

O PAPEL DO LEGISLATIVO NA SEGURANÇA PÚBLICA

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL EM 2018



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

APRESENTAÇÃO

Dando sequência a um esforço iniciado em 2015, o Instituto Sou da Paz publica nova análise da produção legislativa do Congresso Nacional no campo da segurança pública e da justiça criminal, referente à 55ª Legislatura (2015-2018).

Trata-se de período extremamente conturbado na história política nacional, marcado por grandes escândalos de corrupção, o impedimento da ex-Presidente Dilma Rousseff e uma polarização político-social sem paralelo em nossa história recente, culminando num processo eleitoral em que o candidato à Presidência que se consagrou vencedor passou a maior parte da campanha se recuperando de um atentado que sofreu.

A 55ª Legislatura foi inaugurada logo após o Brasil ter atingido pouco mais de 57 mil mortes violentas, em 2014. No último de seus quatro anos, segundo dados do Monitor da Violência¹, o país registrava 51.589 assassinatos, o que representa uma importante redução de 9,6% no total de mortes. Se quando os senadores e deputados tomaram posse em 2015 eram 28,2 mortes violentas a cada 100 mil habitantes, a taxa ao final da Legislatura era de 24,7. Quando se trata de vidas humanas, todo avanço é importantíssimo. Entretanto, é necessário muita cautela ao se olhar os números: embora o período 2015-2018 tenha efetivamente observado uma queda na quantidade de mortes violentas, a baixa é recentíssima.

Em 2017, ocorreu o maior número de assassinatos jamais registrado: foram mais de 59 mil. A tendência de queda iniciada em 2018, e que se observa ainda durante o primeiro semestre de 2019, ainda é muito prematura para que se possa apontar as razões. Homicídios são um fenômeno social complexo e multifatorial. Embora o atual governo tenha se vangloriado da recente redução no número de mortes violentas², o fato é que a tendência de queda é observada desde o início de 2018 e pesquisadores têm apontado outros fatores como responsáveis pelo decréscimo no número de mortes, em grande parte vinculados às dinâmicas da disputa entre facções criminosas pelo domínio do sistema prisional³.

A crise penitenciária também foi uma das características mais marcantes da segurança pública durante o período 2015/2018. Assim como em 2017, uma rebelião eclodiu no Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia logo nas primeiras horas de 2018⁴. A ela se seguiram motins em presídios do Rio de Janeiro, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte, Tocantins e São Paulo⁵, estado que havia passado um longo período sem observar distúrbios desta natureza. Entre 2016 e o primeiro semestre de 2019, foram 280 mortos dentro de penitenciárias⁶, indicando o absoluto descontrole do Estado sobre a imensa população prisional brasileira. Segundo dados do Infopen/2016⁷, são 689.510 presos, formando a terceira maior população prisional do mundo (atrás dos Estados Unidos e da China), tendo apresentado crescimento de 294% no período de 2000 a 2016. O déficit no sistema é superior a 322 mil vagas e um recente relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União⁸ projeta que, para o período de 2020-2037, seria necessária a construção de 386.264 novas vagas em presídios, a um custo de R\$ 19,42 bilhões apenas para obras de engenharia. Para o custeio do sistema, seriam necessários outros R\$ 4,3 bilhões anuais.

Resta claro que a situação tornou-se inviável e que o sistema prisional talvez seja hoje o maior desafio para alcançarmos uma situação desejável no campo da segurança pública. As penitenciárias brasileiras se tornaram uma fonte inesgotável de violência, a um custo financeiro altíssimo, de onde o crime se organiza e comanda a violência nas ruas. Há muitas razões para se supor que insistir neste caminho nos afastará de qualquer progresso. Entretanto, o que ficou patente ao longo destes quatro anos pesquisando a produção legislativa do Congresso Nacional é que os(as) parlamentares tratam a questão da segurança pública a partir de sua esfera eminentemente penal: em geral, o que se busca nas iniciativas legislativas é a criminalização de novas condutas e o aumento de penas para crimes já previstos.

1. G1. Monitor da Violência. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2YLYjwT>.

2. Messias Bolsonaro, Jair (@jairbolsonaro). "GRANDE NOTÍCIA: levantamento do Monitor da Violência (G1) indica que número de mortes violentas caiu 22% nos primeiros 5 meses deste ano, levando-se em conta o mesmo período do ano passado. Não há dúvidas de que estamos no caminho certo!". 13 de julho de 2019, 17:05 pm. Tweet. Disponível em: <http://bit.ly/2MM9uPC>.

3. Felipe Betim. El País. Acordo entre facções rivais, a chave da queda global de mortes violentas no país: Governo Bolsonaro comemora a diminuição de 22% nos assassinatos nos cinco primeiros meses do ano. Especialistas apontam, no entanto, que a oscilação tem mais relação com a dinâmica do crime. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2YwkJT7>.

4. TERRA. GO: rebelião em presídio termina com 9 mortos e 99 foragidos. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2Y0w8ZX>.

5. TERRA. Detentos fizeram rebeliões em penitenciárias de todo o país. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2MN3KVy>.

6. PAGNAN, Rogério. Disputas por rotas de cocaína levaram a 280 mortes em presídios em três anos: Lógica da dominação é simples: quem manda nas cadeias brasileiras comanda o crime fora delas. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2YxhWZZ>.

7. DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Atualização - Junho de 2016. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2M76RrQ>.

8. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Integrada. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2kEEvsZ>.

Ao se tornar titular do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Sérgio Moro teve como uma de suas primeiras iniciativas o envio de um projeto “anticrime” ao Congresso Nacional⁹, cuja maior parte das propostas associadas envolvem o endurecimento penal e, conseqüentemente, o aumento da população carcerária. Temos demandado, há tempos, que as medidas legislativas que acarretam o encarceramento sejam precedidas de análises quanto à projeção de aumento na população carcerária e também indiquem as fontes de recursos financeiros destinados ao custeio deste incremento. Num momento em que o país passa por uma das mais graves crises fiscais de sua história e considerando que as alterações legislativas empreendidas em Brasília, no campo prisional, produzem seus efeitos sobre os Estados da Federação, responsáveis pela gestão das polícias e dos presídios, é fundamental que se consolide no Parlamento o conceito de responsabilidade político-crimal, que inclusive conta com uma proposta legislativa que busca regulamentar o tema¹⁰.

O ano de 2018 também trouxe uma singularidade à gestão da segurança pública, que foi a criação de um Ministério específico para a área. A Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018, criou o Ministério da Segurança Pública no âmbito do Poder Executivo Federal e criou uma centralidade gerencial inédita na história recente. Ainda que de curta duração (o Ministério foi extinto pelo governo de Jair Bolsonaro), a condução federal de esforços na área da segurança pública, a cargo do ex-Ministro Raul Jungmann, trouxe avanços importantes.

Por exemplo, a Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018 criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) que, embora tenha apresentado apenas suas linhas gerais, inovou ao instituir no ordenamento jurídico brasileiro um desenho organizacional que prevê um esforço de integração e colaboração entre agências e forças de segurança pública, além de criar instâncias de gestão política que integravam autoridades e servidores públicos, pesquisadores e representantes da sociedade civil organizada.

Já o decreto nº 9.489/2018 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, regulamentou o SUSP e criou o Conselho Nacional de Segurança Pública. Estas medidas representaram um dos maiores avanços recentes para o estabelecimento de uma política de longo prazo no campo da segurança pública, mas que infelizmente foram descontinuadas em 2019. Outro avanço importante foi a aprovação da Lei nº 13.756/2018, em dezembro do último ano, que criou uma fonte de financiamento às políticas de segurança pública via loterias federais e também vedou o contingenciamento do Fundo Nacional de Segurança Pública.

De todo modo, o que ainda se observa é um investimento tímido por parte da União ao se comparar com outras despesas federais. Conforme tabelas abaixo¹¹, o valor de R\$ 9,29 bilhões ainda é consideravelmente menor que os gastos do Governo Federal com a Saúde, Educação ou Assistência Social.

Ao se analisar a série histórica de execução orçamentária dos últimos 5 anos, percebe-se que os valores gastos na Função Orçamentária Segurança Pública do Orçamento Federal manteve as despesas no mesmo patamar.

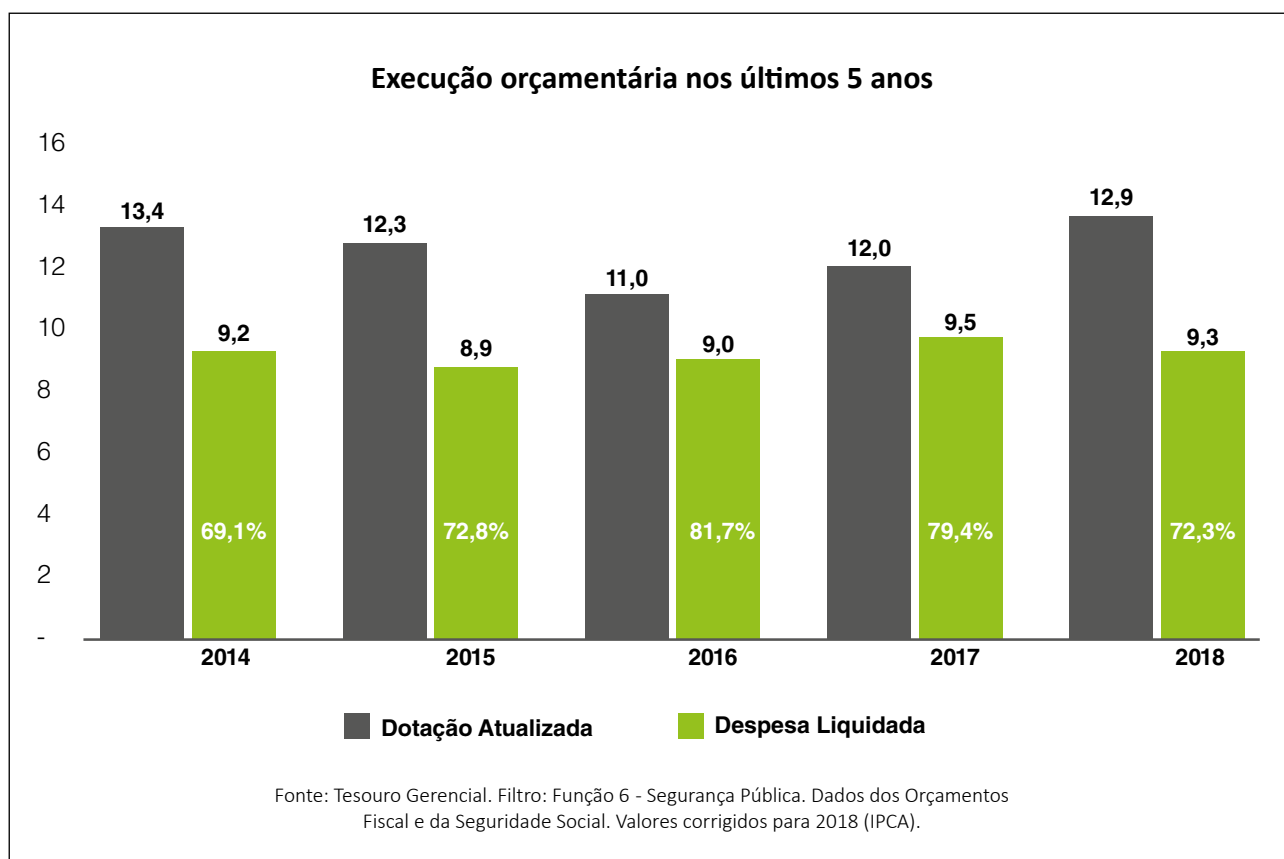
Empenho e Pagamento da Despesa por Função - 2017 e 2018¹

Função de Governo	R\$ milhões								
	Despesa Empenhada 2017	Despesa Emp./ Dotação 2017	Despesa Paga 2017	Desp. Paga/ Desp. Empenhada 2017	Despesas Empenhada 2018	Despesa Emp./ Dotação 2018	Despesas Liquidadas 2018	Despesas Pagas 2018	Despesa Paga/ Despesa Emp. 2018
Encargos Especiais	1.310.385,6	63%	1.291.486,9	99%	1.430.319,2	66%	1.411.570,6	1.411.401,1	99%
Previdência Social	655.771,9	101%	637.415,8	97%	684.255,2	100%	682.600,7	642.886,4	94%
Saúde	117.602,5	100%	102.713,8	87%	120.871,7	99%	109.548,3	108.179,2	89%
Educação	111.405,5	99%	101.815,7	91%	112.189,7	98%	99.448,6	95.589,5	85%
Assistência Social	84.718,2	102%	83.092,4	98%	88.678,8	100%	87.994,0	85.896,6	97%
Trabalho	71.493,6	96%	69.304,6	97%	72.391,8	97%	70.873,9	70.289,2	97%
Defesa Nacional	68.701,0	98%	63.164,6	92%	76.872,1	100%	71.523,5	67.417,6	88%
Judiciária	34.522,4	99%	33.311,7	96%	35.879,5	94%	35.087,1	35.055,6	98%
Administração	27.445,9	98%	25.417,4	93%	31.144,7	94%	28.622,5	27.146,9	87%
Agricultura	23.226,4	63%	15.309,4	66%	22.828,5	87%	16.240,0	15.860,2	69%
Transporte	15.307,4	71%	10.913,1	71%	15.155,2	96%	11.627,9	11.459,3	76%
Segurança Pública	10.860,9	122%	9.133,2	84%	12.451,6	97%	9.292,9	8.820,1	71%

9. PLs nº 10.372/2018, 10.373/2018 e 882/2019 na Câmara dos Deputados e PLs nº 1.864/2019, 1865/2019 e 89/2019 no Senado Federal.

10. Câmara dos Deputados. Projeto condiciona aumento de penas a análise de impacto social e orçamentário. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2TodSFP>.

11. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2NAYuVG>.



O último ano também foi marcado pela decretação de uma intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, limitada à área da segurança pública. O Decreto nº 9.288 de fevereiro de 2018 conferiu ao interventor federal os poderes de Governador de Estado para a gestão da segurança pública fluminense. A intervenção durou 10 meses ao total, ao custo de R\$ 1,2 bilhões¹² e, se por um lado apresentou uma redução nos crimes contra o patrimônio, trouxe um crescimento de 38% no número de pessoas mortas em operações policiais, o que anulou uma diminuição de 6% no número de homicídios comparado ao mesmo período de 2017, fazendo o número total de mortes violentas em 2018 ser superior em 2% em relação ao ano anterior¹³. O período da intervenção também foi caracterizado por graves denúncias de torturas cometidas por militares contra a população¹⁴ e também por um grave crime político, o assassinato da vereadora Marielle Franco¹⁵.

Na noite de 14 de março de 2018, a vereadora Marielle Franco havia acabado de deixar um debate no centro do Rio de Janeiro. Ela se dirigia para casa quando sofreu um atentado que tirou sua vida e também a do motorista Anderson Gomes. O crime comoveu o país, iniciando uma grande mobilização para que o atentado fosse esclarecido e seus perpetradores fossem apresentados à justiça. Rapidamente passou-se a suspeitar de crime político e do envolvimento de milícias no ataque.

Estes grupos criminosos se tornaram um dos mais importantes desafios para a segurança pública no país. Além de acharem comunidades inteiras e estarem envolvidas com atividades criminosas das mais variadas, as milícias passaram a atuar também na política eleitoral, com diversas denúncias de ligações com políticos eleitos¹⁶. Ao longo de meses, a investigação sofreu reviravoltas, incluindo uma investigação da Polícia Federal para averiguar uma possível tentativa de impedir a elucidação do crime com a participação de testemunhas falsas¹⁷. O caso levou à criação de uma Comissão Externa na Câmara dos Deputados para acompanhar as investigações do atentado¹⁸ e, após quase um ano desde o crime,

12. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2NAYuVG>.

13. JORNAL ESTADO DE MINAS. Intervenção federal na segurança do Rio termina com balanço mitigado. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2Tclxqz>.

14. Rafael Soares. Época. De Mãos Atadas: Relatos De Tortura Na Intervenção Do Rio: Depoimentos sobre agressões e ameaças em quartel do Exército mostram a gravidade da crise de segurança pública no Rio, há oito meses sob intervenção. 2018. Disponível em: <https://glo.bo/33gdUnw>.

15. Para mais informações sobre a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, visite: <http://bit.ly/ObservatórioDaIntervenção>.

16. Allan De Abreu. Piauí. A METÁSTASE: O assassinato de Marielle Franco e o avanço das milícias no Rio. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2YxbqIP>.

17. G1. Investigação da morte de Marielle teve troca de delegados e testemunha que mentiu; PF apurou atuação da Polícia Civil: Apuração durou quase um ano e resultou na prisão de acusados de matar ex-vereadora. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2YRjqcE>.

18. Câmara Dos Deputados. Comissão Externa destinada a acompanhar, no Rio de Janeiro, as investigações referentes aos assassinatos da Vereadora Marielle Franco e do Sr. Anderson Pedro Gomes. Ato de Criação. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2OLuPLt>.

foram presos dois suspeitos de serem os executores dos assassinatos de Marielle e Anderson¹⁹: Ronnie Lessa e Élcio Vieira de Queiroz, ex-policiais militares suspeitos de envolvimento com milicianos e contraventores²⁰. Neste crime de ampla repercussão nacional e internacional, ainda resta que sejam identificados os mandantes. O caso demonstrou a amplitude do envolvimento das milícias com a política fluminense, constituindo uma ameaça à democracia e às instituições²¹.

No segundo semestre de 2018, as eleições consolidaram uma polarização sem paralelo na recente história democrática nacional, em que o candidato à Presidência da República que se consagrou vencedor sofreu um atentado durante um ato de campanha em Juiz de Fora. Em uma eleição marcada por acusações de manipulação a partir da disseminação generalizada de notícias falsas²², a segurança pública foi tema de destaque durante todo o processo. Consolidando e ampliando uma tendência de crescimento já identificada nas edições anteriores desta pesquisa, foram registrados 1.335 candidatos no Tribunal Superior Eleitoral com origem profissional nas polícias ou Forças Armadas²³. Se na eleição de 2014 foram 19 deputados federais eleitos com esta origem profissional, em 2018 foram eleitos 73 policiais e militares das FFAA para cumprirem um mandato na Câmara dos Deputados, em sua grande maioria filiados ao partido do Presidente eleito, o PSL (58,9%)²⁴. No Senado Federal, onde na última legislatura apenas um senador tinha como profissão de origem as carreiras policiais²⁵, são quatro os parlamentares com esta origem profissional e ainda um ex-militar das Forças Armadas. Há também o senador Marcos do Val (Cidadania/ES), que embora não seja policial, fez carreira como instrutor de tiro para policiais e tem notória ligação com a indústria nacional de armas²⁶.

Como temos visto, esta tendência de aumento na representação de policiais impacta a produção legislativa e denota a centralidade da segurança pública entre as principais preocupações dos eleitores.

Agora, vejamos as características da produção legislativa no campo da segurança pública e da justiça criminal ao longo do último ano da 55ª Legislatura.

19. Felipe Freire. G1. Caso Marielle e Anderson: PM reformado e ex-PM são presos suspeitos do crime: Força-tarefa afirma que o policial reformado Ronnie Lessa atirou contra a vereadora e que o ex-militar Élcio Vieira de Queiroz dirigia o carro que perseguiu Marielle. Crimes completam um ano nesta quinta-feira (14). 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2GVew8F>.

20. Rafael Soares e Vera Araújo. O Globo. Polícia investiga elo entre PM preso por morte de Marielle com milícia que atua na Gardênia Azul: Ligação de PM com paramilitares será alvo da próxima fase da investigação. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2KrEWzy>.

21. Gil Alessi. El País. Mais vivo do que nunca, tentáculo político da milícia mira as próximas eleições: Grupos paramilitares mudam estratégia eleitoral e tornaram quase impossível o combate à sua atuação política. Autoridades dão como certa a participação de seus candidatos. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2KkcNeV>.

22. Jonas Valente. Agência Brasil - Ebc. Fake news sobre candidatos inundam redes sociais em período eleitoral. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2YxrNPt>.

23. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>.

24. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>.

25. Hélio José, policial federal, era suplente de Pedro Taques e tornou-se senador quando o titular da chapa foi eleito Governador do Mato Grosso.

26. Eduardo Bresciani. O Globo. Relator do decreto das armas no Senado organizou prêmio patrocinado por empresas do ramo: Marcos do Val nega conflito de interesses. Vencedores do prêmio 'Heróis Reais' visitaram fábrica da Taurus. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2TdbTDY>.

METODOLOGIA

A metodologia aplicada para realizar a presente análise permanece a mesma das edições anteriores. As palavras-chave utilizadas para realizar a busca foram: “segurança”; “polícia”; “armas”; “penal”; “criminal”; “crime”; “explosivos”; “penitenciária”; “violência”; “drogas”; “homicídios”, “vítima”, “desarmamento”, “infracional”, “prisão”, “detento” e “presídio”, inseridas no campo “qualquer uma destas palavras/assunto” da ferramenta de busca avançada no website da Câmara dos Deputados. A busca foi limitada para Projetos de Lei (PLs) e as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas em 2018. Para se obter a totalidade de PLs e PECs apresentados na Câmara em 2018, utilizou-se o campo “identificação – data de apresentação”, inserindo como data inicial “01/01/2018” e como data final “31/12/2018”. Para a busca das leis sancionadas ao longo do ano, utilizou-se a seção “atividade legislativa” na página principal e depois a aba “legislação”. Para a análise dos projetos apreciados pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO), utilizamos o relatório de atividades disponibilizado no site da Comissão.²⁷

No Senado Federal também concentramos as buscas para os Projetos de Lei do Senado (PLS) e PECs propostas originalmente nesta casa legislativa. Foram selecionadas as categorias “Direito Penal e Processual Penal”; “Segurança Pública”; “Família, proteção a crianças, adolescentes, mulheres e idosos”; “militares dos Estados, DF e Territórios”; e “Direitos humanos e minorias”.

Para esta edição, apresentamos uma mudança metodológica para a classificação dos projetos. Como 2018 representou o ano que encerrou a legislatura do quadriênio 2015-2019, e considerando que todos os projetos são arquivados ao final de cada legislatura, diversos projetos apresentados em 2018 foram arquivados no mesmo ano. Dessa maneira, passamos a considerar, na classificação dos projetos, também os arquivados. Não foram classificados os projetos retirados ou devolvidos ao autor, os que tiveram origem no Senado Federal e aqueles que se transformaram em norma jurídica, ou seja, aqueles que tiveram sua tramitação interrompida ao longo de 2018.

A classificação das propostas legislativas segue a terminologia já estabelecida nas versões anteriores desta análise: **(I) polícia**, para projetos que tratam tanto da carreira policial quanto os que regulam suas atividades, e também buscam reformar o modelo de atuação das polícias; **(II) aumento de pena**, para projetos que buscam majorar penas para crimes já tipificados; **(III) processo penal**, que agrupa projetos que tratam do rito da persecução criminal; **(IV) criminalização de condutas**, para projetos de lei que propõem criar novos crimes; **(V) políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança pública**, que organiza projetos que alteram mais substancialmente a legislação penal, assim como aqueles que abordam normas de finanças públicas voltadas aos investimentos em segurança além de propostas que tratam da gestão de programas e ações na área; **(VI) política de drogas**, sobre propostas referentes à implantação e financiamento de políticas de prevenção, proibição ou permissão do uso de drogas, além do atendimento a dependentes químicos; **(VII) política de armas**, em que constam projetos que dizem respeito ao uso de armas de fogo e de armas menos letais e das condições necessárias para a posse e porte de armas; **(VIII) vítimas**, para os projetos que tratam sobre as vítimas da violência; **(IX) segurança privada, vigilância eletrônica e videomonitoramento**, projetos a respeito da atuação das empresas de segurança privada e também sobre novas tecnologias de vigilância; **(X) execução penal**, que agrupa projetos que tratam de direitos dos presos, do sistema prisional e seus egressos, mas também englobam propostas que tratam do cumprimento de medidas socioeducativas para crianças e adolescentes; e **(XI) outros**, para englobar os temas que não dispunham de ocorrências significativas a ponto de serem apresentados em categorias específicas, ainda que tratem de assuntos relevantes.

27. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Relatório de Atividades. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2M7e7UC>.

PROJETOS DE LEI APRESENTADOS EM 2018 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 2018, a Câmara dos Deputados observou uma significativa queda no número de projetos apresentados em relação ao ano anterior. Foram protocolados na Câmara 1.816 projetos de lei, número 32,2% inferior ao observado em 2017 (2.678 projetos apresentados). O período eleitoral impactou os trabalhos na Câmara, sendo que 57% dos projetos apresentados em 2018 se concentrou no 1º semestre do ano (foram 1.036 projetos de lei), antes do início da campanha eleitoral eleitoral. Situação semelhante aconteceu em 2014, quando a produção legislativa foi menor se comparada ao ano anterior (redução de 38,4% no total de projetos apresentados) e concentrou 55% da apresentação de projetos somente no 1º semestre.

Selecionados conforme a metodologia apresentada acima, identificamos 335 projetos que tratavam de temas de segurança pública ou justiça criminal, o que representa 18,4% do total de projetos apresentados. Comparada a 2017, esta proporção diminuiu um pouco (que era de 23,4% - a maior proporção da legislatura), mas se mantém próxima das observadas nos anos anteriores (na casa dos 17%), o que passa a indicar, como já apontado na edição anterior deste estudo, uma linearidade na proporção dos projetos que tratam de segurança pública dentro o total de projetos apresentados a cada ano. Assim, foram classificados 305 PLs que se dividem da seguinte forma:



A 55ª Legislatura foi pautada pela dimensão punitiva como solução proposta ao problema da violência, sendo que os projetos que buscam o endurecimento penal corresponderam a 35,4% do total. Considerando também a soma dos projetos de lei referentes ao processo e à execução penal, praticamente 60% têm como objetivo manter o sistema penitenciário como a solução preponderante para o problema da violência no Brasil. Os massacres e a disseminação das facções criminosas que listamos ao longo desses anos colocam em cheque o modelo, isto para não mencionar a imensa pressão fiscal que nosso sistema de justiça criminal exerce sobre o Estado. Os números projetados pelo TCU, mencionados acima, demonstram este ponto de forma inequívoca.

Projetos de lei que promovem iniciativas mais estruturantes para a consolidação de uma política nacional de segurança pública, orientada à gestão e ao financiamento das ações governamentais se mantiveram, ao longo de toda a Legislatura, num patamar baixo se comparado aos outros temas. Foram apenas nove propostas listadas como “políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança pública” apresentadas ao longo de 2018, o que corresponde a 3% do total de projetos de segurança pública e justiça criminal. Destes projetos, três trataram do financiamento de ações de segurança pública ou do sistema penitenciário e outros dois (PLs nº 10.026/2018 e 10.727/2018) abordaram a questão da elucidação de crimes no Brasil, especialmente quanto às mortes violentas e o funcionamento do sistema de justiça criminal a elas associado, no caso do PL nº 10.026/2018, do deputado federal Ivan Valente (PSOL/SP).

Este projeto toma como ponto de partida a pesquisa *Onde Mora a Impunidade*²⁸, produzida pelo Instituto Sou da Paz em 2017, e busca consolidar ações de transparência ativa das informações relacionadas à investigação, instrução e julgamento penal para a consolidação de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. Edição mais recente desta pesquisa²⁹ mostra que - além da ausência de dados e informações para a maioria dos estados (apenas 12 estados forneceram informações consistentes) - em média, 42% dos homicídios cometidos em 2016 tiveram seus autores denunciados à justiça, sendo o pior índice apresentado no estado do Pará (apenas 10,3% dos homicídios ocorridos em 2016). Sem que seja conhecido o nível de esclarecimento de homicídios para todos os estados da Federação, o estabelecimento de metas para a melhoria do funcionamento de todo o sistema de persecução criminal resta impossível. Para aqueles estados em que foi possível aferir um indicador, pode-se estabelecer estudos que permitam identificar os gargalos no processo de esclarecimento dos crimes contra a vida e, a partir disto, buscar incrementos de eficiência no processo de persecução criminal e assim responsabilizar e trazer à justiça os autores do mais grave crime previsto em nosso ordenamento jurídico. Mais do que aumentar penas ou criminalizar novas condutas, é fundamental que passemos a olhar para o funcionamento do sistema de justiça com o objetivo de aumentar a eficiência e os resultados da atividade policial e racionalizar o uso do sistema prisional para focar na punição daqueles que cometeram crimes violentos, em detrimento do encarceramento de jovens, em sua maioria negros, muitas vezes primários ou envolvidos em crimes sem a prática de violência.

Outro projeto de destaque apresentado no ano passado foi o PL nº 10.372/2018, criado a partir dos trabalhos de uma Comissão de Juristas instalada pela Presidência da Câmara em outubro de 2017³⁰ e presidida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes. Em maio do ano passado, o texto final foi entregue aos presidentes de ambas as casas do Congresso Nacional pelo coordenador do grupo³¹. Entre as principais mudanças propostas estão o aumento da pena máxima de privação de liberdade no Brasil de 30 para 40 anos, o aumento do período máximo de cumprimento de pena em Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), de 365 dias para dois anos, podendo ser renovado pelo mesmo período. Também prevê a federalização da investigação de milícias, além de tratar de fontes de financiamento do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Atualmente, o projeto é analisado conjuntamente ao projeto dito “anticrime”, apresentado pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro à Câmara (PL nº 882/2019), por um grupo de trabalho criado por Rodrigo Maia³² para analisar mudanças na legislação penal e de processo penal.

Apesar de apresentado com o objetivo de racionalizar o sistema prisional, focando na privação de liberdade dos criminosos mais perigosos, a análise do conjunto de propostas sugeridas nos PLs nº 10.372/2018 e 882/2019 identifica a manutenção do debate sobre segurança pública em sua esfera penalista, com a provável consequência de aumento da população prisional, caso aprovados³³, sem que projeções do nível de aprisionamento decorrentes da aprovação das propostas tenham sido apresentadas, e sem que se tenha estimado os custos financeiros decorrentes do maior encarceramento, como se deveria perseguir caso se observasse o conceito de responsabilidade político-criminal, já tratado aqui.

28. Instituto Sou da Paz. *Onde Mora a Impunidade: Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios*. São Paulo. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/ja8yKm>.

29. Instituto Sou da Paz. *Onde Mora a Impunidade: Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios*. São Paulo. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/20ITJLP>.

30. Câmara dos Deputados. *Câmara instala comissão de juristas para rever penas contra o crime organizado*. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2YYbQS1>.

31. Id.28

32. Presidência da Câmara dos Deputados. *Grupo de Trabalho destino a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos Projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018 e n. 882, de 2019*. Ato do Presidente. Disponível em: <http://bit.ly/2KvXxe2>.

33. Câmara dos Deputados. *Especialistas criticam caráter punitivo de pacote anticrime: Assunto foi debatido em reunião do grupo de trabalho que analisa propostas apresentadas por Sérgio Moro e por comissão de juristas liderada por Alexandre de Moraes*. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2YVssFW>.

O projeto de Moraes foi criticado por não apresentar uma unidade conceitual na alteração dos dispositivos legais de direito penal e processual penal, além das críticas ao risco de seletividade nos acordos penais de não-persecução criminal e o incentivo à figura do “cidadão colaborador” na investigação de práticas criminosas³⁴. As previsões de maior rigidez na progressão de regime e nas condições para livramento condicional também geram críticas quanto à pressão demográfica e gerencial que a proposta criaria sobre o já caótico sistema prisional brasileiro.

Como também temos identificado nas edições anteriores desta análise, as propostas que tratam das forças e atividades policiais apresentam uma relevante prevalência corporativa. Metade dos 16 projetos que tratam do tema buscam criar ou ampliar benefícios aos integrantes de determinada corporação policial, em detrimento de projetos que busquem a integração e colaboração entre agências de segurança pública. Quanto aos projetos que tratam de armas, também observamos a tendência já identificada de que a maior parte das propostas buscam a flexibilização da política nacional de controle de armas de fogo. Dos 18 PLs que tratam do tema, a imensa maioria (77,8%) busca ampliar o acesso a armas de fogo pela população.

Também é preocupante notar uma tendência identificada em 2018: cinco projetos focados no processo penal têm como objetivo ampliar o conceito de excludente de ilicitude previsto no art. 23 do Código Penal. Em geral, buscam atribuir a excludente de ilicitude aos membros das forças de segurança que executem indivíduos em situações de confronto ou quando suspeitos estejam portando ostensivamente armas de fogo. Projetos como estes se apoiam no conceito de “lei de abate”, que tem sido ostensivamente invocado para caracterizar tais propostas³⁵. O governador eleito do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC) utilizou a expressão ao anunciar que autorizaria o uso de atiradores de elite para “abater” criminosos³⁶. Nos primeiros meses de 2018, seis pessoas morreram na região de Manguinhos, Rio de Janeiro, ao serem atingidos por projéteis que suspeita-se serem disparados de uma torre pertencente à polícia³⁷.

34. Raquel Alves E Valentina Trevor. Jota. Encabeçada por Moraes, proposta contra crime organizado divide especialistas: Anteprojeto, elaborado por comissão liderada por ministro, enfrentará dificuldades para ser aprovado em ano eleitoral. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2GSHw0S>.

35. Senado Federal. E-Cidadania. Lei do Abate - Concede a autorização para agentes do Estado abaterem marginais armados: Visa conceder respaldo jurídico para agentes do Estado abaterem elementos portando armamento não autorizado e que estejam oferecendo risco ao cidadão e aos agentes do Estado. A finalidade é reduzir a vantagem bélica da criminalidade frente aos agentes estatais. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2KxnDNQ>.

36. PORTAL IG. Witzel vai autorizar atiradores de elite a ‘abater’ criminosos com fuzis no Rio: Governador eleito quer se encontrar com Bolsonaro e garantir a permanência das Forças Armadas no Rio de Janeiro até outubro de 2019. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2KmUDcL>.

37. Felipe Betim. El País. Uma favela do Rio apavorada após a morte de seis pessoas por tiros certos que vêm do céu: Relatos coincidem que disparos partem desde 2018 de uma torre policial a 250 metros da comunidade Manguinhos, aponta relatório da Defensoria Pública que apresenta as denúncias de moradores. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2OLLsXB>.

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO APRESENTADAS EM 2018 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O número de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas na Câmara dos Deputados em 2018 foi significativamente mais baixo do que nos anos anteriores. Foram 57 PECs apresentadas ao longo do ano, número 41% inferior à quantidade verificada em 2017. No campo da segurança pública, a redução também é significativa: apenas oito propostas tratam do tema, uma redução em mais de três vezes da quantidade de PECs sobre segurança pública apresentadas no ano anterior.

O tema predominante foi a alteração da Constituição Federal para prever o cumprimento de pena após decisão em 2ª instância recursal. A questão vem sendo debatida pelo STF desde 2009, que alterou seu posicionamento ao longo dos anos. As decisões mais recentes, de 2016 e 2018, admitem a prisão após condenação em segundo grau de jurisdição³⁸. Mas o tema voltou à pauta a partir de três Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) que devem ser julgadas até o final do ano pelo plenário do STF. O assunto gera grande repercussão política porque a mudança de posicionamento do Tribunal poderia conceder a liberdade ao ex-Presidente Lula, condenado já em 2ª instância pelo caso do *triplex* do Guarujá³⁹. Na tabela abaixo, apresentamos as PECs que tratam de segurança pública e justiça criminal protocoladas na Câmara dos Deputados em 2018:

Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Categoria
PEC 410/2018	Altera o inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal para prever que ninguém será considerado culpado até a confirmação de sentença penal condenatória em grau de recurso.	Alex Manente	SP	PPS	27/03/2018	Processo Penal/ 2ª Instância
PEC 409/2018	Altera o inciso LVII do artigo 5º da Constituição da República, dispondo sobre o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.	Onyx Lorenzoni	RS	DEM	27/03/2018	Processo Penal/ 2ª Instância
PEC 411/2018	Altera o inciso LVII do artigo 5º da Constituição da República, dispondo sobre o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.	Onyx Lorenzoni	RS	DEM	03/04/2018	Processo Penal/ 2ª Instância
PEC 412/2018	Altera a redação do inciso IX do artigo 109 da Constituição Federal, para atribuir à Justiça Federal a competência para processar e julgar os crimes praticados a fim de obter a posse ou propriedade de aeronaves.	Jovair Arantes	GO	PTB	18/04/2018	Processo Penal
PEC 414/2018	Dá nova redação ao art. 144 da Constituição Federal. Confere à Polícia Federal a competência de apurar crimes praticados contra as instituições financeiras em que a União tenha participação no capital social, segurança pública.	Alberto Fraga	DF	DEM	26/04/2018	Atividade policial

38. Chico Marés e Clara Becker. Folha de São Paulo. Agência Lupa. Prisão após 2ª instância: quais ministros do STF mudaram de opinião – e de voto?. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2Z15jrE>.

39. Leonardo Lellis. Veja. Prisão em segunda instância volta à pauta do STF no 2º semestre: Após pedir adiamento, OAB solicitou que tema seja incluído para julgamento pelo plenário da Corte. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2TkfBMg>.

PEC 416/2018	Acresce inciso ao artigo 144 e revoga o §8º do mesmo artigo da Constituição Federal, para inserir as guardas municipais no rol dos órgãos de segurança pública.	Alexandre Leite	SP	DEM	09/05/2018	Atividade policial
PEC 417/2018	Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49 da Constituição Federal.	José Nunes	BA	PSD	09/05/2018	Julgamento de crime de responsabilidade cometido por autoridades
PEC 453/2018	Fica incluído parágrafo único ao art. 15 da constituição federal com o intuito de manter direitos políticos de pessoas que estiverem cumprindo penas restritivas de direitos.	Clarissa Garotinho	RJ	PROS	12/12/2018	Preservação de direitos políticos no cumprimento de penas restritivas de direito

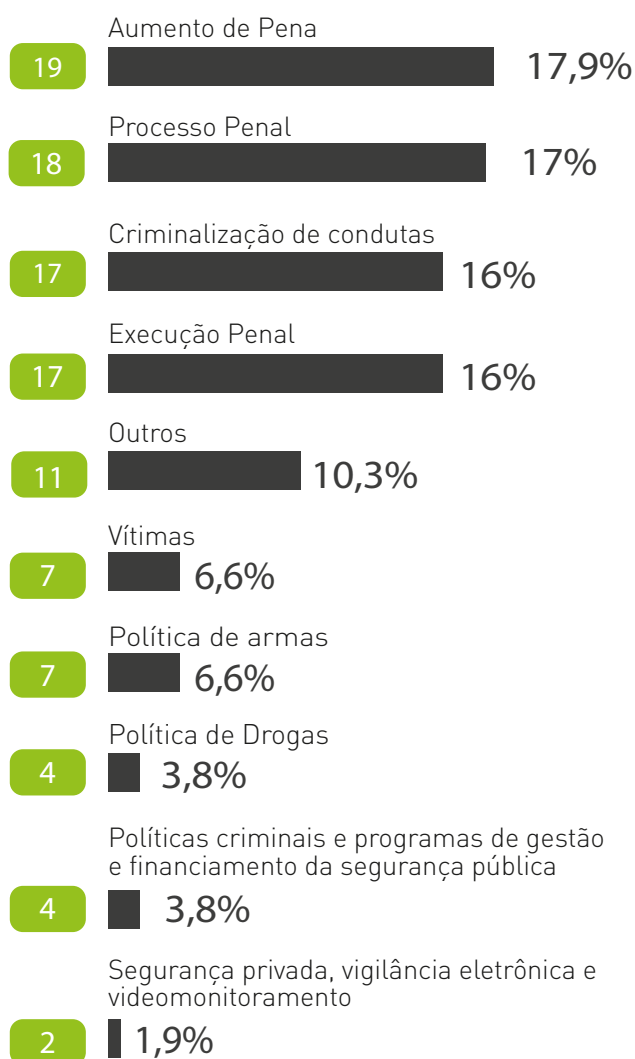
PROJETOS DE LEI E PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO APRESENTADOS EM 2018 NO SENADO FEDERAL

Projetos de Lei

O Senado Federal tem uma participação menor na apresentação de proposições devido as suas características constitucionais, inclusive contando com número significativamente inferior de parlamentares. Assim, é conhecido como a “Casa Revisora”. Comparativamente à Câmara dos Deputados, não observamos no ano passado uma queda na produção legislativa. A explicação pode ser a renovação parcial, a cada pleito, do Senado Federal. Nas eleições de 2018, foram eleitos 2/3 do total de senadores.

No último ano, foram apresentados 547 Projetos de Lei do Senado (PLS), número um pouco superior ao apresentado em 2017. Destes, 19,3% (106) são projetos que tratam do tema da segurança pública e justiça criminal, proporção um pouco superior ao observado nos anos anteriores mas ainda dentro do mesmo patamar.

As propostas legislativas de segurança pública originárias no Senado em 2018 foram classificadas como segue:



● N° de Matérias

Conforme a tendência identificada em ambas as casas legislativas do Congresso Nacional durante 55ª Legislatura, as propostas legislativas prevalentes no campo da segurança pública dizem respeito ao endurecimento penal, com 17,9% de todos os projetos voltados ao aumento de penas de crimes já previstos e outros 16% com vistas à criminalização de condutas ainda não tipificadas. Quanto às propostas legislativas que tratam do processo penal, identificamos uma proporção de 17%, semelhante à de 2017 (14,5%), mas inferior à média de 29% observada nos dois anos iniciais da legislatura.

Quanto às propostas, destacamos pelo assombro o PLS nº 434/2018, de autoria do senador Roberto Requião (MDB/PR). Traz como ementa e explicação: “Esta Lei, ridendo castigat mores, denominada Lei Ônix Lorenzoni, acrescenta dispositivo do perdão judicial à Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, que define organização criminosa e dá outras providências. Dispõe que, a critério do juiz, poderá ser concedido perdão judicial em caso de crimes eleitorais, contra a administração pública ou contra o sistema financeiro nacional, desde que o réu atenda às seguintes condições: I – demonstre arrependimento; II – confesse a prática do crime; e III – apresente pedido público de perdão e de dispensa da pena”.

Em sua justificativa, diz o senador:

“Desde 2014, o juiz Sérgio Moro vem pregando sobre suas opiniões relativas ao elevado potencial ofensivo do crime de caixa 2. O direito e as pessoas, todavia, são relativos. O país assistiu atônito, na data de 05/11/2018, ao juiz Sérgio Moro realizar mais uma de suas inovadoras interpretações extensivas e heterodoxas do direito, ao defender o Deputado Ônix Lorenzoni do crime de caixa 2. Para o festejado magistrado, seu futuro colega de ministério, ainda que réu confesso do crime de caixa 2, não cometeu um crime tão ofensivo assim, ao ponto de merecer qualquer punição.”

Fazendo troça, pois rindo moralizam-se os costumes, como fez questão de anotar na ementa, o senador acredita que para se manter o princípio da igualdade de todos perante a lei, o perdão inferido por Moro ao seu futuro colega de Ministério não pode ser restrito apenas a Lorenzoni, mas sim aplicado com a impessoalidade que determina o texto constitucional.

“Portanto, com o presente projeto, pretendo dar isonomia com Ônix Lorenzoni a todos aqueles que cometem crime eleitoral ou contra a administração pública ou contra o sistema financeiro nacional, concedendo, a alguns, o direito ao perdão, a critério do juiz. Outros, não precisarão passar pelo critério de qualquer juiz para receber ou o perdão ou a pena: para esses, os amici regis, ou amigos do Rei, a não haverá pena: bastará a tinta da pena do rei.”

Convém lembrar, para a melhor compreensão do caso, que Onyx Lorenzoni admitiu ter recebido recursos não declarados para campanhas eleitorais, mas seu futuro colega de ministério, o Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro, antes um rígido crítico da prática, amenizou o caso: “admitiu os seus erros, pediu desculpas”, disse⁴⁰.

O projeto encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, a espera da designação de um relator, e é um inusitado caso de proposição legislativa cujo principal objetivo é a contestação a falas de adversários políticos.

Mais uma vez, quanto aos sete projetos que buscam alterar a atual política de controle de armas de fogo e munições, a quase totalidade (seis) tem como objetivo a ampliação do acesso a armas de fogo pela população. Quanto aos projetos que tratam de políticas sobre drogas, todos os quatro projetos apresentados em 2018 têm por objetivo a autorização da internação compulsória de dependentes químicos.

Propostas de Emenda à Constituição

Ao longo do ano passado, foram 21 PECs apresentadas no Senado Federal, sendo que sete tratam de temas de segurança pública. Embora tenha sido identificada uma redução significativa no total de emendas à Constituição propostas em 2018 em relação ao ano anterior, quando 52 PECs foram apresentadas, nota-se um expressivo aumento de 75% na quantidade de emendas à Constituição que tratam de segurança pública em relação ao observado em 2017.

Entre as propostas, destacam-se a PEC nº 19/2018, que busca conceder ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a competência para a decretação de indulto penal. O tema foi marcado por controvérsia ao longo de 2018, na medida em que o decreto presidencial de indulto editado por Michel Temer no final do ano anterior (Decreto nº 9.246/2017) foi levado ao STF por contestação da Procuradoria Geral da República, sob acusação de intromissão no Poder Legislativo pelo Presidente da República. Em maio deste ano, o STF resolveu a questão, assentando a determinação constitucional que considera o indulto como ato privativo do presidente da República, o que não fere o princípio da separação de Poderes⁴¹.

40. VEJA. Moro diz ter ‘confiança pessoal’ em Onyx, que admitiu caixa dois: Questionado sobre apuração da PGR contra futuro chefe da Casa Civil, ex-juiz destacou atuação dele para aprovar projeto das Dez Medidas contra a Corrupção. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2ZFvMGg>.

41. Notícias STF. STF declara constitucionalidade de decreto de indulto natalino de 2017. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2TdqkYM>.

Já a PEC nº 03/2018 busca criar uma nova polícia no âmbito da Constituição Federal, orientada às funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, em detrimento da Polícia Federal, que é a atualmente responsável por este tipo de policiamento.

Abaixo, as PECs apresentadas ao longo de 2018 no Senado Federal:

Proposições	Ementa	Autor	Apresentação	Explicação
PEC 3/2018	Altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a Polícia Nacional de Fronteiras	Senador Wilder Morais (PP/GO) e outros	07/02/2018	Cria nova polícia
PEC 7/2018	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá, de Roraima ou de Rondônia, inclusive suas prefeituras, durante os dez primeiros anos da criação dessas unidades federadas, estabelece o parâmetro remuneratório para a Polícia Militar dos ex-Territórios Federais e dá outras providências.	Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP) e outros	16/05/2018	Servidores públicos de ex-Territórios, incluídos os da segurança pública
PEC 8/2018	Altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre material financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.	Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP) e outros	23/05/2018	Competência para legislar sobre a segurança privada e transporte de valores relativas a instituições financeiras
PEC 13/2018	Altera o § 2º e revoga os § 3º, § 4º e § 5º, todos do art. 53 da Constituição Federal para legitimar constitucionalmente a prisão após condenação em segundo grau, acabar com a competência da Câmara e do Senado de deliberar sobre a manutenção ou não de prisão em flagrante de parlamentar, bem como eliminar a competência da Câmara e do Senado sustar o andamento de processos contra parlamentares por crimes ocorridos após a diplomação.	Senador Alvaro Dias (PODE/PR) e outros	11/07/2018	Altera normas para prisão de parlamentares, ficando autorizadas após condenação de segunda instância, em flagrante por crime inafiançável e também prevê hipóteses de prisão provisória e preventiva de parlamentares
PEC 14/2018	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir, dos limites instituídos para as despesas primárias, as despesas das áreas de Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, Assistência Social, Saneamento, Gestão Ambiental e Segurança Pública.	Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP) e outros	05/09/2018	Financiamento da segurança pública
PEC 19/2018	Atribui ao Conselho Nacional de Justiça a Competência para a edição de indulto coletivo.	Senador Otto Alencar (PSD/BA) e outros	05/12/2018	Competência para concessão de indulto coletivo
PEC 21/2018	Altera os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, para permitir que bombeiros e policiais militares possam acumular o cargo militar com outros cargos especificados.	Senador Ivo Cassol (PP/RO) e outros	19/12/2018	Autoriza o acúmulo de cargos por bombeiros e policiais militares

LEIS PROMULGADAS EM 2018

No ano de 2018, foram promulgadas 202 leis, o que representou uma queda de aproximadamente 26% em relação ao ano anterior, mais uma vez corroborando para a hipótese de queda da produção legislativa durante o período eleitoral. No entanto, se no ano passado a proporção de leis que versavam sobre os temas deste estudo era de apenas 6,2% em relação à totalidade das leis aprovadas, em 2018 esse número representou 15,3% do total, um acréscimo relevante.

Das 202 leis sancionadas ano passado, 31 versavam sobre matérias de segurança pública e justiça criminal, em um aumento de mais de 82% em relação às leis sobre o tema sancionadas em 2017, configurando a maior quantidade de leis de segurança pública sancionadas desde o início da Legislatura.

Não foi somente a quantidade de leis que chamou a atenção, mas a sua relevância para a condução de uma política nacional de segurança pública. Entre as principais, destacamos:

- Lei nº 13.604/2018 - que, embora genérica e carente de regulamentação, traz a obrigatoriedade de se apresentar no âmbito do SINESP a taxa de elucidação de crimes, em especial os homicídios;
- Lei nº 13.675/2018 - que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP);
- Lei nº 13.690/2018 - cria o Ministério da Segurança Pública; e
- Lei nº 13.756/2019 - que destina parte do produto da arrecadação das loterias federais ao Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Ministério de Segurança Pública e a intervenção federal na segurança pública no Rio de Janeiro podem ter induzido a uma coordenação política inédita em tempos recentes nos trabalhos do Congresso Nacional. A proximidade do período eleitoral, em que a segurança pública configurou um dos temas centrais na campanha, inclusive com a presença de muitos candidatos associados às forças de segurança, como temos apontado, também pode ter criado uma pressão superior para que o Congresso priorizasse o tema.

A atuação mais centralizada também levou à sanção de 13 leis com origem no Poder Executivo, a partir de Medidas Provisórias enviadas ao Congresso. Destas, oito se referem à criação de créditos suplementares para financiamento de ações de segurança pública. Outras 17 leis tiveram sua origem no Congresso Nacional e a Lei nº13.774/2018 tem origem no Poder Judiciário.

Nº da Lei	Ementa	Categoria
Lei nº 13.774, de 19.12.2018	Altera a Lei nº 8.457, de 4 de setembro de 1992, que "Organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento de seus Serviços Auxiliares". Mensagem de veto	Processo Penal/Justiça Militar
Lei nº 13.772, de 19.12.2018	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para reconhecer que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e para criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado.	Criminalização de conduta/Registro não autorizado da intimidade sexual/Violência contra a mulher
Lei nº 13.771, de 19.12.2018	Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).	Aumenta pena/Femicídio
Lei nº 13.769, de 19.12.2018	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação.	Execução penal/Prisão domiciliar para gestante ou mãe

Nº da Lei	Ementa	Categoria
Lei nº 13.763, de 17.12.2018	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, do Trabalho, da Saúde, do Esporte e da Integração Nacional, crédito especial no valor de R\$ 3.167.065,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	Crédito suplementar para ações de segurança pública
Lei nº 13.756, de 12.12.2018	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982.	Financiamento da Segurança Pública/FNSP
Lei nº 13.751, de 23.11.2018	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, da Cultura e dos Direitos Humanos, crédito suplementar no valor de R\$ 334.500.000,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	Crédito suplementar para ações de segurança pública
Lei nº 13.748, de 22.11.2018	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Educação, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde, da Cultura, do Turismo e do Desenvolvimento Social, crédito suplementar no valor de R\$ 15.773.766,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	Crédito suplementar para ações de segurança pública
Lei nº 13.744, de 22.11.2018	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Fazenda, crédito especial no valor de R\$ 372.155.920,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	Crédito suplementar para ações de segurança pública
Lei nº 13.742, de 22.11.2018	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública e da Integração Nacional, crédito especial no valor de R\$ 32.255.385,00, para os fins que especifica.	Crédito suplementar para ações de segurança pública
Lei nº 13.741, de 22.11.2018	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Trabalho, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Transparência e Controladoria-Geral da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 390.001.903,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	Crédito suplementar para ações de segurança pública
Lei nº 13.739, de 22.11.2018	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor da Presidência da República e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito especial no valor de R\$ 10.338.400,00, para os fins que especifica.	Crédito suplementar para ações de segurança pública

Nº da Lei	Ementa	Categoria
Lei nº 13.737, de 22.11.2018	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito especial no valor de R\$ 40.867.610,00, para os fins que especifica.	Crédito suplementar para ações de segurança pública
Lei nº 13.728, de 31.10.2018	Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para estabelecer que, na contagem de prazo para a prática de qualquer ato processual, inclusive para a interposição de recursos, serão computados somente os dias úteis.	Processo penal/JECRIM
Lei nº 13.721, de 2.10.2018	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para estabelecer que será dada prioridade à realização do exame de corpo de delito quando se tratar de crime que envolva violência doméstica e familiar contra mulher ou violência contra criança, adolescente, idoso ou pessoa com deficiência.	Processo penal/Violência doméstica
Lei nº 13.718, de 24.9.2018	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, tornar pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelecer causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).	Criminalização de conduta/Aumenta pena/Crimes sexuais
Lei nº 13.715, de 24.9.2018	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.	Vítimas/Perda do poder familiar
Lei nº 13.712, de 24.8.2018	Institui indenização ao integrante da carreira de Policial Rodoviário Federal. Mensagem de veto	Atividade policial/ Benefícios/PRF
Lei nº 13.701, de 6.8.2018	Cria o cargo de natureza especial de Interventor Federal no Estado do Rio de Janeiro, cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) destinados a compor o Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro; e dispõe sobre o pagamento da gratificação de representação de que trata a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Mensagem de veto	Intervenção Federal - RJ
Lei nº 13.690, de 10.7.2018	Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nº 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. Mensagem de veto	Cria o Ministério da Segurança Pública
Lei nº 13.681, de 18.6.2018	Disciplina o disposto nas Emendas Constitucionais nº 60, de 11 de novembro de 2009, 79, de 27 de maio de 2014, e 98, de 6 de dezembro de 2017; dispõe sobre as tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados dos ex-Territórios Federais, integrantes do quadro em extinção de que trata o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998; e dá outras providências. Mensagem de veto	Outros/Servidores do ex-Territórios Federais

Nº da Lei	Ementa	Categoria
Lei nº 13.675, de 11.6.2018	Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Mensagem de veto	Política de segurança/ Criação do SUSP
Lei nº 13.663, de 14.5.2018	Altera o art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir a promoção de medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência e a promoção da cultura de paz entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino.	Prevenção à violência nas escolas
Lei nº 13.654, de 23.4.2018	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para dispor sobre os crimes de furto qualificado e de roubo quando envolvam explosivos e do crime de roubo praticado com emprego de arma de fogo ou do qual resulte lesão corporal grave; e altera a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, para obrigar instituições que disponibilizem caixas eletrônicas a instalar equipamentos que inutilizem cédulas de moeda corrente.	Aumenta pena/Roubos com explosivos/ Caixas eletrônicas
Lei nº 13.642, de 3.4.2018	Altera a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para acrescentar atribuição à Polícia Federal no que concerne à investigação de crimes praticados por meio da rede mundial de computadores que difundam conteúdo misógino, definidos como aqueles que propagam o ódio ou a aversão às mulheres.	Atividade policial/Crimes virtuais/ Misoginia
Lei nº 13.641, de 3.4.2018	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.	Criminalização de conduta/Violência contra a mulher
Lei nº 13.614, de 11.1.2018	Cria o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) e acrescenta dispositivo à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre regime de metas de redução de índice de mortos no trânsito por grupos de habitantes e de índice de mortos no trânsito por grupos de veículos.	Outros
Lei nº 13.608, de 10.1.2018	Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins.	Outros/ Disk - denúncia
Lei nº 13.605, de 9.1.2018	Inclui o Dia Internacional do Direito à Verdade no calendário nacional de datas comemorativas.	Vítimas/Dia Internacional do Direito à Verdade
Lei nº 13.604, de 9.1.2018	Altera a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, tornando obrigatória a publicação da taxa de elucidação de crimes de forma padronizada.	Política de segurança/SINESP
Lei nº 13.603, de 9.1.2018	Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para incluir a simplicidade como critério orientador do processo perante os Juizados Especiais Criminais.	Processo Penal/JECRIM

MAIORES PROPOSITORES NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL

O número de parlamentares que apresentaram ao menos uma proposta relacionada aos temas de segurança pública e de justiça criminal permanece bastante concentrado, como já observado nos anos anteriores. Isso significa que, apesar da relevância que o tema da segurança pública tem ganhado nos últimos anos, inclusive figurando como uma das pautas que mais preocupam o cidadão brasileiro⁴², ainda é baixo o número de parlamentares que apresentam propostas sobre o assunto. Em 2018, 164 deputados federais apresentaram ao menos uma proposta na área de segurança pública e justiça criminal, o que representa 31,9% do total de deputados com a apresentação de ao menos um projeto sobre a temática. Foi a menor proporção anotada ao longo da 55ª Legislatura, sendo que a maior foi registrada em 2015, quando 46% dos deputados apresentaram ao menos um projeto de lei no tema.

No Senado Federal essa realidade não é muito diferente. Dos 81 senadores, apenas 36, ou 44,4% do total, apresentaram alguma proposta sobre o tema, proporção muito semelhante à observada no ano passado, quando 42% apresentou ao menos um PLS sobre segurança pública e justiça criminal.

Câmara dos Deputados

Foram 19 deputados federais que apresentaram ao menos cinco proposições. Este grupo representa apenas 3,7% de todos os deputados, mas foi responsável, em 2018, pela apresentação de 129 PLs, o que corresponde a 38,5% de todos os projetos de lei foco do presente estudo. Mais uma vez identificamos uma altíssima concentração parlamentar entre os propositores de projetos que tratam de segurança pública e justiça criminal na Câmara dos Deputados.

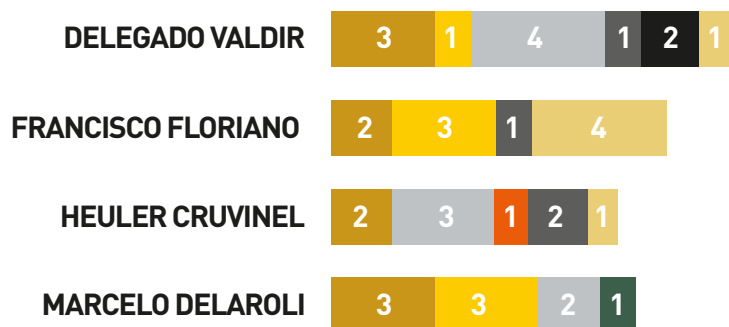
Autor	Número de proposições total
Delegado Waldir (PSL/GO)	12
Francisco Floriano (DEM/RJ)	10
Heuler Cruvinel (PP/GO)	9
Marcelo Delaroli (PR/RJ)	9
Cabo Sabino (AVANTE/CE)	8
Carlos Henrique Gaguim (DEM/TO)	8
Fábio Trad (PSD/MS)	8
Alberto Fraga (DEM/DF)	6
Capitão Augusto (PL/SP)	6
Mariana Carvalho (PSDB/RO)	6
Rubens Pereira Júnior (PCdoB/MA)	6

Autor	Número de proposições total
Major Olimpio (PSL/SP)	5
Roberto de Lucena (PODE/SP)	6
Cleber Verde (PRB/MA)	5
Eliziane Gama (CIDADANIA/MA)	5
Mário Heringer (PDT/MG)	5
Nilson Leitão (PSDB/MT)	5
Rodrigo Garcia (DEM/SP)	5
Wladimir Costa (SOLIDARIEDADE/PA)	5

Entre os quatro principais propositores, temos dois deputados ligados à carreira policial (Delegado Waldir e Marcelo Delaroli), um agrônomo (Heuler Cruvinel) e um pastor evangélico (Francisco Floriano). Em relação ao ano anterior, permanecem na liderança Francisco Floriano (DEM/RJ), que foi o parlamentar que mais vezes figurou (três) entre os cinco maiores propositores de lei na área de segurança pública e justiça criminal. Já os deputados Alberto Fraga (DEM/DF), Delegado Waldir, Major Olimpio e Capitão Augusto, todos policiais, e Heuler Cruvinel (PP/GO) integraram a lista dos cinco maiores propositores por duas vezes na 55ª Legislatura.

42. UOL. Pesquisa Ipsos: 59% dos brasileiros pensam que país está na direção errada, e violência é maior preocupação. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2KyGyYA>.

Abaixo, apresentamos a divisão temática dos projetos apresentados pelos quatro maiores propositores da Câmara dos Deputados para temas de segurança pública e justiça criminal no ano de 2018:



LEGENDA

- Criminalização de conduta**
- Aumenta pena**
- Processo penal**
- Execução penal**
- Polícia**
- Política de Armas** (flexibilização da legislação atual)
- Política de Drogas**
- Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança pública**
- Outros**

Senado Federal

No Senado Federal, oito parlamentares apresentaram ao menos quatro propostas sobre segurança pública e justiça criminal. Juntos, estes senadores foram responsáveis por 34,9% de todos os projetos de lei apresentados no campo da segurança pública em 2018, também consolidando a tendência de concentração parlamentar na propositura de projetos de segurança pública e justiça criminal nas mãos de poucos senadores.

Autor	Número de proposições
Rose de Freitas (MDB/ES)	7
Cássio Cunha Lima (PSDB/PB)	6
Cidinho Santos (PR/MT)	4
Ciro Nogueira (PP/PI)	4
José Medeiros (PODE/MT)	4
Lasier Martins (PSD/RS)	4
Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	4
Wilder Moraes (PP/GO)	4

Entre os senadores que mais apresentaram projetos em 2018, mantêm-se na liderança em relação ao ano anterior os ex-senadores José Medeiros (PODE/MT), Lasier Martins (PSD/RS) e Wilder Moraes (PP/GO), estes dois últimos tendo apresentado o mesmo número de proposições em ambos os anos analisados (quatro no total). Cumpre destacar a atuação da senadora Rose de Freitas (MDB/ES), que em 2017 apresentou três projetos, tendo retirado dois deles. Já no ano passado, a senadora apresentou sete projetos em diferentes temas, sendo que dois deles autorizam a internação compulsória de reincidentes usuários de drogas. Situação semelhante é a do ex-senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), que no ano passado apresentou seis projetos de lei contra uma de sua autoria apresentado em 2017 e outros dois em conjunto com outros parlamentares.

Uma particularidade de 2018 quanto ao tema objeto deste estudo foi a produtividade da CPI dos maus-tratos contra crianças e adolescentes, que resultou em 33 PLS apresentados ao final de seus trabalhos, em dezembro de 2018. A CPI partiu de uma iniciativa do ex-senador Magno Malta⁴³, iniciando seus trabalhos em agosto de 2017. O relatório apresentado traz consigo a propositura de 19 PLS classificados como relacionados aos temas de segurança pública e justiça criminal.

43. Senado Federal. Malta pede CPI contra maus-tratos a crianças e condena jogo Baleia Azul. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2KmgT6r>.

A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Regimentalmente, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados é o colegiado responsável por analisar obrigatoriamente os projetos que tratam dos temas de segurança pública e justiça criminal. A exemplo da concentração entre os autores de propostas legislativas, as edições anteriores deste estudo demonstram também uma baixa rotatividade entre os membros deste colegiado.

Ao longo de da 55ª Legislatura, 108 deputados federais participaram ao menos uma vez do colegiado. Considerando que a média de parlamentares que integraram a Comissão em algum momento, a cada ano (pode haver troca de parlamentares durante o ano legislativo), foi de pouco mais de 58 parlamentares, confirmamos a extrema concentração na composição do colegiado. Entre os 108 parlamentares, identificamos 27 que integraram a CSPCCO ao longo de toda a 55ª Legislatura. São eles:

Laudívio Carvalho (MDB/MG)	Delegado Éder Mauro (PSD/PA)	Laerte Bessa (PR/DF)	Moses Rodrigues (PPS/CE)
Capitão Augusto (PR/SP)	Delegado Edson Moreira (PTN/MG)	Pastor Eurico (PSB/PE)	Onyx Lorenzoni (DEM/RS)
Marcos Reategui (PSC/AP)	Eduardo Bolsonaro (PSC/SP)	Subtenente Gonzaga (PDT/MG)	Pompeo de Mattos (PDT/RS)
Alberto Fraga (DEM/DF)	Givaldo Carimbão (PROS/AL)	Aluísio Mendes (PMB/MA)	Ronaldo Benedet (PMDB/SC)
Alexandre Leite (DEM/SP)	Guilherme Mussi (PP/SP)	Fernando Francischini (SD/PR)	Ronaldo Martins (PRB/CE)
Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP)	João Campos (PSDB/GO)	Hugo Leal (PROS/RJ)	Gonzaga Patriota (PSB/PE)
Cabo Sabino (PR/CE)	Keiko Ota (PSB/SP)	Lincoln Portela (PR/MG)	

Destes, praticamente 40% têm sua origem profissional em carreiras policiais (marcados em azul), demonstrando a alta prevalência de parlamentares oriundos das forças de segurança no colegiado. Outros parlamentares com profissão policial de origem, ainda que não tenham participado do colegiado durante toda a legislatura, também tiveram grande participação. São eles: Delegado Waldir (integrou a CSPCCO em 2015/2016/2017), Cabo Daciolo (2015/2016/2017) e Major Olímpio (2016 /2017).

Foram 16 novos membros em 2018 em relação a 2017, numa taxa de renovação de apenas 1/3 (54 deputados passaram pela CSPCCO em 2017). Também notamos o impacto do período eleitoral nos trabalhos da Comissão. Em 2018 a CSPCCO analisou apenas 18 projetos de lei, frente a 79 que apreciou no ano anterior.

Quanto aos temas prevalentes nos 18 projetos de lei analisados pela CSPCCO ao longo de 2018, temos o seguinte quadro:

Proposições apreciadas pela CSPCCO						
Proposição	Autor	Ementa	Matéria	Relator	Parecer	Resultado na Comissão
PL 738/2015	João Campos	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que "Institui a Lei de Execução Penal". Explicação da Ementa: Trata do dia de recebimento de visita pelo preso.	Execução penal	Delegado Edson Moreira	Pela rejeição	Aprovado o parecer
PL 1504/2015	Silas Freire	Modifica a Lei nº 12.858, de 2013, alterando o artigo 1º, caput e §3º do artigo 2º da lei em questão, para acrescer a área de segurança pública na participação do resultado ou da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural, visando atender a disposição contida no art. 144 da Constituição Federal; altera a Lei. nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.	Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança pública	Aluísio Mendes	Pela aprovação	Aprovado o parecer
PL 3181/2015	Alberto Fraga	Institui o código de ética da Polícia e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, nos termos do Art. 21, XIV da Constituição Federal.	Atividade policial	Subtenente Gonzaga	Pela aprovação	Aprovado o parecer

Proposições apreciadas pela CSPCCO						
Proposição	Autor	Ementa	Matéria	Relator	Parecer	Resultado na Comissão
PL 4841/2016	Alberto Fraga	Permite a inclusão do esposo e do companheiro como dependentes das integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal.	Atividade policial	Magda Mofatto	Pela aprovação	Aprovado o parecer
PL 6975/2017	Laudívio Carvalho	Altera a redação dos arts. 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, para incluir as guardas municipais entre as instituições com possibilidade de compor a Força Nacional de Segurança Pública.	Atividade policial	Aluísio Mendes	Pela aprovação	Aprovado o parecer
PL 6978/2017	Leo de Brito	Cria o Programa Nacional de Combate Local a Crimes Federais, altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e dá providências correlatas.	Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança pública	Delegado Edson Moreira	Pela rejeição	Aprovado o parecer pela rejeição
PL 7024/2017	Wadih Damous	Acrescenta parágrafo único ao art. 58 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.	Política de drogas	Delegado Edson Moreira	Pela rejeição	Aprovado o parecer pela rejeição
PL 7315/2017	Capitão Augusto	Dispõe sobre medidas de proteção à integridade dos integrantes dos órgãos de segurança pública e de guardas municipais.	Atividade policial	Capitão Fábio Abreu	Pela aprovação	Aprovado o parecer
PL 7447/2017	Davidson Magalhães	Dispõe sobre a escolta durante o transporte de explosivos, bem como o controle de produção, estoque e uso.	Outros/Transporte de explosivos	Aluísio Mendes	Pela aprovação	Aprovado o parecer

Classificados, estes foram os temas tratados nos PLs analisados pela CSPCCO em 2018. Mais uma vez, temas ligados à atividade policial foram prevalentes nos trabalhos do colegiado, consolidando a tendência apresentada ao longo de toda a 5ª Legislatura.



CONSIDERAÇÕES FINAIS - TENDÊNCIAS DA ATUAÇÃO LEGISLATIVA FEDERAL

A presente análise da atuação do Congresso Nacional completa o ciclo de levantamentos sobre os projetos de segurança pública e justiça criminal apresentados, a cada ano, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em um tema tão relevante para a sociedade brasileira, e que tanto destaque tem - merecidamente - na política cotidiana do país, é fundamental uma ampla reflexão sobre os caminhos perseguidos e os resultados alcançados.

A 55ª Legislatura não foi padrão. Foi marcada, desde o início, por uma crise econômica profunda e por sucessivos escândalos de corrupção. Em seu segundo ano, o Congresso enfrentou um processo político traumático a qualquer regime presidencialista: o *impeachment* da Presidenta da República. Todos estes fatores impactaram a produção legislativa.

Vimos uma queda significativa na produção legislativa, comparado o ano de 2016 ao de 2015, ano inicial da legislatura. Propomos duas explicações: o ano de 2015, ao longo da série histórica, foi o que apresentou a maior quantidade de propostas protocoladas em ambas as casas legislativas, o que possivelmente se refere à proximidade do período eleitoral anterior. São novos eleitos, ainda contando com o capital político relativo ao último pleito e motivados com o início do mandato. O *impeachment* presidencial subsequente sequestrou o debate público e se desenrolou em um longo processo, em que a Câmara autorizou o julgamento e o Senado condenou Dilma Roussef. No mesmo ano, dois influentes parlamentares, incluindo o ex-Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha e Delcídio do Amaral⁴⁴ tiveram seus mandatos cassados⁴⁵. Logo no início de 2017, o recém-empossado Presidente Michel Temer é gravado por Joesley Batista, um dos donos da empresa JBS, como parte da negociação de sua delação premiada à PGR⁴⁶, mantendo o país num estado de turbulência política permanente.

Além do impacto na quantidade de projetos apresentados, a influência do período também teve repercussões temáticas. Durante a 55ª Legislatura foi significativa a quantidade de projetos de lei propostos e debatidos sobre aspectos do processo penal ligados às notícias da Operação Lava-Jato, como colaboração com a justiça, condução coercitiva, abuso de autoridade e também propostas que tratam de crime de responsabilidade e *impeachment* de atores políticos.

A principal forma do Congresso Nacional tratar segurança pública ao longo dos últimos quatro anos é a partir da sua dimensão penal: criminalização de condutas e aumento de penas para condutas já criminalizadas. Estas duas categorias correspondem a 35,4% de todos os PLs de segurança pública apresentados na Câmara entre 2015 e 2018 e 38,4% dos projetos apresentados no Senado no mesmo período. Ao mesmo tempo, foram anos marcados pela interiorização da crise prisional, com a explosão de facções criminosas em diversos Estados da Federação e massacres cometidos desde o 1º dia de cada ano. Recente reportagem da Revista Piauí aponta que a chance de ser morto dentro dos presídios brasileiros passou a ser 42% maior do que fora deles.⁴⁷

Ao longo desses anos, ficou patente a necessidade de que o Congresso Nacional se inspire dos conceitos trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para adotar, nos trabalhos legislativos no campo da segurança pública e justiça criminal, o conceito de responsabilidade político-criminal. O relatório do TCU mencionado na apresentação desta edição prova que é possível realizar estas projeções e este trabalho deveria ser incorporado a toda proposição legislativa que tenha como consequência o aprisionamento. A explosão prisional tem mais corroborado com o crime do que tem servido como solução. O crescimento da população presa, de mais 290% no período de 2000 a 2016, observado em conjunto com nossos índices atuais de criminalidade, são prova disso.

Também identificamos tendências legislativas como a prevalência de projetos que buscam flexibilizar o acesso a armas de fogo nos projetos que tratam de política de armas, tema prevalente no processo eleitoral do ano passado, e explicitamente defendido pelo candidato que se consagrou como vencedor à Presidência da República. Por outro lado, Jair Bolsonaro decidiu não observar o tempo natural do processo legislativo e buscou implementar a facilitação de acesso e porte a armas de fogo por decretos⁴⁸, abrindo um flanco de conflitos com o Poder Legislativo⁴⁹ e também a contestação de seus atos no Supremo Tribunal Federal⁵⁰.

44. Gustavo Garcia e Fernanda Calgaro. G1. Senado cassa mandato de Delcídio por 74 votos a favor e nenhum contra: Para senadores, Delcídio quebrou o decoro ao tentar obstruir Lava Jato. Suplente Pedro Chaves dos Santos terá até 30 dias para assumir mandato. 2016. Disponível em: <https://glo.bo/2KCeB23>.

45. UOL. Câmara dos Deputados cassa mandato de Eduardo Cunha. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2yJM3hx>.

46. Lauro Jardim. O Globo. Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha: Joesley Batista e o seu irmão Wesley confirmaram a Fachin o que falaram a PGR. 2017. Disponível em: <https://glo.bo/2Te6x1s>.

47. Luigi Mazza. Piauí. Uma guerra atrás das grades. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2ZO27KS>.

48. Francisco Leali. O Globo. Bolsonaro edita sétimo decreto das armas e mantém brecha para compra de fuzil: Novo texto foi publicado no Diário Oficial e revoga o direito de porte de arma para caminhoneiros, políticos eleitos e advogados. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2MM64MM>.

49. Senado Federal. Plenário aprova projeto que anula decreto que flexibiliza posse e porte de arma. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2ZPljZ3>.

50. Carolina Brigido. O Globo. Decisão no STF sobre decreto das armas deve ser adiada: Votação no plenário de ações que questionam mudanças no Estatuto do Desarmamento começa na próxima semana, mas só deve ser concluída após recesso. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/2yLbK16>.

Outra tendência identificada ao longo da 55ª Legislatura foi a dimensão corporativa dos projetos de lei que tratam das polícias. Os projetos que tratam do tema correspondem a 8,2% de todos os PLs apresentados na Câmara durante a última legislatura, mas em sua grande maioria (69%) tratam de temas corporativos ou benefícios aos integrantes de determinada força policial, em detrimento de projetos que busquem reformar nosso modelo de policiamento, aprimorar o processo de investigação e perícia criminal e fomentar a integração e cooperação entre as diversas forças policiais.

Como vimos, há uma grande concentração da produção legislativa no campo da segurança pública e justiça criminal: em média, apenas 38,8% dos deputados e 48% dos senadores apresentaram, a cada ano, no mínimo um projeto no tema, com grande concentração entre os maiores propositores, sendo os mesmos parlamentares que em geral figuram, a cada ano, entre aqueles que mais propostas apresentaram na área, com uma grande prevalência de policiais entre eles. Da mesma forma, na CSPCCO da Câmara dos Deputados, fundamental no debate legislativo da segurança pública no Parlamento, vimos uma baixa taxa de renovação e ampla presença de policiais entre os que integraram o colegiado ao longo dos últimos 4 anos.

Identificamos, na eleição de 2014, um aumento significativo de parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados com origem profissional nas forças de ordem. Se na 54ª Legislatura eram quatro deputados federais ligados às polícias, na última foram 19 eleitos. E esta tendência foi ainda mais ampliada nas eleições de 2018: foram eleitos 73 policiais e militares das FFAA para a Câmara dos Deputados. Se é natural e desejável que, numa democracia, o Parlamento conte com representantes de todos os segmentos sociais e profissionais, não é positivo que o debate seja restrito a uma única categoria profissional. A segurança pública é um problema para todos (as) os (as) brasileiros (as) e é muito importante que diversos olhares, percursos e experiências se somem na busca por soluções.

Quanto ao resultado final de todo processo legislativo, dentre as leis efetivamente sancionadas e que entraram em vigor, vimos que uma menor parte daquelas que passaram a vigorar desde 2015 tratavam do tema do nosso estudo (apenas 9,2% de um total de 812 leis). Neste sentido, é imperioso observar que mais de 31% das leis sancionadas no campo da segurança pública tiveram como origem o Poder Executivo, isto considerando o conturbado período no equilíbrio entre poderes. O que identificamos no modelo político brasileiro é uma ampla incidência do Poder Executivo sobre o Legislativo, que apesar de debater e tramitar muitos projetos, torna lei uma menor parte das proposições que analisa. O fenômeno foi ainda ampliado, em 2018, pela criação do Ministério da Segurança Pública e também pela intervenção federal no Rio de Janeiro. Consideramos positivo e defendemos desde sempre que o Poder Executivo Federal assumira a centralidade que tem na condução política, capacidade de investimento e na coordenação entre os estados para avançarmos na segurança pública. Em pouco tempo, alguns avanços importantes como a criação do SUSP, implementação do SINESP e organização do FNSP foram alcançados, ainda que sejam insuficientes para resolver uma crise da dimensão que vivemos. Não podemos recuar quanto a estes avanços e devemos aprofundá-los ainda mais, embora os sinais recentes não sejam alvissareiros.

Concluimos, com esta edição, a análise da produção legislativa sobre segurança pública e justiça criminal da 55ª Legislatura, em que tendências e características do processo legislativo foram documentadas e se tornaram mais claras. Há muitas razões para temer que os avanços que o país legitimamente almeja permaneçam distantes. O novo governo estabeleceu uma relação contenciosa com o Congresso, desrespeitando o princípio da separação entre os poderes, como no caso dos decretos sobre armas, por exemplo, num claro retrocesso em sua intenção de destruir a atual política de controle de armas de fogo e munições. A retórica inflamada e violenta do Presidente da República, que encontra eco em muitos parlamentares e governadores eleitos pela narrativa de guerra ao crime e morte aos “marginais”, aliada à promoção irracional do encarceramento como único modo de combate ao crime, tende a piorar nossa já insustentável crise de violência.

Esperamos que as instituições da República estejam atentas e que as autoridades públicas brasileiras não se desviem nem por um segundo do dever de observação e cumprimento dos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal. Não há progresso possível se buscarmos as mesmas soluções que nos levaram ao estado atual das coisas.



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

IVAN MARQUES

Diretor-Executivo

FELIPPE ANGELI

Gerente de Advocacy

JANAINA BALADEZ

Gerente de Comunicação Institucional

O PAPEL DO LEGISLATIVO NA SEGURANÇA PÚBLICA – ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL EM 2018

ANÁLISE

Carolina Souto e Felipe Angeli

REDAÇÃO

Carolina Souto e Felipe Angeli

COLABORAÇÃO

Carolina Ricardo, Ivan Marques, Janaina Baladez, Natália Pollachi e Stephanie Morin

REVISÃO

Carolina Souto, Felipe Angeli, Izabelle Mundim e Renata Itaborahy

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO, GRÁFICOS E TABELAS

Tiago Cabral e Mayara Gomes

SOFTWARE DE MONITORAMENTO LEGISLATIVO

InteliGov

Setembro/2019

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-62387-24-1



9 788562 387241



institutosoudapaz



@isoudapaz



instituto.soudapaz



tvoudapaz



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática