

**GRUPO:** Persecução Penal

**AÇÃO:** Agilizar e dar maior efetividade às investigações, denúncias e julgamentos nos crimes de homicídio.

**COORDENAÇÃO:** Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP

## **PLANO INICIAL DE TRABALHO**

### **Apresentação e Justificativa:**

São altas, no Brasil, as taxas de crimes letais intencionais, como homicídios e latrocínios. Para cada 100 mil habitantes ocorrem, no Brasil, cerca de 29 homicídios, número largamente superior ao da média mundial, que é 8,8 /100 mil habitantes, segundo informações do IPEA, posicionadas em 2003.

Os dados estatísticos coletados e divulgados pelos órgãos de segurança pública e os estudos já realizados revelam que diferenças regionais, sociais, políticas, econômicas e conjunturais são condições que influenciam uma maior ou menor taxa de crimes violentos.

O Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento - PNUD realizou a pesquisa “Brasil ponto a ponto” que recebeu a participação efetiva de 500.000 pessoas que responderam à seguinte pergunta: “o que deve mudar no Brasil para sua vida melhorar de verdade”. A maior parte das respostas apontou para o tema “valores de vida” que será objeto do relatório de desenvolvimento humano. Os resultados obtidos indicaram a preocupação prioritária da população com os temas: valores, corrupção, educação, políticas públicas, violência, entre outros ([http://www.mostreseuvalor.org.br/downloads/caderno1\\_rdh.pdf](http://www.mostreseuvalor.org.br/downloads/caderno1_rdh.pdf)).

Sem dúvida dois fatores interferem no aumento da criminalidade: A impunidade e a falta de sinergia entre os diversos órgãos responsáveis pela justiça e pela segurança pública. Falta-nos, sem dúvida, gestão conjunta e integração de ações.

E estes dois fatores nós, os responsáveis pelo Sistema de Justiça, temos condições de reverter, se atuarmos com planejamento e execução coordenados, sob o pressuposto de que a responsabilidade é de todos e de que há muito a construir e aprimorar. Para tanto, é possível fomentar a adoção de metodologia de planejamento e de gestão sistêmicos que, a partir do foco prioritário “Agilizar e dar maior efetividade às investigações, denúncias e julgamentos nos crimes de homicídios” mapeie e integre as necessidades, experiências, possibilidades e atividades para se atingir objetivos específicos.

Hoje conhecemos e somos capazes de mensurar a grande parte das dificuldades que cercam a apuração, a propositura da ação penal e o julgamento, nos crimes de homicídio.

No âmbito das investigações, sabemos que a maioria absoluta dos crimes letais intencionais é investigada a partir de prisões em flagrante. Não havendo flagrante, pouco se apura. Convive-se com índices alarmantes de subnotificação de delitos. Os inquéritos instaurados têm longo prazo de tramitação até serem relatados. As causas são diversificadas, envolvendo desde a absoluta escassez de investimentos no aparelhamento das polícias e na capacitação de todos os envolvidos na persecução, até fatores culturais, num país de diferenças tão pronunciadas.

Dados do MP do Rio Grande do Sul, considerada a criminalidade em geral, revelam que no ano de 2009, da totalidade de inquéritos recebidos, apenas 30% resultaram em denúncia, contra o dobro de pedidos de arquivamento.

Para exemplificar, o jornal Zero Hora de Porto Alegre publicou matéria nos dias 14 e 15 de fevereiro do corrente ano, onde ficou exposta a gravidade do tema. Na reportagem, os Promotores de Justiça que atuam na Promotoria do Júri da Capital declaram que setenta e cinco (75%) por cento dos homicídios da Capital gaúcha estavam à espera de solução. Depois de um mutirão na Delegacia de Homicídios da Capital, foram encaminhados 1.095 inquéritos de delitos de homicídio praticados nos anos de 2007 e 2008. Destes, 823 não tinham indiciamento, pois a autoria não restou caracterizada.

Sabe-se que quanto maior a demora, menores os elementos de prova, mais investigações inconclusas, menos denúncias, mais pedidos de arquivamento e de extinção de punibilidade.

Por outro lado, os homicídios desestabilizam, não raro, comunidades inteiras, quase sempre, as famílias das vítimas e a demora contribui para o sentimento de impunidade e impunidade e para o descrédito no Sistema de Justiça.

No âmbito da atividade policial, a grande maioria de bons e honestos policiais sofre os efeitos do descrédito gerado pela atuação de uma minoria de criminosos que se infiltra em suas fileiras.

A atividade destes bons policiais deve ser valorizada, recuperando a credibilidade da corporação, valorizando-se e fortalecendo-se o trabalho das Corregedorias, de forma que o cidadão sinta-se seguro ao recorrer à própria polícia, quando o crime foi praticado por um de seus integrantes.

Outra questão a ser solucionada é a indevida classificação de homicídios praticados por policiais, mesmo quando agindo em legítima defesa, como “autos de resistência” ou “resistência seguida de morte”.

Neste contexto, convém registrar que organismos internacionais apresentaram dados preocupantes sobre a questão da violência policial no Brasil. Em 26 de maio de 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou **relatório contundente** (inteiro teor em inglês em <http://migre.me/Lc0E>), de autoria do **Relator Especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais**, Philip Alston.

O relatório foca sua atenção no incremento da violência policial e a **ação de grupos de extermínio** em várias partes do País. Segundo a ONU, as execuções sumárias continuam ocorrendo em grande escala no Brasil.

Ainda conforme o relator especial da ONU, o Brasil **não cumpriu** as recomendações feitas em 2008, resultado da visita de inspeção realizada em 2007 por Alston.

Muitas das recomendações da ONU sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais podem ser implementadas pela ENASP. Apresentamos abaixo tabela de correlação entre estas recomendações e problemas da persecução penal dos crimes de homicídio.

<b>CORRELAÇÃO ENTRE PROBLEMAS DA PERSECUÇÃO PENAL DOS CRIMES DE HOMICÍDIO E AS RECOMENDAÇÕES DA ONU</b>	
<b>PROBLEMA</b>	<b>RECOMENDAÇÃO DA ONU</b>
Implantação de política disciplinar e de persecução criminal de tolerância zero nos casos de uso excessivo da força ou de execuções de suspeitos	Recomendação n. 01
Implantação de sistemas de gravação em vídeo nas viaturas da PM e da Guarda Municipal e acompanhamento delas por GPS	Recomendação n. 03
Liberação de verbas federais destinadas à segurança pública apenas aos Estados que cumprirem as metas de redução dos casos de execuções sumárias	Recomendação n. 05
Proibição de “bicos” policiais, considerada ainda a PEC 300	Recomendação n. 07
Controle rigoroso do uso de armas de fogo e munições por policiais e guardas municipais	Recomendação n. 08
Controle rigoroso dos autos de resistência de que resultem mortes	Recomendação n. 09
Criação da carreira separada para as corregedorias de Polícia	Recomendação n. 11, letra 'a'

Afastamento imediato de policiais e guardas municipais das ruas quando suspeitos de participação em execuções	Recomendação n. 13
Fortalecimento das ouvidorias policiais	Recomendação n. 14
Cumprimento do CPP no tocante à obrigação de preservação imediata dos locais de crime (Polícia Militar e Guarda Municipal)	Recomendação n. 15
Buscar apoio dos Conselhos Federais de Medicina e Enfermagem e dos gestores de saúde para acabar com a subnotificação de mortes violentas, por meio de comunicações diretas ao Ministério Público	Recomendação n. 16
Criação de institutos de criminalística e medicina legal independentes	Recomendação n. 17
Aperfeiçoamento da investigação direta pelo Ministério Público e criação de rotina no MP para investigação de mortes supostamente causadas por policiais	Recomendação n. 19, letras 'b' e 'c'
Tornar imprescritíveis os crimes dolosos contra a vida	Recomendação n. 20
Interpretação adequada do princípio da presunção de inocência, de acordo com o direito comparado e o direito internacional	Recomendação n. 21
Priorização pelo Judiciário da tramitação e julgamento das ações penais por crimes de homicídio	Recomendação n. 22 (relativamente correlata)

No mesmo sentido, a ONG internacional **Human Rights Watch** divulgou, em 8 de dezembro de 2009, o relatório intitulado **Lethal Force** (“Força Letal”), sobre a violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. O texto examinou 51 casos nos quais a Polícia teria executado suspeitos e teria lavrado meros autos de resistência, alegando a ocorrência de “troca-de-tiros”. Conforme o relatório da HRW, policiais dos dois maiores Estados do País matariam mais de mil pessoas por ano em confrontos e em supostos confrontos, que correspondem, neste último caso, a execuções sumárias.

As **recomendações da Human Rights Watch** apontam para a necessidade de criar unidades especiais no Ministério Público para casos de homicídios cometidos pela Polícia (Recomendação I); garantir a eficácia das unidades especiais do Ministério Público (Recomendação II) e implantar medidas adicionais para impedir o

abuso e a impunidade (Recomendação III). Uma dessas medidas adicionais sugere o aperfeiçoamento do controle pelo CNMP sobre as atividades do Ministério Público, no tocante a mortes violentas:

*“Ao Conselho Nacional do Ministério Público*

- A atribuição do Ministério Público de realizar o controle externo da atividade policial deveria estar sujeita a avaliação e críticas. O Conselho Nacional deveria solicitar relatórios públicos periódicos dos estados com dados sobre o índice de denúncias e condenações em casos de abuso policial, assim como uma explicação desses resultados. Deveria também solicitar uma amostra dos supostos autos de resistência ou resistência seguida de morte de cada estado e conduzir uma avaliação do desempenho dos promotores nos casos, emitindo recomendações e solicitando medidas disciplinares conforme adequado. O Conselho Nacional deveria também monitorar o desempenho do Ministério Público Federal, solicitando relatórios públicos periódicos sobre casos de abuso policial locais ou estaduais nos quais os promotores federais escolheram intervir e avaliar sua seleção e desempenho nesses casos.

O Governo Federal tem revelado preocupação com o tema da violência e da segurança pública, na medida em que o elevou a um dos eixos do **Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Trata-se do Eixo Orientador IV, sobre Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. Conforme as *consideranda* do PNDH, as diretrizes conectam-se com a implantação do **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)** e do **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**:

A proposição do **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**, a modernização de parte das nossas estruturas policiais e a aprovação de novos regimentos e leis orgânicas das polícias, a consciência crescente de que políticas de segurança pública são realidades mais amplas e complexas do que as iniciativas possíveis às chamadas “forças da segurança”, o surgimento de nova geração de policiais, disposta a repensar práticas e dogmas, e, sobretudo, a cobrança da opinião pública e a maior fiscalização sobre o Estado, resultante do processo de democratização, têm tornado possível a construção de agenda de reformas na área. O **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)** e os investimentos já realizados pelo Governo Federal na montagem de uma Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), que têm beneficiado milhares de policiais em cada Estado, simbolizam, ao lado do processo de debates da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, acúmulos históricos significativos, que apontam para novas e mais importantes mudanças.

Em perfeita harmonia com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e de garantia da segurança pública a todo e qualquer cidadão, ganham relevância as **Diretrizes 11 a 16 do PNDH-3**:

Diretriz 11:  
Democratização e modernização do sistema de segurança pública.

Diretriz 12:  
Transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal.

Diretriz 13:  
Prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos.

Diretriz 14:  
Combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária.

Diretriz 15:  
Garantia dos direitos das vítimas de crimes e de proteção das pessoas ameaçadas.

Diretriz 16:  
Modernização da política de execução penal, priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria

Na fase processual, inspeções do CNJ identificaram casos de ações penais de homicídio em vias de prescrever nos escaninhos. A demora na pronúncia e na realização do júri, motivada por diversos fatores, sem dúvida contribui para a insegurança da sociedade e para incrementar os sentimentos de injustiça e de impunidade.

Este quadro pode se modificar em curto prazo, mediante a adoção de uma metodologia de planejamento e de gestão sistêmicos. É possível, a partir do compartilhamento de experiências, com o emprego de tecnologia de informação e com investimentos em capacitação e aparelhamento, reduzir o prazo de tramitação dos inquéritos, aumentar a quantidade de crimes apurados com efetividade, diminuir os casos de arquivamento fundado na frustração das investigações e aumentar a eficiência do processo penal. Vale observar que a eficiência da persecução penal tanto atende a ampla defesa, diminuindo, inclusive, a possibilidade do erro judiciário, como também atende aos anseios da sociedade, por um Sistema de Justiça célere.

São estas as razões iniciais, pelas quais o Conselho Nacional do Ministério Público hoje propõe, para execução conjunta com o CNJ, o Ministério da Justiça e todas as instituições integrantes do Sistema de Justiça e responsáveis pela Segurança Pública, a adoção de medidas conjuntas no objetivo de agilizar e dar maior efetividade às investigações, denúncias e julgamentos nos crimes de homicídio. Cada órgão do Sistema de Justiça e Segurança, obviamente, haverá de contribuir dentro dos parâmetros da própria competência, mas alinhados à missão comum. Inafastável, porém, é a necessidade da articulação de ações e da sua coordenação em âmbito nacional e local para que tenham efetividade.

Tudo, sem prejuízo da preservação do direito de defesa e da garantia dos direitos humanos de todos os investigados e acusados.

Acreditamos que esta ação venha a produzir não apenas resultados diretos sobre a atuação de nossas próprias instituições, com a identificação e superação dos atuais gargalos e a redução de prazos no âmbito das polícias, do Ministério Público e da Justiça. Mais que isto, acreditamos numa maior efetividade e segurança na persecução penal, na formação de conhecimento mais amplo e científico sobre as razões que determinam os índices alarmantes de crimes letais intencionais no Brasil. Esperamos que esta iniciativa nos renda a experiência e o balizamento para aplicação da metodologia de trabalho integrado aos demais tipos de crime, abrindo-se espaço para a implementação de políticas públicas específicas, voltadas não apenas à repressão, mas também à prevenção da criminalidade.

Sem prejuízo de detalhamento e aprofundamento futuros, como forma de mapear e integrar, com efetividade, as necessidades, possibilidades e atividades para atingir os resultados almejados, serão propostos, nos itens a seguir, metas, indicadores e projetos, colhidos das reuniões de trabalho já realizadas no âmbito da ENASP, com a presença de todas as instituições integrantes da Estratégia.

As metas e indicadores, uma vez validados no âmbito do Grupo de Gestão Integrada, resultarão na implementação de projetos, em âmbito nacional e local, para o que, serão necessárias reuniões de trabalho nos Estados, reproduzindo-se a integração nacional e customizando-se as ações às realidades e necessidades de cada região do país.

Neste contexto, será possível traduzir a visão, comunicá-la e conectá-la a todos os integrantes, planejar e integrar esforços e fornecer os resultados e revisar a estratégia.

## **Resultados esperados**

- Maior efetividade e sustentabilidade do sistema de Justiça e Segurança Pública com reflexos na diminuição da violência e na paz social;
- Ações de agilização e efetividade, integrando políticas do Judiciário, Ministério Público, Polícias e Defensoria Pública, de forma a atuar nas causas e na consequências do desrespeito à dignidade humana, com foco prioritário nos crimes de homicídio, e na cooperação de todos os envolvidos;
- Eliminação ou redução da subnotificação nos crimes de homicídio, com abertura de inquérito para todos os casos conhecidos;

- Agilização e aperfeiçoamento da prova pericial, para constatação de materialidade e autoria;
- Maior agilidade na tramitação dos inquéritos com e sem réus presos;
- Maior agilidade no ajuizamento da ação penal;
- Aumento do percentual de investigações encerradas com identificação de autoria;
- Priorização dos homicídios praticados pelo mesmo agente, pelos riscos de reincidência;
- Maior efetividade na atuação do Ministério Público no curso das investigações de homicídio;
- Maior agilidade na instrução das ações penais por crimes de homicídio;
- Maior agilidade nos procedimentos necessários para a realização do Júri;
- Observância rigorosa dos prazos processuais nos casos de inquérito e processos em que tenha sido decretada prisão provisória;
- Identificação das causas e eliminação dos fatores que hoje impedem ou dificultam a investigação de crimes de homicídio praticados por agentes públicos;
- Investigação de todos os casos de homicídio, aí incluídos os casos registrados como resistência seguida de morte;
- Redução dos índices de violência policial;
- Redução dos índices de homicídio;
- Compartilhamento de sistemas de informações.