

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

Altera a Lei nº 13.675, de 2018, para promover a transparência de informações de segurança pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 35

.....

VI – elucidação de crimes.

Art. 37

.....

§2º O Ministério da Justiça e Segurança Pública publicará, anualmente, relação dos integrantes que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp, os quais deixarão de receber recursos e não poderão celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e defesa social e do sistema prisional, na forma do regulamento, a ser publicado dentro de 90 dias da entrada em vigência desta Lei. (NR)

Art. 37-A. Os estados deverão publicar, anualmente, informações relacionadas às investigações de crimes violentos letais intencionais, incluindo:

I – número total de ocorrências registradas, desagregado geograficamente, por tipo penal e pelo perfil socioeconômico das vítimas, incluindo idade, gênero e raça;

II – número total de inquéritos policiais abertos, em andamento, relatados com autoria e arquivados, desagregado por tipo penal;



SF/20075.61531-80

III – recursos materiais e humanos disponíveis para realização de investigações de crimes violentos letais intencionais, como delegacias especializadas, laboratórios de perícia criminal, número de policiais, peritos criminais e médicos-legistas;

IV – duração média da investigação policial, desagregada por tipo penal e unidade com atribuição para investiga-los, e estoque de inquéritos.

§1º O Ministério da Justiça e Segurança Pública padronizará, no prazo de 90 (noventa) dias, a categorização da coleta e publicação dos dados a que se refere este artigo, observado o disposto no §3º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.

§2º A não publicação das informações relacionadas neste artigo importará na aplicação das mesmas consequências previstas no art. 37, §2º.

§3º Até junho de cada ano, a União publicará relatório com a compilação dos dados fornecidos pelos estados sobre o ano anterior, com objetivo de monitorar e aprimorar a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Plano Nacional de Enfrentamento de Homicídios de Jovens.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Brasil tem, há décadas, números de homicídios dignos de países que vivem conflitos armados abertos. De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, foram 57.381 mortes violentas intencionais (MVIs) no país, apenas em 2018. Desde 2012, o número de MVIs anuais nunca foi inferior a 50 mil, totalizando algo em torno de 400 mil pessoas que perderam suas vidas em circunstâncias de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais.¹

Há evidências, no entanto, de que a situação é, na realidade, ainda pior. O Atlas da Violência de 2020, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), aponta que em 2018 houve “*piora substancial na qualidade dos dados de mortalidade, em que o total de mortes violentas com causa indeterminada (MVCI) aumentou 25,6%, em relação a 2017,*

¹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>. Acesso em 30 de set. 2020.

fazendo com que tenham permanecido ocultos muitos homicídios”.² Apenas em 2018, foram registradas 2.511 MVCIs a mais do que no ano anterior. Foram, no total, mais de 12 mil mortes sem identificação da causa de óbito. Estudos indicam que a maioria das mortes registradas com “causa indeterminada” é causada por homicídios. Entre 1996 e 2010, por exemplo, o Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil, também do IPEA, aponta que cerca de 8.600 homicídios deixaram de ser registrados a cada ano.³

Quais são as principais vítimas de homicídios? Foram, em 2018, mais de 30 mil jovens, com idades entre 15 e 29 anos. Entre estes, homens são a maioria, mas homicídios seguem como a principal causa de óbitos tanto entre jovens homens quanto entre jovens mulheres.

Negros e negras são as maiores vítimas, representando 75% do total de mortes causadas por homicídios. Têm quase 3 vezes mais chances de ser vítimas de homicídios do que pessoas brancas. Como afirma o IPEA, *“quando o assunto é vulnerabilidade à violência, negros e não negros vivem realidades completamente distintas e opostas dentro de um mesmo território”*. De fato, a desigualdade racial tem se agravado nos últimos anos, não o contrário. Por exemplo, a taxa de homicídios de mulheres negras aumentou 12,4%, entre 2008 e 2018, enquanto a taxa de homicídios entre mulheres não negras caiu 11,7%.⁴

A situação é calamitosa. O objetivo principal do Estado deve, sem dúvida, ser prevenir estas mortes. A presente proposta volta-se, no entanto, para o momento posterior a estes homicídios. O que acontece? Quantos dos mais de 60 mil homicídios anuais são investigados e identificam-se os responsáveis? A resposta é que **não sabemos**.

Apesar das estatísticas compiladas, a nível nacional, sobre o cometimento de crimes – tanto das Secretarias de Segurança, pelos registros de ocorrência, quanto das Secretarias de Saúde, pelas certidões de óbito – faltam informações sobre os esforços (e seu sucesso) para se elucidarem estes graves crimes.

² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2020**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em 30 set. 2020.

³ CERQUEIRA, Daniel. **Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil**. IPEA, Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1848.pdf>. Acesso em 30 set. 2020.

⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2020**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em 30 set. 2020.

Como afirma o Professor Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB), *“no Brasil, ainda não é possível determinar quantos homicídios foram esclarecidos, uma vez que não existe um sistema de indicadores que permita mensurar com segurança o desempenho da investigação criminal. Algumas pesquisas têm apontado um fraco desempenho das polícias brasileiras no esclarecimento dos crimes de homicídios. Embora utilizem metodologia e critérios distintos, esses estudos sugerem que o desempenho das polícias civis brasileiras varia bastante: em alguns estados, o número de casos denunciados pelo Ministério Público é inferior a 15%; noutros, a taxa de esclarecimento supera 50% dos casos.”*⁵

A terceira edição da pesquisa ‘Onde mora a impunidade?’ (2020) do Instituto Sou da Paz pintou um cenário perturbador. Entre os 27 estados e o Distrito Federal, apenas 11 foram capazes de fornecer dados suficientemente precisos e detalhados para que fosse calculada a taxa de elucidação de homicídios. Esta taxa considera o número de homicídios dolosos consumados registrados em contraposição com o número de ocorrências que geraram denúncias criminais.⁶

Diversos estados não enviaram os dados pedidos pela organização (Amapá, Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins), enquanto outros tantos enviaram dados incompletos (Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e Roraima).

É impossível se avaliar a eficácia de políticas públicas sem informações precisas que permitam comparações, análise de evolução cronológica e estudos mais profundos. Sem saber sequer qual a taxa de elucidação de homicídios em seu estado, como poderá o gestor planejar esforços para aprimorar este aspecto central do combate à violência? Como fixar as metas de repressão às infrações penais previstas na Lei nº 13.675 de 2018 (art. 25)?

Mesmo entre os estados que forneceram dados completos, as taxas de elucidação ficam em muito aquém do desejável. Apenas o Distrito Federal (92%) e o Mato Grosso do Sul (67%) alcançam taxa de elucidação

⁵ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 2, 2014, p. 164-172. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/392>>. Acesso em 30 set. 2020.

⁶ INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade?** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/controle-de-homicidios/?show=documentos>>. Acesso em 30 set. 2020.

considerada alta. Rio de Janeiro (11%) e Pernambuco (21%) têm as piores taxas de elucidação entre os estados que disponibilizaram os dados.

Na avaliação geral, considerando os 11 estados que forneceram dados adequadamente, o levantamento do Instituto Sou da Paz concluiu que apenas 31% dos homicídios cometidos em 2017 haviam sido esclarecidos até dezembro de 2019.

As taxas de elucidação de homicídios no Brasil estão abaixo da média do continente americano (43%), que já é a mais baixa do globo. De acordo com pesquisa conduzida pelo Escritório da ONU para Drogas e Crime, a impunidade nas Américas é maior do que no restante do mundo e do que a média mundial (63%).⁷

Em resumo, assinala o Instituto Sou da Paz:

O esforço na consolidação dos dados, bem como os resultados encontrados nesse relatório, nos mostra que o Estado brasileiro está falhando sistematicamente em responsabilizar os autores de homicídios e, dessa forma, deixa de garantir o direito à vida e à justiça.⁸

Aumentar a taxa elucidação de homicídios é absolutamente essencial para se confrontar o problema da violência no Brasil. Representará um golpe definitivo contra a impunidade que aumenta a insegurança dos brasileiros e encoraja criminosos a seguir em suas empreitadas delituosas.

A Lei nº 13.675 de 2018 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública. Deixou, no entanto, de detalhar o fornecimento de informações específicas para possibilitar o monitoramento da taxa de elucidação de homicídios no Brasil.

Entre os princípios do PNSPDS que esta proposta pretende concretizar, destacam-se a eficiência na repressão e na apuração das infrações penais; a participação e controle social; a publicidade das informações não sigilosas; e a promoção da produção de conhecimento sobre

⁷ UNITED NATIONAL OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Study on Homicide:** Homicide trends, patterns and criminal justice response. Vienna, 2019. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>>. Acesso em 30 set. 2020.

⁸ INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade?** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/control-de-homicidios/?show=documentos>>. Acesso em 30 set. 2020.

segurança pública (art. 4, Lei nº 13.675). Entre as diretrizes que se pretende realizar: a sistematização e compartilhamento das informações de segurança pública; a atuação com base em pesquisas, estudos e diagnósticos em áreas de interesse da segurança pública; e o uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos (art. 5, Lei nº 13.675).

Esta mesma lei criou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), com o objetivo de, entre outros, “proceder à coleta, análise, atualização, sistematização, integração e interpretação de dados e informações relativos às políticas de segurança pública e defesa social” e de “disponibilizar estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas” (art. 36).

Prevê ainda a obrigação dos entes federados de fornecer dados produzidos e informações ao Sinesp. Entretanto, as consequências para aqueles estados que não o fizeram – não receber recursos ou celebrar parcerias com a União – ainda não foram alvo de regulamentação completa. O Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, prevê apenas a competência – sobre a qual não há informação sobre seu exercício – de que o Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas controle e dê publicidade controlar e dar publicidade *“a situações de inadimplemento dos integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas, em relação ao fornecimento de informações obrigatórias, ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, para aplicação do disposto no § 2º do art. 37 da Lei nº 13.675, de 2018”*.

A publicidade das informações públicas é princípio insculpido na Constituição Federal (art. 37), materializado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011). Em se tratando de informações claramente de interesse público, devem os órgãos públicos disponibilizá-las proativamente (art. 3, II). São dados necessários ao planejamento e à fiscalização das políticas públicas estaduais de combate à violência. De modo mais específico, a LAI prevê:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VII - informação relativa:



a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

No caso específico da coleta e compilação de informações relacionadas a investigações criminais, o Código de Processo Penal já prevê, em seu art. 23, a obrigação de a autoridade policial fornecer dados relativos à infração penal e à pessoa do indiciado para institutos de estatística.

Esforços anteriores, no âmbito do Congresso Nacional, já buscaram endereçar este tema, de modo que este projeto se aproveita e incorpora algumas destas ideias e propostas.

Como resultado da CPI da Câmara destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil, foi apresentado um projeto de lei que pretendia tornar obrigatória a publicação da taxa de elucidação de crimes de forma padronizada. Este anteprojeto de lei também restringia o acesso dos estados que não cumprissem esse requisito às transferências e aos repasses da União.

Esforço semelhante – a CPI Assassinato dos Jovens – do Senado também reconheceu como problema central “*a absoluta ausência de dados confiáveis sobre segurança pública em seus diversos aspectos*”. Propôs, assim, o estabelecimento de protocolo de padronização dos dados e informações gerais sobre segurança pública para todos os estados e para o governo federal. Apresentou, ainda, proposição legislativa (PLS 240/2016 ou PL 9796/2018), pendente de aprovação na Câmara dos Deputados, que cria o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídios dos Jovens, o qual inclui entre as suas metas o aumento do índice de elucidação de crimes contra a vida para 80%.⁹ Inexiste, no entanto, atualmente, forma de se calcular este índice, problema que esta proposta pretende endereçar.

Além destes, vale mencionar o PLS 241/2016, que cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública, e o PL 10026/2018, que determina a publicação ativa de informações relacionadas à investigação,

⁹ SENADO FEDERAL. **Relatório final CPI Assassinato dos Jovens**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>. Acesso em 30 set. 2020.

instrução e julgamento penal, criando o Índice Nacional de Esclarecimento de Homicídios, do Dep. Ivan Valente.

De modo simples e objetivo, esta proposta pretende determinar as informações que devem ser produzidas e publicadas pelas Secretarias Estaduais de Segurança (ou equivalentes) para que a sociedade possa acompanhar e defender melhorias na elucidação de crimes contra a vida no Brasil. Atribui ao Ministério da Justiça e Segurança Pública um papel central na padronização e compilação destas informações. Introduz, também, instrumentos regulatórios para incentivar os estados a cumprirem esta obrigação de transparência.

Não se questiona o papel de outros órgãos e poderes, notadamente, o Ministério Público e os Tribunais de Justiça, no esclarecimento destes crimes. O endereçamento de melhorias normativas para que estes disponibilizem informações sobre o que acontece após o encerramento dos inquéritos policiais – apresentação de denúncias, julgamento e sentenças, por exemplo – pode ser realizado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Reconhece-se, ainda, a importância de informações sobre outros crimes, mas, neste momento crítico em que mais de 50 mil pessoas são perdidas suas vidas anualmente, esta proposta reforça a prioridade de se enfrentar a epidemia de crimes contra a vida que o Brasil enfrenta.

A aprovação desta proposta e sua subsequente implementação têm o potencial de gerar um ciclo virtuoso de transformação na segurança pública brasileira. Como aconteceu em outros países, como EUA, Alemanha e Canadá, a criação de indicadores sobre a efetividade do sistema de investigação criminal gerará uma pressão da sociedade que obrigará as autoridades a empreenderem esforços (programas de treinamento, aumento da capacidade de perícia, etc.) capazes de oferecer uma resposta à sociedade. Como afirma o Fórum Brasileiro de Segurança Pública “*a criação de indicadores de desempenho sobre investigação criminal, junto com a pressão dos movimentos sociais, transformou profundamente a investigação criminal nesses países*”.¹⁰

¹⁰ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fonte Segura**, n. 57, 2020. Disponível em: <<https://fontesegura.org.br/news/>>. Acesso em 30 set. 2020.

Este projeto contou com a contribuição de especialistas diversos, especialmente do Instituto Sou da Paz e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Por estes motivos, conto com a colaboração dos Eminentíssimos Pares para aprovação desta matéria de grande relevância.

Sala das Sessões,

Senador FABIANO CONTARATO
(REDE/ES)



SF/20075.61531-80