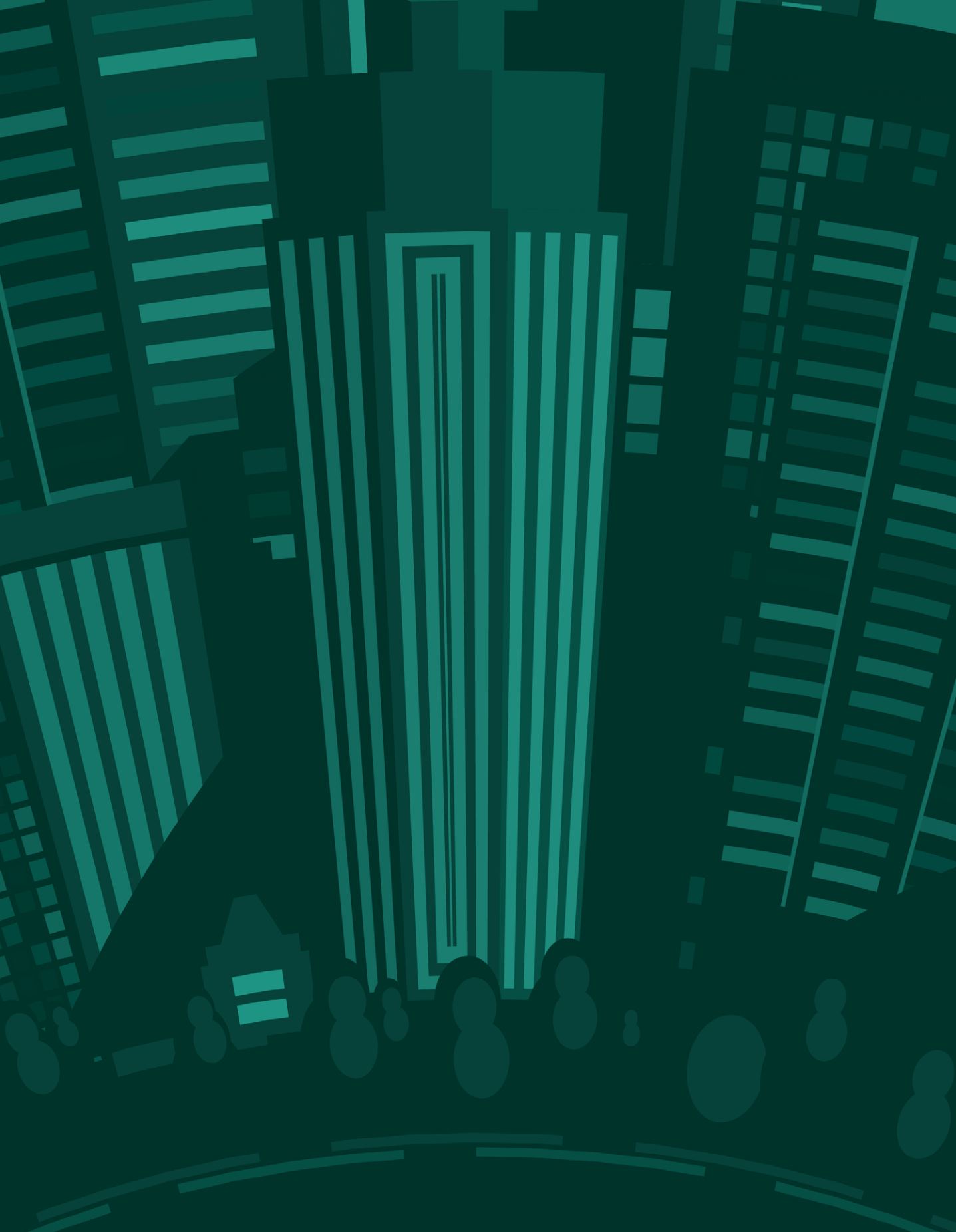


ONDE MORA A IMPUNIDADE?

PORQUE O BRASIL PRECISA
DE UM INDICADOR NACIONAL DE
ESCLARECIMENTO DE HOMICÍDIOS



SUMÁRIO

Apresentação 4

A Investigação de Homicídios no Brasil e Ferramentas Internacionais de Gestão 5

Proposta de Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios 11

O Caminho a Seguir 15

Referências Bibliográficas 16

ANEXO A: Protocolos e ofícios enviados aos Ministérios Públicos estaduais 17

Apresentação

As Américas concentram cerca de um terço dos homicídios dolosos ocorridos mundialmente.¹ Apenas em 2016, o Brasil registrou quase 54 mil vítimas; ou seja, um homicídio doloso a cada 10 minutos.² O país também figura como o 7º país mais violento da América Latina.³ E não há indicações de melhora no horizonte: o número de vítimas de homicídio no Brasil cresceu 20% entre 2011 e 2016.⁴

Diante deste cenário, o Instituto Sou da Paz e outras 21 organizações da sociedade civil latino americana lançaram a campanha “Instinto de Vida” em maio de 2017. A campanha, que tem apoio da Fundação Open Society, da Organização dos Estados Americanos, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e do Banco de Desenvolvimento da América Latina, é voltada à redução dos homicídios dolosos em 50% em sete países até 2027: Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Venezuela.

No Brasil, a redução da violência letal demanda, além de políticas efetivas de prevenção e repressão, o **fortalecimento da investigação de homicídios** – tanto para retirar criminosos perigosos de circulação, como para dissuadir novos crimes e mortes pelas mãos de justiceiros. Apesar de investimentos pontuais em algumas capitais para criar delegacias especializadas sobre homicídio e melhorar os órgãos de perícia, pesquisas apontam um fraco desempenho das polícias brasileiras no esclarecimento dos casos.⁵ Em alguns estados o Ministério Público denuncia menos de 15% das mortes violentas, dadas as fragilidades das provas, o déficit de estrutura pericial e a demora excessiva na condução dos inquéritos policiais, entre outros fatores.⁶

Destaca-se, ainda, que boa parte das mortes violentas esclarecidas no país se trata de crimes em contextos domésticos entre casais ou que antecederam prisões em flagrante, em geral envolvendo pessoas próximas e mais sim-

ples de investigar.⁷ Muitos casos que envolvem o crime organizado acabam paralisados nas delegacias ou tramitam durante anos entre as polícias e os Ministérios Públicos estaduais sem esclarecimento, alimentando a impunidade e dificultando o desenho de políticas públicas focalizadas. Não à toa os estados brasileiros que obtiveram as melhores taxas de redução de seus índices de violência letal foram aqueles que implementaram projetos de prevenção qualificada e ações de reestruturação física, tecnológica, científica e metodológica de suas unidades policiais especializadas na investigação de homicídios.⁸ Quanto mais informação sobre o fenômeno, autores e vítimas do homicídio doloso, melhores os subsídios para programas direcionados à sua contenção.

O que o Estado brasileiro, em seus diversos níveis federais, pode fazer para garantir a priorização da proteção da vida humana? Como os órgãos do sistema de justiça e segurança podem contribuir ao fortalecimento da investigação de homicídios no país?

O primeiro passo é **criar um Indicador Nacional de Investigação de Homicídios** que permita mensurar com segurança o desempenho das investigações criminais em cada estado. Tal indicador não só responderá à pergunta candente – qual proporção das investigações de homicídio nas Unidades Federativas gera uma ação penal? –, mas nos permitirá pactuar metas e consolidar boas práticas voltadas à investigação e persecução penal, dimensionar os avanços conquistados pelos estados, e fomentar a troca de experiências exitosas entre policiais, peritos e promotores. O resultado será o planejamento estratégico conjunto dos órgãos que compõem o sistema de segurança e justiça e uma resposta estatal eficaz para os milhares de familiares e amigos das vítimas de homicídio no Brasil.

1. Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC). Global Study on Homicides, 2013, p. 11 e p.127. Disponível em: <https://www.unodc.org/gsh/>.

2. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>.

3. Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC). op.cit., p.122-133.

4. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publica/>

5. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, ago. 2014, v.8, n. 2, p.164-172.

6. Id.

7. BRASIL. Ministério da Justiça; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A investigação de homicídios no Brasil. Brasília, 2014. p.12, e p.30. Disponível em: <https://goo.gl/d8534R>. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP). Mensurando o Tempo do Processo de Homicídio Doloso em Cinco Capitais. Brasília, 2014.

8. BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Caderno Temático de Referência: Investigação Criminal de Homicídios, Brasília, DF, 2014. p. 32. Disponível em: <https://goo.gl/PHZahh>.

A Investigação de Homicídios no Brasil e Ferramentas Internacionais de Gestão

Limitações da investigação de mortes violentas

A investigação e processamento de homicídios por parte das instituições que compõem o sistema de justiça criminal e segurança no Brasil é **ineficaz e ineficiente**, de acordo com os diagnósticos disponíveis. Em 2012, o Conselho Nacional do Ministério Público, em trabalho de monitoramento da Meta 2 da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, identificou baixíssimas taxas de elucidação de homicídios nos estados brasileiros. Dos 43.123 inquéritos monitorados pela meta e finalizados entre março de 2010 e abril de 2012, 78% foram arquivados por impossibilidade de se chegar aos autores, principalmente em função do longo tempo decorrido entre o fato criminoso e o trabalho de revisão dos inquéritos.⁹

No Rio de Janeiro, pesquisa realizada pelos professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Michel Misse e Joana Vargas, em 2007, encontrou uma taxa de apenas 14% de elucidação para homicídios registrados entre 2000 e 2005, ao passo que o especialista em segurança pública Luís Flávio Saporì levantou uma taxa de 15% de elucidação em Belo Horizonte em pesquisa referente a homicídios ocorridos em 2005.¹⁰ Em São Paulo, o Instituto Sou da Paz publicou levantamento em outubro de 2017 sobre uma amostra representativa de inquéritos de homicídio doloso da qual 34% geraram denúncias penais e apenas 5% chegaram a ser julgados.¹¹

Estudos recentes apontam, ainda, que sentenças penais em casos de homicídio tendem a ser proferidas meses ou anos após os fatos. Pesquisa publicada em 2014 pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública evidenciou que o tempo médio entre a descoberta do crime e o fim da fase judicial foi de um

ano e um mês em Belém, Goiânia e Recife, dois anos e um mês em Porto Alegre e dois anos e três meses em Belo Horizonte.¹² Como não há um sistema nacional de indicadores sobre a investigação de homicídios, é impossível comparar os resultados dos sistemas investigatórios dos estados. Muitas autoridades policiais balizam a qualidade de investigações pelo percentual de inquéritos policiais relatados com autoria e materialidade delitiva, dado que não é disponibilizado para a população e traz **mensuração fraca do grau de impunidade** no país, já que em muitos casos chega-se à autoria, mas o responsável não é denunciado por já ter falecido, por provas insuficientes ou devido à prescrição da pretensão punitiva.¹³

As baixas taxas de esclarecimento de homicídio e a demora excessiva no processamento dos casos são atribuídas à preponderância de investimentos públicos no policiamento ostensivo, à escassez de servidores nas polícias civis e técnico-científicas e condições ruins de trabalho, que desembocam na precariedade de procedimentos técnico-periciais chave, tais como a delimitação, isolamento e preservação dos locais de crime.¹⁴ Em sua grande maioria, as investigações de homicídios acabam baseando-se prioritariamente em indícios testemunhais e têm caráter cartorial.¹⁵ A perícia, fundamental para a produção da prova técnica, tende a confirmar a materialidade delitiva, mas não apontar a autoria, iluminando “o que ocorreu, mas não quem matou.”¹⁶ Somando a essas deficiências a articulação institucional limitada entre os órgãos que compõem o sistema de justiça criminal, a baixa qualidade da instrução do processo penal de homicídios inscreve-se entre os motores que alimentam a impunidade no Brasil.

9. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Estratégia Nacional de Segurança Pública. Meta 2: A impunidade como alvo- Diagnóstico da investigação de homicídios do Brasil. Brasília, 2012. p. 47. Disponível em: <https://goo.gl/47oMv1>.

10. SAPORÌ, L. F. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2007. p.182.

11. Associação Brasileira de Jurimetria; Instituto Sou da Paz. O Processamento de Homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo. 2016. p. 92-93. Disponível em: <https://goo.gl/1nDdDR>.

12. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP). Mensurando o Tempo do Processo de Homicídio Doloso em Cinco Capitais. Brasília, 2014. p. 27.

13. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Estratégia Nacional de Segurança Pública. Meta 2: A impunidade como alvo- Diagnóstico da investigação de homicídios do Brasil, Brasília, p. 40. 2012.

14. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, ago. 2014. v. 8, n. 2, p.165-169. Disponível em: <https://goo.gl/cbLoqq>.

15. Ibid. p.29.

16. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Investigação Criminal de Homicídios. Brasília, 2014, p. 26.

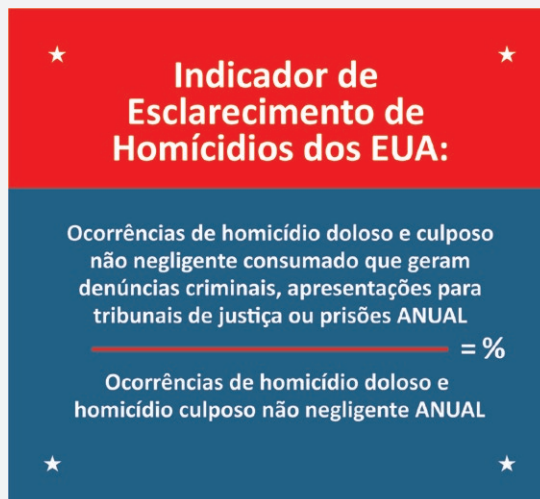
Indicadores de Esclarecimento de Homicídio

Quais os caminhos para melhorar o desempenho das unidades encarregadas da investigação de homicídios? Diversos países realizaram reformas organizacionais, aperfeiçoaram o treinamento dos investigadores e implantaram sofisticados sistemas de informações. Em alguns casos, passou-se também a investir maiores recursos para melhorar os órgãos de perícia, num esforço de priorizar as provas técnicas em detrimento das provas testemunhais. Algumas polícias criaram roteiros de investigação, introduzindo procedimentos operacionais para melhorar o desempenho dos investigadores, como o “Murder Investigation Manual” implantado na Inglaterra.¹⁷

Além de padronizar práticas e rotinas, foram introduzidos, ao final da década de 1980, **mecanismos de gestão** para melhorar a efetividade da investigação do homicídio doloso. Países como os Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Japão investiram na publicação de indicadores de desempenho sobre a investigação policial, além de dados sobre as vítimas, autores, e contexto dos homicídios.

Nos **Estados Unidos**, a criação do Sistema Nacional de Relatórios sobre Incidentes (*National Incident Based Report System*), em 1988, foi a base de novos indicadores de desempenho das polícias, incluindo um indicador de esclarecimento de homicídios denominado “homicide clearance rate”.¹⁸ Essa taxa é definida pela Agência Federal de Investigação (FBI) como a relação entre o número de ocorrências de homicídio doloso e homicídio culposo não negligente (*non-negligent manslaughter*) consumados, que geram denúncias criminais, apresentações para tribunais de justiça ou prisões num determinado período, contra o total de ocorrências registradas pela polícia.¹⁹ Cabe destacar que são contabilizadas as denúncias oferecidas durante um determinado período de análise – não necessariamente referentes aos crimes registrados neste período. Então pode

haver mais denúncias que homicídios conforme o estoque de inquiridos e a atuação do Ministério Público.²⁰



Segundo o professor da Universidade de Brasília e ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal Arthur Trindade de Maranhão Costa, a publicação do indicador estadunidense introduziu a possibilidade de controle social e passou a exercer pressão nos chefes de polícia para reformarem as unidades de investigação de homicídio, criarem novos protocolos e programas de treinamento para policiais e investirem na capacidade dos órgãos de perícia.²¹ Pesquisadores puderam, pela primeira vez, estudar o impacto de múltiplos fatores na identificação dos autores, desde o local e momento do fato, perfil da vítima e instrumento utilizado, até práticas e procedimentos policiais específicos, tais como a ação dos primeiros oficiais na cena do crime e o número de detetives atribuídos ao caso. Dessa forma, movimentos de direitos civis e políticos passaram a monitorar o desempenho das polícias com maior propriedade e cobrar o igual empenho de investigadores no esclarecimento dos crimes contra a vida, independente da raça, sexo e idade das vítimas.²²

17. MAGUIRE, M. (2003). “A Investigação Criminal e o Controle do Crime”. Em Tim Newburn (ed.), Manual de Policiamento. Cullompton: William Publishing.

18. Federal Bureau of Investigation (FBI) – Programa UCR de Coleta de Dados, Sistema Nacional de Relatórios sobre Incidentes. Disponível em: <https://ucr.fbi.gov/nibrs>.

19. O Programa de Coleta de dados UCR define como homicídio o homicídio doloso e culposo não-negligente. O esclarecimento do homicídio se com o oferecimento de uma denúncia criminal, efetuação da prisão do autor ou a sua apresentação a um tribunal de justiça. Bureau Federal de Investigação (FBI) – Programa UCR de Coleta de Dados, Sistema Nacional de Relatórios sobre Incidentes Disponível em: <https://goo.gl/N2AvhW>.

É importante observar que esta definição excluiu os casos de homicídios culposos (manslaughter).

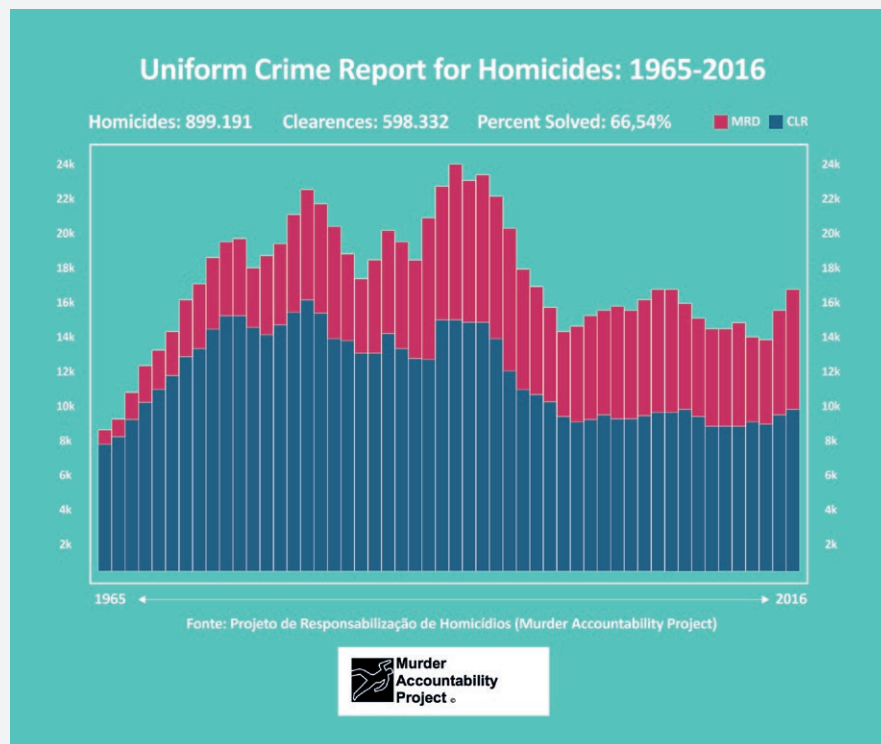
20. Não é possível esclarecer mais homicídios que ocorrências, a não ser que investigadores estejam esclarecendo ocorrências registradas no período anterior. Serviço de Informações sobre Justiça Programa de Coleta de dados UCR, Manual para Usuários, 6/20/2013. P. 112 Disponível em: <https://goo.gl/cQoiYA>.

21. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. 2014, loc. cit.

22. Id.

Um exemplo é o Projeto de Responsabilização de Homicídios (*Murder Accountability Project*), grupo sem fins lucrativos fundado por criminologistas e investigadores policiais aposentados que se dedicam a analisar e repercutir dados sobre a investigação de homicídios nos Estados Unidos.²³ O Projeto disponibiliza, em formato acessível, as taxas de esclarecimento de homicídio por cidade, estado e ano, destacando os locais que não enviaram as informações ao FBI e padrões na ocorrência dos crimes.

Figura 1: Taxa de esclarecimento de homicídios estadunidense (1965-2016)



No **Canadá**, a Pesquisa de Homicídios (*Homicide Survey*) sistematiza, desde 1961, dados coletados pelas polícias sobre homicídios dolosos que permitem o cálculo do “homicide clearance rate”, indicador de esclarecimento de homicídios que considera o número de ocorrências de homicídio doloso consumado durante um determinado período que geram denúncias criminais ou outros encaminhamentos, contra o número de ocorrências registrados no período.²⁴ Segundo o departamento de estatística canadense, a maioria dos casos é esclarecida no mesmo ano que ocorreu, mas há um impacto residual nas estatísticas de casos denunciados posteriormente.²⁵

23. Projeto de Responsabilização de Homicídios (Murder Accountability Project). Disponível em: <http://www.murderdata.org>.

24. Estatísticas do Canadá - Pesquisa de Homicídios. Ocorrências são tratadas como esclarecidas quando geram denúncias contra ao menos um indivíduo ou quando há provas suficientes para o oferecimento de denúncia mas esta não foi apresentada por outras razões, tais como a aplicação de medidas alternativas. Disponível em: <https://goo.gl/rm4J89>.

25. Estatísticas do Canadá, Homicide Survey: Data Accuracy. Disponível em: <https://goo.gl/Yqn8T8>.

Indicador de Esclarecimento de Homicídios do Canadá:

Ocorrências de homicídio doloso consumado que geram denúncias criminais ou outros encaminhamentos ANUAL

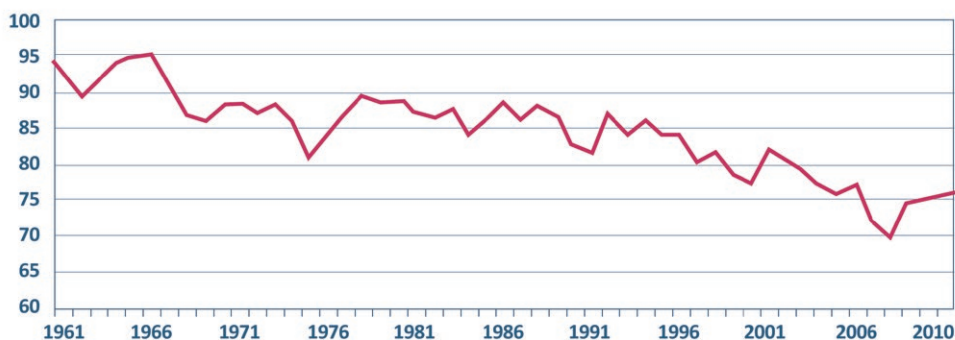
_____ = %

Ocorrências de homicídio doloso consumado ANUAL

Especialistas em estatística e criminologia no Canadá apontam que esta taxa de esclarecimento é crucial para acompanhar o desempenho das polícias pelos estados e cidades, pois permite a análise dos resultados das investigações de homicídio ao longo do tempo e de acordo com o local do crime e delegacia responsável.²⁶ É possível avaliar, ainda, o tamanho, infraestrutura e volume de trabalho das equipes de investigação e as características das comunidades que servem, de modo que prefeitos e governadores podem avaliar as vantagens e eventuais limitações dos modelos de investigação adotados e determinar onde investir recursos humanos e financeiros para obter melhores resultados.

Figura 2: Porcentagem de homicídios esclarecidos no Canadá (1961-2010)

Percentage of homicides cleared



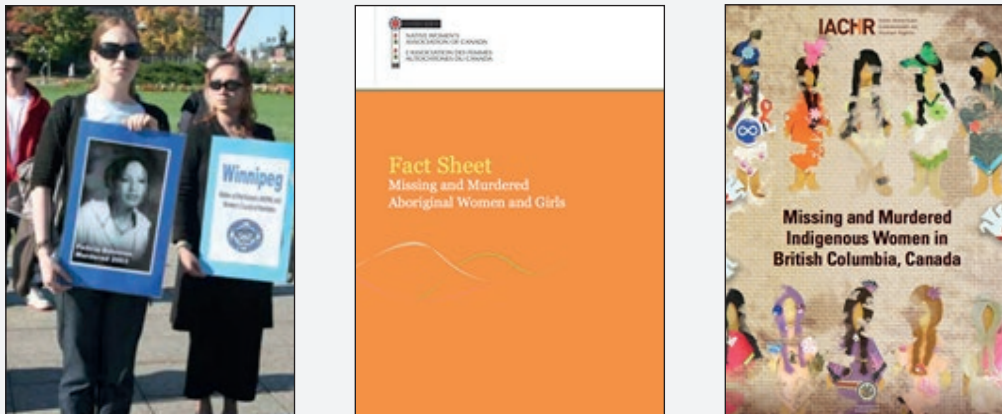
Fonte: Mahony e Turner, 2012.

Já a sociedade civil canadense e organizações internacionais de direitos humanos utilizam o indicador de esclarecimento em ações de advocacy por mais proteção e acesso a serviços para minorias. Por exemplo, após aumento expressivo de homicídios e desaparecimentos de mulheres aborígenes em 2009, a Associação de Mulheres Aborígenes do Canadá e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos denunciaram que somente 53% das mortes violentas de mulheres aborígenes geravam denúncias no Canadá, frente a 84% dos homicídios em geral.²⁷ A discrepância foi instrumental para exigirem esforços redobrados de determinadas delegacias na investigação dos casos.

26. MAHONY, Tina e TURNER, John. "Police-reported clearance rates in Canada, 2010". 2012. Disponível em: <https://goo.gl/EnNPkt>.

27. Associação de Mulheres Aborígenes do Canadá. "Fact Sheet Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls". Disponível em: <https://goo.gl/52rSLZ>. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. "Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada", Disponível em: <https://goo.gl/pcbSgV>.

Figura 3: Repercussão da taxa de esclarecimento de homicídios canadense



Observa-se que alguns países utilizam taxas de esclarecimento de homicídios mais qualificadas, como o **Japão** e a **Inglaterra**. O Instituto de Investigação e Treinamento do Ministério da Justiça japonês publica anualmente, desde 1960, um Relatório sobre o Crime²⁸ (*White Paper on Crime*) que indica a porcentagem de homicídios relatados com autoria pela polícia (“homicide clearance rate”) e o percentual de ocorrências com denúncias criminais (“prosecution rate”), além de disponibilizar análises sobre tendências criminais.²⁹ O objetivo é informar as polícias, acadêmicos e cidadãos japoneses sobre os desafios na segurança pública do Japão e subsidiar políticas voltadas à prevenção da violência e reincidência criminal.

Indicador de Esclarecimento de Homicídios do Japão:

Autores de homicídio doloso denunciados ANUAL

Autores de homicídio doloso denunciados e não denunciados ANUAL

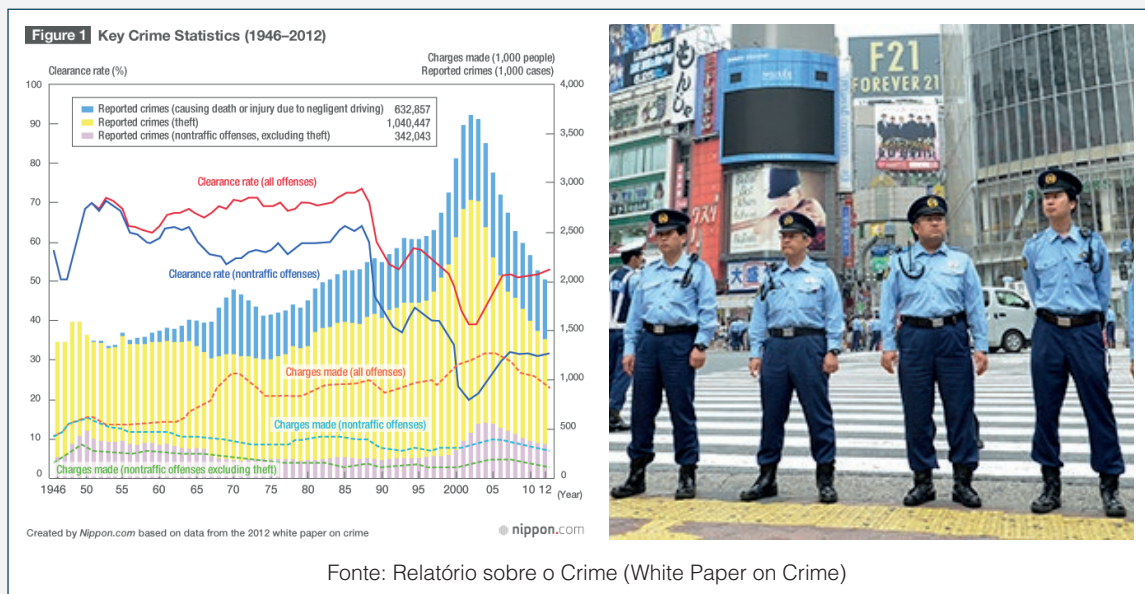
= %

Uma vez que os indicadores japoneses incluem ocorrências registradas no ano anterior à publicação do Relatório sobre o Crime, os percentuais podem exceder 100%, como nos Estados Unidos e Canadá.

28. White Paper on Crime. Disponível em: http://hakusyo1.moj.go.jp/en/nendo_nfm.html.

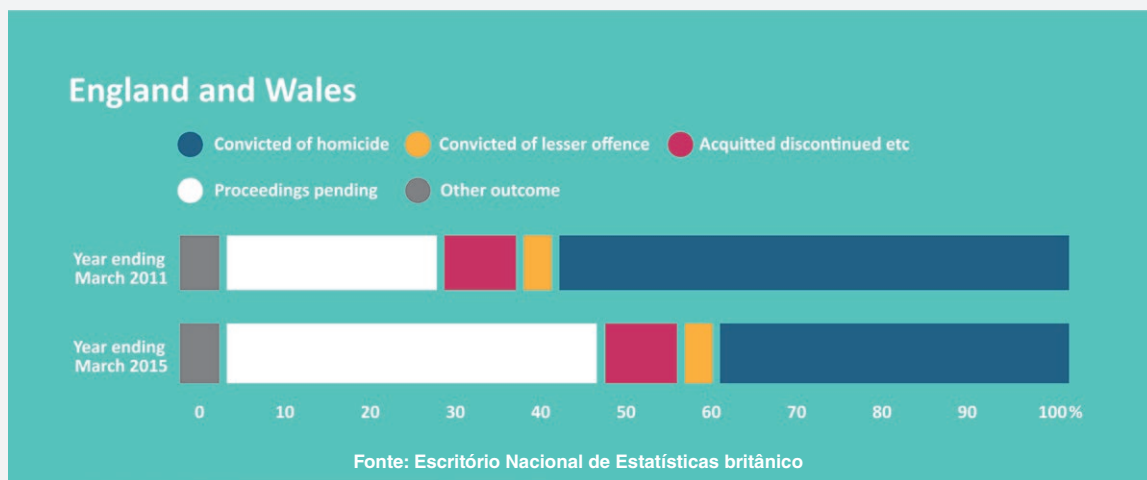
29. White Paper on Crime, Definitions of Offenses and Terms. Disponível em: http://hakusyo1.moj.go.jp/en/nendo_nfm.html, http://hakusyo1.moj.go.jp/en/64/nfm/n_64_1_2_0_0_0.html.

Figura 4: Casos reportados e taxa de esclarecimento de homicídios no Japão



Já o Escritório Nacional de Estatísticas britânico realiza, desde 1982, um acompanhamento de todas as ocorrências de homicídio no país e publica boletins periódicos que explicitam os seus resultados (*outcomes*), entre sentenças condenatórias, absolvições, e arquivamentos.³⁰ As estatísticas são atualizadas ao passo que as investigações evoluem³¹ e norteiam o debate público a respeito da responsabilização de homicidas no Reino Unido por meio de briefings para o parlamento britânico³² e pesquisas realizadas por veículos de mídia.³³

Figura 5: Desfechos de casos de homicídio em 2011 e 2015 no Reino Unido e País de Gales



30. Office for National Statistics – Statistical Bulletin. Disponível em: <https://goo.gl/WwxNi>.

31. Id.

32. House of Commons, Homicide Statistics Research Paper 99/56. Disponível em: <file:///Users/tefymorin/Downloads/RP99-56.pdf>.

33. The Sunday Times, "Polícia fracassa na resolução de quase um quarto dos assassinatos", 07/08/2016. Disponível em: <https://goo.gl/EzY9H>; The Telegraph, "Taxa de assassinatos não esclarecidos dobra em uma década", 02/09/2007. Disponível em <https://goo.gl/uXKuWN>.

Proposta de Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios

Conter a escalada de homicídios no Brasil requer avaliar os arranjos institucionais que ofereçam o melhor suporte ao desenvolvimento de investigações de homicídio, além das metodologias, tecnologias e procedimentos que aumentam a eficiência e efetividade do trabalho investigativo das polícias. Para tanto, é fundamental introduzir ferramentas de gestão em nível nacional que permitam:

- I) Reunir e **monitorar dados** sobre os resultados dos inquéritos policiais de homicídios nos estados;
- II) Identificar os estados com o melhor desempenho com vistas a sistematizar e **disseminar boas práticas** permitindo avanços mais rápidos no país; e
- III) **Redirecionar recursos** para os estados e cidades com pior desempenho.

Metodologia

Em vista de experiências internacionais e o volume expressivo de homicídios dolosos no Brasil, o modelo de um Indicador de Esclarecimento de Homicídios mais adequado à realidade brasileira definirá um homicídio doloso “esclarecido” como aquele no qual o **agressor foi denunciado pelo Ministério Público**, resultando num processo criminal.

$$\frac{\text{Ocorrências de homicídio doloso consumado que geram denúncias criminais ANUAL}}{\text{Ocorrências de homicídio doloso consumado ANUAL}} = \%$$

A proporção de denúncias frente a ocorrências criminais é o melhor indicativo da efetividade da ação investigativa no Brasil porque a principal causa para o arquivamento dos inquéritos é a impossibilidade de se determinar, após a investigação, o autor do crime de homicídio.

São raras as denúncias de homicídio que não necessitam de investigação policial, e na maior parte delas, o trabalho policial é fundamental para descobrir a identidade do agressor.³⁴ Além disso, para aferir o impacto de fatores como o perfil da vítima, local da morte e contexto do homicídio no desempenho da investigação criminal, é preciso considerar os **encaminhamentos decorrentes do trabalho investigativo**, não somente o parecer dos investigadores sobre a qualidade das provas. De fato, utilizar como balizador de desempenho da atividade investigativa o percentual de inquéritos policiais relatados com autoria e materialidade delitiva traz uma mensuração fraca do grau de impunidade, pois em muitos casos chega-se à autoria, mas o responsável não é denunciado por já ter falecido ou devido à prescrição da pretensão punitiva.³⁵

Como nos Estados Unidos, Canadá e Japão, a quantidade de denúncias não será equivalente ao número de homicídios elucidados pela atuação da polícia judiciária. A taxa de esclarecimento será uma aproximação que permitirá a **comparabilidade entre locais e ao longo do tempo**. Também é importante lembrar que haverá distorção residual do indicador em função dos casos de homicídios que não geraram denúncia porque o autor agiu em sua legítima defesa ou em defesa de terceiros, ou porque a classificação do crime foi alterada pelo Ministério Público para outras naturezas criminais como latrocínio, lesão seguida de morte, ou suicídio.³⁶ Pesquisa sobre o processamento de homicídios na cidade de São Paulo realizada em 2016 indicou que o volume desses casos se aproxima a 15%.³⁷

Também ressalta-se que um único indicador não pode capturar toda a gama das atividades associadas à investigação de homicídios pela polícia. O ideal seria utilizar uma cesta de indicadores de investigação de homicídios

34. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Estratégia Nacional de Segurança Pública. Meta 2: A impunidade como alvo- Diagnóstico da investigação de homicídios do Brasil, Brasília, P. 43. 2012.

35. Id.

36. Id.

37. Associação Brasileira de Jurimetria; Instituto Sou da Paz. O Processamento de Homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo. 2016. P. 92-93. Disponível em: <https://goo.gl/1nDdDR>.

composta por medidas de desempenho, esforço e acompanhamento, que trouxessem à tona outros fatores associados ao contexto das investigações, tempos e etapas de trabalho, variações orçamentárias e a satisfação da população com o serviço prestado.³⁸

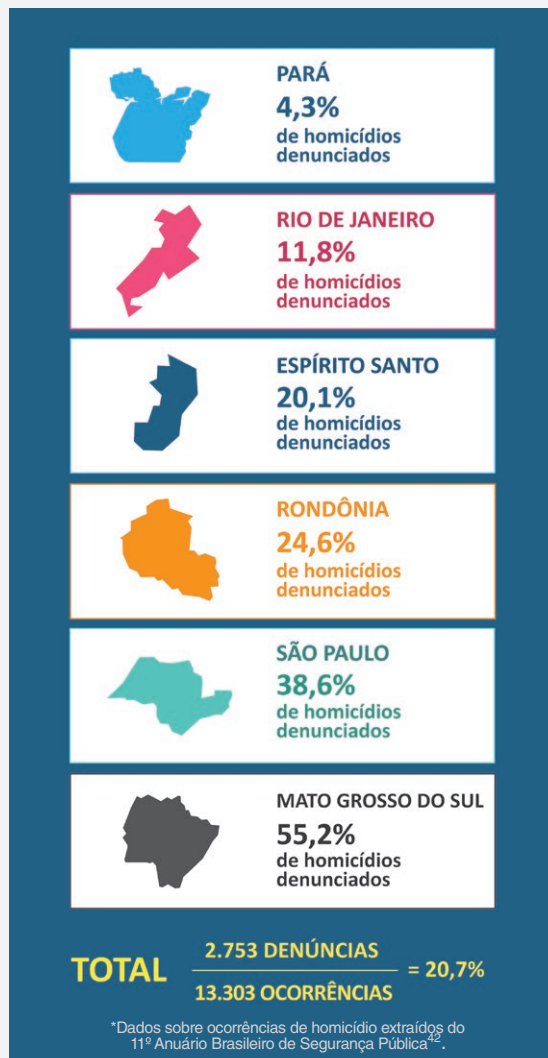
Projeto Piloto

O Instituto Sou da Paz se propôs a elaborar o primeiro Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios do Brasil em 2017 no âmbito da campanha Instinto de Vida. Como os órgãos estaduais e federais responsáveis pela sistematização de dados referentes à investigação policial não disponibilizam informações sobre denúncias de acordo com a data do homicídio, foram solicitados aos Ministérios Públicos dos 27 estados da federação, entre maio e junho de 2017, os seguintes dados em relação a denúncias criminais apresentadas entre janeiro de 2015 e junho de 2017 referentes a homicídios dolosos consumados: I) número do processo; II) data da denúncia; III) data do registro policial; IV) data do fato; V) município onde ocorreu o fato; VI) número do inquérito policial.³⁹

Apenas os estados de São Paulo, Espírito Santo, Rondônia, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Pará enviaram as informações. O **Espírito Santo** sistematizou as informações pelo Sistema Interno de Gestão de Autos do Ministério Público e encaminhou a resposta através do Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público, ao passo que o **Rio de Janeiro** utilizou o Sistema Módulo de Gestão de Processos (MPG) na consolidação das informações e contou com o apoio da Ouvidoria do Ministério Público para o envio dos dados.⁴⁰ A resposta do estado de **Rondônia**, por sua vez, foi possível devido a extrações do Sistema de Controle Automático de Feitos (ParquetWeb), gerenciado pela Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério Público, e encaminhada pelo chefe de gabinete da Procuradoria Geral de Justiça do Estado. O **Mato Grosso do Sul** encaminhou informações por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação.

Em **São Paulo**, o Instituto Sou da Paz recebeu informações provenientes do sistema SIS MP Integrado do Centro de Apoio Operacional (CAO) Criminal do Ministério Público estadual. Por fim, recebemos as informações do **Pará** através do Departamento de Informática do Ministério Público Estadual.

Em 2015, os Indicadores de Esclarecimento de Homicídio de São Paulo, Espírito Santo, Rondônia, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Pará foram⁴¹:



38. COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, ago. 2014. v. 8, n. 2, p.164-172.

39. As solicitações de dados foram realizadas via ofício, email e pedidos nos Sistemas Eletrônicos de Serviço de Informação ao Cidadão (E-Sic) estaduais entre maio e junho e de 2017. Para os protocolos das solicitações, consultar Anexo A.

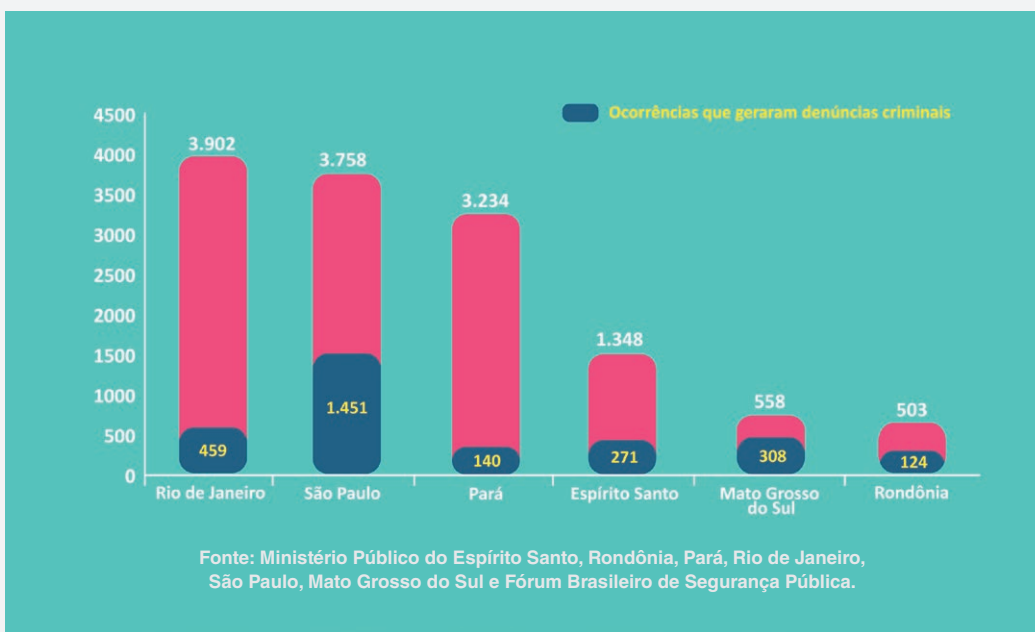
40. Destaca-se que somente as ocorrências de homicídio doloso consumado no Estado do Mato Grosso do Sul incluem as mortes decorrentes de intervenção policial ocorridas em serviço e fora de serviço. Rondônia contabiliza dentre os homicídios dolosos consumados as mortes decorrentes de intervenção policial provocadas fora de serviço, ao passo que os outros estados excluem da estatística de homicídio doloso as mortes cometidas por policiais, seja em serviço ou fora de serviço. Vale ressaltar, ainda, que entre as denúncias analisadas do Estado do Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Pará, foram desconsideradas 148 denúncias para o Espírito Santo, 20 para o Mato Grosso do Sul e 25 para o Pará, pois constam sem indicativo da data do fato. Entre as denúncias informadas pelo Estado do Rio de Janeiro, foi excluído um caso de latrocínio, porém é possível que havia outros na listagem fornecida.

41. Ressalta-se que as denúncias contabilizadas se referem a ocorrências de homicídio doloso consumado, independentemente do número de autores envolvidos. As denúncias referentes a homicídios dolosos tentados no Estado de Rondônia não foram contabilizadas.

42. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/NPwJdt>.

São Paulo, o estado com a menor taxa de homicídios por cem mil habitantes do Brasil em 2015, teve o segundo melhor desempenho no esclarecimento de homicídios entre os estados analisados. Já o Rio de Janeiro apresentou a 17ª maior taxa de homicídios (25,4 mortes por 100 mil habitantes) e esclareceu somente 12% das ocorrências de homicídio doloso em 2015. O Pará, com a 4ª maior taxa entre todos os estados da federação (41 mortes por 100 mil habitantes), esclareceu somente 4% das ocorrências de homicídio doloso em 2015.

Figura 6: Ocorrências de Homicídio Doloso Consumado em Seis Estados (2015)



Oito estados relataram diversas dificuldades técnicas impeditivas ao envio de dados sobre denúncias criminais de homicídios dolosos consumados. São eles: Alagoas, Amazonas, Tocantins, Rio Grande do Norte, Ceará, Distrito Federal, Paraíba e Goiás. O principal fator citado foi a ausência de sistemas de armazenamento de dados integrados com as polícias e o poder judiciário, de modo que seria necessário uma análise processual de cada denúncia de homicídio para atender à demanda do Instituto Sou da Paz. Em cinco estados – Mato Grosso, Amapá, Minas Gerais, Paraná e Maranhão – a solicitação de dados continua sendo apreciada pelo gabinete do(a) Procurador(a) Geral de Justiça ou outro órgão do Ministério Público estadual. Roraima, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Piauí, Acre, Bahia e Sergipe compartilharam dados incompletos, seja pela falta da data da denúncia ou do homicídio, o que inviabilizou o cálculo dos seus indicadores.

Tabela 1: Respostas dos estados às solicitações de dados via Lei de Acesso à Informação

ESTADO	RESPOSTA	PRINCIPAIS JUSTIFICATIVAS
Espírito Santo Mato Grosso do Sul Rio de Janeiro Rondônia São Paulo Pará	Positiva	-
Tocantins Rio Grande do Norte Ceará Distrito Federal Paraíba Goiás	Negativa	Dados encontram-se dispersos dentro do próprio Ministério Público; ou Sistema não armazena todas as informações solicitadas; ou Sistema não desagrega os dados
Alagoas Amazonas	Negativa	Ausência de sistemas de armazenamento de dados integrados com as polícias e o poder judiciário, de modo que seria necessária uma análise processual de cada denúncia de homicídio para atender à demanda do Instituto
Mato Grosso Amapá Minas Gerais Paraná Maranhão	Em andamento	Em 7 de novembro de 2017, a solicitação de dados continuava sendo apreciada pelo gabinete do(a) Procurador(a) Geral de Justiça, Ouvidoria, ou outro órgão do Ministério Público estadual
Roraima Pernambuco Rio Grande do Sul Santa Catarina Piauí Acre Bahia Sergipe	Incompleta	Compartilhamento de dados incompletos, seja pela falta da data da denúncia ou do homicídio

Fonte: Arquivos Instituto Sou da Paz

Em que pese à natureza inédita da elaboração de um Indicador de Esclarecimento de Homicídios pelo Instituto Sou da Paz, chama a atenção a inexistência de bases de dados integradas que permitam analisar o volume de denúncias criminais de homicídio no Brasil. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que desfrutam de sistemas informatizados de coleta e maior capacidade técnica e administrativa, tiveram êxito na produção célere dos dados. Mas a maioria dos Ministérios Públicos Estaduais não possui sistemas que permitem extrair informações sobre denúncias desagregadas pelo ano de sua apresentação, e as Secretarias de Segurança estaduais e o Poder Judiciário utilizam sistemas próprios. Nota-se também a falta de recursos humanos para levantar os dados manualmente, sobretudo em estados com orçamentos menores.

O Caminho a Seguir

Hoje, o Estado brasileiro não cumpre o papel que lhe delega a nação de assegurar o direito à vida e a responsabilização por mortes violentas. Milhares de brasileiros possuem amigos ou parentes que foram assassinados, e centenas cobram uma resposta da justiça. É hora de implementar políticas públicas efetivas para conter a impunidade e oferecer uma contraprestação estatal às vítimas; caso contrário assistiremos à crescente deterioração da segurança pública.

Nesse sentido, a proposta do Instituto Sou da Paz contempla aprimorar a eficiência e eficácia da investigação de homicídios através da criação de uma ferramenta de gestão por um órgão federal capaz de mobilizar agentes dos sistemas de justiça e segurança estaduais. Este caminho envolverá, à princípio, as medidas a seguir:

1. Priorização da investigação e esclarecimento de homicídios por um órgão federal que contribua à fiscalização dos órgãos estaduais dos sistemas de justiça e segurança, como, por exemplo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) ou Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
2. Desenvolvimento ou aperfeiçoamento de plataforma digital nacional capaz de sistematizar e cruzar dados sobre denúncias criminais referentes a ocorrências de homicídio doloso consumado;
3. Padronização dos sistemas de informação dos Ministérios Públicos estaduais;
4. Publicação da plataforma digital nacional e dos indicadores de esclarecimento de homicídio estaduais;
5. Definição de metas conjuntas pelas Secretarias de Segurança estaduais, polícias judiciárias e os(as) Procuradores(as) Gerais de Justiça para aumentar o esclarecimento de homicídios;
6. Destinação programada de recursos e desenho de planos operacionais para atingir as metas.

Esse processo não só resultará num indicador auditável e capaz de orientar investimentos estratégicos na investigação de homicídios, mas também criará um forte incentivo para os órgãos que compõem o sistema de justiça e segurança estadual trabalharem de forma mais integrada, transparente e permeável à participação da sociedade civil.



Referências Bibliográficas

Associação Brasileira de Jurimetria; Instituto Sou da Paz. **O Processamento de Homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados**: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo. 2016.

Associação de Mulheres Aborígenes do Canadá. **Fact Sheet Missing and Murdered Aboriginal Women and Girls**.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Investigação Criminal de Homicídios**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **A investigação de homicídios no Brasil**. Brasília, 2014.

CANADÁ. Statistics Canada. **Homicide Survey**. 2016.

Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP). **Mensurando o Tempo do Processo de Homicídio Doloso em Cinco Capitais**. Brasília, 2014.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Missing and Murdered Indigenous Women in British Columbia, Canada**.

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Estratégia Nacional de Segurança Pública. **Meta 2: A impunidade como alvo-Diagnóstico da investigação de homicídios do Brasil**, Brasília. 2012.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 8, n. 2. ago. 2014.

Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC). **Global Study on Homicides**. 2013.

EUA. Federal Bureau of Investigation. **UCR Program Data Collections, National Incident Based Reporting System**. 2016

JAPÃO. **White Paper on Crime**. 2016.

MAGUIRE, M. (2003). **Criminal Investigation and Crime Control**. In Tim Newburn (ed.), Handbook of Policing. Cullompton: William Publishing.

MAHONY, Tina e TURNER, John. **Police-reported clearance rates in Canada, 2010**. 2012.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana D. **O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001**: comparação e análise. Pernambuco, 2007.

REINO UNIDO. Office for National Statistics. **Crime Survey for England and Wales**. 2016. Homicide. 2016.

SAPORI, L. F. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 2007.

ANEXO A: Solicitações de Dados Enviadas aos Ministérios Públicos estaduais entre maio e junho de 2017

1. Acre - Não informou protocolo do pedido via LAI. Ofício ISDP 114/2017
2. Alagoas - Não informou protocolo do pedido via LAI. Ofício ISDP 115/2017
3. Amazonas - Não informou protocolo do pedido via LAI. Ofício ISDP 116/2017
4. Amapá – Protocolo nº 41271. Ofício ISDP 117/2017
5. Bahia – Protocolo nº 201706206730001. Ofício ISDP 118/2017
6. Ceará – Protocolo nº 23892/2017-5. Ofício ISDP 119/2017
7. Distrito Federal - Não informou protocolo do pedido via LAI. Ofício ISDP 120/2017
8. Espírito Santo – Protocolo nº OUV2017008788. Ofício ISDP 121/2017
9. Goiás – Protocolo nº 110262062017-2. Ofício ISDP 122/2017
10. Maranhão – Protocolo nº 2259062017. Ofício ISDP 123/2017
11. Mato Grosso – Protocolo nº 981541699. Ofício ISDP 124/2017
12. Mato Grosso Sul - Não informou protocolo do pedido via LAI. Ofício ISDP 125/2017
13. Minas Gerais – Protocolo nº 287391062017-6. Ofício ISDP 126/2017
14. Pará - Não informou protocolo do pedido via LAI. Ofício ISDP 127/2017
15. Paraíba – Protocolo nº 12704. Ofício ISDP 128/2017
16. Paraná - Protocolo nº 48985. Ofício ISDP 129/2017
17. Pernambuco – Protocolo nº 37379062017-6. Ofício ISDP 130/2017
18. Piauí – Protocolo nº 1582/2017. Ofício ISDP 131/2017
19. Rio de Janeiro – Protocolo nº 20170626 – 114954. Ofício ISDP 132/2017
20. Rio Grande do Norte – Protocolo nº 944720062017-1. Ofício ISDP 133/2017
21. Rio Grande do Sul – Protocolo nº PR.01413.00442/2017-5. Ofício ISDP 134/2017
22. Rondônia - Não informou protocolo do pedido via LAI. Ofício ISDP 135/2017
23. Roraima – Protocolo nº 1O90M1. Ofício ISDP 136/2017
24. Santa Catarina – Protocolo nº 11.2017.00008134-8. Ofício ISDP 137/2017
25. São Paulo – Protocolo nº 72.625/17-182. Ofício ISDP 138/2017
26. Sergipe – Protocolo nº 0012576. Ofício ISDP 139/2017
27. Tocantins – Protocolo nº 7010168357201770. Ofício ISDP 140/2017



DIRETOR EXECUTIVO

Ivan Marques

GERENTE DA ÁREA DE GESTÃO DO CONHECIMENTO

Stephanie Morin

COORDENADORA DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

Janaina Baladez

ONDE MORA A IMPUNIDADE?

Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios

Análise e Redação: Stephanie Morin e Carolina Souto

Revisão: Ivan Marques, Carolina Ricardo, Felipe Angeli e Bruno Langeani

Consultoria Técnica: Arthur Trindade de Maranhão Costa

Projeto gráfico, diagramação, gráficos e tabelas: Tiago Cabral

Dezembro/2017



institutosoudapaz



@isoudapaz



instituto.soudapaz



tv soudapaz



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

