598	33.634
2015	44.660	36.069
2016	45.814	36.341
2017	49.599	40.298
2018	37.913	32.097
2019	47.568	42.082
2020	41.600	36.844
2021	38.673	35.901
2022	34.010	19.120
2023	30.523	33.872

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

A taxa de conversão oscilou entre 56,2% (em 2022) a 111% (em 2023), com média de 84,39% durante todo o período. De outro lado, o índice de não conversão variou entre -11% (em 2023) e 42,8% (em 2022), com média de 15,61% durante todo o período.

Figura 6. Comparativo entre taxa de conversão e não conversão de ocorrências de tráfico de drogas (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Importante salientar que esta modalidade de crime se apresenta, em regra, decorrente de prisão em flagrante proveniente de patrulhamento ostensivo. Contudo, a ausência de parâmetros disponibilizados não permite indicar com precisão a quantidade de inquéritos policiais instaurados por portaria ou por auto de prisão em flagrante delito.

É possível observar, contudo, que existe pequeno universo de ocorrências não convertidas em procedimentos investigatórios de "tráfico de drogas", a perfazer a denominada Zona de Impunidade 1. Em outras palavras, um tráfico de drogas tem aproximadamente 15% de chance de não ser investigado, ou seja, de não ter um boletim de ocorrência (BO) convertido em um inquérito policial (IP).

1.2 Zona de impunidade II no Estado de São Paulo

Enquanto a Zona de Impunidade I se situa na incapacidade de absorção do universo de ocorrências noticiadas pela polícia judiciária, a Zona de Impunidade II se circunscreve à insuficiência do trabalho investigado para embasar a ação penal a ser proposta pelo Ministério Público.

Mais do que uma abordagem quantitativa, a Zona de Impunidade II se materializa

dentro de uma perspectiva qualitativa. Isto é, a avaliação de aproveitamento da atividade desenvolvida pela Polícia Civil dentro do universo de inquéritos policiais instaurados.

Para que seja possível a análise proposta, serão analisados os dados disponíveis no site da Secretaria de Segurança Pública e da Delegacia Geral da Polícia Civil com os dados encontrados no site do Ministério Público do Estado de São Paulo.

O banco de dados do SISMP-Integrado, do Ministério Público do Estado de São Paulo, possibilita a consulta pelo número de denúncias oferecidas a cada ano. Extraíu-se os dados totais de toda e qualquer denúncia oferecida pelo Ministério Público entre 2014 e 2023, baseada em qualquer tipo de procedimento investigatório formalizado.

Tabela 9. Registros de denúncias oferecidas pelo Ministério Público no Estado de São Paulo (2014-2023).

ANO	DENÚNCIAS
2014	191.790
2015	190.341
2016	196.226
2017	194.389
2018	182.268
2019	150.889
2020	105.102
2021	116.296
2022	113.061
2023	103.759

Fonte: Ministério Público do Estado de São Paulo.

A análise das denúncias oferecidas entre 2014-2023 demonstra linearidade até 2017, seguida de queda contínua até 2020 e posterior estabilização. Do total de denúncias (média anual de 154.412), 133.175 (86,24%) basearam-se em inquéritos policiais e 17.790 (11,53%) em termos circunstanciados, totalizando 97,77% das ações penais propostas – evidenciando a dependência do Ministério Público em relação à produção da polícia judiciária.

Tabela 10. Registros de denúncias oferecidas pelo Ministério Público no Estado de São Paulo baseadas em inquéritos policiais instaurados (2014-2023).

ANO	DENÚNCIAS
2014	162.467
2015	163.679
2016	168.964
2017	168.349

2018	160.338
2019	131.032
2020	92.061
2021	100.105
2022	95.942
2023	88.815

Fonte: Ministério Público do Estado de São Paulo.

Tabela 11. Registros de denúncias oferecidas pelo Ministério Público no Estado de São Paulo baseadas em termos circunstanciados instaurados (2014-2023).

ANO	DENÚNCIAS
2014	28.109
2015	25.355
2016	25.402
2017	24.610
2018	19.870
2019	14.623
2020	8.481
2021	10.750
2022	11.074
2023	9.624

Fonte: Ministério Público do Estado de São Paulo.

Este fator se demonstra como fundamental para que se realize a devida correlação entre os dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública e os dados provenientes do Ministério Público, pois se revelam como parte de um mesmo todo.

O agrupamento dos referidos dados apresenta o seguinte cenário:

Tabela 12. Comparativo entre ocorrências, procedimentos investigatórios e denúncias oferecidas (2014-2023).

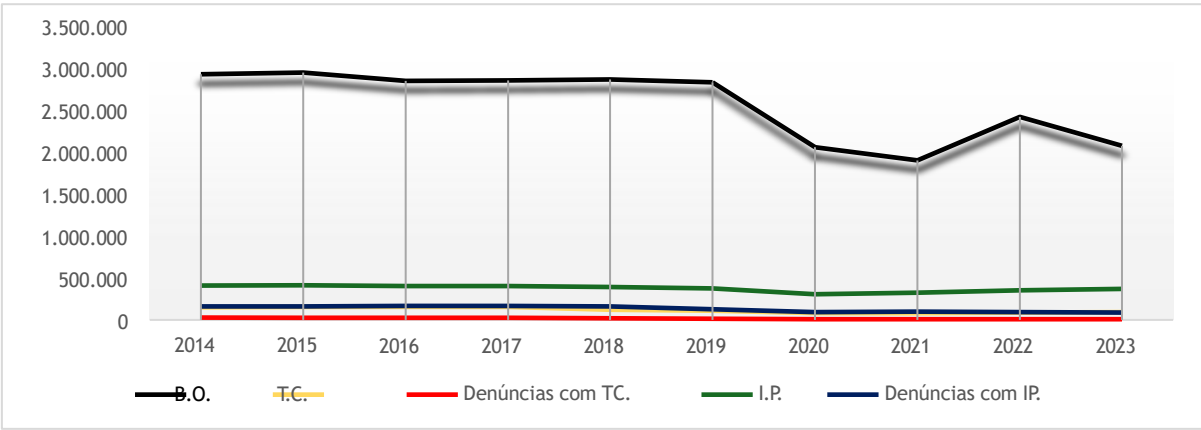
ANO	B.O.	T.C.	DENÚNCIAS COM TC.	I.P.	DENÚNCIAS COM IP.
2014	2.971.258	152.262	28.109	413.776	162.467
2015	2.988.672	154.686	25.355	418.437	163.679
2016	2.889.935	157.827	25.402	409.133	168.964
2017	2.893.709	154.559	24.610	408.160	168.349
2018	2.908.290	122.139	19.870	400.231	160.338
2019	2.869.972	113.711	14.623	379.310	131.032
2020	2.088.212	81.136	8.481	310.086	92.061
2021	1.927.695	80.909	10.750	327.042	100.105
2022	2.453.742	87.102	11.074	354.977	95.942
2023	2.101.103	91.380	9.624	371.860	88.815

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública e do Ministério Público do Estado de São Paulo.

No gráfico a seguir, observa-se a caracterização da Zona de Impunidade 1, entre o número de ocorrências e de procedimentos investigatórios instaurados (inquéritos policiais e termos circunstanciados). De outro lado, as linhas de denúncias oferecidas (tanto em inquérito policial quanto em termos circunstanciados) se apresentaram respectivamente abaixo de cada procedimento investigatório pertinente. Essa diferenciação entre as linhas de procedimentos e de denúncias é o que caracteriza a Zona de Impunidade 2.

Aliás, também é possível constatar, ao longo de dez anos, a linearidade na diferença de procedimentos investigatórios instaurados e de denúncias oferecidas, o que permite concluir que existe um comportamento uniforme ao longo do tempo de estabilização dos índices de aproveitamento da atividade investigativa para viabilização da ação penal, o que, mais uma vez, consolida a denominada Zona de Impunidade 2.

Figura 7. Evolução anual entre ocorrências, procedimentos investigatórios e denúncias oferecidas (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Segurança Pública e do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Por fim, ao se observar mais de perto apenas a proporção entre denúncias oferecidas com base no inquérito policial no universo de inquéritos policiais instaurados, tem-se com clareza a demonstração da Zona de Impunidade 2. Os dados relevaram que o índice variou entre 23,68% (em 2023) e 41,30% (em 2016), com média geral de 34,67%.

Tabela 13. Comparativo entre inquéritos policiais e denúncias oferecidas (2014-2023).

Ano	Inquéritos Policiais	Denúncias com base em IPs	Proporção (%)
2014	413.776	162.467	39,26%
2015	418.437	163.679	39,12%
2016	409.133	168.964	41,30%
2017	408.160	168.349	41,25%

2018	400.231	160.338	40,06%
2019	379.310	131.032	34,54%
2020	310.086	92.061	29,69%
2021	327.042	100.105	30,61%
2022	354.977	95.942	27,03%
2023	371.860	88.815	23,88%
Média	379.301	133.175	34,67%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e do Ministério Público do Estado de São Paulo (2024).

Nota: A proporção foi calculada pela razão entre o número de denúncias oferecidas com base em inquéritos policiais e o número total de inquéritos policiais instaurados no mesmo ano, expressa em percentual. A média representa o valor médio das proporções ao longo do período analisado.

Observação: A partir de 2018, observa-se declínio significativo na proporção, coincidindo com a introdução dos Acordos de Não Persecução Penal (ANPP) no ordenamento jurídico brasileiro, implementados inicialmente pela Resolução nº 181/2017 do CNMP e posteriormente incorporados ao Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019.

É possível concluir, portanto, que 65,33% dos inquéritos policiais não se converteram em denúncias ao longo dos últimos anos, a indicar o espaço de incidência da Zona de Impunidade 2.

1.2.1 Da correlação entre inquéritos policiais, autos de prisão em flagrante delito e denúncias

Como apontado em tópico anterior, o site da Secretaria de Segurança Pública possibilita a consulta pública de dados mensais referentes à produtividade policial, incluindo o "Número de Flagrantes Lavrados" a cada ano.

A correlação dos dados apresentou o seguinte panorama:

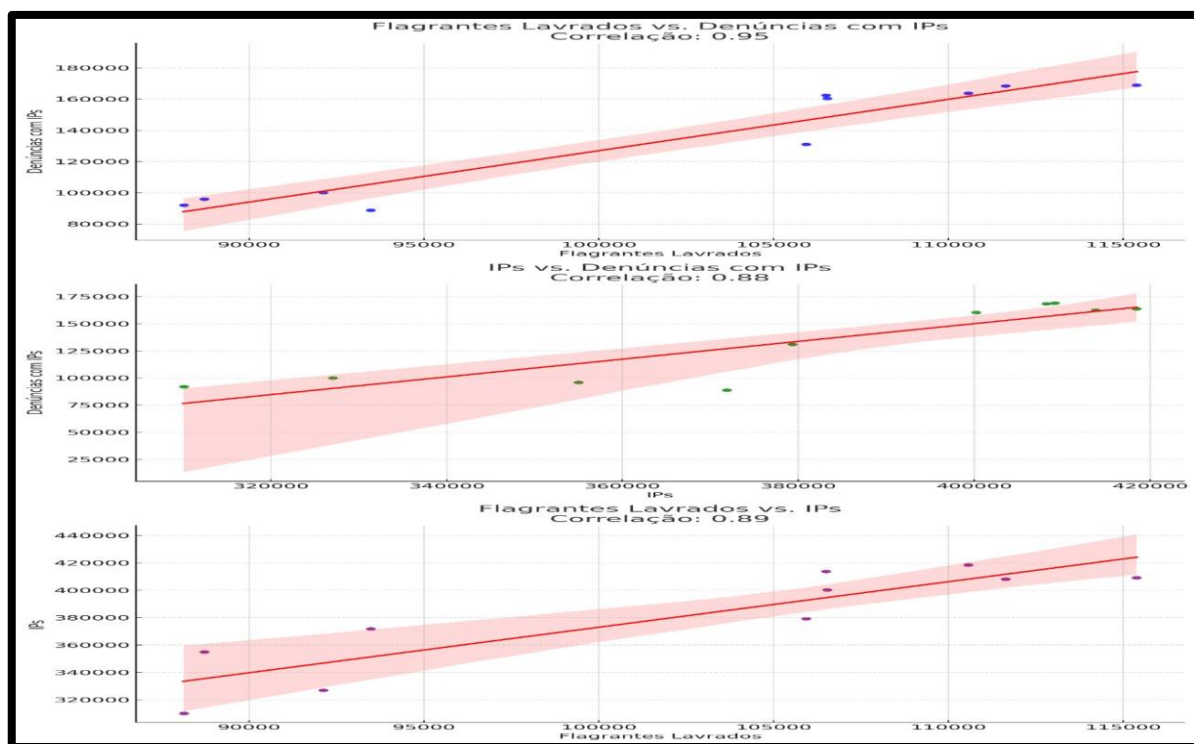
Tabela 14. Comparativo entre flagrantes lavrados e denúncias oferecidas (2014-2023).

ANO	FLAGRANTES LAVRADOS	I.P.	DENÚNCIAS COM I.P.
2014	106.498	413.776	162.467
2015	110.565	418.437	163.679
2016	115.380	409.133	168.964
2017	111.626	408.160	168.349
2018	106.535	400.231	160.338
2019	105.938	379.310	131.032
2020	88.125	310.086	92.061
2021	92.112	327.042	100.105
2022	88.717	354.977	95.942
2023	93.475	371.860	88.815

Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Ministério Público do Estado de São Paulo.

O comportamento dos dados permitiu a verificação de existência ou não de correlação entre os fatores em comento. Aplicou-se, para tanto, a fórmula das correlações de Person entre as referidas variáveis: flagrantes lavrados, inquéritos policiais instaurados e denúncias oferecidas. Abaixo o gráfico que ilustra as conclusões acima exaradas:

Figura 8. Correlações entre flagrantes lavrados, inquéritos policiais e denúncias oferecidas (2014-2023).



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Secretaria de Segurança Pública e do Ministério Público do Estado de São Paulo (2024).

Nota: Valores de correlação (r) próximos a 1 indicam relação linear positiva forte entre as variáveis; os valores p correspondem ao teste de significância estatística da correlação, com $p < 0,001$ indicando alta significância estatística.

A aplicação do coeficiente de correlação de Pearson apresentou os seguintes resultados: I) Existe correlação muito forte (0.95), praticamente linear, entre o número de flagrantes lavrados e de denúncias oferecidas, com pequeno grau de dispersão. Isto é, as variações nos números de flagrantes impactam no número de denúncias. II) Existe correlação forte (0.88) entre o total de inquéritos policiais e de denúncias, todavia, com impacto menor do que em relação ao número de flagrantes. III) Existe correlação forte (0.89) entre o número de flagrantes lavrados e de inquéritos policiais instaurados, a revelar que o primeiro representa parte significativa do primeiro.

A correlação entre flagrantes lavrados e denúncias (muito forte) sugere que estas são

altamente dependentes daqueles, mais do que dos inquéritos policiais como um todo. Essa visualização reforça a conclusão de que os flagrantes, um subconjunto dos inquéritos, têm uma influência mais direta nas denúncias.

A conclusão mencionada reforça a preocupação com o que foi constatado anteriormente em relação à comparação de ocorrências, flagrantes e inquéritos policiais. Naquela oportunidade, constatou-se que o número de flagrantes lavrados apresentava pouca relevância dentro do universo de ocorrências noticiadas, isto é, menos de 4% do total. De outro lado, no universo de inquéritos policiais, o número de flagrantes lavrados representa cerca de 26% do total.

Desta forma, é possível constatar que a correlação direta entre flagrantes e denúncias coloca que a atividade penal jurisdicional está muito aquém do total de fatos criminosos que ocorreram na última década.

1.2.2 Da correlação entre inquéritos policiais, acordos de não persecução penal e denúncias

Conforme apresentado anteriormente, o percentual de denúncias em relação ao número de inquéritos policiais tem diminuído ao longo do tempo. O acordo de não persecução penal foi instituído por meio da Resolução nº 181/2017 do CNMP, posteriormente alterada pela Resolução nº 183/2017 do mesmo colegiado. Em 2019, este instituto foi incorporado ao Código de Processo Penal por meio da Lei nº 13.964/2019.

O site do Ministério Público do Estado de São Paulo apresenta o número de acordos de não persecução penal, a possibilitar a análise dos demais números já delineados.

Tabela 15. Comparativo entre flagrantes lavrados, inquéritos policiais, denúncias oferecidas e acordos de não persecução penal (2014-2023).

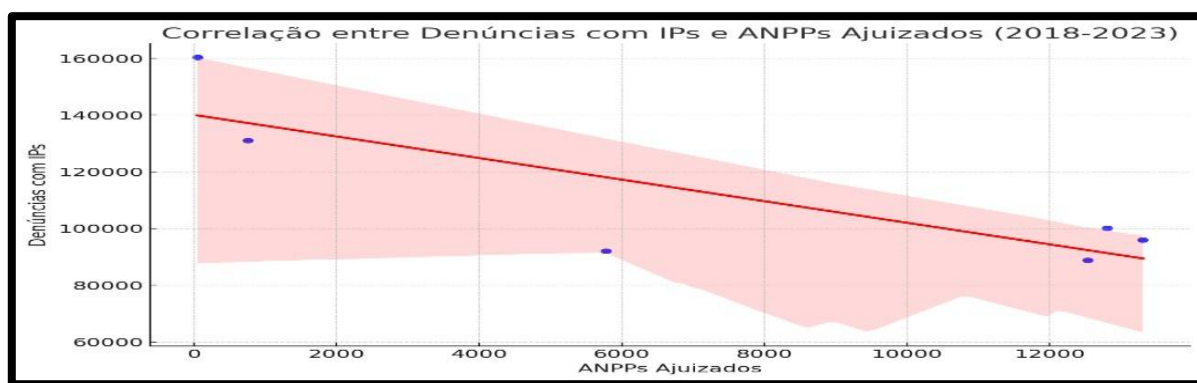
ANO	FLAGRANTES LAVRADOS	I.P.	DENÚNCIAS COM IPS.	ANPP
2014	106.498	413.776	162.467	-
2015	110.565	418.437	163.679	-
2016	115.380	409.133	168.964	-
2017	111.626	408.160	168.349	-
2018	106.535	400.231	160.338	47
2019	105.938	379.310	131.032	757
2020	88.125	310.086	92.061	5.775

2021	92.112	327.042	100.105	12.803
2022	88.717	354.977	95.942	13.306
2023	93.475	371.860	88.815	12.530

Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Ministério Público do Estado de São Paulo.

Os dados revelam que, a partir de 2018, o número de denúncias diminuiu, enquanto o número de ANPPs cresceu de forma exponencial. A aplicação do coeficiente de correlação de Pearson revelou forte correlação negativa (-0.83) entre as duas variáveis, indicando que a introdução dos ANPPs contribuiu diretamente para a redução no número de denúncias apresentadas.

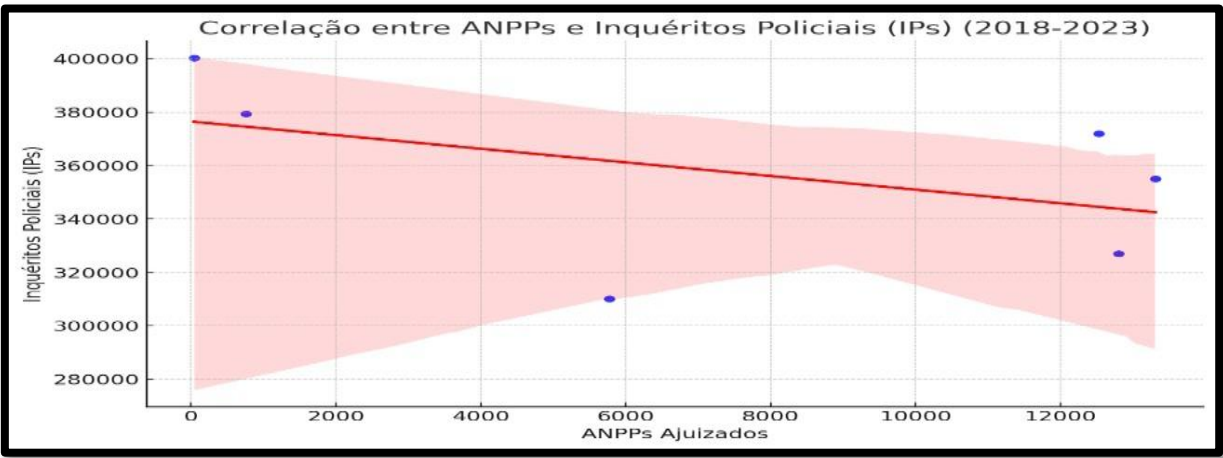
Figura 9. Correlações entre denúncias oferecidas e ANPPs (2014-2023).



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Secretaria de Segurança Pública (2024).

Contudo, ao se aplicar a mesma fórmula de correlação de Pearson entre o número de ANPPs e inquéritos policiais, observou-se moderada correlação negativa (-0.47) entre as duas variáveis. A correlação negativa moderada, combinada com as tendências observadas, aponta para a possibilidade de que a introdução dos ANPPs não contribuiu com ampliação de inquéritos policiais servíveis (aptos a ajuizamento de ação penal). De outro lado, a forte correlação negativa (-0.83) sugere que os ANPPs estão simplesmente substituindo as denúncias, sem aumento correspondente na produtividade investigativa.

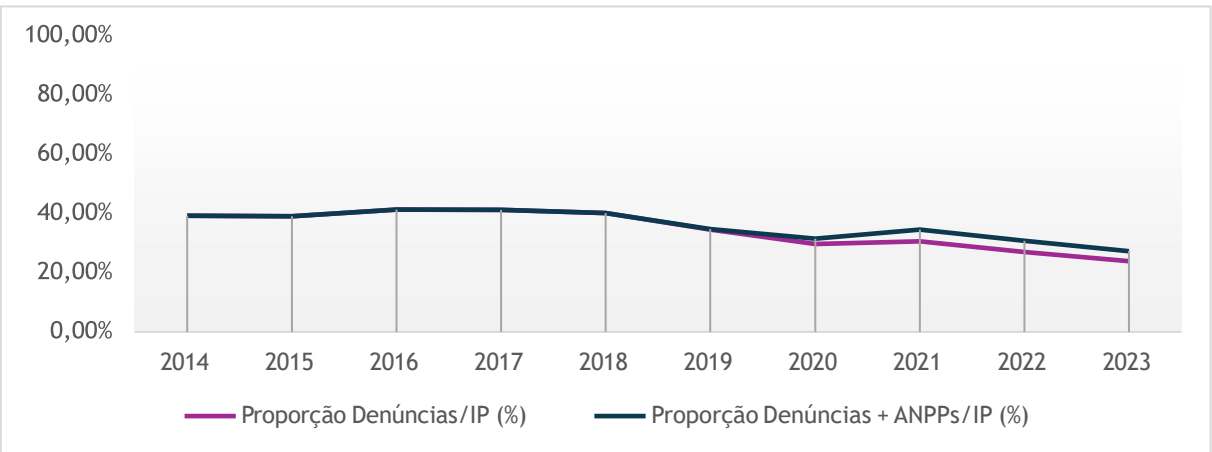
Figura 10. Correlações entre inquéritos policiais e ANPPs (2014-2023).



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Secretaria de Segurança Pública (2024).

Esta conclusão também pode ser constatada ao se projetar o número de ANPPs como se denúncias fossem, dentro do gráfico de proporção em relação aos inquéritos policiais. Observa-se que, no ano de 2016, atingiu-se o pico de proporção de denúncias (41,30%). Em 2023, com os ANPPs já consolidados, a taxa combinada (denúncias + ANPPs) caiu para 27,25%, uma redução de 14,05 pontos percentuais. Mesmo no melhor ano após a implementação dos ANPPs (2021), a taxa combinada foi de apenas 34,52%, ainda significativamente abaixo do patamar pré-ANPPs.

Figura 11. Proporção entre denúncias, ANPPs e inquéritos policiais (2014-2023).



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Secretaria de Segurança Pública (2024).

Assim, é possível concluir que o advento dos ANPPs não resultou em qualquer impacto de aproveitamento quantitativo ou qualitativo da atividade investigativa; apenas

substituiu as denúncias nos procedimentos que serviriam para o ajuizamento da ação penal. Logo, o ANPP não trouxe qualquer influência na minoração da Zona de Impunidade 1 ou 2.

1.2.3 Das denúncias oferecidas em relação aos crimes em específico

A tabela a seguir apresenta o número de denúncias oferecidas em relação ao total de ocorrências e de inquéritos policiais instaurados, bem como a proporção existente em cada um deles.

Tabela 16. Proporção de Denúncias por Crimes Específicos (2014-2023)

<i>Tipo de Crime</i>	<i>Ocorrências Registradas</i>	<i>Inquéritos Instaurados</i>	<i>Denúncias Oferecidas</i>	<i>Proporção Denúncias/Ocorrências (%)</i>	<i>Proporção Denúncias/Inquéritos (%)</i>
<i>Homicídio Consumados e Tentados</i>	67.325	68.192	28.669	42,58%	42,04%
<i>Roubo (Geral e Latrocínio)</i>	3.120.726	273.710	165.553	5,30%	60,48%
<i>Latrocínio</i>	2.462	3.166	2.494	101,30%	78,77%
<i>Furto (Geral)</i>	5.739.073	443.091	239.283	4,17%	54,00%
<i>Tráfico de Drogas</i>	411.958	346.258	243.648	59,14%	70,37%
<i>Porte de Arma</i>	52.027	43.329	50.917	97,87%	117,51%
<i>Total</i>	9.391.1091	1.174.580	728.070	7,75%	61,99%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria de Segurança Pública e do Ministério Público do Estado de São Paulo (2014-2023).

Nota: A proporção foi calculada pela razão entre o número de denúncias oferecidas e o número de ocorrências registradas ou inquéritos instaurados, expressa em percentual. Valores acima de 100% em algumas categorias podem ocorrer devido a denúncias baseadas em inquéritos instaurados em períodos anteriores ou devido a procedimentos migrados entre categorias durante a investigação, conforme explicado no estudo.

Os dados revelam discrepâncias significativas entre a notificação de crimes e sua efetiva persecução penal a revelar clara seletividade estrutural na atividade investigativa. De modo geral, crimes que são sujeitos a maior taxa de prisões em flagrante (drogas e armas) recebem resposta estatal mais eficiente do que aqueles que demandam apuração em específico (roubo e furto).

Nos crimes patrimoniais (roubo e furto), que representam a maior parte das ocorrências, menos de 6% dos casos registrados chegam à fase de denúncia. Contudo, quando

um inquérito é instaurado, a taxa de aproveitamento é relativamente alta (60,48% e 54%), indicando que o principal gargalo está na fase pré-investigativa. Este fator revela a existência de triagem informal onde apenas casos com alta probabilidade de elucidação (frequentemente flagrantes) são formalmente investigados, a contribuir significativamente para a impunidade estrutural identificada pelo estudo.

Nos crimes dolosos contra a vida, consumados e tentados, observa-se similitude entre a proporção de denúncias com ocorrências e inquéritos policiais, a revelar que estes delitos são objeto de investigação propriamente dita. Todavia, a taxa de 42,58% de conversão de ocorrências em denúncias significa que menos da metade dos homicídios notificados resulta em ação penal, fator de gravidade considerável, pois se refere ao bem jurídico mais importante do cidadão.

A tabela, portanto, demonstra empiricamente a existência de um sistema de justiça criminal que opera de forma altamente seletiva e com baixíssima capacidade de resposta aos crimes que mais afetam o cotidiano da população.

1.3 Zona de Impunidade III no estado de São Paulo

Além das duas Zonas de Impunidade (I e II), que se situam em uma fase pré-processual, ou seja, antes dos fatos serem colocados sob apreciação do Poder Judiciário propriamente dito, é possível identificar uma terceira zona de impunidade: a decorrente de absolvições pela insuficiência probatória.

Conforme disposto no artigo 386 do CPP, "o juiz absolverá o réu", dentre outras hipóteses, quando "não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal" (inciso V) ou "não existir provas suficientes para a condenação" (inciso VII). Esta falta de prova suficiente pode decorrer tanto da fragilidade investigativa, pois para a ação penal bastam indícios razoáveis de autoria, ou da impossibilidade de reprodução da prova policial em juízo (artigo 155 do CPP). De toda forma, nas hipóteses mencionadas, o fato criminoso está demonstrado. Apenas não se alcançou provas para a sua imputação a alguém. Portanto, tem-se a existência da Zona de Impunidade III.

1.3.1 Da análise dos dados de produtividade do CNJ e do TJSP.

Nos dois tópicos anteriores, observou-se a existência de cifra negra de impunidade em relação aos boletins de ocorrências lavrados e que não se transformaram em procedimentos investigatórios propriamente ditos, ou, ainda que tenham sido investigados, não perfizeram os requisitos mínimos para ajuizamento de ação penal.

O próximo passo deveria ser a análise quanto à taxa de condenação e de absolvição em relação às ações penais propostas como forma de se buscar a análise qualitativa das provas investigatórias que consubstanciaram as denúncias ajuizadas pelo Ministério Público. Em consulta ao site do Conselho Nacional de Justiça, identificou-se os seguintes dados:

Tabela 15. Dados de produtividade do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2015 a 2022)

SENTENÇAS DE CONHECIMENTO CRIMINAIS									
TJSP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ORDINÁRIO	-	140.115	183.665	215.378	209.604	253.397	159.694	233.787	258.341
JECRIM	-	36.212	69.084	86.058	111.061	123.729	66.624	96.329	99.091

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Justiça em Números).

Em que pesem os dados mencionados, não foi possível encontrar parametrização para verificar o conteúdo das sentenças informadas, a taxa de ações penais procedentes e improcedentes. Seria necessário obter o número de sentenças discriminadas entre condenatórias e absolutórias (e, dentre estas, o dispositivo elencado no artigo 386 do CPP). Não se encontrou, nos dados informados pelo CNJ, essa discriminação entre as informações acessíveis no painel. Questionado, o CNJ informou que essa informação não está disponível. A mesma lacuna informativa se constatou no site do TJSP, a impossibilitar a análise mais pormenorizada das sentenças penais informadas.

Portanto, neste aspecto, o estudo em comento não apresentou a evolução esperada, salvo no aspecto de identificar a necessidade de aprimoramento dos aludidos bancos de dados do Poder Judiciário para maior transparência e propiciar análises mais aprofundadas sobre a efetividade penal.

2 DA ANÁLISE DA ESTRUTURA PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante das disparidades identificadas entre ocorrências registradas e procedimentos instaurados, é necessário analisar as causas estruturais dessa impunidade generalizada. A simples imposição de formalização de todos os fatos noticiados não seria solução adequada, considerando o déficit qualitativo já evidenciado na conversão de inquéritos em ações penais. É fundamental, portanto, compreender a capacidade operacional da polícia judiciária para absorção da demanda existente.

Portanto, a fim de se compreender com maior profundidade o problema de impunidade penal, deve-se analisar qual a estrutura de pessoal disponível para absorção da demanda existente, talvez o fator mais preponderante para que se possa ter a noção mais exata do problema existente.

Em consulta ao site do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, encontrou-se as seguintes informações referentes a dezembro de 2023:

Tabela 16. Dados da estrutura funcional da Polícia Civil do Estado de São Paulo (2015 a 2022)

CARGOS DA POLÍCIA CIVIL	PREVISTOS	OCUPADOS	VAGOS	% DE VACÂNCIA
DELEGADO DE POLÍCIA	3.967	2.445	1.522	38,37%
ESCRIVÃO	10.518	5.815	4.703	44,71%
INVESTIGADOR	13.855	8.170	5.685	41,03%
AGENTE POLICIAL	3.520	2.197	1.323	37,59%
AGENTE DE TELECOMUNICAÇÕES	1.100	451	649	59,00%
AUXILIAR DE PAPIOSCOPISTA	995	492	503	50,55%
PAPIOSCOPISTA	768	457	311	40,49%
FOTÓGRAFO TÉCNICO-PERICIAL	70	35	35	50,00%
DESENHISTA TÉCNICO-PERICIAL	50	20	30	60,00%

Fonte: Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo.

Do que se observa, no cenário Estadual, em dezembro de 2023, o número de cargos vagos na Polícia Civil superou 40%. E não houve sequer a criação de novos cargos ao longo da última década. Ou seja, mais do que a existência de defasagem, não houve a consecução de nenhum planejamento estadual ao longo dos anos a fim de que se pudesse ampliar o quadro da Polícia Civil para absorção da demanda represada.

3 DA CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DE IMPUNIDADE GENERALIZADA E ESTRUTURAL

Mesmo com as dificuldades de acesso sistematizado dos dados, o estudo em comento apresentou realidade bem diversa da difundida pelos meios acadêmicos e de comunicação. É corriqueiro o discurso encontrado de que vigoraria no país o cenário de "punitivismo penal", de "encarceramento de massas", de exaltação de números absolutos da população prisional.

Nas últimas décadas, diversas leis foram aprovadas a fim de que se criassem instrumentos despenalizadores. Vide, por exemplo, a criação dos institutos da "transação penal" ou da "suspensão condicional do processo", por meio da Lei 9.099/95; a criação das medidas cautelares diversas da prisão, por meio da Lei 12.403/13; a instituição das Audiências de Custódia, por meio da Resolução CNJ nº 213/15; e, mais recentemente, o Acordo de Não Persecução Penal, por meio da Resolução CNMP nº 181/2017 e Lei 13.964/19.

De outro lado, sob os influxos do denominado "garantismo penal", outras tantas decisões jurisprudenciais foram firmadas com o mesmo escopo: desencarceramento e despenalização de crimes. Veja-se, por exemplo, o HC Coletivo nº 143.641, a determinar a substituição da prisão preventiva por domiciliar de gestantes, lactantes e mães de crianças de até 12 anos ou de pessoas com deficiências, em todo território nacional; ou o HC "Coletivo" nº 165.704, que determinou a realização de "mutirão carcerário", que tramita no Supremo Tribunal Federal, a fim de que houvesse a revisão de prisões de "pais de crianças" com possibilidade de concessão de prisões domiciliares, entre outras decisões que arrefeceram o grau de punição de crimes cometidos.

Todavia, a realidade encontrada nos dados em análise revelou o oposto do que se propugna na academia ou em várias partes do Poder Judiciário. Há, na verdade, verdadeira situação de impunidade estrutural.

A impunidade estrutural pode ser definida como estado permanente de inação estatal frente à violação reiterada de bens jurídicos penalmente tutelados, seja por fatores orgânicos ou institucionais. Podem ser considerados "fatores orgânicos" os altos índices de ocorrências criminais e sua difusão nos mais diversos tipos penais, bem como os índices de reincidência delitiva. De outro lado, seriam "fatores institucionais" a ausência de estrutura e de recursos humanos adequados para absorção da demanda criminal existente, com investigações elucidativas em maior grau, a inefetividade das normas penais produzidas pelo Poder Legislativo e decisões judiciais que não guardam sintonia com a realidade vivida. Estes fatores,

orgânicos e institucionais, sucedem-se no tempo e no espaço a criar um ciclo constante e permanente de impunidade, que se retroalimenta a proporcionar a violação rotineira de direitos fundamentais penalmente relevantes.

O estudo em comento, sem a pretensão de exaurir a complexidade intrínseca do cenário de impunidade estrutural, revelou o ponto fundamental para se compreender o referido fenômeno: as Zonas de Impunidade.

As Zonas de Impunidades delineadas nos tópicos anteriores revelam que parte insignificante da totalidade de crimes alcançam a resposta efetiva do Estado. De forma geral, menos de 20% das ocorrências lavradas se transformam em procedimento investigatório propriamente ditos. Ou seja, mais de 80% dos crimes noticiados não chegam sequer ao conhecimento do Sistema de Justiça, permanecendo apenas nos registros de ocorrências dos Distritos Policiais.

Aliás, se forem considerados, por exemplo, os dados referentes a roubo e furto, crimes que trazem grande intranquilidade social a todos, os índices são mais alarmantes. No que se refere ao crime de roubo, menos de 10% das ocorrências lavradas se transformam em inquéritos policiais. Se analisado dentro do universo do roubo, aqueles cometidos contra transeuntes possui índice de conversão de ocorrências em procedimentos investigatórios inferiores a 6%; de veículos, inferior a 8%; entre outros. O mesmo fenômeno se observa em relação ao crime de furto, cujo índice geral de conversão de ocorrências em procedimentos investigatórios se situa abaixo de 9%; furto de veículos, 4%, e de residências, abaixo de 9%. Se considerado o número de ações penais de roubos e furtos em relação à quantidade total de ocorrências noticiadas, o índice de impunidade atinge quase 95%.

Todo esse quadro apresentado acarreta a impunidade generalizada e estrutural existente no cotidiano atual. Não é por outro motivo que, em recente levantamento internacional realizado pelo *Institute for Economics and Peace* (IEP), em ranking de 163 países, o Brasil ocupou a 132ª posição entre os mais inseguros do mundo. Entre os países da América Latina, está entre os cinco mais inseguros, atrás apenas da Colômbia, Venezuela e México.

O cenário de impunidade estrutural não se restringe à mera constatação estatística, mas produz efeitos das mais diversas matizes. O mais relevante é a descrença coletiva no sistema de Justiça, pedra fundamental do pacto social vigente, e o fomento de justificações pelo cidadão ou por normas de condutas impostas por organizações criminosas.

Afinal, como bem observa Novais⁴,

⁴ NOVAIS, César Danilo Ribeiro de. *A defesa da vida no tribunal do júri*. Cuiabá: Carlini e Caniato, 2022, p. 181.

(...) se o Estado não pune de maneira séria, a sociedade punirá de forma brutal. A (in)justiça privada ocupa o espaço da justiça oficial. Não por acaso se veem os linchamentos populares e o justicamento com as próprias mãos.

O sentimento de insegurança, de temor, de desconfiança, de ódio, de injustiça, aumenta, porque não se observa uma reação proporcional e eficiente do Estado a uma conduta que desassossebou e indignou a sociedade.

Portanto, os dados apurados revelam realidade diametralmente oposta nos principais discursos de cátedra e de tribuna, a escancarar verdadeiro estado de impunidade penal generalizada e estrutural a incidir na vida cotidiana população e a ensejar a premente mudança de paradigmas do Estado no enfrentamento desta realidade criminosa.

4 DA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS

Em novembro de 1997, a Suprema Corte Colombiana desenvolveu a tese denominada "estado de coisas inconstitucionais", a conferir proteção a direitos fundamentais que estivessem em cenário de graves violações de ordem estrutural, notadamente pela insuficiência de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

Em síntese, o "estado de coisas inconstitucionais" se desenvolveria dentro dos seguintes aspectos⁵: a) a vulneração massiva e generalizada de vários direitos fundamentais que afetam um número significativo de pessoas; b) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir esses direitos; c) a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a vulneração dos direitos; d) a existência de um problema social cuja solução demanda a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações bem como compromete significativos recursos orçamentários; e) a possibilidade de se lotar o Poder Judiciário com ações repetitivas acerca das mesmas violações de direitos.

A teoria do "Estado de Coisas Inconstitucionais" foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal ⁶, no julgamento da ADPF 347, a “reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro”. No entanto, em que pese o decidido na ADPF 347, a aduzir a

⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional da República da Colômbia. *Sentença SU-559/97*. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347*. Julgamento em: 04 out. 2023.

violação massiva de direitos fundamentais dos presos, o presente estudo desnudou a não correspondência da tese exarada com a realidade apresentada. Existe, na verdade, parcela ínfima de crimes investigados, denunciados e que acarretam condenação penal. Ou seja, a população carcerária está muito aquém do cotidiano cruento imerso na criminalidade e na impunidade estrutural.

Se há que se falar em “estado de coisas inconstitucionais” no espectro da realidade, certamente o tema inevitavelmente será o da impunidade estrutural, em que cada cidadão se encontra refém dos violadores de seus direitos fundamentais, tanto pela ação de criminosos quanto pela ineficiência estatal na concretização desse desiderato.

De toda forma, a título meramente expositivo, a análise dos requisitos que compõem a denominada teoria de "estado de coisas inconstitucionais", na forma como recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal, possibilita a verificação de sua incidência no cenário de impunidade traçado no estudo em comento.

O primeiro requisito da referida teoria se refere à violação de direitos fundamentais de número significativo de pessoas. Conforme se observa nos dados em comento, mais de 12 milhões de ocorrências de crimes foram noticiados entre 2014 e 2022, o que confere média de mais de um milhão por ano. Todavia, menos de 10% se transformam em ações penais propriamente ditas. Em outras palavras, no mínimo, 12 milhões de pessoas tiveram seus direitos fundamentais violados (direito à vida, direito à integridade física, direito de ir e vir, direito de propriedade, direito à liberdade sexual, entre outros) sem que houvesse qualquer resposta estatal.

Os outros dois requisitos se referem à omissão no cumprimento da obrigação de garantia desses direitos e na ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias para prevenir a vulneração dos direitos. Os dados apresentados pela Polícia Civil e pesquisados em sites relacionados revelam verdadeiro desmonte da atividade de polícia judiciária ao longo dos anos. Ao menos na última década, observou-se que os quadros pessoais da Polícia Civil diminuíram ao longo do tempo e, consequentemente, a capacidade de absorver a demanda investigativa existente. A solução deste problema se arrasta ao longo dos anos e resultou na violação de direitos fundamentais de milhões de pessoas no Estado de São Paulo.

O quarto requisito se refere à existência de problema social que demanda a intervenção de várias entidades, pela adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e com a necessidade de significativos recursos orçamentários. De fato, a segurança pública se apresenta como complexo problema social a envolver diversas entidades para a sua consecução. Há

necessidade de melhoria nas estratégias de atuação ostensiva e preventiva da Polícia Militar; na consolidação da Guarda Municipal como frente importante de combate à criminalidade, notadamente nos municípios do interior, onde o efetivo da Polícia Militar não é tão expressivo; na conscientização do Ministério Público e do Poder Judiciário sobre a realidade criminosa existente, bem como a insuficiência das medidas despenalizadoras frente aos números absolutos de impunidade; no aprimoramento e integração dos bancos de dados existentes entre as forças policiais, Ministério Público e Poder Judiciário, entre outras ações coordenadas.

Mas, de nada adiantarão todas as providências delineadas acima, se não houver condições estruturais da Polícia Civil em abarcar toda a demanda existente, produzir investigação efetiva e condizente com a expectativa do cidadão e apresentar, ao final, trabalho policial que confira os elementos necessários ao Ministério Público para mover a ação penal respectiva e alcançar a condenação adequada, necessária e suficiente para reprovação e prevenção de novas condutas delitivas.

O último requisito se refere à possibilidade de se lotar o Poder Judiciário com ações repetitivas acerca das mesmas violações de direitos. Este requisito se revela claramente dada a discrepância entre o número de ocorrências registradas e o de ações penais anualmente ajuizadas e o ciclo de impunidade e reiteração criminosa dele decorrente.

Desta forma, a teoria do "estado de coisas inconstitucionais" aplica-se integralmente ao problema proposto, cabendo apenas aos órgãos estatais responsáveis a adoção das medidas executivas, legislativas e judiciais para que haja o devido enfrentamento deste cenário dantesco.

5 CONCLUSÃO

Os dados estatísticos analisados revelam um diagnóstico preocupante sobre o sistema de justiça criminal no Estado de São Paulo, identificado como “Zonas de Impunidade, caracterizadas tanto pela não conversão de ocorrências em procedimentos investigatórios formalizados, pela insuficiência qualitativa do trabalho investigativo para embasar ações penais, quanto pela existência de absolvições por insuficiência probatória.

Constatou-se, outrossim, que a defasagem do quadro funcional da Polícia Civil contribuiu decisivamente para a ineficiência do sistema. Sem a recomposição adequada desse quadro, dificilmente se conseguirá melhorar a qualidade das investigações e aumentar o número de inquéritos policiais instaurados.

O cenário descrito configura a denominada impunidade estrutural e o “estado de coisas inconstitucionais”, caracterizado pela violação massiva de direitos fundamentais decorrente da omissão reiterada do Estado em garantir com eficiência a tutela da segurança pública.

Em que pese a complexidade dos fatores que caracterizam esse “estado de coisas inconstitucionais”, propõem-se algumas medidas a serem adotadas para o enfrentamento proposto: I) Modernização legislativa e integração sistêmica: Atualização da Lei Estadual nº 9.155/95, estabelecendo padrões rigorosos de transparência e criação de sistema unificado entre Segurança Pública, Ministério Público e Poder Judiciário, permitindo rastreamento integral do fluxo processual criminal; II) Recomposição estrutural: Implementação de plano imediato para preenchimento dos cargos vagos na Polícia Civil, com cronograma definido e metas de redução gradual da taxa de vacância; III) Transparência judicial: Criação, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e CNJ, de indicadores específicos sobre o conteúdo das sentenças criminais, especialmente quanto às fundamentações absolutórias; IV) Governança interinstitucional: Estabelecimento de comitê permanente entre os atores do sistema de justiça criminal para acompanhamento e implementação das medidas propostas.

Cada uma dessas ações deve ser implementada por meio de planejamento específico, com definição clara de responsabilidades institucionais, metas temporais e indicadores de acompanhamento. Estas medidas certamente não abarcarão todo o plexo de ações a serem adotadas pelo Estado, mas certamente proporcionarão passos importantes para a redução das “Zonas de Impunidade” identificadas, a contribuir com a efetivação do direito fundamental à segurança.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Painel de Indicadores*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. *SISMP-Integrado*. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/caocriminal>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. *Estatísticas Criminais*. Disponível em: <<https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo. *Defasômetro*. Disponível em: <<https://sindpesp.org.br/defasometro/>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 347. Julgamento em: 04 out. 2023.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da República da Colômbia. *Sentença SU-559/97*. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Peace Index 2023*. Disponível em: <<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

NOVAIS, César Danilo Ribeiro de. *A defesa da vida no tribunal do júri*. Cuiabá: Carlini e Caniato, 2022.