



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO ESPECIAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Presidente: Deputado Alberto Feitosa

Vice-Presidente: Deputado Nilton Mota

Relator: Deputado Júlio Cavalcanti

Membros

Deputado Alberto Feitosa

Deputado Antônio Moraes

Deputado Bispo Ossésio Silva

Deputado Júlio Cavalcanti

Deputado Nilton Mota

RECIFE, DEZEMBRO DE 2018

Sumário

1. APRESENTAÇÃO	3
1.1 Constituição.....	3
1.2 Composição.....	3
1.3. Reunião de instalação.....	4
2. INTRODUÇÃO	5
3. PANORAMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO PAÍS	7
3.1 Repressão qualificada.....	8
3.2 Prevenção.....	10
3.3 Política de drogas.....	11
3.4 Sistema prisional.....	13
3.5 Financiamento da segurança pública.....	15
4. DAS REUNIÕES DE TRABALHO	20
5. CONCLUSÕES	35
5.1 Repressão qualificada.....	35
5.2 Prevenção à violência.....	44
5.3 Política de drogas.....	48
5.4 Sistema prisional.....	51
5.5 Financiamento da segurança pública.....	55
ANEXO I.....	57
ANEXO II.....	60

1. APRESENTAÇÃO

1.1 Constituição

Esta comissão especial tem origem no Requerimento nº 4884/2018, de autoria do Deputado Alberto Feitosa, aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco no dia 7 de maio de 2018.

Conforme o citado requerimento, a Comissão Especial tem como objetivo propor medidas no âmbito da segurança pública, com a colaboração de autoridades, especialistas e da sociedade civil organizada, para a construção coletiva de soluções que atendam aos anseios da população nessa seara. O prazo de funcionamento é de 90 dias.

1.2 Composição

Na forma do art. 141 da Resolução nº 905, de 22 de dezembro de 2008 (Regimento Interno), o então Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, Deputado Guilherme Uchôa, deferiu o Requerimento nº 4884/2018 em 14 de maio de 2018, por meio do Ato nº 673/2018, publicado no Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Poder Legislativo nº 74 – Ano XCV, página 3, em 15 de maio de 2018, designando os seguintes membros para comporem a Comissão:

TITULARES:

Deputado Alberto Feitosa (SD)
Deputado Antônio Moraes (PP)
Deputado Bispo Ossésio Silva (PRB)
Deputado Júlio Cavalcanti (PTB)
Deputado Nilton Mota (PSB)

SUPLENTE:

Deputado Eriberto Medeiros (PP)
Deputada Priscila Krause (DEM)
Deputado Rodrigo Novaes (PSD)
Deputado Rogério Leão (PR)
Deputado Sílvio Costa Filho (PRB)

1.3. Reunião de instalação

Em 17 de maio de 2018 ocorreu a instalação oficial da Comissão Especial para propor medidas na segurança pública, em reunião realizada no Plenarinho I - Deputado João Ferreira Lima Filho, do Edifício Governador Miguel Arraes de Alencar. Estiveram presentes os Deputados Alberto Feitosa, Antônio Moraes, Bispo Ossésio Silva, Eriberto Medeiros, Joel da Harpa, Júlio Cavalcanti, Nilton Mota e Rogério Leão.

Na oportunidade, por aclamação dos parlamentares presentes, foram eleitos os seguintes deputados para ocuparem os respectivos cargos: PRESIDENTE – Deputado Alberto Feitosa; VICE-PRESIDENTE – Deputado Nilton Mota; RELATOR – Deputado Júlio Cavalcanti.

2. INTRODUÇÃO

A segurança pública está entre as maiores preocupações dos brasileiros.¹ O medo da violência é motivado pelos alarmantes dados que revelam a amplitude dos problemas que vivenciamos nessa seara. Só no ano de 2017, foram 63.880 pessoas assassinadas, 60.018 estupros, 221.238 casos de violência doméstica e 543.991 roubos e furtos de veículos no país.²

Somados a esses, há tantos outros preocupantes números relativos à criminalidade que dão a tônica do desafio que o país possui para que seja proporcionada uma segurança pública de qualidade à população. Podemos destacar o crescente poderio das organizações criminosas que, de maneira cada vez mais sofisticada, controlam o tráfico de drogas e toda uma rede delituosa decorrente dessa atividade; e as condições subumanas em que cumpre pena a maioria das 726.712 pessoas presas, sem condições necessárias à ressocialização nas penitenciárias brasileiras e compelidas a se incorporarem às facções criminosas. Também são preocupantes os tímidos e nem sempre eficientes investimentos em políticas preventivas à delinquência e aos problemas relacionados às drogas, assim como a ausência de um adequado sistema de financiamento a essa política pública.

Diante dessa conjuntura, considera-se necessária a congregação de esforços dos agentes públicos e da sociedade no intuito de construir e implementar soluções que ajudem o Brasil a superar esse difícil quadro de insegurança que assola toda a população. E foi com esse objetivo que a presente Comissão Especial para propor medidas na segurança pública foi criada, a fim de que o Poder Legislativo estadual de Pernambuco pudesse exercer seu papel no debate dos grandes temas nacionais e oferecesse à coletividade um conjunto de medidas capazes de colaborar para uma convivência pacífica.

¹ Conforme pesquisas dos institutos Ibope, Datafolha e Paraná Pesquisas, disponíveis, respectivamente, em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/desemprego-corrupcao-e-saude-sao-principais-problemas-do-pais-apontam-brasileiros/>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/para-eleitores-saude-e-violencia-sao-os-principais-problemas-do-pais.shtml>>; e <<https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7574917/seguranca-e-economia-sao-as-maiores-preocupacoes-dos-brasileiros-aponta-pesquisa>>; Acesso em 05 dez. 2018.

² Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em 04 dez. 2018.

Para tanto, foram ouvidos especialistas, autoridades e organizações da sociedade civil que lidam com a segurança pública e que opinaram sobre o tema, bem como sugeriram medidas aos deputados estaduais que compõem esta Comissão Especial. A participação desses agentes nas diversas reuniões de trabalho realizadas está devidamente registrada neste documento, assim como a exposição de um panorama atual acerca da referida área no país, ambos antecedendo as conclusões dos deputados membros da comissão, com propostas assinaladas para a construção de uma segurança pública de mais qualidade para os brasileiros.

3. PANORAMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO PAÍS

A segurança da sociedade se apresenta como principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. Nessa perspectiva, a segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e de organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da coletividade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementado como forma de garantir a segurança individual e coletiva.³

Na Constituição Federal, art. 144, a segurança pública é tratada como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das polícias civis, das polícias militares e corpos de bombeiros militares. As três primeiras polícias são organizadas e mantidas pela União, enquanto as demais instituições são subordinadas aos governadores dos estados.

Em âmbito federal, foi recentemente criado pela Medida Provisória nº 821/2018, convertida na Lei nº 13.690/2018, o Ministério da Segurança Pública, com competência para coordenar e promover a integração da segurança pública em todo o território nacional em cooperação com os demais entes federativos. Na esteira do trabalho do Ministério Extraordinário da Segurança Pública foram instituídos, pela Lei nº 13.675/2018, o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), prevendo a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios, em articulação com a sociedade.

³ Vilobaldo Adelídio de Carvalho e Maria do Rosário de Fátima e Silva. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

Acredita-se no SUSP como primeiro e importante passo para a mudança de direção das políticas de segurança pública em nosso país, que, nas últimas décadas, têm servido apenas de paliativo a situações emergenciais, sendo deslocadas da realidade e da participação social, desprovidas de perenidade, consistência e articulação horizontal e setorial.⁴ Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados e gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de enfrentamento à violência.⁵

Diante desse cenário, damos continuidade a este breve panorama da segurança pública no país tratando de maneira mais detida sobre os seguintes eixos temáticos, divididos para melhor explanação sobre o assunto: repressão, prevenção, política de drogas, sistema prisional e financiamento da segurança pública.

3.1 Repressão qualificada

O atual contexto de pouca efetividade das ações na seara da segurança pública é evidenciado pelo constante crescimento dos índices de criminalidade no país⁶, exposto em números alarmantes como o de mais de um milhão de vítimas de arma de fogo entre 1980 e 2014⁷; de 63.880 pessoas assassinadas só em 2017, numa taxa de 30,8 a cada 100 mil habitantes; e de 60.018 estupros registrados no mesmo ano, entre tantos outros números da violência no Brasil.⁸

Entretanto, na contramão do alto número de delitos, observa-se que a taxa de elucidação de crimes pelo Estado é baixíssima, devendo ainda ser levado em conta que uma relevante quantidade de condutas criminosas não chega ao conhecimento das autoridades⁹ e que não existem bancos de dados disponibilizando informações relativas ao quantitativo de crimes esclarecidos pelo sistema de justiça criminal. Nesse panorama,

⁴ Idem.

⁵ Saporì, Luís Flávio. Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

⁶ Conforme análise dos Anuários de Segurança Pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com dados de 2008 a 2017.

⁷ <https://exame.abril.com.br/brasil/o-mapa-dos-assassinatos-no-brasil-nos-ultimos-30-anos/>

⁸ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. Apresentação.

Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Anu%C3%A1rio.pdf>. Acesso em 04 set. 2018.

⁹ RUDNICKI, Dani. Acesso à Justiça Penal: Cifra Oculta da Criminalidade e Defesa Efetiva do

Acusado. Disponível em:

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDP_07_57.pdf> Acesso em 04 dez. 2018.

temos a estimativa de que mais de 80% das ocorrências de homicídios não são solucionadas pelo sistema de justiça criminal. É apenas uma estimativa porque nem todos os estados foram capazes de fornecer tais dados à pesquisa “Onde mora a impunidade”¹⁰, realizada pelo Instituto Sou da Paz. Ou seja, as autoridades estaduais não souberam sequer informar quantos casos de homicídio foram investigados ou solucionados, denotando graves falhas em inteligência e produção de informação, aparatos importantíssimos para a resposta do Estado aos atos violentos.

Ajudando a explicar tal realidade, os investimentos em informação e inteligência representam uma parcela mínima de todas as despesas realizadas com a segurança pública no país. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018¹¹, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, dos mais de R\$ 84 bilhões contabilizados por União, estados e municípios no ano de 2017 como despesa na função orçamentária “Segurança Pública”, pouco mais de R\$ 600 mil foram destinados à subfunção “Informação e Inteligência”, o que significa menos de 1% do total despendido. E, em comparação com o ano de 2016, esse valor representa ainda uma queda de mais de 50% nos investimentos para a referida subfunção.

Além das cruéis consequências sociais dessa conjuntura de altos índices de criminalidade e pouco esclarecimento dos delitos, com imensuráveis perdas humanas e ocorrências que afetam permanentemente a vida de tantos brasileiros, verifica-se ainda um considerável impacto causado pela violência na economia. Em termos econômicos, os custos da criminalidade para o Brasil passaram de R\$ 113 bilhões, em 1996, para R\$ 285 bilhões em 2015.¹² Os milhares de mortes apuradas todos os anos prejudicam a força produtiva do país, e estima-se que, para cada homicídio cuja vítima tenha entre 13 e 25 anos, o valor da perda da capacidade produtiva seja de aproximadamente R\$ 550 mil.¹³

¹⁰ Disponível em: <<http://www.soudapaz.org/o-que-fazemos/documento/onde-mora-a-impunidade>>. Acesso em 28 nov. 2018.

¹¹ Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em 20 nov. 2018.

¹² Governo Federal. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. “Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil”. 2017. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf>. Acesso em 20 nov. 2018.

¹³ Segurança pública é solução. Instituto Sou da Paz; Fórum Brasileiro de Segurança pública; Instituto Igarapé. 2018. P. 4.

3.2 Prevenção

As lições retiradas da experiência nacional e internacional no combate à violência demonstram que as iniciativas mais bem-sucedidas nesse sentido “são aquelas elaboradas e implementadas tendo como foco os lugares, os grupos populacionais e os comportamentos mais afetados pela violência”.¹⁴ Desta maneira, para além da ação policial, a prevenção situacional (como a recuperação de espaços públicos degradados) e a prevenção social¹⁵ têm papel importante na redução da criminalidade violenta.

A prevenção social, mais especificamente, pode se dar em três níveis: no primário, as políticas dirigem-se à população em geral; no secundário, a atenção volta-se aos grupos com maior risco de sofrer ou cometer atos violentos; e no terciário, atua-se no alívio da situação de vítimas da violência e na reinserção social dos autores da mesma.¹⁶ Assim, em razão de seu caráter focalizado, as políticas de prevenção social à violência em nível secundário e terciário são especialmente promissoras no que diz respeito à redução da violência.

A constatação da importância da prevenção situacional e social como vetores da melhoria dos índices de segurança é importante não apenas por permitir desenhar políticas mais eficazes de redução da violência, mas também, no caso brasileiro, por possibilitar uma distribuição mais racional de responsabilidades entre os entes federados no que diz respeito à segurança pública.

No Brasil, é comum atribuir a responsabilidade pela segurança pública exclusivamente aos estados, uma vez que esses são os responsáveis pelas polícias civil e militar, faces mais visíveis do aparelho estatal no combate à violência. A constatação, contudo, de que a redução da violência não é resultado apenas da ação policial, faz com que seja necessário avaliar o papel que os demais entes da Federação devem desempenhar na área.

A atuação dos municípios na seara da prevenção à violência, por exemplo, pode ser bastante promissora, como apontam os casos de Diadema (SP) e Canoas (RS). Os dois municípios conseguiram reduzir significativamente os índices de crimes violentos

¹⁴ FBSP. Agenda prioritária... 2018.

¹⁵ Cano, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt.

¹⁶ Idem.

em seus territórios após adotarem políticas municipais de segurança baseadas na prevenção situacional e em ações focadas em públicos vulneráveis.

Em ambos os casos, destacaram-se lideranças locais dispostas a protagonizar o processo de redução da violência. No segundo caso, destacou-se também o papel da União, que incentivou a política local de segurança por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). Visualiza-se, assim, a importância da coordenação entre União, estados e municípios no “fomento e implementação de políticas de prevenção focalizadas” .¹⁷

Ações voltadas à revitalização do espaço público (como melhoria da iluminação), à mudança de comportamentos de risco (a exemplo de iniciativas para reduzir ou evitar o consumo de álcool e drogas), bem como intervenções focadas em públicos em risco de sofrer ou praticar atos violentos têm grande impacto na redução dos índices de criminalidade e violência, como já apontado. A prevenção à violência, assim, é um pilar fundamental de qualquer política de segurança pública que se pretenda efetiva.

3.3 Política de drogas

Nos últimos anos, o Brasil se consolidou como um dos maiores mercados consumidores de drogas do mundo. O tráfico de drogas e as organizações criminosas se fortaleceram a ponto de desafiar o Estado, e a população prisional aumentou vertiginosamente com a reclusão de pequenos traficantes.¹⁸

Conforme o relatório "Estratégia para o Controle Internacional de Narcóticos", publicado pelo Departamento de Estado Americano para avaliar a colaboração de outros países na luta contra o tráfico de drogas, o Brasil é o segundo maior consumidor de cocaína do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, e registra altas taxas de consumo

¹⁷ FBSP. Agenda prioritária... 2018.

¹⁸ Nesse sentido: <<http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>>; <<https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2015/10/Boletim-Trafico-de-drogas-epresos-provis%C3%B3rios.pdf>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1850004-pais-superlota-cadeias-com-reus-sem-antecedentes-e-nao-violentos.shtml>>; <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/02/26/interna-brasil,661952/rio-estudo-mostra-que-maioria-dos-presos-por-traffic-ao-tem-antecede.shtml>>; Acesso em 01 ago. 2018.

de maconha. Além disso, é o principal país de trânsito para a cocaína com destino aos mercados internacionais, notadamente a Europa.¹⁹

Diante disso, o Relatório Mundial sobre Drogas da Organização das Nações Unidas²⁰ aponta que o Brasil desempenha um papel importante no mercado global de cocaína, tanto como destino quanto como país de trânsito. Entre as causas, estão suas extensas fronteiras terrestres, uma grande população, significativos níveis de uso de cocaína e de crack, além de uma longa costa que proporciona fácil acesso ao Oceano Atlântico para o tráfico em direção à África e à Europa. O relatório destaca ainda a emergência de diversas novas substâncias psicoativas no país e grandes apreensões de anfetaminas, como o ecstasy.

Ainda a respeito da cocaína, no Brasil tem sido revelado um aumento do seu uso pela população em geral.²¹ Num estudo²² conduzido entre estudantes universitários nas 27 capitais brasileiras, a prevalência anual do uso de cocaína foi de 3%. A prevalência estimada do uso de cocaína entre a população geral é estimada em 1,75% e é também consistente com a tendência do crescimento do uso de cocaína no país.

O Brasil é apontado também como o maior mercado mundial de crack pelo Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (Lenad), realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisa de Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas da Universidade Federal de São Paulo, representando 20% do consumo mundial dessa droga.²³

Nesse quadro, as organizações criminosas de traficantes de drogas alcançaram um poderio econômico e político jamais visto em nosso país, movimentando bilhões de dólares todos os anos (de acordo com levantamento da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, realizado em agosto de 2016, o negócio gira em torno de R\$

¹⁹ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2012/03/07/brasil-se-mantem-como-2-maior-consumidor-de-cocaina-do-mundo.htm>> e <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT215965-16418,00.html>>.

²⁰ UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. World Drugs Report 2013. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/06/26-world-drug-report-notes-stability-in-use-of-traditional-drugs-and-points-to-alarming-rise-in-new-psychoactive-substances.html>>. Acesso em 26 jul. 2018.

²¹ Idem.

²² BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Primeira Pesquisa Nacional sobre o uso de álcool, tabaco e outras drogas entre estudantes universitários na 27 capitais brasileiras (Brasília, 2010).

²³ Disponível em: <<https://inpad.org.br/lenad/resultados/relatorio-final/>> e <<https://inpad.org.br/lenad/resultados/cocaina-e-crack/press-release/>>

15,5 bilhões ao ano no país)²⁴ e afrontando o Poder Público com o terror causado por ações violentas, como a queima de ônibus e o assassinato de autoridades, o domínio do sistema penitenciário, o controle da entrada de autoridades públicas e da circulação dos próprios moradores em certas áreas, a circulação de capital ilícito oriundo do comércio ilegal de entorpecentes e até mesmo com a suspeita de financiamento eleitoral a candidatos nas eleições gerais.

Como símbolo da ineficiência da política de drogas brasileira, merece destaque o volume de dinheiro público desembolsado em ações que não atingem resultados positivos. No campo da saúde, os gastos com complicações decorrentes do consumo de drogas somaram, conforme levantamento da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, quase R\$ 1 bilhão em 2014, demonstrando que, se a política de drogas brasileira não encara o âmbito da saúde como local central para a formulação de estratégias de enfrentamento ao problema, tal área termina obrigada a lidar com as consequências, desaguando no SUS grande parte dos efeitos negativos dessa política. No mesmo ano citado, apenas os gastos do sistema prisional relacionados ao tráfico de entorpecentes somaram incríveis R\$3,32 bilhões.²⁵

Ressalte-se que o Brasil possui boas experiências no campo da saúde com programas de prevenção e tratamento do abuso e da dependência do crack e outras drogas, como o "Crack, é possível vencer", que recebeu investimentos na ordem de R\$3,6 bilhões entre 2011 e 2014, tendo sido destacado em relatório da ONU.²⁶

3.4 Sistema prisional

A população prisional brasileira tem crescido em ritmo elevado, chegando a 726.712 pessoas presas em 2016, o que levou o país a alcançar o terceiro lugar no planeta em quantidade de encarcerados, atrás apenas de Estados Unidos e China.²⁷ No entanto, o número de vagas no sistema penitenciário contabilizado na última edição do Infopen (com dados de 2016), relatório produzido pelo Ministério da Justiça, era de

²⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema10/impacto-economico-da-legalizacao-das-drogas-no-brasil>>. Acesso em 27 jul. 2018.

²⁵ Idem.

²⁶ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/relatorio-da-onu-aponta-avancos-na-politica-sobre-drogas-do-brasil>>. Acesso em 31 jul. 2018.

²⁷ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-12/populacao-carceraria-do-brasil-sobe-de-622202-para-726712-pessoas>

apenas 368.049, acarretando uma taxa de ocupação de 197%.²⁸ Entre 2006 e 2016, a população prisional cresceu mais de 180%, e no ano de melhor desempenho (2014) foram criadas 36 mil vagas, indicando que mesmo num cenário de abundância de recursos, seriam necessários no mínimo dez anos para eliminar o déficit de vagas no sistema prisional brasileiro.²⁹

Esse altíssimo número de pessoas presas não seria um problema tão grande se os crimes estivessem sendo reduzidos na mesma proporção, se houvesse vagas e estrutura adequadas nas penitenciárias e se o sistema fosse capaz de reduzir a reincidência. No entanto, 40% da população carcerária é formada por presos provisórios, que ainda não passaram por julgamento, e a mortalidade no sistema carcerário brasileiro é três vezes maior do que a da população em geral: 95 mortos por 100 mil presos. A punição também poderia ser feita por meio de um eficiente sistema de alternativas penais, capaz de punir e responsabilizar as pessoas que cometem crimes de menor potencial ofensivo.³⁰

Soma-se aos alarmantes dados apresentados a completa ausência de estrutura do sistema para a garantia das condições mínimas de ressocialização e de acesso a direitos por parte das pessoas presas. Os corriqueiros desrespeitos aos direitos humanos mais básicos no superlotado sistema penitenciário brasileiro levaram a Corte Interamericana de Direitos Humanos a emitir, em fevereiro de 2017, de forma inédita, uma resolução que cobra do governo explicações e respostas a 52 perguntas sobre a situação do sistema prisional do país³¹, marcado ainda pelo domínio das facções criminosas e pelas violentas rebeliões que têm vitimado centenas de presos nos últimos anos.

Constituído por uma população em que os negros representam 65% dos encarcerados (apesar de constituírem 53% da população total do país) e que 51% dos presos não chegou sequer a concluir o ensino fundamental, nossas penitenciárias possuem apenas 12% de sua população em atividades educacionais e somente 15% em atividades de trabalho, o que denota a ineficiência no cumprimento de um dos objetivos

²⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento nacional de informações penitenciárias: Infopen. Brasília, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em 10 out. 2018.

²⁹ Segurança pública é solução. Instituto Sou da Paz; Fórum Brasileiro de Segurança pública; Instituto Igarapé. 2018

³⁰ Idem.

³¹ Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Resolucion_Carceles_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

principais do sistema penitenciário, disposto logo no art.1º da Lei de Execuções Penais: a integração social do condenado, amplamente conhecida como ressocialização. Os referidos números resultam em reincidência criminal e no crescimento do contingente das facções criminosas.

Para a reestruturação do sistema prisional brasileiro, revela-se necessário alocar os recursos da segurança pública e da justiça criminal de maneira mais eficiente, priorizando a investigação, a condenação e a prisão das pessoas que cometem crimes graves e violentos, além da aplicação de mecanismos alternativos de punição aos que cometem crimes de menor potencial ofensivo e sem violência.³²

3.5 Financiamento da segurança pública

Ao determinar, em seu art. 144, que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, a Constituição Federal instituiu o compartilhamento de tal atribuição entre os entes da Federação. Contudo, como os principais órgãos normalmente associados à área são estaduais, sendo a Polícia Civil responsável pela investigação criminal e a Polícia Militar pelo policiamento ostensivo, tornou-se comum encarar a segurança como uma atribuição cujos principais responsáveis são os estados.

Isso se refletiu no financiamento da área, como se pode ver nos gráficos a seguir, extraídos da nota técnica “Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil”³³, de autoria do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A maior parte das despesas, em termos proporcionais ao PIB, é realizada pelos estados:

³² Segurança pública é solução. Instituto Sou da Paz; Fórum Brasileiro de Segurança pública; Instituto Igarapé. 2018

³³ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Nota Técnica: Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil*. 2013. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP_Pacto_federativo_financiamento_seguranca_publica_brasil_2014.pdf.

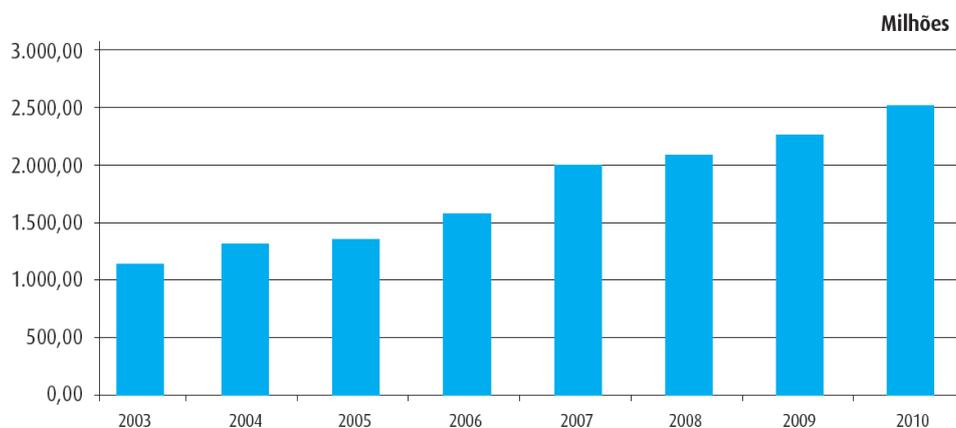
Gráfico 1 – Despesas realizadas com a função Segurança Pública em relação ao PIB



Elaboração: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Nota Técnica: Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. 2013.*

Houve, contudo, durante a década passada, um aumento gradual na participação da União e dos municípios nos gastos com segurança pública. Pode-se afirmar que esta mudança no perfil do financiamento da segurança pública deveu-se a um papel mais proeminente por parte da União. Iniciativas como a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei Federal nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001) serviram como um importante instrumento de cofinanciamento, distribuindo recursos para que estados e municípios promovessem a segurança e a prevenção à violência (observado o atendimento a certos critérios estabelecidos pela lei).

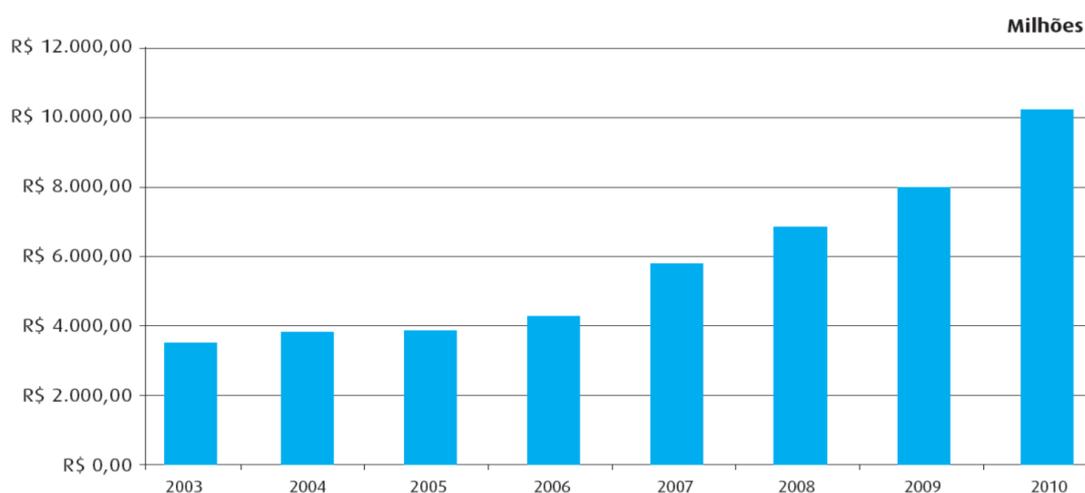
Gráfico 2 – Evolução das despesas dos municípios na função Segurança Pública



Elaboração: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Nota Técnica: Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. 2013.*

Outra iniciativa importante no mesmo sentido foi o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), instituído pela Lei Federal nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. O programa viabilizou convênios da União com estados, municípios e organizações da sociedade civil para promover ações de prevenção, controle e repressão da criminalidade. Tais iniciativas foram importantes não apenas pelo aporte de recursos mais significativo por parte da União, mas também por induzir, por meio de incentivos financeiros, os municípios a desempenharem um papel mais ativo na promoção da segurança.

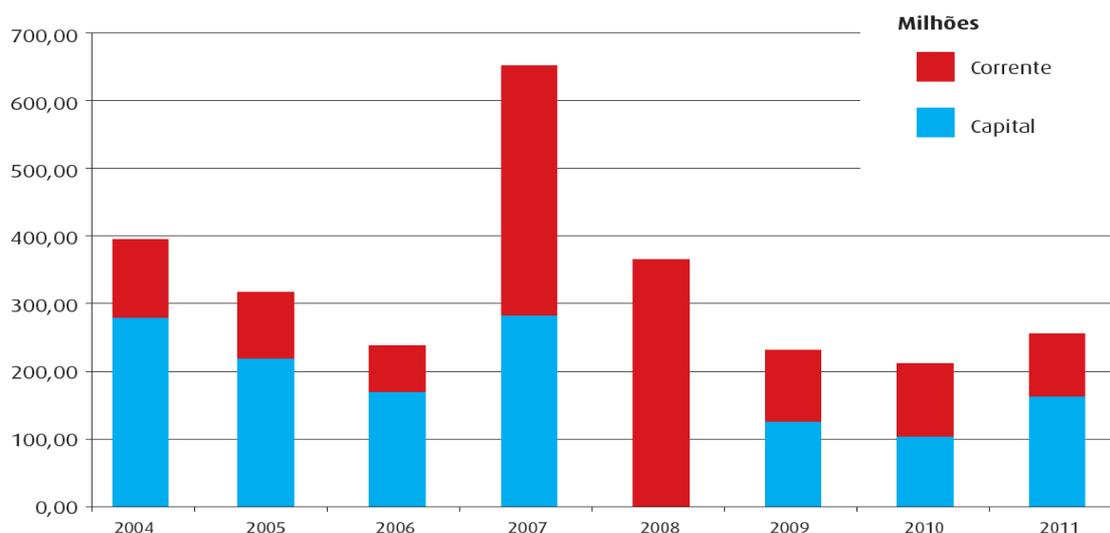
Gráfico 3 – Evolução das despesas na função Segurança Pública – União (2003-2010)



Elaboração: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Nota Técnica: Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil*. 2013.

O aumento da participação da União no financiamento da segurança pública também foi importante por possibilitar um incremento no investimento na área, já que a maior parte das despesas dos estados na área é referente a despesas correntes.

Gráfico 4 – Evolução dos Gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública – 2004-2011



Elaboração: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Nota Técnica: Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil*. 2013.

Deve-se ressaltar, ainda, que há debates sobre o que poderia ser considerado como gasto com segurança pública. No caso dos municípios, por exemplo, é consenso entre especialistas que a atuação do ente deve ser focada na prevenção à violência. Tal conceito, contudo, engloba ações nas áreas de educação e assistência social, que não são contabilizadas na função Segurança Pública. Seria interessante, assim, haver uma definição normatizada do que é “gasto com segurança pública” ou do que é “gasto com prevenção à violência”. Um modelo de referência é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que define o que pode ser considerado “gastos com educação”, independentemente da classificação funcional da despesa.

Por fim, devem ser salientadas as inovações trazidas pela Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). O objetivo do Susp é coordenar e integrar a atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais de segurança pública e defesa social, salientando a importância da cooperação federativa na área, a exemplo do que já ocorre nos campos da educação e da saúde. Apesar de reconhecer a importância de delinear claramente a forma de financiamento das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (art. 22, § 4º) e do aumento do financiamento como forma de fortalecer o sistema de segurança pública e

defesa social (art. 27, § 1º, V), a lei federal que institui o Susp não define de maneira clara os mecanismos de financiamento da política de segurança instituída.

Sendo assim, entre os desafios a serem enfrentados no combate à criminalidade violenta está a definição de um arranjo financeiro compatível com o objetivo da criação de um sistema de segurança pública unificado, compreendendo uma maior participação dos demais entes federados, em especial a União, na execução orçamentária da área.

4. DAS REUNIÕES DE TRABALHO

Reunião de Trabalho nº 1

Data: 21/05/2018

Entrevistado: Cel. José Vicente da Silva Filho (coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo e secretário nacional de Segurança Pública no governo de Fernando Henrique Cardoso).

Tema: Eixos da segurança pública

Na reunião, o coronel José Vicente da Silva Filho discorreu acerca da segurança pública no país, passando por pontos como repressão, prevenção, polícias, política de drogas e sistema prisional.

Na esfera da repressão, o ex-secretário nacional de Segurança Pública defendeu a necessidade de penas mais duras para os criminosos violentos e o aumento do uso das penas alternativas para delitos leves.

Ressaltou ainda que as forças de segurança pública devem atuar com foco nos crimes violentos e por incidência de localidade (*hot spots*), além de registrar a necessidade de utilização de sistemas de informações integrados, com a coleta de dados sempre atualizada.

Para as polícias, defendeu a necessidade de treinamento constante, sobretudo para aqueles policiais formados há mais tempo, assim como frisou a premência de treinamento para liderança dentro das corporações. Afirmou também que a promoção automática dos PMs é um problema (que ocorre, inclusive, no RJ), bem como a interferência política nas corporações e nas promoções. Defendeu a criação de cargos civis para o serviço administrativo nas polícias, sem deslocar policiais para esse tipo de trabalho, uma vez que o trabalho central da corporação deve se dar na segurança ostensiva.

No que se refere à prevenção à violência, o coronel sustentou que precisamos investir maciçamente em políticas sociais, sobretudo para enfrentamento aos problemas decorrentes das drogas, que devem ser atacados também com a articulação conjunta dos estados e da União para lidar com o tráfico e o crime organizado, além do uso de inteligência.

Ainda sobre as drogas, José Vicente defendeu a redução da caça aos pequenos traficantes, para que as forças de segurança pública se concentrem nos grandes traficantes.

Quanto ao sistema prisional, como necessidades mais urgentes elencou a retomada do controle do sistema por parte do Estado, a redução drástica da superlotação e a importância do papel do Poder Judiciário para punir melhor.

Por fim, o coronel registrou ser contrário à facilitação do armamento à população, tendo em vista que isso levaria a um aumento nos crimes cometidos com arma de fogo, e a favor do financiamento da segurança pública, inclusive com receita proveniente de tributos oriundos da legalização do jogo no país.

Reunião de Trabalho nº 02

Data: 21/05/2018

Entrevistado: Máginio Alves Barbosa Filho (secretário de Segurança Pública de São Paulo).

Tema: Segurança pública em São Paulo

Em reunião restrita com deputados desta Comissão Especial, o secretário Máginio Alves apresentou números da segurança pública em São Paulo e informações sobre a gestão e a política para a área no estado.

Reunião de Trabalho nº 03

Data: 22/05/2018

Entrevistado: Equipe técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: David Marques, Marina Pinheiro e Roberta Astolfi.

Tema: Eixos da segurança pública

Os representantes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública sustentaram inicialmente que é preciso unificar a metodologia acerca dos dados relativos à segurança pública e elencaram as principais propostas para pontos cruciais na área:

- Governança: a União deve ser indutora de políticas públicas de segurança nos estados, apresentando as condições necessárias para a colaboração técnica e financeira a

estes. Os grandes objetivos devem ser a redução dos crimes violentos (com metas claras) e o enfrentamento ao crime organizado.

- Inteligência policial: os investimentos nesse âmbito devem ser ampliados, dotando os órgãos responsáveis pela segurança pública de melhores informações para enfrentar a violência, com dados sobre locais com maior incidência de crimes, os tipos de delitos mais praticados em cada porção do território, patrulhamento inteligente orientado por manchas criminais, fortalecimento das capacidades de análise criminal e de alocação eficiente dos efetivos policiais.

- Prevenção da violência: articulação da União, dos estados e dos municípios para a implementação de políticas de prevenção focalizadas; implementação de estratégias de prevenção da violência contra crianças, adolescentes e jovens, nos municípios que concentraram 50% dos homicídios do país em 2016; implementação de estratégias de prevenção da violência praticada contra mulheres; estímulo ao acesso à Justiça e à mediação comunitária, bem como o fortalecimento das políticas de desenvolvimento urbano nos territórios mais afetados pela violência.

- Controle das armas: o monitoramento/a supervisão de informações sobre as armas legais (número de registro, calibre, rastreamento etc) deve ser mais eficaz, com trabalho voltado à retirada de circulação das armas ilegais e reforço na segurança dos locais de custódia, no que citaram Pernambuco como exemplo, pois aqui se evita concentrar a guarda das armas em poucos locais.

- Atualização da política de drogas: retirada do consumo de drogas da esfera criminal e criação de critérios objetivos para diferenciar uso do tráfico; investimentos em programas de prevenção, redução de danos e tratamento para pessoas que têm problemas com drogas; regulação da produção, distribuição e consumo da *cannabis* para uso medicinal e adulto; fomento a estudos científicos sobre todas as drogas hoje ilícitas e seu consumo, bem como o impacto das atuais políticas de drogas, cujos resultados devem informar os rumos da política de drogas no Brasil.

- Refundação do sistema prisional: fortalecimento da gestão do sistema prisional para enfrentamento do crime organizado e da corrupção nos presídios; incentivo à adoção de uma política de criação de vagas mais racional e humana no sistema penitenciário dos estados; auxílio aos estados na reestruturação de seus estabelecimentos e de sua política de gestão prisional, por meio de normativas

uniformizadas e direcionamento de recursos; implantação de uma política de alternativas penais eficiente.

Reunião de Trabalho nº 04

Data: 22/05/2018

Entrevistado: Maurício Stegemann Dieter (professor doutor de Criminologia e Direito Penal da Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP)

Tema: Eixos da segurança pública

O professor Maurício Dieter tratou de temas como a prisão preventiva, a política de drogas, a legislação penal brasileira e o trabalho das polícias. Criticou a grande utilização do instituto da prisão preventiva no Brasil, sustentando que ela precisa diminuir, pois não evita crimes e imobiliza a polícia civil, que fica responsável pela custódia de presos, em vez de investigar crimes. Como solução, aponta a realização regular das audiências de custódia em todo o país, uma vez que elas evitam prisões desnecessárias com a aplicação de medidas cautelares diversas.

Dieter sustentou a desnecessidade da prisão por furto, que chega a 25% do total de presos no país, uma vez que a prisão é criminogênica e é capaz de dar início a carreiras criminosas, levando à prática de delitos mais graves. Nesse sentido, defendeu que devemos encontrar soluções melhores para o furto, assim como para o pequeno tráfico, que deve ter sua pena reduzida.

No que concerne ao Código de Processo penal, o professor afirmou que deve haver um controle constitucional e judicial mais rigoroso sobre o inquérito, com a criação do juiz de garantias.

Acerca das polícias, Dieter sugere que devem ser orientadas à resolução de problemas a partir de *hot spots* identificados com o uso da inteligência, inclusive com a capacitação para lidar com conflitos corriqueiros, como problemas domésticos. Nessa linha, deve ser adotada pelas polícias a efetivação de unidades multiprofissionais, com policiais, assistentes sociais, psicólogos, médicos e outros profissionais, a exemplo do que ocorre em Medellín, na Colômbia.

Reunião de Trabalho nº 05

Data: 22/05/2018

Entrevistado: Coronel Paulo Adriano Lopes Lucinda Telhada (coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo e deputado estadual por São Paulo).

Tema: Eixos da segurança pública

Explanando sobre os diversos aspectos que envolvem a segurança pública, o Coronel Telhada sustentou a necessidade de mudanças no Código de Processo Penal e não no Código Penal, uma vez que este já comina penas suficientemente duras, devendo ser melhorado o seu cumprimento.

O deputado afirmou que a pena deve servir de exemplo e disse ser a favor do fim da progressão do regime de cumprimento da pena. Disse ainda que a audiência de custódia foi criada para soltar presos e que os presidiários em São Paulo possuem boas condições, mas um dos maiores problemas é a falta de oferta de trabalho nas penitenciárias.

Telhada sustentou ainda que a Polícia Militar precisa atirar mais para enfrentar a criminalidade, que não deveria existir o Estatuto da Criança e do Adolescente e que deveria ser estipulada idade menor que 18 anos para a responsabilização por práticas criminosas.

Acerca dos problemas relacionados às drogas, o deputado considerou que o Estado falha na segurança das fronteiras e o crime gira em torno das drogas. Ainda nessa seara, se disse a favor da descriminalização do consumo de drogas.

Por fim, o deputado Telhada defendeu a valorização social e profissional das tropas policiais e a necessidade de melhoria na infraestrutura das cidades, a exemplo do que ocorreu em Nova York, Estados Unidos, com a política de tolerância zero.

Reunião de Trabalho nº 06

Data: 31/05/2018

Entrevistado: Murilo Cavalcanti (secretário de Segurança Urbana da Prefeitura da Cidade do Recife)

Tema: Prevenção à violência

Em reunião com os deputados Alberto Feitosa e Júlio Cavalcanti (respectivamente, presidente e relator desta Comissão Especial de Segurança Pública), o Secretário de Segurança Urbana da Prefeitura do Recife apresentou algumas ideias e propostas relativas à prevenção da violência.

O secretário defendeu que esta é uma área, no âmbito da segurança pública, em que os municípios podem atuar de maneira privilegiada. A prevenção social da violência seria uma das principais ferramentas disponíveis para alcançar uma redução no número de homicídios. Foi ressaltada a necessidade de focalizar a ação em bairros (quando a ação se dá em nível municipal) e municípios (quando a ação se dá em nível estadual) críticos, nos quais está concentrado o maior número de homicídios. Enfatizou-se, ainda, que, entre as ações de prevenção social à violência, têm especial importância aquelas voltadas para a primeira infância, haja vista a importância deste período na vida

Murilo afirmou, ainda, que os casos paradigmáticos, no que diz respeito à atuação municipal na diminuição à violência, são os de Bogotá e Medellín, na Colômbia. Nestas cidades, uma série de iniciativas de caráter não policial encabeçadas pelas autoridades municipais contribuiu para reduzir o índice altíssimo de homicídios até então prevalente.

Por fim, o entrevistado afirmou ser importante incentivar financeiramente os municípios a adotarem políticas de prevenção à violência. Isso pode ser feito, por exemplo, vinculando a repartição de recursos do ICMS Socioambiental (Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990) ou do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM (Lei nº 14.921, de 11 de março de 2013) à criação de núcleos de mediação de conflitos em escolas ou à elaboração de plano municipal de prevenção à violência.

Reunião de Trabalho nº 07

Data: 19/06/2018

Entrevistado: Representantes do Fórum Popular de Segurança Pública de Pernambuco (Tales Ferreira - Movimento PE de Paz; Eliel David - Movimento Negro Evangélico; e Derick Coelho – Visão Mundial)

Tema: Segurança pública

Na ocasião, os representantes do Fórum Popular de Segurança Pública de Pernambuco defenderam a necessidade de mais transparência para os dados públicos relacionados à violência, permitindo, assim, um efetivo controle social.

A escuta das comunidades e o fortalecimento de organismos de participação popular também foram ações defendidas pelo Fórum, bem como mudanças na forma de abordagem policial, fim da guerra às drogas e do encarceramento em massa, aumento substancial dos investimentos em políticas sociais que fortaleçam a prevenção, além de políticas voltadas à emancipação da mulher e o enfrentamento ao machismo estrutural.

Reunião de Trabalho nº 08

Data: 03/07/2018

Entrevistado: Plínio Leite Nunes (advogado e doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo - USP).

Tema: Política de drogas

Na reunião, o doutor Plínio Nunes sustentou que a política de enfrentamento ao uso de drogas por meio da proibição tem se mostrado historicamente ineficaz, não diminuindo o consumo e fomentando o crime organizado, como demonstrou em sua tese de doutoramento na USP.

O advogado afirmou que mesmo havendo uma política de erradicação do consumo e comércio de substâncias ilegais pela ONU desde 1961, os resultados têm sido opostos ao desejado, com o número de pessoas que já consumiu algum tipo de droga passando de 180 milhões em 1991 para 250 milhões em 2015, com um mercado clandestino movimentando mais de 320 bilhões de dólares por ano.

Plínio Nunes sustentou que a proibição das drogas no século XX esteve na gênese da criação do crime organizado e no Brasil o aumento da violência se deu como um dos principais efeitos da política de proibição, levando mais de 100 mil jovens à morte, entre 1980 e 2011, e afetando também os policiais, que matam e morrem nesse enfrentamento.

Conforme Nunes, outro problema originado pela política de proibição às drogas é a superlotação carcerária, verificando-se que, ao fim de 2016, quase 30% do total da população encarcerada no país (cerca de 720 mil pessoas) era formada por acusados e condenados por tráfico. No caso das mulheres, esse número é ainda mais preocupante,

chegando a cerca de 70%. O advogado exemplificou que o número de homens presos por tráfico triplicou entre 2000 e 2014, e o de mulheres presas por esse motivo cresceu 567,4% no mesmo período. Por outro lado, o aumento do encarceramento não só não diminuiu a criminalidade como piorou a violência relacionada ao tráfico, o que é evidenciado por pesquisas atestando que 70% desses indivíduos presos por envolvimento com drogas são criminosos primários e que não tinham relação com o crime organizado antes de entrarem na prisão. No entanto, ao serem encarcerados, acabam sendo incorporados quase que obrigatoriamente pelas facções criminosas, por razões de sobrevivência dentro dos presídios.

Diante desse contexto, o Doutor Plínio Nunes sustenta a construção de um caminho para a legalização das drogas no país, defendido em sua tese de doutorado, podendo ser iniciado pela descriminalização do consumo de drogas e pela definição objetiva da diferenciação entre consumidor e traficante.

Reunião de Trabalho nº 09

Data: 04/07/2018

Entrevistado: Desembargador Mauro Alencar de Barros e Juiz de Direito José Carlos Vasconcelos

Tema: Audiências de custódia

Os entrevistados foram questionados se as audiências de custódia, em seu formato atual, teriam um impacto negativo sobre a segurança pública. A resposta foi que não, pois as pessoas detidas que são postas em liberdade seriam liberadas de qualquer maneira; apenas passariam algum tempo no sistema prisional. Na verdade, devido à natureza do sistema prisional, seria mesmo benéfico que pessoas detidas em flagrante por delitos leves não ingressem em unidades penais, uma vez que isso minimiza o risco de cooptação por organizações criminosas. Ressaltou-se, ainda, que o natural deve ser que aqueles que respondem a processo esperem a sentença em liberdade, e não o contrário.

Questionou-se também se a normatização atual seria suficiente para regulamentar as audiências de custódia. Na visão dos magistrados, a Resolução nº 213/2015, do Conselho Nacional de Justiça, que regulamenta a matéria a nível nacional, seria satisfatória. Foi apontado ainda que existe também um regramento estadual

(Provimento nº 03/2016, do Conselho da Magistratura do TJPE) que disciplina o programa de audiência de custódia no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, tratando, em especial, de questões logísticas.

Em seguida, os magistrados foram indagados sobre o percentual de soltura após audiências de custódia em Pernambuco. Esclareceu-se que esse percentual é de cerca de 60% (num total de 8.628 audiências realizadas). A média nacional é aproximadamente 55%, de um total de 258.485 audiências realizadas segundo dados do CNJ.

Os magistrados apontaram, ainda, que, apesar de ainda não haver estatísticas consolidadas, a taxa de reincidência dos que são liberados após audiência de custódia seria de cerca de 5%. A reincidência seria especialmente comum entre aqueles que já estão no sistema prisional (nos regimes aberto, semiaberto e de livramento condicional). Por fim, foram apresentados alguns dados de interesse sobre o programa de audiência de custódia no Estado de Pernambuco:

- entre agosto de 2015 e agosto de 2016, as audiências de custódia eram realizadas apenas em Recife. A partir de agosto de 2016, passaram a ser realizadas em todas as comarcas. Em geral, a pessoa detida é apresentada para audiência de custódia no polo da comarca;
- a maioria dos casos apresentados em audiências de custódia é de tráfico e roubo (furto);
- após a instituição do programa de audiências de custódia em Pernambuco, verificou-se uma melhoria na qualidade dos inquéritos;
- todas as pessoas que relatam agressão corporal passam por exame de corpo de delito.

Reunião de Trabalho nº 10

Data: 11/07/2018

Entrevistado: Murilo Cavalcanti (secretário de Segurança Urbana da Prefeitura da Cidade do Recife)

Tema: Município e segurança pública

O secretário foi questionado sobre quais ações concretas, no âmbito de suas competências, os municípios podem tomar para prevenir a violência e contribuir para a redução da criminalidade violenta. Segundo o entrevistado, a atuação dos municípios deve se dar especialmente no nível da prevenção primária e secundária à violência.

Os projetos e ações da Secretaria de Segurança Urbana do Recife estão estruturados em quatro eixos: participação social e promoção da cultura cidadã, controle e ordenamento urbano, recuperação da situação de risco e prevenção social do crime e da violência.

Este último eixo, segundo o secretário, concentra as principais ações da Secretaria de Segurança Urbana. O principal pilar da política de prevenção à violência da cidade são os Centros Comunitários da Paz (Compaz), equipamentos que agregam uma série de serviços de órgãos estaduais, municipais e privados. Além de ofertar serviços públicos, o Compaz serve também como espaço para mediação de conflitos e acesso à justiça, opções de esporte e lazer. Além disso, conta com ações voltadas para segmentos específicos, como jovens e mulheres.

A lógica da atuação do Compaz é fazer com que o Estado esteja presente em áreas historicamente negligenciadas pelo poder público, levando serviços de qualidade para as populações mais vulneráveis. Ou seja, a prevenção social da violência assume um caráter territorial, suprimindo a ausência de serviços públicos em áreas de maior incidência de crimes contra a vida.

Como sugestões para o âmbito tratado na reunião, Cavalcanti indicou que os municípios podem e devem auxiliar as polícias por meio da produção de informações que orientem a ação policial, assim como as ações de prevenção social à violência devem priorizar a primeira infância.

Reunião de Trabalho nº 11

Data: 28/08/2018

Entrevistado: Coronel Luís Aureliano de Barros Correia (coronel da reserva da Polícia Militar de Pernambuco e ex-secretário de Ordem Pública do Município de Caruaru)

Tema: Município e segurança pública

Na reunião, abordou-se o papel que os municípios podem desempenhar na promoção da segurança. Segundo o entrevistado, a atuação dos municípios na área divide-se em três eixos: o **operacional**, que inclui as ações típicas das guardas municipais, como a segurança patrimonial e a vigilância de equipamentos municipais; o de **ordem pública**, que engloba a fiscalização do cumprimento das posturas municipais e as intervenções urbanísticas (como a iluminação de áreas públicas); e o de **prevenção**

à violência, com a provisão de políticas focais voltadas para públicos mais suscetíveis à vitimização.

O Cel. Luís Aureliano ressaltou a importância da interação com a comunidade no desenho de estratégias de prevenção à violência. Essa interação permite conhecer melhor as demandas do público-alvo da ação municipal, bem como produzir evidências que orientam as intervenções públicas voltadas à redução da violência. A proximidade da prefeitura com os municípios permite a produção de informação em maior nível de detalhe, que pode servir de insumo não apenas para as ações da própria prefeitura, mas também para a ação policial.

O entrevistado apresentou ainda sua experiência no município de Caruaru, no Agreste Central. Lá, a consulta à população e a contribuição da sociedade civil organizada e das representações do sistema de Justiça (polícias, TJPE e MPPE), no âmbito do Fórum Juntos Pela Segurança resultou no desenho de um Plano Municipal de Segurança.

O plano, denominado de Juntos pela Segurança, organizou-se em três eixos, nos moldes descritos: Garantia de Direitos; Desenvolvimento, Controle e Ordenamento Urbano; e Participação Social e Interlocação com outros Poderes, Órgãos e Entidades. O eixo Garantia de Direitos, por exemplo, inclui metas nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, assistência social, mulher e direitos humanos. Demonstra-se, portanto, um foco na prevenção primária à violência e na assistência a públicos vulneráveis.

Já no terceiro eixo, destaca-se o reconhecimento da necessidade de interlocução com outros poderes, e em especial com o governo do Estado, para atingir metas como a realização de diagnóstico das áreas com maior vulnerabilidade para o tráfico e consumo de drogas. Neste sentido, o ex-secretário afirmou que o município já conta com dados sobre homicídios com um alto nível de detalhamento geográfico, o que serve como insumo para o trabalho das polícias.

Da sua experiência como secretário municipal da área, o entrevistado destacou a importância da liderança do prefeito na condução da política municipal de segurança. Salientou, ainda, a necessidade de cooperação com órgãos de outras esferas, em especial as polícias. No caso do município de Caruaru, por exemplo, a Polícia Militar indicava

áreas críticas onde eram necessárias intervenções urbanísticas e a prefeitura realizava as intervenções necessárias, como a melhoria da iluminação.

Questionado sobre o papel que devem ter as guardas municipais, o entrevistado respondeu que a atuação destas pode ir além da vigilância patrimonial, realizando uma “prevenção ostensiva”, por meio, por exemplo, de patrulhas rurais e patrulhas escolares.

Por fim, como recomendações para a área, o Cel. Luís Aureliano apontou a necessidade de mudança constitucional que demarque claramente o papel da União e dos municípios na segurança pública, bem como registrou que os municípios devem atuar mais ativamente na produção de evidências que sirvam para orientar a ação policial.

Reunião de Trabalho nº 12

Data: 26/10/2018

Entrevistado: Coronel Luís Aureliano de Barros Correia (coronel da reserva da Polícia Militar de Pernambuco e ex-secretário de Ordem Pública do Município de Caruaru)

Tema: Discussão sobre medidas legislativas para fomentar atividades preventivas pelos municípios

Na reunião, foram debatidas possibilidades de intervenções legislativas a partir da presente Comissão Especial com o objetivo de possibilitar aos municípios uma atuação mais eficiente na prevenção à violência.

Nesse sentido, foi ajustada a elaboração de minutas de projeto de lei pela Consultoria Legislativa para a modificação da Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, que dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada; e da Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, que Institui o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV do Estado de Pernambuco.

Reunião de Trabalho nº 13

Data: 05/11/2018

Entrevistado: Coronel Luís Aureliano de Barros Correia (coronel da reserva da Polícia Militar de Pernambuco e ex-secretário de Ordem Pública do Município de Caruaru)

Tema: Projeto de lei que visa aperfeiçoar o rol de critérios para o recebimento pelos municípios do Selo Pacto Pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV

A reunião tratou da apresentação de projeto de lei com o objetivo de aperfeiçoar os critérios estabelecidos pela Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, para que os municípios pernambucanos recebam o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV.

Nesse contexto, o coronel Luís Aureliano de Barros Correia apresentou análise acerca da referida lei e sugestões para que ela seja modificada, com vistas a fomentar os municípios pernambucanos a atuarem de maneira mais incisiva e eficaz na prevenção à violência.

Reunião de Trabalho nº 14

Data: 20/11/2018

Entrevistado: Melina Risso (doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Economia e Administração da FGV/São Paulo e diretora de 2004 a 2014 do Instituto Sou Da Paz, organização não governamental dedicada a reduzir a violência no Brasil.)

Tema: Projeto de lei que visa aperfeiçoar o rol de critérios para o recebimento pelos municípios do Selo Pacto Pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV

A reunião versou sobre a apresentação de projeto de lei com o objetivo de aperfeiçoar os critérios elencados pela Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, para que os municípios pernambucanos recebam o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV.

Na oportunidade, além de apresentar sugestões para o referido projeto de lei, a doutora Melina explanou sobre a importância da utilização de tecnologia pelos municípios para a prevenção à violência, trazendo o exemplo do município de Paraty, no Rio de Janeiro. A prefeitura da cidade está implementando o Observatório Paraty, uma plataforma que associa informações dos vários serviços de atendimento da prefeitura, como educação, assistência e saúde, para localizar os indivíduos mais vulneráveis a se tornar vítimas ou perpetradores da violência.

Segundo Risso, ao entrecruzar informações dos vários serviços municipais, a prefeitura é capaz de chegar a quem realmente precisa, e esse mapeamento da população mais vulnerável, por meio da tecnologia, é um passo essencial para que o município possa cumprir seu papel-chave na agenda da segurança pública, que é a prevenção.

Reunião de Trabalho nº 15

Data: 05 e 06/11/2018

Entrevistados: Marcos Baptista Andrade (secretário de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco), Anderson Freire (secretário Executivo de Gestão por Resultados da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco), Núcleo de Gestão por Resultados do Pacto pela Vida.

Tema: Programa Pacto pela Vida

No primeiro dia de reunião, os entrevistados foram questionados a respeito dos seguintes aspectos do Programa Pacto pela Vida: 1) se há estudos ou avaliações que atestem a correlação entre os indicadores monitorados de atividade policial (apreensão de drogas e armas, cumprimento de mandados, etc) e os principais indicadores de resultado do programa (crimes violentos letais intencionais – CVLI, e crimes violentos contra o patrimônio – CVP); 2) quais ações estão sendo tomadas para aperfeiçoar a gestão do sistema prisional do estado, considerado o elo frágil do Pacto pela Vida segundo algumas avaliações.

Em relação ao primeiro ponto, a equipe do Núcleo de Gestão por Resultados do Pacto pela Vida esclareceu que, apesar de ainda não haver avaliações estatísticas que estabeleçam a correlação entre os indicadores de atividade policial e os indicadores de resultado, o monitoramento constante de tais indicadores permite constatar que, em geral, resultados positivos nos indicadores de atividade policial são acompanhados por quedas no número de CVLIs e CVPs. O indicador que aparenta causar o maior impacto sobre esses indicadores de resultado é a taxa de resolução de inquéritos. Ressaltou-se, ainda, que foi implantado, na estrutura da Seplag/PE, um Núcleo de Ciência de Dados que permitirá que se analise a correlação entre os indicadores citados.

No que diz respeito à política prisional, os entrevistados apontaram que foram criados núcleos de gestão por resultados para acompanhar as câmaras temáticas do Pacto pela Vida, incluindo a responsável pelo sistema prisional. Esses núcleos

realizarão o monitoramento de indicadores como a razão entre o número de agentes penitenciários e de presos, de modo a auxiliar a administração penitenciária estadual.

No segundo dia, representantes técnicos da Comissão Especial puderam acompanhar a reunião de monitoramento do Pacto pela Vida relativa às Áreas Integradas de Segurança (AIS) do sertão do estado. Nesta reunião, os responsáveis pelas AIS (um da Polícia Militar e outro da Polícia Civil) apresentaram o resultado dos indicadores em suas áreas no mês de novembro, justificando o cumprimento ou não da meta mensal, bem como a tendência da criminalidade violenta na respectiva área.

Além das reuniões de trabalho, a presente Comissão Especial esteve representada em eventos que trataram sobre segurança pública, como a Conferência Popular de Segurança Pública (organizada pelo Fórum Popular de Segurança Pública), o Fórum Estadual de Segurança Pública (organizado pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Pernambuco), o Seminário Vidas Negras: diálogos sobre ações governamentais de enfrentamento à violência contra as juventudes (organizado pela ONU Brasil, em parceria com a Frente Nacional de Prefeitos e a Prefeitura de Recife), e na reunião conjunta da Sociedade dos Amigos da Biosa e do Grupo Pernambucano de Segurança Pública.

5. CONCLUSÕES

Diante das diversas opiniões técnicas e políticas ouvidas acerca dos caminhos necessários para a segurança pública do nosso país, esta Comissão Especial aponta como recomendações para as autoridades brasileiras, a fim de que possamos reverter esse cenário caótico de criminalidade e construir uma cultura de paz em nossa sociedade, as seguintes ações:

5.1 Repressão qualificada

➤ **Regulamentação e implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)**

Estabelecidos pela Lei nº 13.675/2018, o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social representam um avanço para o enfrentamento à violência no país ao buscarem a articulação dos poderes constitucionais, dos entes federativos, dos órgãos responsáveis pela segurança pública e a participação da sociedade, além da institucionalização do uso de dados e evidências para o planejamento de ações e a incorporação da avaliação e da parametrização de padrões de conformidade técnica e organizacional.³⁴

No entanto, para que os objetivos previstos na nova legislação possam se concretizar em ações, torna-se necessária a regulamentação do SUSP, com a edição de dispositivos que estabeleçam com clareza o papel de cada ente federativo, criando uma instância de articulação permanente entre os poderes constitucionais e que possa ser replicada nos estados, com a participação também do Ministério Público. Imprescindível, ainda, a criação de mecanismos mais transparentes para o sistema de financiamento, garantindo a efetividade e a continuidade de uma política de segurança pública coordenada.³⁵

Outrossim, a própria Lei nº 13.675/2018 estabelece meios e instrumentos à implementação da PNSPDS, que precisam ser executados para garantir a condução da política a bons resultados: os planos de segurança pública e defesa social; o Sistema

³⁴ LIMA, Renato Sérgio de. O SUSP e a hora e a vez da segurança pública no Brasil. Disponível em: <<https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2018/07/10/o-susp-e-a-hora-e-a-vez-da-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em 22 nov. 2018.

³⁵ Idem 8.

Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social (que inclui o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social - Sinaped, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, e sobre Material Genético, Digitais e Drogas - Sinesp, o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional - Sievap, a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública - Renaesp e o Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública - Pró-Vida); o Plano Nacional de Enfrentamento de Homicídios de Jovens; e os mecanismos formados por órgãos de prevenção e controle de atos ilícitos contra a Administração Pública e referentes a ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores.

➤ **Foco na proteção da vida**

Principal problema da segurança pública no país, com as já citadas 63.880 pessoas assassinadas só em 2017, numa taxa de 30,8 a cada 100 mil habitantes, os crimes violentos letais e intencionais contra a vida devem possuir prioridade no enfrentamento à violência.

Sem olvidar as outras modalidades delituosas, que indubitavelmente merecem atenção e para as quais também apresentamos propostas, a proteção da vida reclama extrema necessidade, com a efetivação de medidas como as que se seguem³⁶:

- Estabelecimento de sistemas de metas estaduais voltados à redução de mortes violentas, incluindo vitimização e letalidade policial, associado a linhas de financiamento para ações de segurança pública e mecanismos para fortalecer a produção de dados e a capacitação em análise criminal; e evitar a manipulação dos dados e estimular o uso de indicadores de resultado em vez de indicadores operacionais;
- Estabelecimento de linhas de financiamento que priorizem a formação policial orientada à proteção da vida e o esclarecimento de crimes de homicídio;

³⁶ Propostas retiradas do documento “Segurança Pública é Solução”, produzido pelo Instituto Sou da Paz, pelo Instituto Igarapé e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entidade com a qual esta Comissão Especial teve oportunidade de se reunir e ouvir sugestões de materiais para consulta.

- Priorização, pelas Polícias Militares estaduais, do policiamento de manchas criminais, usando recursos tecnológicos analíticos e operacionais integrados, que incluem o uso de GPS e videomonitoramento, entre outros;
- Investimento na capacidade de investigar e esclarecer crimes contra a vida, com metas de esclarecimento de homicídios e foco na atuação de organizações criminosas;
- Investimento nas perícias criminais, com equipamentos, concurso público e formação;
- Cumprimento de mandados de prisão dos acusados de homicídio em nível federal e estadual;
- Publicação de indicador nacional de esclarecimento de homicídios, por meio da normatização da coleta de informações adequadas por parte do Conselho Nacional do Ministério Público, que permita monitorar o grau de esclarecimento de homicídios nas 27 unidades da federação.

➤ **Criação de estruturas estatais coercitivas e regulatórias para enfrentar o crime organizado**

O crime organizado no Brasil atua nas mais diversas frentes, do tráfico de drogas às armas e lavagem de dinheiro, passando por corrupção de agentes públicos que compõem ou chefiam grupos organizados, controle de unidades prisionais e de territórios. O enfrentamento a esse cenário demanda atuação de diferentes agentes estatais, como as polícias, as agências de regulação, as instituições financeiras, o Ministério Público, o Poder Judiciário, entre outros, e também o poder de polícia administrativo do estado, que devem agir de maneira integrada no desenvolvimento de medidas como as que se seguem³⁷:

- Criação de um Conselho Nacional de Inteligência sobre crime organizado, nos moldes do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), capaz de articular os diversos órgãos de inteligência estaduais e federais com foco no crime organizado interestadual e transnacional. O conselho deve, inclusive, apoiar a reprodução e coordenação de conselhos de inteligência nos estados, utilizando os Centros Integrados de Comando e Controle para combate ao crime organizado.

³⁷ Propostas retiradas do documento “Segurança Pública é Solução”, produzido pelo Instituto Sou da Paz, pelo Instituto Igarapé e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

- Enfrentamento à corrupção dos agentes públicos por meio do aprimoramento de mecanismos de controle e transparência de aumento patrimonial, passando pelo fortalecimento de procedimentos para investigação de aumento patrimonial suspeito e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015, que determina a perda de bens ou valores que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de atos ilícitos e regulamenta ação civil específica para essa finalidade.

- Redução do poder econômico do crime organizado associado ao controle territorial, por meio das seguintes medidas:

- Fornecimento, pela União, de apoio técnico aos estados e municípios para definição de diretrizes para a regulação de transporte alternativo, com devida normatização, cadastro, controle e fiscalização; e revisão e auditoria de concessões de transporte coletivo tradicionais;
- Fortalecimento da ação de agências reguladoras como Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) na definição de diretrizes para a adoção de marcos regulatórios específicos para territórios de alta vulnerabilidade para garantia de serviço regular e incentivo à adoção de tarifas sociais; fiscalização de revendedoras de gás, provedoras de internet e televisão a cabo; e estabelecimento de Termo de Conduta de corresponsabilização no apoio ao enfrentamento da exploração irregular destes serviços;
- Definição de diretrizes de acompanhamento e fiscalização da gestão condominial e patrimonial das unidades dos programas federais habitacionais, incorporando a criação de mecanismos para evitar seu controle por grupos criminosos.

➤ **Regulação e controle das armas de fogo**

Mais de 70% de todos os homicídios cometidos no país usam armas de fogo, muito acima da média mundial de 41%.³⁸ Apenas em 2016, morreram 44.475 pessoas

³⁸ Instituto Igarapé, Observatório de Homicídios. Disponível em: <<https://bit.ly/2oSdaTn>>. Acesso em 27 nov. 2018.

pelo disparo de uma arma de fogo³⁹, colocando o país entre os que mais matam por esse meio.⁴⁰ Para além dos crimes letais, as armas de fogo são utilizadas diariamente em diversos crimes como roubos de rua, de veículos e outros crimes violentos, impactando fortemente a sensação de segurança da população. Ainda, o uso de armas de guerra em ambientes urbanos, tanto por criminosos quanto policiais, produz inadmissível vitimização por balas perdidas de adultos e crianças dentro de suas casas e de escolas. Nesse contexto, propõe-se:

- Aprofundar e modernizar a Política Nacional de Controle de Armas de Fogo e Munições, apoiada em evidências científicas:

- Manter a proibição do porte de armas e atualizar a legislação específica, tornando mais objetivos os critérios para obtenção do porte de arma;
- Aprimorar o processo de registro periódico de armas de fogo por meio de informação direcionada aos donos de armas com registro prestes a vencer e facilitando as formas disponíveis para registro;
- Prover mecanismos rápidos e eficientes de consulta para rastreamento de armas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e Sistema Nacional de Armas (Sinarm) aos órgãos investigativos e de inteligência de todos os estados e da união;
- Desenvolver sistemas de propriedade do governo federal para controle da fabricação e venda de armas e munições (substituindo o Sistema de Controle Fabril de Armas - Sicofa e o Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições - Sicovem, desenvolvidos pela própria indústria fiscalizada);
- Aperfeiçoar a política de marcação de armas e munições, tornando obrigatória a inserção de marcações adicionais nas armas de fogo, ampliando a exigência de marcação de lote para todas as munições comercializadas no país e reduzindo o tamanho máximo de seus lotes para 500 unidades;
- Definir protocolos para melhor controle da cadeia de custódia de armas apreendidas;

³⁹ IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da violência 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em 27 nov. 2018.

⁴⁰ <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2018/08/brasil-e-o-pais-onde-mais-se-mata-com-armas-de-fogo-no-mundo.html>

- Definir protocolos de cooperação com o Judiciário, acelerando a destinação de armas e munições e aumentando o número de armas destruídas;
 - Ampliar programas de Entrega Voluntária de Armas.
- Combater o tráfico nacional e internacional de armas de fogo
- Fortalecer a gestão e fiscalização sobre o material bélico das categorias com acesso privilegiado e alta vulnerabilidade a desvios (atiradores, colecionadores, segurança privada, forças de segurança pública, etc.)
 - Fortalecer e equipar adequadamente a equipe de rastreamento internacional de armas na Polícia Federal;
 - Apoiar a criação de equipes nas polícias civis estaduais de inteligência e análise criminal sobre armas de fogo, com meta de rastreamento das armas e munições apreendidas.
- Fortalecer a inteligência policial para retirar armas do crime
- Adquirir para os estados bancos de dados balísticos e microscópios digitais compatíveis para facilitar a elucidação de casos e intercâmbio de informações de forma nacionalizada;
 - Aprimorar a fiscalização de pontos estratégicos de tráfico pelas equipes das polícias Federal e Rodoviária Federal e pelas Forças Armadas.⁴¹
- Enquadrar a posse e o porte ilegal de armas de uso restrito, em quaisquer circunstâncias, como crime contra a segurança nacional, sujeito às disposições da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

➤ **Controle das fronteiras**

Para evitar a entrada de armas, munições e drogas ilegais no país por meio de seus 16.900 quilômetros de fronteiras – que abrangem 27% do território brasileiro e perpassam 588 municípios – devem ser criadas estruturas focadas na vigilância ostensiva e no controle das regiões fronteiriças brasileiras com outros países. É preciso

⁴¹ As propostas elencadas para o eixo “repressão qualificada” até este item foram retiradas do documento “Segurança Pública é Solução”, produzido pelo Instituto Sou da Paz, pelo Instituto Igarapé e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

adotar tecnologias de monitoramento à distância nos principais pontos de fronteira do Brasil, fortalecendo as ações de fiscalização, vigilância, repressão e controle aduaneiro realizadas pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal, pela Receita Federal e pelas Forças Armadas.

Ainda nesse sentido, deve ser buscada a cooperação junto aos países limítrofes com o Brasil, visando o trabalho operacional conjunto e o compartilhamento de informações para o enfrentamento à criminalidade transfronteiriça.

➤ **Patrulhamento inteligente orientado por manchas criminais**

Observa-se que as reduções sustentáveis de crimes patrimoniais, como roubos e furtos, estão diretamente associadas ao patrulhamento inteligente orientado por manchas criminais e ao fortalecimento das capacidades de análise criminal e de alocação eficiente dos efetivos policiais.⁴²

Contudo, apesar de primordiais para o enfrentamento dos crimes patrimoniais, a análise criminal e o patrulhamento por manchas criminais ainda não estão em prática em diversos estados. Dessa maneira, esse direcionamento inteligente do trabalho das forças de segurança deve ser fomentado e efetivado a fim de que se enfrente de maneira inteligente e eficaz a criminalidade de cunho patrimonial.

➤ **Regulamentação legal das audiências de custódia**

O art. 5º, inciso LXII, da Constituição Federal determina que a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada. Tal procedimento é detalhado pelo art. 306 do Código de Processo Penal, dispondo que, em até 24 horas após a realização da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante e, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública, bem como, no mesmo prazo, será entregue ao preso, mediante recibo, a nota de culpa, assinada pela autoridade, com o motivo da prisão, o nome do condutor e os das testemunhas.

⁴² Segurança Pública é Solução. Instituto Sou da Paz; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto Igarapé. 2018.

Nessa matéria, o Brasil é signatário do Pacto de Direitos Civis e Políticos, promulgado por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, que em seu art. 9, item 3, estabelece: “Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade”. Da mesma forma, nosso país é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, que traz igual determinação no item 5 do seu art. 7.

Em 2015, a fim de colocar em prática as determinações constitucionais e de tratados dos quais o Brasil é signatário, em razão da ausência de dispositivo legal que as fizessem ser cumpridas, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 213, que determina a apresentação a uma autoridade do Poder Judiciário, dentro de 24 horas, de toda pessoa presa em flagrante delito, as conhecidas audiências de custódia. No entanto, são verificadas divergências na aplicação do referido instituto e nem todos os Tribunais do país implementaram tais audiências. Por esses motivos, esta Comissão Especial entende que deve haver a edição de lei federal regulamentando o procedimento e sua aplicação em todo o país.

➤ **Fim da progressão do regime de cumprimento da pena para crimes violentos**

Ante os inúmeros casos de pessoas condenadas a pena privativa de liberdade pela prática de crimes violentos que foram beneficiadas com a progressão do regime de cumprimento da pena e, ao serem colocadas em liberdade, voltaram a cometer crimes, torna-se premente a necessidade de limitar as possibilidade de retorno dessas pessoas ao convívio social, fazendo com que cumpram na integralidade as penas para as quais receberam condenação judicial.

Nesse sentido, esta Comissão Especial propõe o fim da progressão do regime de cumprimento da pena privativa de liberdade para todos os condenados criminalmente pela prática de delitos violentos, recomendando o aperfeiçoamento das estratégias de ressocialização dentro das penitenciárias brasileiras, com vistas à preparação para o retorno saudável à sociedade daqueles que cumprirem integralmente suas penas.

➤ **Redução da maioridade penal e atualização do ECA**

São abundantes as ocorrências de menores de 18 anos que cometem crimes bárbaros, chocando a população brasileira. É o caso, por exemplo, de Genilson Torquato, de Jaguaratama, no Ceará, assassino confesso de 11 pessoas, dos 15 aos 18 anos; ou do adolescente de Maringá, conhecido como o “Cão de Zorba” que confessou ter matado 3 pessoas e teria encomendada a morte de mais 4; e do mais conhecido, o menino “Champinha”, que comandou o sequestro e a morte de um casal em São Paulo.

A evolução social levou as pessoas que possuem 16 anos a serem consideradas capazes para a prática de diversos atos da vida civil, como o voto, e disporem de completo discernimento acerca da prática de delitos graves. Dessa forma, a razão que condicionava a maioridade penal apenas a partir dos 18 anos perde suas justificativas e termina servindo de anteparo àqueles que, buscando se livrarem da Justiça, utilizam-se de jovens de 16 ou 17 anos para o cometimento de crimes. Os menores podem cumprir apenas medidas socioeducativas de, no máximo, três anos, mesmo nos casos de graves e violentas infrações à lei penal. Deste modo, esta Comissão Especial defende a redução da maioridade penal para 16 anos.

Ainda nesse sentido, buscando evitar que jovens menores de 18 anos que cometam crimes não enquadrados entre os hediondos de maneira reiterada fiquem limitados ao cumprimento de apenas três anos da medida socioeducativa de internação, conforme o art. 121, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), propomos que o período máximo de internação nesses casos passe para seis anos.

➤ **Aumento de pena para crimes contra vigilantes no exercício da função ou em decorrência dela**

Em face dos já expostos altos índices de criminalidade no país, que demandam à sociedade a busca por reforço na segurança pessoal e patrimonial, com a utilização da segurança privada, a vida de profissionais dessa área passa a correr mais riscos, como os que expõem diariamente os vigilantes privados.

Nessa perspectiva, considera-se premente uma maior proteção aos que exercem essa atividade profissional, que busca salvaguardar a integridade de pessoas e bens. Para

tanto, defende-se as medidas propostas pelo Deputado Federal, pelo estado de Pernambuco, Eduardo da Fonte, no Projeto de Lei nº 11.151/2018, que prevê o aumento da pena nos crimes de homicídio e de lesão corporal contra vigilante, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição.

Ainda nesse sentido, o referido Projeto sustenta que o homicídio, a lesão corporal dolosa de natureza gravíssima e a lesão corporal seguida de morte, quando praticadas contra vigilante, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição, devem ser considerados crimes hediondos, nos termos da Lei nº 8.072/1990.

5.2 Prevenção à violência

➤ Mudança constitucional que demarque com clareza o papel de cada ente federado, em especial os municípios, na segurança pública

A Constituição Federal assevera, em seu capítulo III, que a segurança pública é dever de todos e responsabilidade do Estado. Estabelece ainda que a segurança pública é exercida por meio das Polícias Federal, Ferroviária Federal e Rodoviária Federal (órgãos da União) e das polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros Militar (órgãos estaduais). O mesmo capítulo III dispõe ainda que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Do texto constitucional, portanto, seria extraído um papel muito limitado do município na área da segurança. Contudo, é consenso entre os especialistas o impacto positivo das políticas de prevenção à violência sobre a redução da criminalidade violenta. É bastante difundida, também, a visão de que os municípios são os atores mais adequados para desenvolver ações de prevenção situacional e social à violência, em razão de sua proximidade com o território e com o público-alvo de tais ações.

Sendo assim, parece ser claro que os municípios podem e devem desempenhar um papel mais ativo no campo da segurança pública. Tal papel mais ativo deve ter suporte na Constituição Federal, uma vez que cabe a esta demarcar o campo de atribuições de cada ente. Uma mudança constitucional, desta maneira, poderia definir com mais clareza o que de fato é responsabilidade de cada ente no campo da segurança

pública, viabilizando inclusive o financiamento adequado para o exercício de tal responsabilidade.

➤ **Municípios devem produzir informações para subsidiar políticas preventivas**

Um dos principais condicionantes para uma política de prevenção à violência bem-sucedida é a disponibilidade de dados e evidências.⁴³ Parte importante dos dados necessários para identificar fatores de risco associados à violência não está na esfera criminal, como é o caso, por exemplo, de dados sobre evasão escolar.⁴⁴

Assim sendo, uma das searas em que os municípios podem atuar na área da segurança pública é na produção e análise de informações que são relevantes para entender os fatores que geram a violência, mas que, em geral, não são monitorados pelas polícias ou pela Justiça. Aí se inclui, também, a identificação de quais são os públicos mais vulneráveis à violência e que devem ser, portanto, o foco do poder público no âmbito das ações preventivas.⁴⁵

A produção de informações, portanto, é essencial para subsidiar políticas preventivas efetivas e é uma função que os municípios podem desempenhar na área da segurança pública sem extrapolar suas atribuições constitucionais.

➤ **Alteração da legislação estadual para incentivar os municípios a adotarem políticas de segurança e de prevenção à violência**

Uma das maneiras de engajar os governos municipais a atuarem mais ativamente na prevenção à violência é por meio do oferecimento de incentivos financeiros. Exemplo disso são programas federais como o Pronasci, que, mediante convênio, liberava recursos para que estados e municípios implementassem programas na área de segurança pública.

No âmbito do Estado de Pernambuco, é possível gerar incentivos financeiros para que os municípios engajem-se mais ativamente na prevenção à violência sem necessariamente aumentar a despesa pública estadual. Isso porque a Lei nº 10.489, de 2

⁴³ Abt & Winship, 2016 apud Risso, 2016. Prevenção da Violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 10, n. 2, 12-23, Ago/Set 2016.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

de outubro de 1990, que dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada, já estabelece critérios na área de segurança pública para balizar a repartição do referido tributo.

A referida lei prevê, atualmente, que, a partir do ano de 2020, 3% do total dos recursos do ICMS que cabem aos municípios sejam repartidos de acordo com os seguintes critérios:

- 1% segundo o critério relativo ao número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) por cem mil habitantes, ocorridos no município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Defesa Social do Estado, considerando-se que quanto menor o número desses crimes maior sua participação no percentual aqui previsto;

- 1% segundo o critério relativo aos municípios que sediarem ou venham a sediar presídios e penitenciárias, com número de vagas oficiais superior a 300, e/ou unidades da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Funase), com número mínimo de 60 reeducandos, considerando-se a participação relativa de cada município no número total equivalente à soma de detentos e/ou reeducandos do estado, com base em dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização (Seres) e pela Secretaria da Criança e da Juventude do Estado;

- 1% segundo o critério relativo aos municípios que possuam o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios (SPPV) do Estado de Pernambuco, instituído pela Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, distribuído de forma igualitária entre os municípios que possuem o mencionado SPPV, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Defesa Social.

Após entrevistas com especialistas, no decorrer dos trabalhos da Comissão Especial, chegou-se à conclusão de que seria desejável alterar tais critérios de repartição. Isso porque o critério relativo ao número de CVLIs acaba por refletir melhor o sucesso ou não do trabalho do governo estadual (por meio da Polícia Militar e da Polícia Civil) no município do que o engajamento das próprias prefeituras para atuar sobre as causas que geram a criminalidade violenta em seu território.

O critério relativo ao SPPV, pelo contrário, premia justamente os municípios que atendem os critérios de prevenção e redução da criminalidade definidos na Lei nº 14.924/2013. Entre esses critérios incluem-se, por exemplo: a manutenção de

percentuais mínimos de alunos do ensino fundamental matriculados em regime de tempo integral; a criação de Comitê Gestor do Pacto pela Vida Municipal, seguindo as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) para a formação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM); e a instituição, coordenação e manutenção de sistema de atendimento socioeducativo, contendo plano e programa municipal de atendimento socioeducativo em meio aberto nos termos da Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

Tais critérios estão absolutamente alinhados à perspectiva de que os municípios desempenham um papel fundamental na prevenção social à violência. Sendo assim, esta Comissão Especial propõe alteração legislativa, nos termos do Anexo I deste relatório, que modifique os percentuais do ICMS a serem distribuídos aos municípios do Estado de Pernambuco de acordo com o critério segurança pública. Substantivamente, propõe-se que 2% do total do ICMS arrecadado que cabe aos municípios sejam distribuídos segundo o critério relativo ao SPPV e 1% seja distribuído segundo o critério relativo aos municípios que sediem ou venham a sediar presídios e penitenciárias e/ou unidades da Funase. Desta maneira, garante-se que sejam contemplados os municípios que de fato atuem para prevenir e reduzir a criminalidade.

O aumento da importância do SPPV na distribuição dos recursos do ICMS para os municípios enseja a revisão dos critérios previstos na Lei nº 14.924/2013. Assim sendo, propõe-se também a alteração legislativa constante do Anexo II deste relatório, que cria novos critérios para a concessão do SPPV. As sugestões são: elaboração e implantação de Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social que inclua medidas que visem à prevenção da violência contra a juventude e contra as mulheres, à prevenção da violência em ambiente escolar, observadas as competências municipais, ao enfrentamento do racismo e da homofobia, entre outros; criação de comitês populares de segurança cidadã nos bairros e na zona rural; implantação de calendário municipal de atividades esportivas e culturais nas escolas e comunidades; e alguns outros critérios que garantam uma participação ativa dos municípios no combate à violência.

5.3 Política de drogas

➤ Fortalecimento das abordagens de saúde pública e de educação, assim como do controle social informal

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) constata em relatório⁴⁶ que as mais exitosas abordagens de prevenção do uso de drogas incluem o papel essencial da família, da escola e da comunidade em geral no fortalecimento de fatores de proteção que garantam uma infância e uma adolescência saudáveis, livres de riscos e que ofereçam meios viáveis e legítimos de subsistência aos adultos. De forma similar, os métodos mais sustentáveis e bem sucedidos na área de tratamento e atenção aos usuários são aqueles adaptados para as necessidades locais e integrados aos sistemas e serviços locais de saúde e educação.

É essencial que as campanhas de prevenção orientem a juventude de forma clara e objetiva sobre os riscos e os efeitos de cada substância, promovendo decisões informadas e conscientes acerca das drogas. Essas informações podem ser disseminadas por meio de programas de prevenção comunitária e/ou em intervenções baseadas na influência dos pares. Os *programas de prevenção comunitária* geralmente focam na valorização dos laços familiares positivos, na promoção do sucesso escolar, nas boas habilidades sociais e nas oportunidades de emprego como fatores de proteção que tem a capacidade de reduzir o problema do uso de drogas. Por sua vez, os *programas de prevenção baseados na influência dos pares* (em inglês, *peer-to-peer* ou P2P) consistem na utilização de educadores da mesma idade ou que possuem a mesma experiência para transmitir mensagens educativas para um grupo-alvo. Podem ser colegas de trabalho, de escola, companheiros de equipe ou pessoas que usam drogas dentro de uma rede ou grupo.⁴⁷

O UNODC, junto com organizações da sociedade civil, incentiva e promove abordagens nesse viés, que potencializam e apoiam as estratégias com base na comunidade, colocando, dessa forma, as pessoas no centro de sua resposta ao problema das drogas. As referidas ações se encaixam no que é entendido por controle social informal (que passa pela instância da sociedade civil: família, escola, profissão, entre

⁴⁶ Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/Campanha-global-sobre-drogas/leaflet_HEALTHYCOMMUNITITES_PT.pdf>. Acesso em 02 ago. 2018.

⁴⁷ Rede Pense Livre. Propostas para uma política de drogas. Disponível em: <<https://igarape.org.br/propostas-para-uma-politica-sobre-drogas/>>. Acesso em 08 ago. 2018.

outros) e devem ser capazes de contribuir para escolhas conscientes sobre o uso de drogas e, assim, evitar uso precoce, abusos e dependência, bem como de aproximar os usuários de drogas do sistema de saúde pública, proporcionando possibilidades de tratamento voluntário.

No âmbito da saúde, faz-se necessário ainda o oferecimento de tratamento voluntário de dependência de drogas na rede pública, de maneira que possa atender satisfatoriamente às pessoas necessitadas. A partir dessa perspectiva, considera-se fundamental a ampliação da rede de atendimento do Ministério da Saúde por meio do Centro de Atenção Psicossocial em Álcool e outras Drogas (CAPS-AD).

Os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) nas suas diferentes modalidades são pontos de atenção estratégicos da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS): serviços de saúde de caráter aberto e comunitário constituído por equipe multiprofissional e que atua sobre a ótica interdisciplinar. Os centros realizam prioritariamente atendimento às pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de álcool e de outras drogas, em sua área territorial, seja em situações de crise ou nos processos de reabilitação psicossocial, e são substitutivos ao modelo asilar.

➤ **Investimento em programas para a juventude em situação de risco e para egressos do sistema de medidas socioeducativas e do sistema prisional, promovendo inclusão social e afastamento do uso abusivo e do tráfico de drogas.**

Conforme dados do Atlas da Violência 2016⁴⁸, existe um relevante crescimento do número de homicídios de jovens a partir dos 13 anos de idade, com a taxa a cada 100 mil habitantes (por idade simples) passando de 1,1 homicídios por arma de fogo, nos 12 anos, para 4,0, nos 13 anos, e crescendo de forma contínua até os 20 anos, quando atinge a impressionante marca de 67,4 mortes por 100 mil jovens.

Gráfico 5 – Taxas de Homicídio por AF (por 100 mil), por idades simples. Brasil. 2014

⁴⁸ Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf>. Acesso em 04 out. 2018.



Elaboração: Mapa da Violência 2016.

Diante desse cenário, são necessárias medidas específicas para essa parcela da população que tem sido o alvo mais frequente da violência. Entre elas, estão oportunidades educativas, formação profissional e aconselhamento, além de parcerias com o setor privado que promovam a inserção no mercado de trabalho formal dos jovens em situação vulnerável.

É importante ainda a efetivação de programas que criem alternativas reais ao emprego oferecido pelo tráfico de drogas e visem o desenvolvimento humano e econômico de todos aqueles que já foram privados da liberdade por problemas com a lei, buscando evitar o retorno à prática de delitos após a passagem pelas instituições penais e socioeducativas do país.

➤ **Regulamentação do uso medicinal da *cannabis***

Diversos estudos científicos apontam que a *cannabis* possui componentes com potencial terapêutico indicado para tratar e prevenir náuseas e vômitos, para o tratamento de Mal de Alzheimer, glaucoma, espasmos e esclerose múltipla, além de melhorar o apetite de pacientes com HIV e câncer.⁴⁹

A atual legislação brasileira já permite o uso de substâncias ilegais, através de autorização especial, com a comprovação de seus efeitos terapêuticos por autoridades médico-sanitaristas brasileiras. Dessa maneira, o uso medicinal da *cannabis* depende de regulamentação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

⁴⁹ Rede Pense Livre. Propostas para uma política de drogas. Disponível em: <<https://igarape.org.br/propostas-para-uma-politica-sobre-drogas/>>. Acesso em 08 ago. 2018.

Hoje, a *cannabis* medicinal tem sua utilização legalizada em diversos países, como Alemanha, Canadá, Espanha, Israel, Reino Unido, além de 23 estados dos EUA. Nessa conjuntura, torna-se importante regulamentar o uso da planta *cannabis* para fins terapêuticos em nosso país, mediante prescrição médica, seja na forma natural ou em drogas fabricadas com seus princípios ativos, o que evitará a utilização ilegal para todos aqueles que a buscam para aliviar o sofrimento em situações-limite causadas por doenças.

5.4 Sistema prisional

➤ Fortalecer a gestão do sistema prisional para enfrentamento do crime organizado e da corrupção nos presídios

- Implementar previsão disposta no art. 4º da Lei nº 10.792/2003, que determina a disposição nos estabelecimentos penitenciários, especialmente os que implementam o Regime Disciplinar Diferenciado, dentre outros equipamentos de segurança, de bloqueadores de telecomunicação para telefones celulares, radiotransmissores e outros meios;
- Propor e apoiar a aprovação de legislação que regule a instalação e utilização de telefones públicos monitorados dentro de presídios, para uso dos internos, e indique a obrigatoriedade de scanners e equipamentos de raio-X na entrada de presídios em todo território nacional evitando a entrada de armas e drogas;
- Realizar auditorias nas unidades prisionais, de forma a localizar casos de corrupção e instaurar os respectivos procedimentos para desligamento dos profissionais envolvidos, além de mapear, em caso de fuga, quem fugiu e quem foi recapturado;
- Criar um Portal Nacional da Transparência com despesas desagregadas em cada unidade federativa e implementação de mecanismos de controle social do cumprimento de contratos sensíveis, como o de alimentação.

➤ **Incentivar a adoção de uma política de criação de vagas mais racional e humana no sistema penitenciário dos estados**

- Direcionar recursos para o Fundo Penitenciário, garantindo que não seja contingenciado;
- Estabelecer diretrizes claras para a criação de novas vagas no sistema prisional dos estados brasileiros, vinculando o repasse de recursos do Funpen a critérios que indiquem a redução dos presos provisórios; a priorização da prisão por crimes graves contra a vida; a produção de informações de qualidade atualizadas periodicamente sobre a população encarcerada; a estrutura e os serviços dos estabelecimentos prisionais e a adoção da revisão automática da população prisional do estabelecimento assim que uma determinada proporção de lotação é atingida, para identificar possíveis casos de liberação ou realocação;
- Incentivar o envolvimento das polícias, Poder Judiciário e Ministério Público, por meio do Susp, para a redução dos presos provisórios e a priorização da prisão por crimes graves contra a vida;
- Fomentar e priorizar a criação de vagas no regime semiaberto, no modelo de colônia agrícola ou industrial, bem como a substituição de vagas em estabelecimentos notoriamente deteriorados, condicionando-se o repasse financeiro ao fechamento definitivo dessas vagas;
- Estabelecer diretrizes que orientem o fim das unidades prisionais abrigando regimes distintos de cumprimento de pena (notadamente regimes fechado e semiaberto);
- Fornecer apoio técnico aos estados para fomentar a adoção de critérios de alocação de presos que incluam os critérios previstos na Lei de Execução Penal, bem como a criação e monitoramento de taxas globais e locais de ocupação e ociosidade; o regime de cumprimento de pena; o tipo de crime; sexo, identidade de gênero e outros indicadores compatíveis com a garantia de ambiente propício ao cumprimento da função ressocializadora da pena;
- Desenvolver no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) um mecanismo articulado e sinérgico de apoio à movimentação de presos pelos estados.

➤ **Auxiliar os estados a reestruturarem seus estabelecimentos e sua política de gestão prisional, por meio de normativas uniformizadas e direcionamento de recursos**

- Investir na capacitação dos servidores em nível nacional e na certificação de dirigentes das unidades penais;
- Criar mecanismos de transparência e fiscalização de contratos continuados, tais como os de obras e de fornecimento de alimentação;
- Investir na criação de protocolos e normas para a gestão prisional abrangendo a transferência de presos, realização de revistas periódicas, apuração de infrações, aplicação de sanções disciplinares e as atividades dos agentes penitenciários;
- Extinguir os procedimentos vexatórios de revistas realizadas nas visitas (desnudamento, agachamento, entre outros), buscar a adoção de procedimentos mais eficientes para a inibição de ingresso de ilícitos nas unidades prisionais, como equipamentos de raio-x e scanners corporais para os estabelecimentos de segurança máxima;
- Direcionar recursos para o investimento na gestão pública eficiente do sistema, incluindo a padronização dos kits a serem entregues pela administração prisional aos custodiados (minimizando o comércio informal), alimentação (que deve ser preparada dentro da unidade sempre que possível) e a unificação de sistemas de informação sobre a população prisional e seus processos judiciais, com divulgação periódica de relatórios.

➤ **Implantar uma política de alternativas penais eficiente**

- Destinar recursos para estruturação de centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica nos estados;
- Elaborar subsídios técnicos para orientar a implantação das centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica, definindo os indicadores de qualidade e de sucesso das centrais, bem como das responsabilidades de cada ente;

➤ **Direcionar a instância de articulação entre polícias, Poder Judiciário e Ministério Público, criada pelo Susp, para a redução dos presos provisórios e a priorização da prisão por crimes graves contra a vida**

- Desenvolver indicadores para orientar o trabalho dessa instância de articulação, tais como esclarecimento de homicídios dolosos, tempo de processamento e condenação; implementação das audiências de custódia; redução da aplicação de prisão provisória para os crimes de menor potencial ofensivo; razão entre presos provisórios e presos condenados; acompanhamento da população prisional, para fins de progressão de regime e substituição da privação da liberdade por outras medidas de controle estatal, como o monitoramento eletrônico ou o comparecimento em juízo.⁵⁰

➤ **Fortalecimento do aparato de serviços penais e garantia de direitos**

Com vistas a contribuir com o retorno saudável ao convívio social quando da saída das instituições penais e visando à garantia dos direitos das pessoas presas, faz-se necessário o reforço no número de profissionais ligados às várias áreas que compõem o sistema prisional, como agentes penitenciários e servidores das áreas de saúde e educação. Além disso, deve ser garantida toda a estrutura necessária ao cumprimento satisfatório de tais atividades, como o equipamento dos módulos de saúde, bibliotecas, material para qualificação profissional e trabalho, entre outros.

➤ **Intensificação da utilização de videoconferência para o interrogatório de réus presos**

A Lei Federal nº 11.900, de 8 de janeiro de 2009, altera dispositivos do Código de Processo Penal para prever a possibilidade de realização de interrogatório e outros atos processuais por sistema de videoconferência.

A referida previsão é capaz de tornar mais céleres os processos judiciais e colocar em liberdade provisória pessoas encarceradas sem os requisitos processuais

⁵⁰ As propostas elencadas até aqui foram retiradas do documento “Segurança Pública é Solução”, produzido pelo Instituto Sou da Paz, pelo Instituto Igarapé e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

exigidos, além de possibilitar ao Estado economia no que se refere aos custos do aparato necessário ao transporte de pessoas presas. No entanto, a videoconferência não tem sido utilizada de maneira satisfatória, pelo que esta Comissão recomenda ao Estado o fomento à utilização desse recurso no processo penal.

5.5 Financiamento da segurança pública

➤ Implantação de arranjo de financiamento compatível com a decisão de se criar um Sistema Único de Segurança Pública

A Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública, representou um avanço significativo ao reconhecer que o problema do combate à violência não pode ser deixado exclusivamente sob a responsabilidade dos estados. O reconhecimento de que a criminalidade violenta deve ser combatida de maneira coordenada pelos três entes da Federação, cada um dentro de seu âmbito de atribuições e competências, foi um passo importante para que União, estados e municípios cooperem no âmbito da segurança pública, como já fazem nas áreas de educação e saúde.

A norma, contudo, não estabeleceu um arranjo de financiamento que garanta que cada ente tenha os recursos disponíveis para bem desempenhar as atribuições que lhe cabem. Sabe-se, por exemplo, que boa parte dos recursos que os estados destinam à segurança pública é gasta com despesas correntes, o que inviabiliza a realização dos investimentos necessários. Muitos municípios, por sua vez, estão em crise financeira e não teriam condições de arcar com suas responsabilidades no que diz respeito à prevenção da violência.

O reconhecimento formal de que a gestão da segurança pública é uma atribuição compartilhada exige que se estabeleçam mecanismos de financiamento para que os estados e os municípios cumpram com suas obrigações. A União deve “contribuir à previsibilidade no aporte e na liberação de recursos, e exigir dos estados e municípios contrapartidas [...], tais como a divulgação de dados, prestação de contas, avaliação das políticas e elaboração de planos de segurança pública”.⁵¹ A assunção de responsabilidades compartilhadas deve ter como contraponto, portanto, o

⁵¹ FBSP; Instituto Igarapé; Instituto Sou da Paz. *Agenda Segurança pública é solução*, p. 6. 2018.

estabelecimento de meios para que os entes subfinanciados cumpram com suas obrigações neste novo arranjo.

ANEXO I

Projeto de Lei Ordinária nº

Altera a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, que dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada, para modificar os critérios relativos à área de Segurança a partir do exercício de 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

DECRETA:

Art. 1º A Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

.....

.....

II -

.....

...

.....

.....

f)

.....

.....

.....

.....

7.

.....

....

7.1. 2% (dois por cento), segundo o critério relativo aos Municípios que possuem o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios - SPPV do Estado de Pernambuco, instituído pela Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, distribuído de forma igualitária entre os Municípios que possuem o mencionado SPPV, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Defesa Social; (NR)

.....
.....”
.....

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários para a sua efetiva aplicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta dias) de sua publicação oficial.

Art. 4º Fica revogado o subitem 7.3, do item 7 da alínea “f” do inciso II do art. 2º da Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990.

Justificativa

O presente Projeto de Lei tem por objetivo propor a alteração nos critérios de distribuição, entre os municípios, da parcela de 25% da receita do ICMS que lhes cabe e não está relacionada à sua participação relativa no valor adicionado do Estado. Mais especificamente, visa-se a alterar o peso dos indicadores considerados na distribuição efetuada com base no critério Segurança.

Como se sabe, os municípios têm papel vital na prevenção à violência, por meio de ações que vão da iluminação dos logradouros públicos à assistência de populações vulneráveis. Sendo assim, os governos municipais constituem-se num aliado vital do Governo do Estado de Pernambuco no combate à violência, atuando especialmente de forma preventiva.

Em reconhecimento a isso, a Lei nº 10.489/1990 considera que, a partir de 2020, um dos indicadores utilizados para a repartição do ICMS Socioambiental de acordo com o critério segurança será o fato de o município contar com o Selo Pacto Pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios - SPPV do Estado de Pernambuco. O SPPV, instituído pela Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, é concedido aos municípios que observam cumulativamente uma série de requisitos, incluindo: manutenção de percentuais mínimos de alunos do primeiro ao nono ano do ensino fundamental matriculados em regime de tempo integral; presença da Guarda Municipal nos principais logradouros do Município; iluminação e monitoramento eletrônico dos principais logradouros; instituição, coordenação e manutenção de sistema de atendimento socioeducativo, contendo plano e programa municipal de atendimento socioeducativo em meio aberto; entre outros.

Desta maneira, a repartição do ICMS com base no recebimento do SPPV incentiva os municípios a atuarem na área em que mais têm condições de contribuir com a segurança pública: a prevenção da violência. Sendo assim, propõem-se as alterações normativas sugeridas na minuta de Projeto de Lei a seguir, que determina que duas partes da parcela de 25% da receita de ICMS que cabe aos municípios e não está relacionada à sua participação relativa no valor adicionado do Estado sejam repartidos levando em consideração o fato de o município contar com o SPPV.

Ressalta-se que, por dispor sobre a distribuição das receitas acima citadas, o presente Projeto de Lei trata de matéria de Direito Financeiro, não se inserindo, portanto, no rol de matérias cuja iniciativa é privativa do Governador do Estado, nos termos do art. 19, §1º, da Constituição do Estado de Pernambuco.

Desta maneira, e levando em consideração a importância de iniciativas que contribuam para a diminuição da violência em nosso Estado, solicitamos o apoio dos estimados pares à proposição.

Sala das Reuniões,

ANEXO II

Projeto de Lei Ordinária nº

Altera a Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, que institui o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV do Estado de Pernambuco, a fim de acrescentar requisitos a serem observados pelos municípios para a concessão do selo.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

DECRETA:

Art. 1º A Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

.....

.....

VII - proibição da realização de eventos públicos, com exceção do Carnaval, São João e Réveillon, no horário entre 2 h (duas horas) e 6 h (seis horas); (NR)

VIII - elaboração e implantação de Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, que prescreva as políticas de segurança pública do município, observando as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e estabelecendo, entre outros aspectos, medidas que visem: (AC)

a) à prevenção da violência contra a juventude e contra as mulheres; (AC)

b) à qualificação profissional das mulheres em situação de vulnerabilidade social; (AC)

c) à prevenção da violência em ambiente escolar, observadas as competências municipais; (AC)

d) ao enfrentamento do racismo e da homofobia; (AC)

e) ao enfrentamento dos fatores de risco para a criminalidade que se apresentam na infância e na juventude; (AC)

f) ao acolhimento dos dependentes químicos e ao apoio a seus familiares; (AC)

g) à qualificação profissional para pessoas em situação de rua e para dependentes químicos; (AC)

h) à requalificação de espaços públicos e à presença do Poder Público municipal nas áreas de maior vulnerabilidade social, garantindo, inclusive, a existência de locais destinados a atividades de esporte e lazer; (AC)

i) à resolução pacífica de conflitos, por meio da capacitação de profissionais para a mediação; (AC)

j) à colaboração com o Estado para a reinserção social dos egressos do sistema prisional; (AC)

l) à fiscalização do cumprimento da Lei Estadual nº 10.454, de 6 de julho de 1990, que dispõe sobre o estabelecimento de perímetro de segurança escolar;

IX - funcionamento de Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, observando as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e proporcionando a participação da população nos processos decisórios relativos às políticas de segurança pública do município; (AC)

X - funcionamento de Ouvidoria, para recebimento e tratamento de representações, elogios e sugestões de qualquer pessoa sobre as ações e atividades dos profissionais responsáveis pela segurança pública no município, devendo encaminhá-los ao órgão com atribuição para as providências legais e a resposta ao requerente; (AC)

XI - formação continuada de gestores e professores sobre cidadania, ética, moral e direitos humanos, com vistas à implementação destes conteúdos no cotidiano escolar; (AC)

XII - implantação de calendário municipal de atividades esportivas e culturais nas escolas e comunidades; e (AC)

XIII - criação de comitês populares de segurança cidadã nos bairros e na Zona Rural, com o objetivo de constituir, no âmbito municipal, instrumentos destinados a criar espaços de diálogo e discussão entre Poder Público, organizações sociais e representantes das comunidades, possibilitando a exposição das demandas locais relativas à segurança pública e o acompanhamento das soluções propostas. (AC)

.....
.....”

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários para a sua efetiva aplicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial.

Justificativa

Trata-se de Projeto de Lei alterando a Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013, que institui o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV do Estado de Pernambuco.

Em síntese, a presente proposição busca modificar o rol de critérios de prevenção a serem observados pelos municípios pernambucanos a fim de que sejam contemplados com o “Selo Pacto Pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios – SPPV”, estabelecido na Lei nº 14.924, de 18 de março de 2013.

De maneira mais específica, pretende-se acrescentar novas condições ao recebimento do SPPV, tendo em vista a proposta de ampliação de sua relevância na repartição da parcela de 25% da receita de ICMS que cabe aos municípios e não está relacionada à sua participação relativa no valor adicionado do Estado, conforme a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990.

As medidas indicadas nessa oportunidade tornam-se ainda mais pertinentes em virtude de sua consonância com a ainda recente Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que, entre outras coisas, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Sabendo-se do papel vital que os municípios possuem na prevenção à violência, por meio de ações que vão da iluminação dos logradouros públicos à assistência de populações vulneráveis, os governos municipais constituem-se como aliados vitais do Governo do Estado de Pernambuco no enfrentamento à violência. Assim, busca-se o fortalecimento dessa parceria com o reconhecimento da efetiva participação das administrações municipais nas medidas auxiliares para se alcançar a paz social.

Cumprido destacar que, sob aspecto formal, a matéria tem amparo na competência legislativa dos Estados-membros que está relacionada às atribuições materiais/administrativas consagradas no art. 23, incisos I e X, c/c art. 25, § 1º, da Constituição de 1988.

Além disso, não existe impedimento para a iniciativa parlamentar, já que a proposição não se enquadra nas hipóteses de iniciativa do Governador do Estado (art. 19, § 1º da Constituição Estadual). Com efeito, embora existam reflexos sobre a repartição de receitas do ICMS, o Projeto de lei não versa sobre matéria tributária propriamente dita, mas sim sobre o deferimento de uma distinção de cunho político-administrativo aos entes municipais. Por outro lado, a alteração sugerida limita-se a acrescentar alguns critérios que nortearão a concessão do Selo Pacto Pela Vida aos

municípios, sem caracterizar qualquer inovação em atribuições que já são de incumbência de órgãos do Poder Executivo.

Diante do exposto, solicito o valoroso apoio dos Nobres Parlamentares da Assembleia Legislativa.

Sala das Reuniões,

Presidente: Deputado Alberto Feitosa

Vice-Presidente: Deputado Nilton Mota

Relator: Deputado Júlio Cavalcanti