

# A INSEGURANÇA JURÍDICA NA ATIVIDADE POLICIAL



## Introdução

Muitos servidores da segurança pública brasileira possuem grande preocupação ao exercerem suas atividades profissionais, devido à evidente insegurança jurídica no Brasil, tanto na atividade policial quanto nos demais aspectos do sistema judicial. Os tribunais superiores mudam o entendimento jurisprudencial sobre temas importantes como o cumprimento de pena após o julgamento em segunda instância, a aplicação de legislação penal, critérios sobre a atuação policial, entre vários outros temas que permeiam a atividade da segurança pública. Isso torna incerta e perigosa a atividade dos profissionais dessa área. São frequentes os relatos de receio de perseguição, punição, processos administrativos injustos, entre várias outras consequências de exercerem suas atividades profissionais, afetando, naturalmente, sua disposição e motivação no trabalho.

Frente a esses problemas, o Instituto NISP decidiu ouvir a opinião dos servidores da segurança pública sobre o processo de controle de suas atividades profissionais, sua confiança nos órgãos correicionais e de que forma isso afeta sua atividade profissional na prática.

Foram ouvidos 244 servidores de diversos estados e forças, guardas municipais, polícias militares, civis, penais, federais e rodoviários federais, que foram consultados por meio de questionários digitais. Além do link para responderem ao questionário, os respondentes receberam um breve texto explicando o propósito da pesquisa, esclarecendo que se trata de uma pesquisa anônima, para que as respostas não sofressem viés por receio de perseguição. O questionário não recolheu nenhuma informação pessoal do respondente, apenas informações profissionais e suas opiniões sobre a segurança jurídica de sua atividade.

O NISP é um instituto de pesquisas idealizado por acadêmicos e profissionais da segurança pública para levantar dados e realizar análises baseadas em evidências com o propósito de melhorar as políticas de segurança pública no Brasil.

# **A Insegurança Jurídica na Atividade Policial.**

## **Autores**

Ricardo Ziegler

Rafael Erthal

Bruno Pereira

## **Presidente**

Luciano Andreotti

**Maio de 2025**



# Índice

1. A Insegurança Jurídica Pela Perspectiva Dos Profissionais De Segurança Pública
2. A Insegurança Jurídica na Atividade Policial no Brasil: Uma Análise da Realidade
3. O Efeito Paralisante e a Hesitação Operacional
4. Casos Concretos: Insegurança Jurídica e Impunidade
5. O Papel das Corregedorias e a Desconfiança Institucional
6. Impactos na Saúde Mental e na Evasão Institucional
7. Benefícios da Maior Segurança Jurídica para a Redução da Violência
8. Descrição dos dados
9. Propostas Doutrinárias e Sistêmicas
10. Conclusão: Por uma Política de Segurança Pública com Segurança Jurídica
11. Referências
12. Notas de rodapé



# **1. A Insegurança Jurídica Pela Perspectiva Dos Profissionais De Segurança Pública**

Os profissionais de segurança pública no Brasil enfrentam um ambiente de elevada insegurança jurídica, o que impacta diretamente sua capacidade de atuar de forma eficaz e segura. A frequente alteração de entendimentos jurisprudenciais pelos tribunais superiores, a ausência de normativas claras e a crescente judicialização das ações policiais criam um cenário de incerteza que compromete a motivação, a saúde mental e a eficiência operacional desses servidores. Esse contexto não apenas prejudica os agentes da segurança pública, mas também fragiliza a repressão ao crime, contribuindo para a percepção de impunidade e o aumento da violência no país.

O Instituto Novas Ideias em Segurança Pública (NISIP) realizou uma pesquisa com 244 servidores de diversas forças (Guardas Municipais, Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Penal, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal) entre 10/07/2024 e 29/08/2024, utilizando questionários digitais anônimos enviados diretamente para servidores da segurança pública de forma a garantir respostas livres de receio de represálias. A pesquisa buscou compreender como a insegurança jurídica afeta o cotidiano profissional, a confiança nos órgãos correccionais e as práticas operacionais. Os resultados revelam uma preocupação generalizada com a possibilidade de punições injustas, hesitação em realizar ações necessárias e descrédito nos mecanismos internos de controle.

Este relatório integra os dados colhidos com a literatura acadêmica e casos concretos que ilustram como a insegurança jurídica favorece a impunidade e compromete a segurança pública. Além disso, propõe que o fortalecimento da segurança jurídica para os policiais pode ser uma estratégia eficaz para reduzir a violência no Brasil.

## 2. A Insegurança Jurídica na Atividade Policial no Brasil: Uma Análise da Realidade

A insegurança jurídica que permeia a atuação dos profissionais de segurança pública no Brasil é um fenômeno multifacetado, enraizado em fatores normativos, institucionais e sociais. A seguir, exploramos os principais aspectos desse problema, com base na literatura acadêmica, nos dados da pesquisa e em casos concretos que evidenciam suas consequências.

A atividade policial no Brasil opera em um contexto de ambiguidade normativa, onde a falta de diretrizes claras e a instabilidade jurisprudencial criam um ambiente de incerteza. Carneiro (2022) argumenta que a ausência de um marco legal específico para a atuação policial, combinada com a retroatividade de interpretações judiciais, leva os agentes a evitarem ações que, embora necessárias, possam ser interpretadas como abusivas. Essa situação é agravada pela judicialização crescente das operações policiais, onde decisões judiciais frequentemente questionam a legitimidade de ações realizadas em conformidade com o treinamento e as circunstâncias operacionais.

Lima, Bueno e Mingardi (2021) destacam a inexistência de uma doutrina jurídica consolidada sobre o papel das polícias, o que resulta em lacunas normativas preenchidas por interpretações subjetivas de juízes e promotores. Essa ausência de uniformidade compromete a previsibilidade das ações policiais, aumentando o risco de responsabilização indevida. A pesquisa do NISP corrobora essa análise: **90,6% dos 244 respondentes afirmaram não se sentir seguros juridicamente ao realizar suas funções**, indicando uma percepção generalizada de vulnerabilidade.

### 3. O Efeito Paralisante e a Hesitação Operacional

A insegurança jurídica gera o chamado "efeito paralisante", descrito por Silva (2021), no qual os policiais hesitam em agir, mesmo diante de situações que demandam intervenção imediata, por medo de punições disciplinares ou judiciais. A pesquisa revelou que **75% dos respondentes já deixaram de realizar atividades que julgavam necessárias devido ao receio de punições indevidas**. Entre as ações evitadas, podem-se citar buscas pessoais, entradas em domicílios para cumprir mandados, apreensões de objetos suspeitos e abordagens em áreas de alto risco, como favelas controladas por organizações criminosas.

Esse comportamento adaptativo tem consequências diretas e concretas para a segurança pública. Por exemplo, em 2023, um caso amplamente noticiado em São Paulo<sup>1</sup> envolveu a libertação de um traficante de drogas devido a uma falha processual na abordagem policial. A operação, que resultou na apreensão de entorpecentes, foi invalidada pelo STJ que considerou a busca "inadequada", o que resultou na soltura de importante chefe da facção Primeiro Comando da Capital. O criminoso havia sido condenado a mais de 10 anos de prisão. Esse tipo de decisão reforça a percepção de impunidade e desmotiva os policiais, que passam a evitar ações semelhantes para não enfrentarem processos.

### 4. Casos Concretos: Insegurança Jurídica e Impunidade

Notícias recentes ilustram como a insegurança jurídica favorece criminosos e compromete a repressão ao crime. São diversos os casos de criminosos perigosos e reincidentes soltos horas após serem presos em flagrante, devido a interpretações judiciais que consideram a abordagem policial "desproporcional". Esses casos geram indignação entre os policiais e a população, que testemunha a rápida volta do criminoso às ruas<sup>2</sup>.

Essa percepção de impunidade é amplificada por interpretações judiciais benevolentes com autores de crimes graves, frequentemente amparadas em fundamentos formais que desconsideram o contexto de risco e urgência em que a ação policial se desenvolveu. Em muitos casos, essas decisões judiciais aplicam interpretações jurídicas heterodoxas, ou mesmo formalismos desconectados da realidade operacional, que acabam por beneficiar criminosos reincidentes e desestimular a atuação policial legítima.

Um exemplo emblemático dessa assimetria pode ser observado em decisões que validam o ingresso domiciliar — mesmo sem mandado judicial — quando há denúncia anônima sobre crime de violência doméstica contra mulher ou de sequestro em andamento, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. Nessas hipóteses, a prova é considerada lícita, e a condenação do autor é possível. No entanto, quando a mesma dinâmica envolve denúncia anônima seguida da localização de 10 quilos de cocaína, a jurisprudência do STJ tende a considerar ilícita a prova obtida, anulando o flagrante e libertando o traficante. Essa seletividade interpretativa, além de comprometer a eficácia da repressão ao tráfico de drogas, sinaliza à sociedade uma preocupante distorção: o sistema de justiça se mostra mais disposto a invalidar a ação policial do que a enfrentar a criminalidade organizada.

Da mesma forma, no Maranhão, em 2024, um suspeito de sequestro e homicídio foi liberado por um tecnicismo processual relacionado à formalização do flagrante, apesar de evidências claras do crime, incluindo a localização do corpo da vítima<sup>3</sup>.

Como assinala Cordeiro (2017), trata-se de uma aplicação assimétrica do controle externo, em que agentes públicos são severamente responsabilizados por falhas formais, enquanto criminosos se beneficiam da leniência interpretativa do sistema judicial.

Tal prática é recorrente nas decisões que priorizam o rigor técnico-formal em detrimento do conteúdo material da justiça — o que tem sido criticado por autores que defendem a construção de um “direito policial” autônomo, com maior aderência à realidade concreta das ações de campo Raphael (2022). A pesquisa do NISP encontra evidências dessa crítica: **93,9% dos respondentes relataram ter sofrido processos administrativos injustos ou conhecerem colegas que sofreram**, destacando a prevalência de punições percebidas como desproporcionais ou infundadas.

## **5. O Papel das Corregedorias e a Desconfiança Institucional**

As corregedorias, que deveriam atuar como garantidoras da legalidade e protetoras dos policiais contra acusações injustas - inclusive criando procedimentos operacionais padrão de atuação - são frequentemente vistas como fontes de ameaça. A pesquisa revelou que **a confiança nas corregedorias é baixa ou muito baixa para 58,6% dos respondentes, e a corregedoria da própria instituição foi apontada como a principal fonte de receio de injustiça por 36,5% dos participantes**. Esse descrédito compromete a legitimidade dos mecanismos internos de controle e intensifica a sensação de desamparo institucional.

Raphael (2022) argumenta que a falta de um “direito policial” autônomo, com jurisprudência estabilizada, contribui para a percepção de que as corregedorias agem de forma arbitrária, muitas vezes sob pressão externa do Ministério Público ou do Judiciário. A ausência de diálogo entre o Judiciário e a realidade operacional das polícias, conforme apontado por Silva (2018–2023), resulta em decisões que desconsideram o contexto de alta pressão e risco em que os policiais atuam.

## 6. Impactos na Saúde Mental e na Evasão Institucional

A insegurança jurídica não afeta apenas a eficiência operacional, mas também a saúde mental dos policiais. A pesquisa mostrou que **67,2% dos respondentes já consideraram deixar a instituição ou prestar outros concursos devido ao receio de punições injustas**. Esse dado reflete o desgaste psicológico causado por um ambiente de constante incerteza e pressão. Estudos como o de Cordeiro (2017) associam a insegurança jurídica a altos índices de suicídio, depressão e transtornos de ansiedade entre policiais, um problema agravado pela falta de suporte psicológico e jurídico nas corporações.

A evasão institucional, seja por exoneração ou por busca de carreiras alternativas, reduz a capacidade das polícias de manter quadros experientes, impactando diretamente a qualidade do serviço prestado. No contexto brasileiro, onde a violência urbana é um desafio persistente, a perda de profissionais qualificados contribui para a perpetuação do ciclo de criminalidade.

## 7. Benefícios da Maior Segurança Jurídica para a Redução da Violência

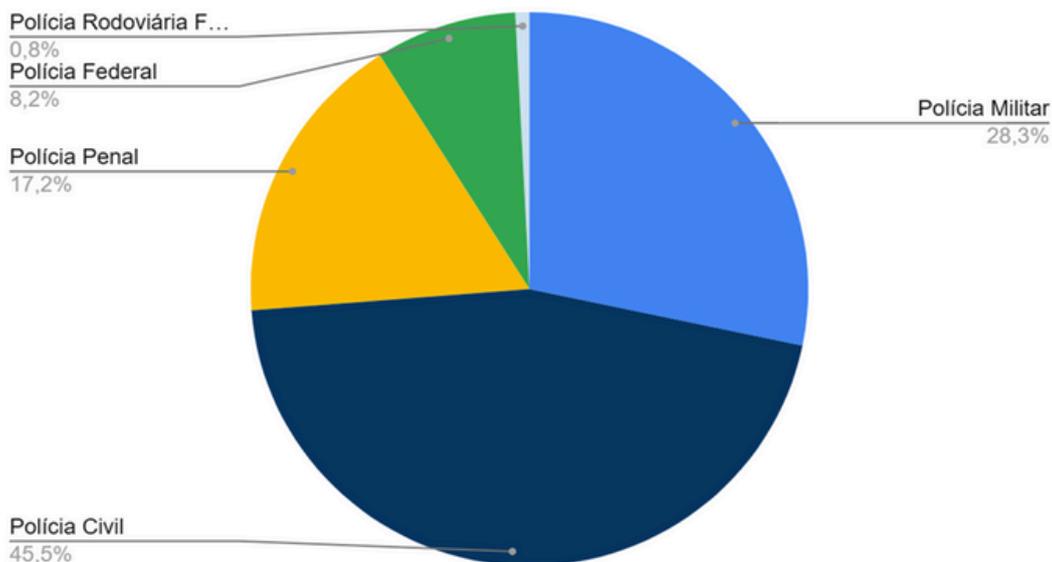
Fortalecer a segurança jurídica para os policiais pode ser uma estratégia eficaz para reduzir a violência no Brasil. Policiais confiantes em sua legitimidade e respaldados por normativas claras são mais propensos a atuar de forma proativa, realizando abordagens, apreensões e prisões que coíbem a criminalidade. A pesquisa do NISP sugere que a hesitação operacional, motivada pelo medo de punições, contribui para a vulnerabilidade da população, já que ações preventivas e repressivas são evitadas.

Por exemplo, um estudo de Lima et al. (2021) demonstra que práticas policiais bem-sucedidas, como a redução de homicídios em áreas urbanas, dependem de agentes que se sentem amparados para agir dentro da legalidade. Protocolos padronizados de abordagem, como sugerido por Carneiro (2022), podem minimizar a subjetividade decisória, reduzindo o risco de invalidação judicial e aumentando a confiança dos policiais. Além disso, a criação de núcleos jurídicos nas corporações, conforme proposto por Silva (2021), poderia oferecer orientação preventiva e defesa processual, diminuindo a percepção de desamparo. A redução da impunidade também é um fator crítico. Casos como os mencionados anteriormente, em que criminosos são soltos por tecnicismos processuais, minam a confiança da população na justiça e incentivam a reincidência. Um marco legal que harmonize os princípios constitucionais com a realidade operacional das polícias, como defendido por Raphael (2022), poderia equilibrar a proteção aos direitos fundamentais com a necessidade de repressão eficaz ao crime, resultando em maior segurança para a sociedade.

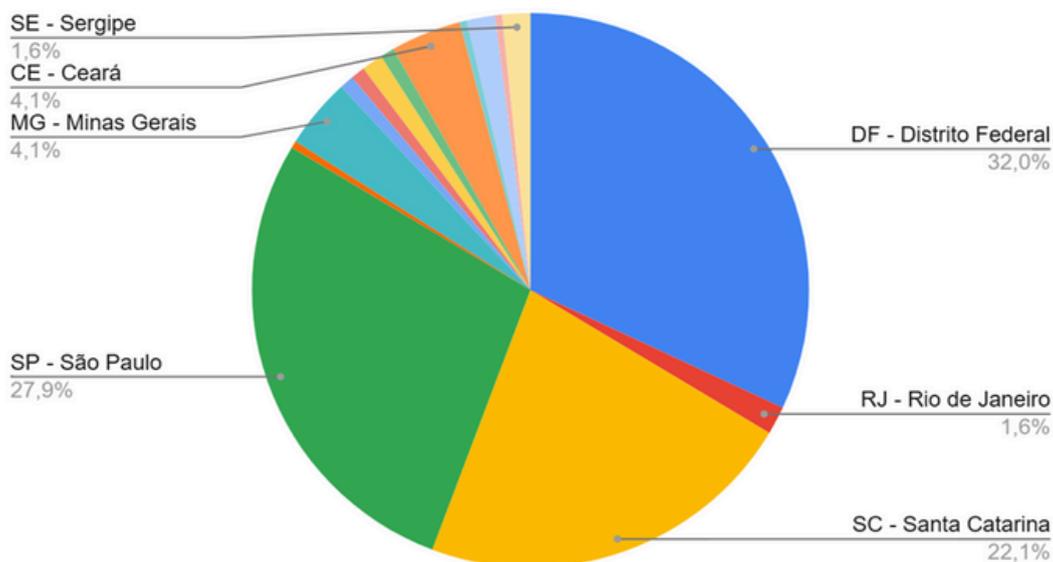
## 8. Descrição dos dados

Segue a descrição completa das respostas do questionário pelos 244 respondentes:

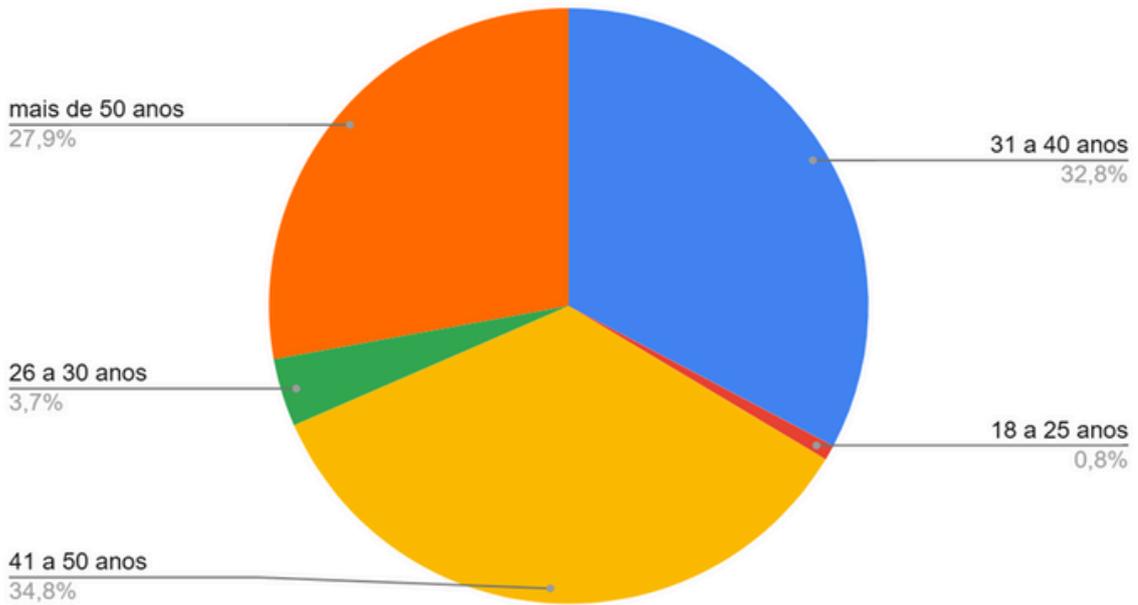
### Qual sua Força?



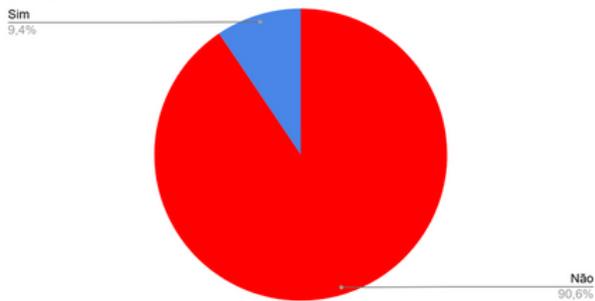
### Unidade da Federação?



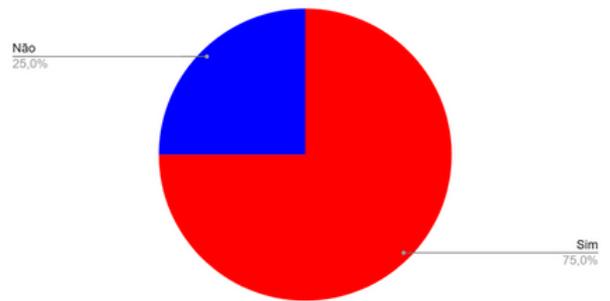
## Qual é a sua idade?



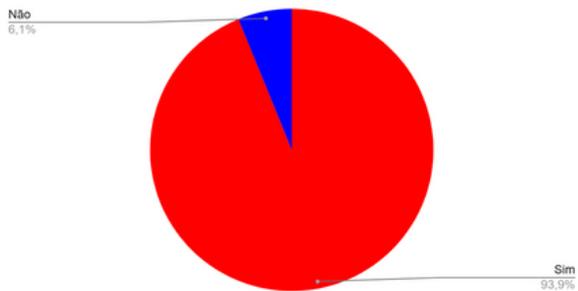
Você se sente seguro para realizar seu trabalho sem sofrer punições injustas?



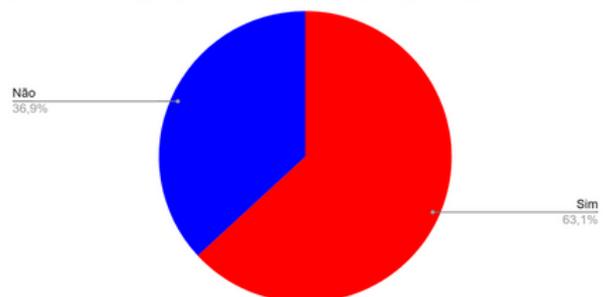
Já deixou de realizar alguma atividade que julgava necessária por medo de ser punido indevidamente por órgão correcional?



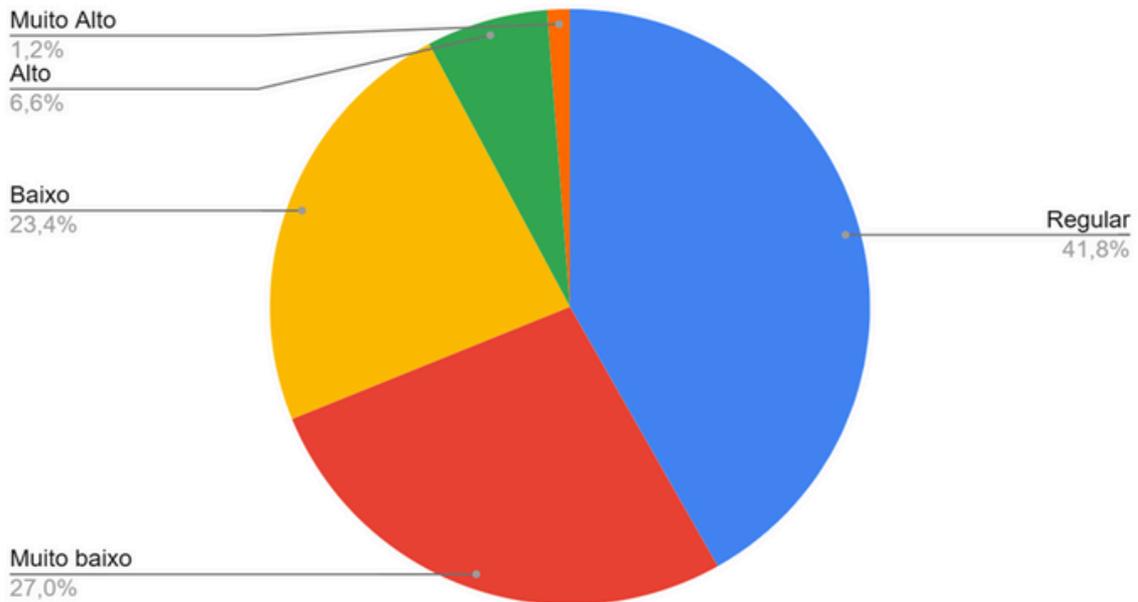
Você já sofreu ou conhece algum colega que respondeu um Procedimento/Processo Administrativo injustamente?



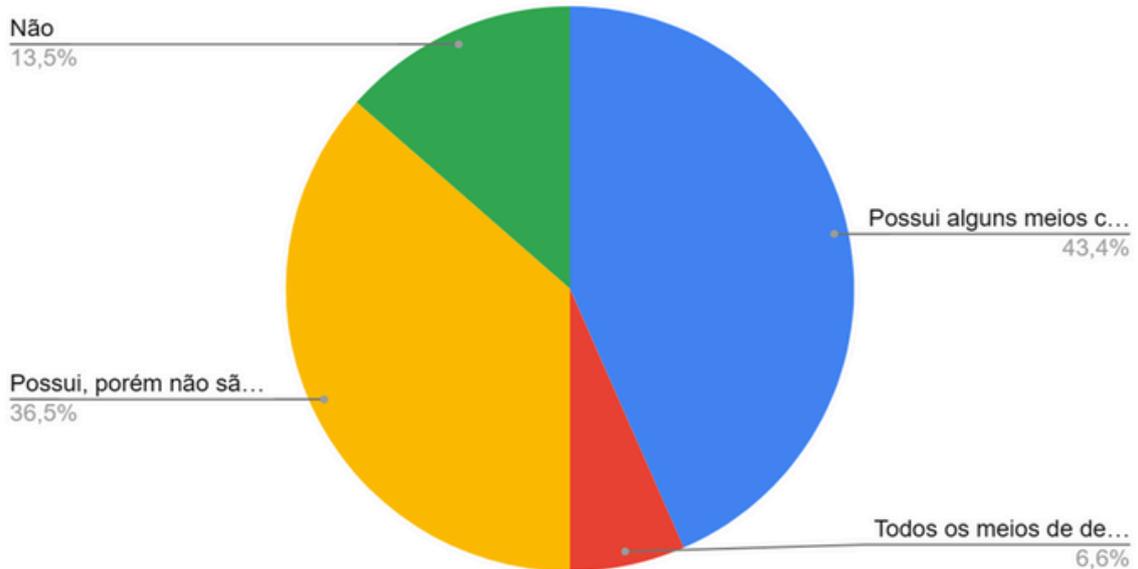
Já pensou em deixar a instituição, prestar outros concursos ou pedir exoneração por receio de sofrer punições injustas?



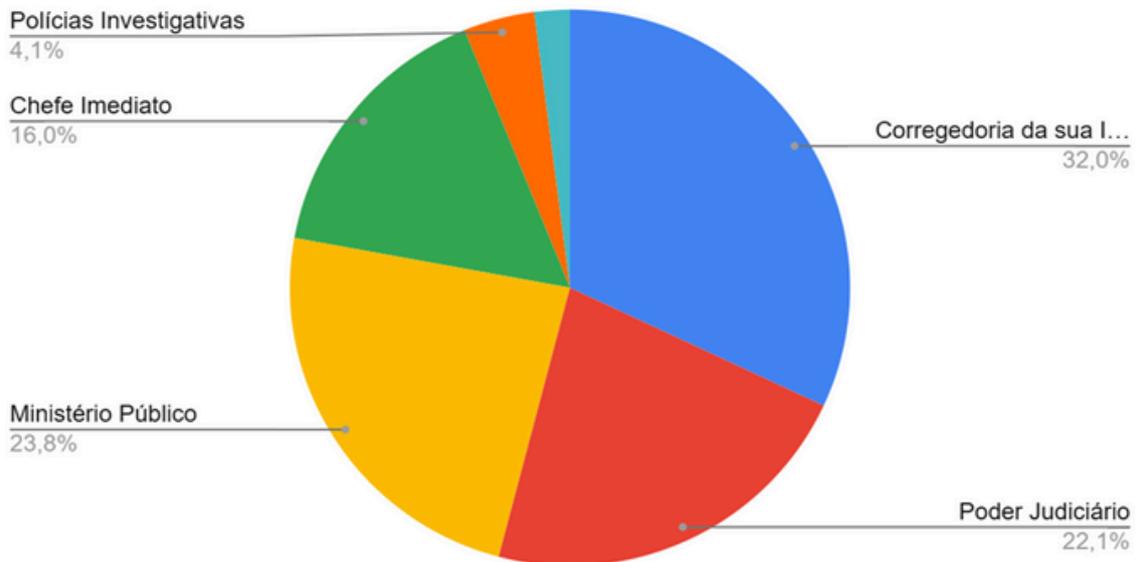
## Qual é o seu nível de confiança na corregedoria de seu órgão?



## Sua instituição possui meios para receber denúncias de irregularidade (corrupção, violência exagerada, omissão, assédio)?



## De qual instituição você tem mais receio de sofrer alguma injustiça?



## 9. Propostas Doutrinárias e Sistêmicas

A literatura acadêmica sobre segurança e as respostas dos profissionais presentes nos dados da pesquisa apontam uma série de propostas que podem mitigar a insegurança jurídica e seus impactos:

**Protocolos padronizados de abordagem policial:** reduzem a subjetividade e protegem os agentes em situações de confronto legal (Carneiro, 2022; Raphael, 2022).

**Apoio jurídico institucional:** criação de núcleos jurídicos nas corporações para orientação preventiva e defesa processual (Silva, 2021).

**Educação jurídica na formação policial:** fortalecimento da formação legal para capacitar os policiais a compreenderem seus limites constitucionais e se defenderem tecnicamente (Cordeiro, 2017; Lima et al., 2021).

**Reforma legislativa:** desenvolvimento de um "direito policial" autônomo, com doutrina própria e jurisprudência estabilizada, para conferir previsibilidade às ações policiais (Raphael, 2022).

**Fortalecimento das corregedorias:** transformação das corregedorias em instituições de apoio, com processos transparentes e alinhados às realidades operacionais, para recuperar a confiança dos agentes.

## 10. Conclusão: Por uma Política de Segurança Pública com Segurança Jurídica

Esta pesquisa mostra um quadro consistente de insegurança jurídica percebida pelos profissionais que compõem as forças policiais brasileiras. As respostas demonstram, com clareza, o impacto negativo da instabilidade normativa, da judicialização excessiva e da desconfiança institucional sobre o desempenho, a motivação e a permanência desses profissionais em suas funções.

Do ponto de vista analítico, os resultados empíricos da pesquisa corroboram a literatura acadêmica recente. Um ambiente de incerteza legal em que a retroatividade das interpretações judiciais afeta diretamente a ação policial. A pesquisa confirma essa percepção: 90,6% dos respondentes afirmam não se sentir juridicamente seguros no exercício de suas funções. Este dado dialoga com o conceito de “efeito paralisante” em que o medo de responsabilização administrativa ou judicial impede ações policiais necessárias — realidade confessada por 75% dos profissionais ouvidos, que admitiram já ter deixado de agir por receio de punições indevidas.

Do ponto de vista doutrinário, Lima, Bueno e Mingardi (2021) destacam a ausência de uma teoria jurídica consolidada sobre o papel das polícias, deixando um vácuo preenchido por interpretações casuísticas de juízes e promotores. Esta instabilidade é refletida também nos dados do NISP: 93,9% dos respondentes conhecem ou já sofreram sanções disciplinares consideradas injustas. Tais números indicam uma assimetria no controle externo das instituições policiais, conforme denunciado por Cordeiro (2017), em que erros formais na atuação dos agentes são punidos com severidade, enquanto falhas jurídicas que beneficiam infratores são tratadas com leniência.

A consequência imediata dessa insegurança é a fragilização das ações de combate ao crime e o fortalecimento do sentimento de impunidade. Os casos descritos no relatório — como a soltura de líderes de facções criminosas por technicalidades processuais — exemplificam como o sistema penal, em sua configuração atual, pode desestimular o exercício diligente e legítimo da autoridade policial. Isso compromete não apenas a segurança pública, mas também a credibilidade das instituições democráticas e o pacto social de legalidade.

Diante desse diagnóstico, algumas diretrizes políticas se mostram urgentes e inadiáveis. Primeiramente, a padronização de protocolos de abordagem policial, permitiria a objetivação de condutas e a redução da margem de interpretação subjetiva na fiscalização de ações operacionais. Esses protocolos devem ser construídos a partir de evidências empíricas, com participação ativa de profissionais da área e especialistas em direito e segurança.

Além disso, é fundamental a criação de núcleos jurídicos dentro das corporações policiais, voltados ao apoio técnico e preventivo de seus membros. A existência de departamentos especializados na interpretação de normas, jurisprudências e na defesa institucional contribuiria para o fortalecimento da confiança dos agentes em relação à legalidade de seus atos e ao respaldo que terão em eventuais questionamentos.

Outra política necessária é a reformulação das corregedorias, para que atuem com maior transparência, previsibilidade e diálogo com as especificidades do trabalho policial. A pesquisa mostra que mais da metade dos profissionais vê com desconfiança os mecanismos internos de controle, e 36,5% indicam a corregedoria da própria instituição como principal fonte de temor de injustiça. Reformar essas estruturas implica capacitá-las, blindá-las de pressões externas e submetê-las a protocolos claros, auditáveis e centrados em critérios técnicos.

Por fim, a educação jurídica especializada deve ser integrada à formação policial, para capacitar os profissionais para compreenderem seus limites legais, interpretarem corretamente os marcos normativos e articularem a linguagem jurídica com a prática cotidiana é um passo essencial para reduzir vulnerabilidades operacionais e reforçar a cultura de legalidade dentro das corporações.

A construção de um “direito policial” autônomo, conforme propõe Raphael (2022), com doutrina própria, jurisprudência estabilizada e reconhecimento institucional, também se apresenta como um imperativo estratégico. Essa consolidação jurídica daria previsibilidade às ações, segurança aos agentes e, sobretudo, legitimidade ao sistema de justiça.

Reduzir a insegurança jurídica na atividade policial não é apenas uma questão de proteção corporativa, mas uma ação fundamental para a segurança pública no Brasil. Policiais respaldados por normas claras, corrigidos por instituições técnicas e protegidos por garantias jurídicas mínimas têm maior capacidade de agir com equilíbrio, firmeza e responsabilidade.

## **11. Referências**

CARNEIRO, J. A insegurança jurídica na atuação policial: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 2, p. 45-60, 2022.

CORDEIRO, M. Controle externo assimétrico e saúde mental dos policiais. *Revista de Direito Policial*, v. 10, n. 4, p. 15-28, 2017.

LIMA, R.; BUENO, S.; MINGARDI, G. A ausência de doutrina jurídica nas polícias brasileiras. *Revista de Estudos Criminais*, v. 21, n. 3, p. 30-50, 2021.

RAPHAEL, L. Por um direito policial autônomo: propostas para a estabilidade jurídica. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 13, n. 5, p. 60-75, 2022.

SILVA, A. O efeito paralisante: impactos da insegurança jurídica na atividade policial. *Journal de Segurança Pública*, v. 15, n. 1, p. 20-35, 2021.

SILVA, A. A desconexão entre judiciário e realidade policial: um estudo de 2018 a 2023. *Revista de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 18, n. 2, p. 10-25, 2023.

## 12. Notas de rodapé

- 1 <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/stj-solta-chefe-do-pcc-por-considerar-abordagem-da-pm-ilegal-policiais-e-promotores-reagem/>
- 2 <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2024/05/13/homem-que-tentou-assaltar-equipe-de-seguranca-da-vice-governadora-de-pe-e-solto-pela-justica.ghtml>
- 3 <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2024/10/03/justica-alega-comunicacao-do-flagrante-fora-do-prazo-e-suspeito-de-assassinato-no-coroadinho-e-solto-em-sao-luis.ghtml>





# NISIP

NOVAS IDEIAS EM  
SEGURANÇA PÚBLICA



[www.nispbr.org.br](http://www.nispbr.org.br)