



Indicação nº 074/2022

Autora da Indicação: Marcia Dinis

Relatores: Rafael Borges

Ementa: parecer sobre o Projeto de Lei nº 9.796/2018 do Senado, em trâmite na Câmara dos Deputados, que cria o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens.

Honra-nos a Comissão de Criminologia do Instituto dos Advogados Brasileiros com a incumbência de redigir parecer acerca do Projeto de Lei nº 9.796/2018 (doravante apenas “PL”), que institui o “Plano de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens”, em trâmite no Senado Federal. A INDICAÇÃO tem origem em manifestação subscrita por nossa Presidenta, Dr^a Márcia Dinis, altamente comprometida com a reflexão de iniciativas vocacionadas a racionalizar o sistema de justiça. Em sintonia com a realidade brasileira, o PL determina a elaboração de ações que deem “prioridade absoluta à população negra e pobre” (art. 2º, §1º), de tal forma que nossas contribuições serão propositada e intensamente atravessadas pela questão racial – pauta que recolhe esforços prioritários no âmbito do IAB.

O PL resulta da Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens instaurada perante o Senado Federal (req. 115/2015), sucedendo-lhe diversos apensamentos, haja vista tramitação anterior e superveniente de projetos com objeto conexo ou análogo. Não houve apresentação de emendas no prazo regimental, tendo recebido parecer favorável de Comissão especialmente designada na Câmara dos Deputados para esta finalidade. Acompanhado pela unanimidade dos seus pares, o voto do Relator, Dep. Bacelar, foi “pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação deste, e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa”.

Correta a manifestação parlamentar mais recente.



Ao definir como norte ações que deem “prioridade absoluta à população negra e pobre”, o PL estabelece o tempo de duração do plano (10 anos), competência compartilhada para execução (“órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pela articulação dos programas e projetos de juventude e de igualdade racial”) e um conjunto factível de metas a serem atingidas no prazo assinalado (art. 2º, incs. I a V).

Os dados dessa conjuntura (2021¹) propõem aos operadores do plano trabalho árduo e obstinado. **Para se ter uma ideia, ao tempo em que este parecer é escrito, os índices relacionados às metas do Plano são os seguintes: em 2021, o Brasil registrou 22,3 mortes violentas intencionais para cada grupo de 100 mil habitantes², sendo que 77,9% das vítimas eram negros³ e 50,6% contavam com menos de 29 anos de idade⁴ (inc. I); as mortes decorrentes de intervenção policial, que variaram -4,5% no ano passado, comparativamente a 2020, ceifaram a vida de 6.133 pessoas⁵ (2,9 casos/100 mil hab.), sendo 74% com menos de 29 anos de idade⁶ e 84,1% negros⁷ (inc. II); foram assassinados 183 policiais no ano passado, uma variação de -17,2% em relação a 2020, número que está em queda acentuada desde 2017 (385)⁸ (inc. III) e uma pesquisa do Instituto Sou da Paz revela que apenas 37% dos homicídios cometidos no Brasil em 2019 foram solucionados⁹ (inc. IV). Por fim, não há notícias de “políticas públicas afirmativas”, com viés de redução de homicídio da população negra e pobre, “nas localidades com altas taxas de violência juvenil” (inc. V).**

¹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022: a frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil*. São Paulo: 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/01-anuario-2022-a-fragil-reducao-das-mortes-violentas.pdf>

² Ibid, p. 4.

³ Ibid, p. 8

⁴ Ibid, p. 9

⁵ VELASCO, C.; FEITOSA JR., A.; GRANDIN, F. Número de pessoas mortas pela polícia cai e atinge menor patamar em quatro anos; assassinatos de policiais também têm queda. *GI, Monitor da Violência*, Rio de Janeiro, 4 mai. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2022/05/04/numero-de-pessoas-mortas-pela-policia-cai-e-atinge-menor-patamar-em-quatro-anos-assassinatos-de-policiais-tambem-tem-queda.ghtml>

⁶ FBSP. Op. cit., p. 9

⁷ Ibid, p. 8

⁸ VELASCO, C.; FEITOSA JR., A.; GRANDIN, F. Loc. cit.

⁹ APENAS 37% dos homicídios cometidos no Brasil em 2019 foram solucionados, aponta pesquisa. *GI, Jornal Nacional*, Rio de Janeiro, 2 ago. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/08/02/apenas-37percent-dos-homicidios-cometidos-no-brasil-em-2019-foram-solucionados-aponta-pesquisa.ghtml>



O art. 3º do PL estabelece diretrizes gerais a serem observadas, destacando-se, dentre diversas ações concretas, esforços para “desconstruir a cultura de violência, de forma a reduzir o índice de homicídios para menos de 10 por 100.000 habitantes” (inc. I). Ainda estão previstos “programas que tenham efeito nas causas da violência” (inc. III), “ampliar as alternativas de inserção social dos integrantes das populações-alvo” (inc. IX), “incentivar a criação de gabinetes de gestão integrada nos Municípios, nos Estados e na União” (inc. XV), “promover estudos (...) sobre a violência que considerem as dimensões étnicas, raciais, geracionais e de sexualidade” (inc. XVI), “promover uma política de gestão, compartilhamento e transparência dos dados e informações, fortalecendo o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), e a criação do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos sobre Violência e Segurança Pública” (inc. XVII) etc.

Não há qualquer ousadia na meta de redução de homicídios estabelecida pelo PL, sendo este o seu objetivo mais urgente e proveitoso. Os índices contemporâneos são vergonhosos, notadamente quando segmentados sobre a população jovem e negra, colocando o Brasil em linha de igualdade com os países mais violentos do mundo. Apesar da queda tímida que vem sendo observada desde 2017, o país é o oitavo do planeta em números relativos de mortes violentas intencionais.

Em Estados da federação com altíssimo nível de letalidade policial, inclusive este que abriga a sede nacional do nosso IAB, o atingimento da meta anunciada no PL dependerá, em larga medida, do comprometimento das agências de segurança pública. Por aqui, estão duplamente envolvidas com o tema; seja porque lhes incumbem os esforços de apuração e investigação dos homicídios praticados e também porque respondem por percentual bastante significativo dessas mortes violentas.

Estudos realizados na Europa e Estados Unidos apontam que é possível afirmar que o uso da força está sendo acionado de forma arbitrária, logo incompatível com sua função legal, se uma polícia tem elevado índice de letalidade¹⁰, aferível a partir

¹⁰ Para ver alguns desses estudos e a sua aplicabilidade ao caso brasileiro, conferir: LOCHE, Adriana. *A letalidade de ação policial: parâmetros para análise*. TOMO Revista do Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/Universidade Federal de Sergipe, nº 1 (1998). São Cristóvão-SE, NPPCS/UFS, n. 17, jul./dez., 2010.



de dados como: a relação entre civis mortos e civis feridos em uma ação policial; a relação entre civis e policiais mortos; o percentual das mortes provocadas pela polícia em relação ao total de homicídios dolosos.

No caso do Rio de Janeiro, outros estudos demonstram a cumulação desses três fatores de forma bastante acentuada, não havendo qualquer justificativa para que cerca de 1/3 dos homicídios dolosos no Estado sejam decorrentes da intervenção policial. Seguindo os cálculos apontados nestes estudos, haveria a necessidade de uma redução de cerca de 70% na letalidade policial para que se admita que não há excesso de poder ou desvio de finalidade na ação policial fluminense.¹¹

Esse indicador de 70% foi sugerido pela Seção Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil ao Governo do Estado, sinalizado em documento institucional como meta de atingimento imediato. A rigor, a produção do documento foi provocada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF 635 e na perspectiva de que a OAB contribuísse com o conteúdo do Plano de Redução da Letalidade Policial. A implementação do Plano, com a oitiva da sociedade civil, integra o conjunto de obrigações a serem cumpridas pelo Estado, em decorrência da ADPF.

Segue o PL com a delimitação de competências, no que estabelece deveres compartilhados entre os entes federados, em consonância com o texto constitucional. Há uma discreta preponderância da União, sobre a qual recaem atribuições coordenativas e de apoio, mas sem minimizar a importância dos Estados e

¹¹ “Não obstante isso, ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados.” (OEA. CIDH. Caso Favela Nova Brasília vs Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparação e Custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017, par. 322); “A CIDH chama a atenção para o fato de que esse tipo de violação de direitos por parte do Estado brasileiro já foi objeto de apuração e contencioso no SIDH. No caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, em que foram evidenciados não apenas as deficiências graves e estruturais nos métodos de investigação, perseguição e sanção no âmbito criminal, mas também nos padrões de uso excessivo da força e racismo institucional pelas forças de segurança contra as pessoas que vivem em favelas. Nesse sentido, a Comissão recorda ao Estado a obrigação de se “adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial.” (OEA. CIDH. A situação dos Direitos Humanos no Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc.9, 12 de fevereiro de 2021, par. 317)



Municípios. Exigem-se “Planos de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens”, no âmbito das três esferas e com ampla participação popular – única providência apta, em país de base continental, a gerar estratégias e políticas públicas verdadeiramente aderentes às realidades locais. Exigem-se, de todos os entes, esforços financeiros (art. 4º, inc. III, art. 5º, inc. IV, art. 6º, inc. IV do PL) para execução das suas respectivas competências, afinal, as ações de enfrentamento preveem atividades onerosas, como a constituição de órgãos gestores, conselhos, a formulação de programas etc.

A sistemática de avaliação proposta pelo PL privilegia a integração articulada entre os entes federados, com a realização de conferências periódicas “para aprimoramento das diretrizes e metas” (art. 9º, § 1º), além da participação efetiva das “comissões permanentes de direitos humanos da Câmara dos Deputados e Senado Federal”. A interação permanente com agências do poder legislativo é expediente de óbvio adensamento democrático das decisões e deliberações que envolvem os objetivos principais do PL.

A partir das linhas gerais brevemente expostas aqui, acreditamos que a aprovação e sanção do projeto em Lei pode representar um avanço significativo para o nosso Estado Democrático de Direito. E afirmamos isso sem fazer vista grossa para a atual forma de operação do poder punitivo.

Como registraram Saulo Murilo Mattos¹², Lucas Santos e Ana Paula Almeida¹³, nem a crítica criminológica, nem a positivação legal de importantes garantias fundamentais foram capazes de conter o modo violento com que o Estado opera sobre corpos negros. O tecnicismo da dogmática penal e processual penal não apenas tende “a neutralizar as sistêmicas disparidades punitivas raciais”¹⁴, nutrindo a ilusória impressão de uma democracia racial vigente; como, frequentemente, ainda “enreda e imobiliza seus

¹² *Rastros de uma Justiça Criminal Colonial e Antinegra*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, ano 30, n. 360, pp. 4-6, nov. 2022.

¹³ *A Morte Negra é o Sustentáculo da Arquitetônica Racista Brasileira: as violências policiais e o racismo de Estado*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, ano 30, n. 360, pp. 7-9 nov. 2022.

¹⁴ MATTOS, Salo M. Op. Cit., p. 4.



críticos mais inteligentes, especialmente quando estes possuem alguma relação com a prática dos órgãos judiciais”¹⁵.

Todo o nosso ordenamento, mesmo adotando uma sistemática proteção de Direitos Humanos, convive com uma política de extermínio altamente seletiva. O extermínio de determinados corpos é, em verdade, sustentado pelo ordenamento jurídico como uso legítimo da força, sob o manto da legalidade.

“Não há como não se reconhecer, neste sentido, o pacto denegatório do Estado e de grande parcela da população brasileira com as violências policiais que, evidentemente, não se tratam de desvios ou erros individuais, tampouco dependem de ‘bons’ ou ‘maus’ profissionais; as instituições policiais e suas culturas/mentalidades de organizações são intrinsecamente autoritárias e preservaram os ideários de Segurança e Justiça, fixados no extermínio de outrem. A legitimidade dessas atuações assenta-se em supostas legalidades e valores sociais; um conluio formado por muitos cúmplices, que não compreendem ou não querem compreender a intensidade dessas violências cotidianamente normalizadas.”¹⁶

A partir de levantamento minucioso, exposto em artigo ainda não publicado, Maria Nazareth Vasques Mota, Guilherme Gustavo Vasques Mota e Larissa Campos Rubim relembram que o Brasil (ainda) “não adotou nenhuma providência relacionada às recomendações estabelecidas no caso Favela Nova Brasília”¹⁷, cujo julgamento levou cerca de 21 anos, parecendo aos autores que essa inação deliberada indica, a bem da verdade, “autorização para que a letalidade policial continue”¹⁸. E concluem:

“A continuidade deste tipo de atuação truculenta da polícia, com base na “guerra contra as drogas”, em comunidades pobres, apesar de todas as ações das autoridades para preveni-las, em todos os níveis - Tribunais, STF, Corte Interamericana - denota que, tais ações, representam algo além da deficiência ou mesmo indiferença, mas sim, uma estratégia de eliminação dessas pessoas que representam um risco à sociedade de mercado”¹⁹.

¹⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

¹⁶ SANTOS, L.; ALMEIDA, A. P. G. Op. Cit., p. 8.

¹⁷ Do Caso “Favela Nova Brasília” ao Caso “Comunidade Jacarezinho”: *Violência Policial, Cidadania Mutilada e Necropolítica*.

¹⁸ MOTA, Maria Nazareth V., Op. cit.

¹⁹ MOTA, Maria Nazareth V., Op. cit.



Apesar da conjuntura, há no Projeto de Lei em comento um ganho significativo, na medida em que se propõe denunciar em Lei todo o racismo e abuso encobertos pela dogmática tecnicista e pelas rotinas alegadamente impessoais e burocráticas de atuação das agências punitivas. Ainda que de modo velado, reconhece o fato histórico de que “a justiça criminal brasileira é, sobretudo, antinegra.”²⁰

Entendemos, portanto, que a aprovação do projeto de Lei pode representar uma fissura no atual estado cristalizado de atuação racista do poder punitivo. E, mais, abrir margem para a discussão urgente sobre a necessidade de existência das agências policiais ou, ao menos, sobre a necessidade de imposição de limites mais duros.

Ademais, o projeto se soma aos esforços do recém criado Ministério da Igualdade Racial para retomada do Plano Juventude Viva, que passará a se chamar Juventude Negra Viva.

Como anunciado pela Ministra Anielle Franco recentemente²¹, dentre as prioridades da pasta, está o endereçamento de políticas públicas específicas para reduzir a vulnerabilidade da juventude negra à violência e prevenir a ocorrência de homicídios, com ênfase neste grupo populacional.

Assim, assinalamos ainda que é salutar o envolvimento do Executivo Federal na discussão da proposta legislativa, a fim de coordenar ações entre os Poderes, com o objetivo de aprimorar e tornar efetiva a política pública em exame.

Em face das considerações articuladas, o Instituto dos Advogados Brasileiros se posiciona favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 9.796/2018 e ressalta a necessidade de coordenação das ações entre os Poderes Legislativo e Executivo, recomendando seja o presente Parecer encaminhado ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 9796/2018 no âmbito da Câmara dos Deputados.

²⁰ MATTOS, Salo M. Op. Cit., p. 5.

²¹ <https://noticiapreta.com.br/juventude-negra-viva/>, acesso aos 16/02/2023, às 16h45min.