

META 2: A IMPUNIDADE COMO ALVO

Diagnóstico da investigação
de homicídios no Brasil





Meta 2: A impunidade como alvo

Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil

RELATÓRIO NACIONAL DA EXECUÇÃO DA META 2
Concluir as investigações por homicídio doloso instauradas até 31/12/2007

Brasília, 2012



Ministério da
Justiça



Realização

Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP

<http://www.cnmp.gov.br/portal/>

Grupo de Persecução Penal da ENASP

<http://blogdaenasp.wordpress.com/>

Produção Editorial

Taís Schilling Ferraz, Coordenadora do Grupo de Persecução Penal da ENASP e Conselheira do CNMP

Ana Rita Cerqueira Nascimento, Promotora de Justiça em função de auxílio ao CNMP

Pesquisa, organização e consolidação de dados estatísticos

Wilfredo Pacheco

Sávio Neves do Nascimento

Márcio Angelin Martins

Luciana Machado Gurgel

Coordenação da publicação: Assessoria de Comunicação Social do CNMP

Projeto Gráfico: Instituto Visão

Revisão, diagramação e impressão: Gráfica e Editora Movimento
Setor Hoteleiro Sul, Quadra 01, Loja 42 - Galeria do Hotel Nacional - Asa Sul
Tel.: 61 3248-2771

Tiragem: 1 mil exemplares

Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública.

Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Brasília : Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. 84 p. il.

1. Grupo de Persecução Penal da ENASP. 2. Meta 2 : investigações por homicídio doloso instauradas até 31/12/2007. I. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.



ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Comitê Gestor

Conselho Nacional do Ministério Público
Conselho Nacional de Justiça
Ministério da Justiça

Secretaria Executiva

Ministério da Justiça
Flávio Croce Caetano, Secretário de Reforma do Judiciário
Conselho Nacional do Ministério Público
Taís Schilling Ferraz, Conselheira Nacional do Ministério Público
Conselho Nacional de Justiça
Bruno Dantas, Conselheiro Nacional de Justiça

Grupo de Persecução Penal

Coordenação

Taís Schilling Ferraz, Conselheira Nacional do Ministério Público

Subcoordenação

Ana Rita Cerqueira Nascimento, Promotora de Justiça do Estado da Bahia

Gestores

Ministério Público

MP/AC – Rodrigo Curti
MP/AL – Karla Padilha Rebelo Marques e Cíntia Calumby da Silva
MP/AM – Alberto Rodrigues do Nascimento
MP/AP – Afonso Gomes Guimarães
MP/BA – Antônio Luciano Silva Assis
MP/CE – Antônio Iran Coelho Sírio
MP/DF – Jefferson Lopes Lima
MP/ES – Paulo Panaro Figueira Filho
MP/GO – Bernardo Boclin Borges
MP/MA – Marco Aurélio Ramos Fonseca

MP/MG – Vanessa Fusco Nogueira Simões
MP/MS – Douglas O.C. Dos Santos
MP/MT – Mauro Benedito Pouso Curvo
MP/PA – Ivelise Pinheiro Pinto
MP/PB – Bertrand Asfora
MP/PE – Fernando Barros de Lima
MP/PI – Luzijones Carvalho
MP/PR – Marcelo Balzer Correia
MP/RJ – Renata Vasconcellos Araujo Bressan
MP/RN – Fernanda Lacerda de Miranda Arenhart
MP/RO – Pedro Wagner Almeida Pereira Júnior
MP/RR – Marco Antônio Bordin de Azeredo
MP/RS – Marcelo Lemos Dorneles
MP/SC – Onofre José Carvalho Agostini
MP/SP – Fernando Pastorelo Kfourri
MP/SE – Felix Carballal Silva
MP/TO – Marco Antônio Alves Bezerra

Polícia Civil

AC – André Luis Prado Monteiro da Silva
AL – Luci Mônica Ribeiro Rabelo
AM – Antônio Chicre Neto
AP – Maria Valcilene da Silva Mendes
BA – Arthur José Pedreira Gallas e Souza
CE – José Rodrigues Júnior
DF – Rosana de Souza Raimundo Gonçalves
ES – Orly José Fraga
GO – Adriana Sauthier Accorsi e Daniel Felipe Diniz Adorni
MA – Sólon Pinheiro Filho
MG – Paulo Luiz Bitencourt
MS – Edílson dos Santos Silva
MT – André Renato Gonçalves
PA – Nilma Maria do Nascimento Lima
PB – Severiano Pedro do Nascimento Filho
PE – Joselito Kehrlé do Amaral
PR – Luiz Fernando Viana Artigas Júnior
RJ – Fabíola Martire Machado Willis Fernandez
RN – Marcos Vinícius dos Santos
RO – Túlio Anderson Rodrigues da Costa
RR – Francilene Lima de Sousa
RS – Antônio Carlos Pacheco Padilha

SC – Larizza Antunes dos Santos
SP – Tocantins Luiz Coelho Junior
SE – Jucicleia Correia Melo
TO – Evaldo Gomes de Oliveira

Poder Judiciário

AC – Arquilau de Castro Melo
AL – José Carlos Malta Marques
AM – Mirza Telma de Oliveira Cunha
AP – Décio José Santos Rufino
BA – Cláudio Augusto Daltro de Freitas
CE – Haroldo Correia de Oliveira Maximo
DF – João Marcos Guimarães Silva
ES – Gisele Souza de Oliveira
GO – Carlos Magno Rocha da Silva
MA – José Nilo Ribeiro Filho
MG – Luiz Carlos Rezende e Santos
MS – Alexandre Antunes da Silva
MT – Luiz Ferreira da Silva
PA – Ronaldo Marques Valle
PB – Nilo Luis Ramalho Vieira
PE – Alexandre Guedes Alcoforado
PR – Francisco Cardozo Oliveira
RJ – Carlos Augusto Borges
RN – Guilherme Newton do Monte Pinto
RO – Álvaro Kálix Ferro
RS – Marcelo Mairon Rodrigues
SC – Marcelo Carlin e Cinthia Beatriz da Silva Bittencourt
SP – Luiz Toloza Neto
SE – Gilson Felix dos Santos
TO – Euripedes do Carmo Lamounier

Sumário

| | |
|---|-----------|
| Apresentação | 09 |
| 1. Introdução | 11 |
| 2. A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública | 13 |
| - Carta de constituição da ENASP | |
| - Origens e razão de ser | |
| - Estrutura organizacional | |
| - As metas do Grupo de Persecução Penal | |
| 3. A Meta 2 | 19 |
| - Conteúdo | |
| - Razões da opção pela meta – por que homicídios? | |
| - Por que 2007? | |
| - Objetivos da meta | |
| - Critérios de cumprimento | |
| - Critérios de avaliação e reconhecimento | |
| 4. A execução | 22 |
| - Formação de grupos de gestores | |
| - Levantamento do número de inquéritos policiais na Meta 2 | |
| - Inqueritômetro | |
| - Estratégias de divulgação | |
| - Workshops nos Estados | |
| - Identificação dos inquéritos | |
| - Forças-tarefa | |
| - Força Nacional da Polícia Judiciária | |
| - Redefinições do fluxo de tramitação dos inquéritos | |
| 5. Os resultados | 29 |
| - Total de inquéritos na meta – desafio nacional | |
| - Total de inquéritos movimentados no período | |
| - Resultado final da Meta 2 – cumprimento | |
| - Volume de inquéritos finalizados | |
| - Inquéritos finalizados – denúncias, arquivamentos e desclassificações | |
| - Estados que cumpriram menos de 20% da meta | |
| 6. O diagnóstico da investigação de homicídios no País | 45 |
| - Dificuldades de carácter geral | |
| - Dificuldades estruturais | |
| - Quadro de pessoal da Polícia Judiciária | |

- Quadro de pessoal da Polícia Técnico-científica
- Estrutura material nas delegacias e para a atividade investigatória interna
- Estrutura material na Polícia Técnico-científica
- Questões sensíveis na investigação dos crimes de homicídio
 - a) Local do crime
 - b) Perícias
 - c) Fluxo de tramitação – relação entre Ministério Público e Polícia Judiciária
- Controle externo e das Corregedorias
- Capacitação

7. Propostas estruturantes e alternativas para a solução de problemas específicos 67

- Medidas de curto prazo
- Medidas de médio prazo
- Medidas de longo prazo

8. Ações em execução no Grupo de Persecução Penal 69

- Estados que não cumpriram a Meta 2
- Inquéritos instaurados até 31 de dezembro de 2008
- Campanha Nacional pelo Direito à Vida
- Capacitação conjunta dos agentes de todo o Sistema de Justiça e Segurança Pública

9. Conclusão 72

10. Documentos e bibliografia de referência 75





Apresentação

A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, quando de seu nascimento em fevereiro de 2010, trouxe duas questões paradoxais. A primeira, uma assertiva: o Estado brasileiro, ao promover a segurança pública, deve fazê-lo através de suas várias instituições, cujas competências estão constitucionalmente definidas. A segunda, uma constatação: este mesmo Estado promotor, por suas instituições, não tem tradição de atuar de forma articulada, mediante planejamento conjunto de ações no enfrentamento da criminalidade.

O que parecia um dilema deu origem aos pressupostos que se tornaram pedras fundamentais da ENASP – a corresponsabilidade e a importância da integração. A Carta de Constituição da estratégia deixa claros os seus objetivos e conclama os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil a tomarem para si o desafio de, em conjunto, promoverem ações para a redução da violência e da sensação de impunidade.

Aliança forjada, descortinava-se o primeiro passo: por onde dar início à empreitada? Como eleger, dentre todos os relevantes desafios da segurança pública e da Justiça, as ações que teriam prioridade para execução em conjunto?

Os altos índices de mortes violentas e suspeitas do Brasil, expostos ao mundo nos vários relatórios divulgados por organismos nacionais e internacionais, e que colocaram o País no mesmo patamar de zonas de conflito em andamento no globo, apontaram um dos caminhos. Decidiu-se que o esforço deveria ter início pelo crime que atenta contra a preservação da vida, o bem jurídico que maior proteção deve merecer do Estado.

Uma nação que nos últimos anos escala com sucesso a pirâmide classificatória dos Países emergentes, demonstrando anseio em elevar seu IDH - Índice de Desenvolvimento Humano através de políticas públicas atentas à melhoria da condição humana, e levando à frente o projeto de integrar o Conselho de Segurança da ONU deve, em seu norte, buscar mecanismos de defesa dos direitos humanos, de controle e combate à violência, dentre eles, os que possam reduzir os índices de impunidade, mediante uma persecução penal mais ágil e efetiva.

O trabalho ora apresentado traz os resultados obtidos com a execução de uma das metas da ENASP, a de concluir todos os inquéritos e procedimentos que investigam homicídios dolosos, consumados ou tentados, instaurados até 31 de dezembro de 2007, também conhecida como Meta 2.

Serão demonstrados os resultados do esforço concentrado na redução dos índices de impunidade nos crimes de homicídio e os entraves enfrentados para mobilizar um quantitativo de **134.944 inquéritos policiais** em todo o País, que se encontravam sem solução nas delegacias de polícia. Ficará evidenciado, sobretudo, como os Estados demonstraram vocação para vencer as adversidades, desde que alinhados seus interlocutores e postas de lado as divergências institucionais.

Esse é um trabalho que brinda o esforço coletivo e o engajamento individual de cada um dos agentes do Sistema de Justiça e Segurança Pública, na busca da reversão do cenário de violência e da concretização dos direitos humanos. É um tributo ao Estado Democrático de Direito.



Os relevantes resultados alcançados nessa grande mobilização, aos quais se incorporam outros que decorrem das demais metas em execução na ENASP, já produzem impacto nos índices de violência no País, demonstrando que a resposta segura e ágil do Estado é eficaz na prevenção e repressão à criminalidade.

Há muito ainda a fazer; diversas outras metas no âmbito da ENASP estão em execução e outras virão, mas o horizonte desenhado já é tangível.

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS
Presidente Conselho Nacional do Ministério Público



1. Introdução

O presente relatório tem por objetivos a divulgação sistematizada dos resultados da mobilização para o cumprimento da Meta 2 do Grupo de Persecução Penal da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP e a apresentação de um diagnóstico sobre a investigação de homicídios no País.

Ao empreender esforços em dimensão nacional para concluir os inquéritos policiais mais antigos, que investigam homicídios dolosos, tentados ou consumados, foi possível identificar as diversas causas para as graves situações encontradas na tramitação de milhares de inquéritos de homicídio durante esse grande esforço concentrado, que envolveu ativamente os agentes da segurança pública e do Sistema de Justiça de todos os Estados brasileiros e do Distrito Federal. Paralelamente, foram implementadas muitas soluções e levantadas diversas alternativas para a superação do quadro de impunidade que envolve a investigação de homicídios no País.

Para a compreensão do leitor, o relatório inicia com a apresentação dos propósitos e do histórico da ENASP, sua estrutura de funcionamento e grupos de trabalho, ações em andamento, chegando à apresentação e ao detalhamento da Meta 2, que teve por escopo a conclusão dos inquéritos policiais por homicídio instaurados até 31 de dezembro de 2007 e cujo prazo de execução findou em 30 de abril de 2012.

São relacionadas as ações empreendidas em conjunto pelos órgãos de segurança e do Sistema de Justiça para dar cumprimento à meta, desde o levantamento do volume total de inquéritos que aguardavam solução, passando pelas diversas técnicas e soluções implantadas e disseminadas para o aperfeiçoamento do processo investigativo.

Na sequência, são apresentados e analisados os resultados da execução da Meta 2 no contexto nacional, regional e das Unidades Federativas.

Após os resultados, o relatório traz o diagnóstico da situação em que se encontra a estrutura investigativa no País, tendo em consideração as carências do quadro de pessoal, de equipamentos e de tecnologia da Polícia Judiciária e da Polícia Técnico-científica, acompanhado da análise de diversas outras circunstâncias que prejudicam a efetividade da investigação.

Ao final são relacionadas as ações estruturantes, cuja implantação se faz necessária para a mudança do quadro atual de carência e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle.

É com muita satisfação que o Grupo de Persecução Penal da ENASP entrega à sociedade e aos gestores públicos esta consolidação de resultados, iniciativas, diagnósticos e alternativas de solução, esperando contribuir para a superação do quadro atual de violência no País.



O momento é de agradecimento aos gestores que integram o GPP e a todos aqueles que acreditaram na viabilidade de uma meta, que se revelou mais desafiadora do que se previa quando ajustada, e que empreenderam esforços, em articulação, para dar resposta à sociedade em milhares de inquéritos antigos, que investigavam o pior dos crimes e que pendiam de conclusão. A contribuição corajosa e criativa desses valorosos servidores do público tornou possível, também, apresentar a radiografia do sistema de investigação dos crimes de homicídio, condição fundamental para as mudanças estruturantes que já tiveram início em todas as Unidades da Federação.

Taís Schilling Ferraz

Coordenadora do Grupo de Persecução Penal da ENASP



2. A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP

Em fevereiro de 2010, os Presidentes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministro da Justiça, cientes de suas missões constitucionais e da corresponsabilidade na implementação de medidas de aperfeiçoamento da segurança pública no País, decidiram unir esforços em torno da criação de uma estratégia, em âmbito nacional, que fosse capaz de mobilizar todos os órgãos do Sistema de Justiça e Segurança Pública em torno da execução coordenada e planejada de ações que contribuíssem para tornar efetivas as políticas públicas de prevenção e combate à violência no País.

A Carta de Constituição da ENASP foi assinada em 22 de fevereiro daquele ano, dando início à integração das ações.



Assinatura da Carta de Constituição da Enasp, em fevereiro de 2010, por Roberto Gurgel, Presidente do CNMP, Luiz Paulo Teles Barreto, Ministro da Justiça e Gilmar Mendes, Presidente do CNJ.





CARTA DE CONSTITUIÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - ENASP

O Ministro da Justiça e os Presidentes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público,

CONSIDERANDO que a justiça e a segurança são valores supremos, contemplados e garantidos pela Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a efetividade da segurança pública é da responsabilidade do Estado e dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça;

CONSIDERANDO a importância do planejamento conjunto de ações e da adoção de estratégias comuns pelos órgãos que compõem o Sistema de Justiça, para a plena eficácia dos programas voltados à efetividade da segurança pública;

CONSIDERANDO a existência de outras experiências bem sucedidas de articulação transversal de órgãos públicos para a consecução de fins específicos, a exemplo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.

DECIDEM

Constituir a **ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – ENASP**, com o objetivo de planejar e implementar a coordenação de ações e metas, em âmbito nacional, para cuja execução haja necessidade de conjugação articulada de esforços dos órgãos de justiça e de segurança pública, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A ENASP reunirá representantes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública e privada, da Defensoria Pública, em âmbito federal e estadual, e será coordenada por um Gabinete de Gestão Integrada, composto por representantes do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, funcionando a Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, como sua Secretaria Executiva.

A ENASP, em sua composição plena, reunir-se-á, no mínimo, uma vez por ano, para o planejamento de ações conjuntas, avaliação do cumprimento de suas metas e criação dos grupos responsáveis pela respectiva coordenação ao longo de cada período definido.

Decidem as autoridades subscritoras pela adoção do consenso como método de encaminhamento das discussões e aprovação das ações que dependerão de implementação conjunta.

Brasília, 22 de fevereiro de 2010.

LUIZ PAULO TELES BARRETO

Ministro da Justiça

GILMAR FERREIRA MENDES

Presidente do Conselho Nacional de Justiça

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público



Origens e razão de ser

A concepção da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública partiu de alguns pressupostos e perspectivas:

a) Importância do planejamento estratégico conjunto;

Os órgãos que compõem o Sistema de Justiça e Segurança - Poder Judiciário, Ministério Público, Ministério da Justiça, Secretarias de Justiça e de Segurança dos Estados, Polícias Civil e Militar, Polícia Federal, advocacia pública e privada, Defensoria Pública - encontram-se num grau de maturidade institucional que lhes permite o planejamento conjunto e estratégico de ações, de forma a ampliar os efeitos dos projetos executados, compartilhar soluções e evitar medidas de natureza contraditória.

b) Substituição do discurso da culpa pelo da corresponsabilidade, com foco no problema atual e atitude prospectiva;

Os problemas relacionados à segurança pública são da conta de todos e de cada um dos órgãos, o que conduz ao compartilhamento e não à transferência de responsabilidades (abandono do discurso da atribuição recíproca da culpa), com a conseqüente necessidade de buscar e implementar soluções, mediante atitude proativa, prospectiva e articulada, ao invés de permanecer na infrutífera e simplista busca de culpados.

As dificuldades, ainda que surjam de maneira diversificada em cada Unidade da Federação, demandam atuação de todas as esferas políticas e de todos os órgãos que compõem o Sistema de Justiça e Segurança.

c) Os subsistemas alimentam-se da desarticulação do Estado;

A desarticulação dos órgãos do Sistema de Justiça e Segurança e a incapacidade de prevenir e dar respostas à criminalidade são fatores que contribuem diretamente para a criação de subsistemas à margem do Estado, assentados em regras e princípios próprios, supostamente justificados na inação do Estado, e que conduzem ao desrespeito e à ineficácia dos preceitos e garantias constitucionais.

d) Envolvimento dos órgãos de alcance nacional;

A característica dos crimes, a extensão de seus efeitos e a atual conformação das organizações criminosas exigem a revisão da perspectiva tradicional da prevenção e da persecução penal, que via nos Estados os grandes responsáveis pela segurança pública, cabendo-lhes a prevenção e a repressão dos crimes em seus territórios, a execução das penas e a manutenção de todo o sistema de segurança. É fundamental a atuação coordenada dos entes federados, a liderança de ações específicas por órgãos de espectro nacional, capazes de promover a integração, ampliar a comunicação, mobilizar os agentes de todo o sistema, visualizar o fenômeno da criminalidade de forma mais abrangente e verticalizada, e implementar medidas preventivas e de persecução penal para todo o País.



Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, com atribuição constitucional de controle externo e planejamento das instituições que fiscalizam, e o Ministério da Justiça, com a missão de promover a segurança pública, através de uma ação conjunta entre o Estado e a sociedade, podem planejar e coordenar em conjunto diversas ações que, para sua eficiência, eficácia e efetividade, demandam atuação articulada dos órgãos de segurança, em especial das polícias, do Ministério Público e do Judiciário.

A ideia significa ir além da já bem sucedida proposta do PRONASCI. Propõe-se que a coordenação de algumas ações, consideradas estratégicas, ocorra nacionalmente, com o impulso da força normativa e de planejamento dos Conselhos, a garantir o envolvimento direto e o comprometimento com resultados, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

e) Comunicação mais eficiente no âmbito do Sistema de Justiça e Segurança;

Os diversos órgãos responsáveis pela Justiça e Segurança Pública pouco se comunicam e, quando o fazem, a interlocução se faz por mecanismos burocráticos. A comunicação não é direta, quase nunca é pessoal e muito pouco se utiliza dos meios tecnológicos à disposição. Grande parte do atraso e da desinteligência que ocorre na relação entre esses órgãos, que possuem atuação interdependente, decorre da burocracia na comunicação. É comum que um inquérito, com um pedido de diligência, transite entre o delegado, o promotor e o juiz, por alguns meses, até que venha aos autos a informação de que a diligência é inviável, tempo que se pouparia com um contato telefônico ou mediante correspondência eletrônica, que poderia, inclusive, evitar o trânsito dos autos.

Mais que atrasos, a falta de comunicação acarreta presunções recíprocas equivocadas sobre a atuação e a motivação dos atos uns dos outros, contribuindo para aumentar o distanciamento entre os órgãos e o descrédito na seriedade de seus atos.

Estrutura Organizacional

Para a execução de suas ações, metas e regime de deliberações, a ENASP estrutura-se em:

• Comitê Gestor

- Ministério da Justiça
- Conselho Nacional do Ministério Público
- Conselho Nacional de Justiça

• Gabinete de Gestão Integrada (GGI)

- Membros do comitê gestor (CNMP, CNJ e MJ)
- Colégio dos Secretários de Segurança Pública dos Estados
- Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária
- Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça dos Estados e da União
- Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil



- Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça
- Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais
- Advocacia Geral da União
- Ordem dos Advogados do Brasil
- Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
- Conselho da Justiça Federal
- Conselho Nacional de Segurança Pública

• **Plenária**

• Membros do GGI, Tribunais de Justiça, Unidades do Ministério Público, Secretarias de Segurança dos Estados, Secretarias de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária dos Estados, Polícias Cíveis, Polícias Militares, Polícia Federal, Unidades da Defensoria Pública, Seccionais Estaduais da Ordem dos Advogados do Brasil

• **Grupos de Trabalho**

- Grupo de Persecução Penal
- Grupo de Sistema Prisional e Execução Penal
- Grupo de Sistemas e Informações Penais

• **Secretaria Executiva**

- Secretaria Nacional de Justiça – SNJ até junho de 2010
- Gabinete do Ministro da Justiça até dezembro de 2010
- Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP até maio de 2012
- Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ a partir de maio de 2012

Primeiras grandes ações convencionadas

Para dar início à execução da Estratégia, foram estabelecidas, de forma conjunta, três ações prioritárias:

1. a promoção de medidas conjuntas voltadas a conferir maior efetividade e agilidade às investigações, denúncias e julgamento das ações penais nos casos de crimes de homicídio;
2. a erradicação das prisões nas delegacias de polícia;
3. a criação do cadastro nacional de mandados e contramandados de prisão.

A execução de cada ação foi atribuída a um grupo de trabalho, formado por integrantes das várias instituições da ENASP e coordenado pelo proponente da ação:

Ao CNMP coube a coordenação do Grupo de Persecução Penal, responsável pela ação voltada à agilização e maior efetividade na persecução penal dos crimes de homicídio.



O CNJ assumiu a coordenação do Grupo do Sistema Prisional e Execução Penal, responsável pela erradicação das prisões nas delegacias de polícia.

Ao Ministério da Justiça coube a coordenação do Grupo de Sistemas e Informações Penais, tendo por objetivo a criação do cadastro nacional de mandados e contramandados de prisão.

As metas do Grupo de Persecução Penal

O Grupo de Persecução Penal - coordenado pelo CNMP e composto por promotores, delegados, juizes, defensores e peritos provenientes dos diversos Estados da Federação - apresentou ao GGI proposta para a execução das seguintes metas, todas aprovadas em reunião ordinária do GGI, ocorrida em julho de 2010:

1. Identificar as causas de subnotificação nos crimes de homicídio, o que permitirá o direcionamento de esforços específicos para sua eliminação, de forma que a cada morte violenta ou suspeita corresponda um inquérito.
2. Concluir todos os inquéritos e procedimentos que investigam homicídios dolosos instaurados até 31 de dezembro de 2007.
3. Alcançar e superar a fase de pronúncia em todas as ações penais por crimes de homicídio ajuizadas até 31 de dezembro de 2008.
4. Julgar as ações penais relativas a homicídio doloso distribuídas até 31 de dezembro de 2007.
5. Aprimorar do programa de proteção às vítimas, testemunhas e depoentes especiais, de forma a aumentar o número de Estados aderentes, com aumento do número de pessoas assistidas e redução do número de casos de abandono do programa.

Cada uma das metas, que foram ratificadas em reunião do GGI, ocorrida em dezembro do mesmo ano, tem prazos definidos e medidas concretas em andamento para a sua execução.

Neste relatório, o propósito é de apresentação dos resultados da Meta 2, cujo prazo final de execução expirou em 30 de abril de 2012.

3. A Meta 2

Conteúdo

A Meta 2, que consiste em concluir todos os inquéritos e procedimentos que investigam homicídios dolosos instaurados até 31 de dezembro de 2007, desdobra-se nos seguintes componentes:

- inquéritos policiais que tenham sido instaurados até 31 de dezembro de 2007;
- que estejam ainda pendentes de finalização; e
- que tratem da investigação de homicídios dolosos, tentados ou consumados.



Razões da Opção pela meta - Por que homicídios?

É o crime mais grave, praticado contra o bem maior protegido pelo ordenamento jurídico – a vida.

Segundo o Mapa da Violência 2012, pesquisa anualmente produzida pelo Instituto Sangari para o Ministério da Justiça, o Brasil tem 26,2 homicídios para cada 100 mil habitantes, índice que, no contexto internacional, equivale à situação de violência endêmica. A taxa máxima admitida é de 10 homicídios por 100 mil habitantes.

No Estudo Global sobre Homicídios, produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - UNODC, o País tem o maior número absoluto de homicídios do mundo (43.909 em 2009), mais do que a Índia (40.752 em 2009), que tem o equivalente a cinco vezes a nossa população e maior volume de pessoas vivendo abaixo da linha da miséria.

O índice de elucidação dos crimes de homicídio é baixíssimo no Brasil. Estima-se, em pesquisas realizadas, inclusive a realizada pela Associação Brasileira de Criminalística, 2011, que varie entre 5% e 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%.

A quase totalidade dos crimes esclarecidos decorre de prisão em flagrante e da repercussão do caso nos meios de comunicação.

As delegacias de polícia, por inúmeras causas, dedicam-se apenas aos homicídios novos. A imensa maioria dos inquéritos acaba paralisada nas delegacias de polícia, em situação de arquivamento de fato, o que contraria a legislação processual penal, que estabelece a necessidade de proposta do Ministério Público e acolhimento pelo juiz para os casos de arquivamento.

Diante dos altos índices de violência e dos inúmeros casos noticiados na imprensa, o crime de homicídio vem sendo percebido com cada vez menos perplexidade, apesar da sua gravidade.

A ausência de eficiência na persecução penal e a consequente impunidade são fatores que contribuem para o aumento do número de homicídios.

Por que 2007?

A definição do corte da meta sobre os inquéritos instaurados até 31 de dezembro de 2007 foi uma decisão do Grupo de Persecução Penal da ENASP, que tomou por base a experiência dos delegados participantes quanto ao tempo máximo que poderia durar uma investigação (três anos) para que suas chances de êxito fossem efetivas. Tomou-se em conta, ainda, a própria viabilidade da meta, diante do volume que se estimava existir de inquéritos instaurados até dezembro de 2007 e ainda sem conclusão.



Objetivos da meta

1. Movimentar os inquéritos, impulsionando-os para o esclarecimento do maior número possível de crimes, para que os respectivos autores prestem contas à sociedade;
2. Reduzir a sensação de impunidade;
3. Entender os motivos de não terem sido concluídos os inquéritos e os fatores determinantes para a falta de elucidação;
4. Provocar mudanças comportamentais em todos os agentes responsáveis pela investigação e controle dos inquéritos, em especial sobre a corresponsabilidade pelas mudanças que se fazem necessárias;
5. Melhorar a qualidade da investigação e os índices de esclarecimento de homicídios;
6. Implantar novos fluxos de tramitação dos inquéritos, com eliminação de procedimentos burocráticos;
7. Melhorar a comunicação entre os agentes;
8. Trazer o assunto à luz, provocando a reflexão sobre o volume de homicídios no País e as dificuldades de esclarecimento;
9. Provocar mudanças estruturantes na persecução penal, para que a situação hoje existente não volte a ocorrer;
10. Restabelecer a capacidade de indignação da sociedade frente ao pior dos crimes.

CrITÉRIOS de cumprimento

A Meta 2 é considerada cumprida com 90% dos inquéritos anteriores a 31 de dezembro de 2007 finalizados.

Foi acordado um índice de corte para considerar cumprida a meta, diante da circunstância de que, em diversos inquéritos paralisados, a realização de diligências pela autoridade policial conduziu à identificação de linha investigativa que aponta para a viabilidade da elucidação dos crimes.

Para não estimular de qualquer forma a finalização de investigações que se revelem viáveis a partir de elementos concretos de apuração, concluiu-se que um percentual de inquéritos ainda pendentes ao término do prazo não invalida o resultado.

Portanto, o percentual de corte para que seja considerada finalizada a Meta 2 foi definido pelo Grupo em 90%, sem prejuízo da necessidade de movimentação, seja finalizando, seja com vistas à novas diligências, da totalidade dos inquéritos da meta.

CrITÉRIOS de avaliação e reconhecimento

Foram definidos como fatores de mensuração do esforço concentrado para cumprimento da Meta 2 os seguintes critérios:

- Estados que cumpriram a Meta 2 (alcançaram a finalização de 90% dos inquéritos);



- Estados que mais movimentaram inquéritos, em números absolutos (considerando-se os finalizados e os baixados para diligências nas delegacias de polícia);
- Estados que mais finalizaram inquéritos, em números absolutos; e
- Estados com maior índice de esclarecimento resultante em denúncia.

4. A execução

Formação do grupo de gestores

Para fins de comunicação, execução e monitoramento da Meta 2 decidiu-se que o Grupo de Persecução Penal – formado especialmente por promotores, delegados, juízes, defensores e peritos – teria representantes de todos os Estados, indicados por cada uma das instituições. Eles foram denominados gestores da ENASP.

Assim, os Procuradores Gerais de Justiça, Presidentes de Tribunal de Justiça e Delegados Gerais, em cada uma das Unidades da Federação indicaram promotores, juízes e delegados, respectivamente, para a função de gestores. Além deles, defensores públicos e peritos integram o grupo nacional.

Aos gestores foram atribuídas as tarefas de promover a integração e a articulação de suas instituições, em âmbito local, divulgar a meta e sensibilizar os colegas para o seu cumprimento. São também eles os responsáveis pela interlocução e apresentação de resultados, diagnósticos e questionários à coordenação nacional da ENASP.

O Grupo de Persecução Penal realiza reuniões com periodicidade quadrimestral, em Brasília, para o acompanhamento da execução das metas, a troca de experiências e formulação de propostas para o aperfeiçoamento das ações e a articulação de novas metas.



Reunião do GPP, abril de 2011



Reunião do GPP, agosto 2011



Reunião do GPP, março de 2012



Reunião do GPP, março de 2012



Levantamento do número de inquéritos policiais da Meta 2

A primeira grande tarefa do grupo de gestores foi o levantamento nacional do volume de inquéritos policiais instaurados antes de 31 de dezembro de 2007 e ainda em tramitação.

A missão foi extremamente dificultada pela inexistência de mecanismos uniformes de registro e acompanhamento das investigações pendentes no País e pela desigualdade em termos tecnológicos. Em algumas Unidades Federativas, como Brasília e São Paulo, o levantamento foi rápido, tendo em vista o grau de informatização das delegacias. Na maior parte dos Estados, porém, a tarefa foi extremamente difícil, exigindo que em diversas comarcas a contagem fosse manual.

Essa foi a grande conquista inicial do Grupo de Persecução Penal da ENASP, que permitiu conhecer a magnitude do desafio à frente.

O número total de inquéritos incluídos na Meta 2, após os levantamentos e conferências finais pelos Estados, foi de **134.944**.

Esse grande volume de investigações encontrava-se sem perspectiva de conclusão, a grande parte paralisada nas delegacias de polícia em todo o País.

A distribuição do passivo de inquéritos entre os Estados da Federação não segue um critério lógico comum. Cada região e cada Estado, por razões diversas, acumulou um número maior ou menor de investigações sem conclusão.

Do levantamento realizado em todos os Estados e Distrito Federal, que chegou ao total de 134.944 inquéritos classificados nos parâmetros da Meta 2, ou seja, instaurados até 31 de dezembro de 2007 e que ainda não estavam finalizados, a maior concentração ocorreu na Região Sudeste, com 76.780 inquéritos, ou 56,9% do total. Na outra ponta, a Região Norte apresentou um estoque inicial de 5.400 inquéritos, ou 4% do total.

| REGIÃO | Estoque inicial | População | Estoque inicial por 100mil hab |
|--------------|-----------------|-------------|--------------------------------|
| Centro-Oeste | 8.620 | 14.058.094 | 61,32 |
| Nordeste | 31.297 | 53.081.950 | 58,96 |
| Norte | 5.400 | 15.864.454 | 34,04 |
| Sudeste | 76.780 | 80.364.410 | 95,54 |
| Sul | 12.847 | 27.386.891 | 46,91 |
| TOTAL | 134.944 | 190.755.799 | 70,74 |
| Estados | Estoque inicial | População | Estoque inicial por 100mil hab |
| RJ | 47.177 | 15.989.929 | 295,04 |
| ES | 16.148 | 3.514.952 | 459,41 |
| MG | 12.032 | 19.597.330 | 61,40 |
| BA | 11.536 | 14.016.906 | 82,30 |
| PE | 11.462 | 8.796.448 | 130,30 |



Inqueritômetro

Com o levantamento do estoque inicial de inquéritos em cada uma das unidades, iniciou-se o monitoramento da execução da Meta 2.

Para tanto, foi desenvolvido sistema de acesso disponível no portal do CNMP na internet, denominado INQUERITÔMETRO.

O Inqueritômetro permite visualizar o andamento da meta em cada um dos Estados, indicando o total de inquéritos pendentes de finalização, a quantidade de inquéritos finalizados e as circunstâncias dessa finalização.

A cada mês, o gestor do Ministério Público, em todas as Unidades da Federação, recebe informações dos colegas promotores que atuaram nos inquéritos da meta, as consolida e insere no Inqueritômetro:

- Número de denúncias oferecidas;
- Número de pedidos de arquivamento de inquéritos; e
- Número de desclassificações.

Em campo à parte são informados, também, os inquéritos baixados no mês para novas diligências na polícia, a pedido do MP.

Na imagem a seguir pode-se visualizar o Inqueritômetro, já na sua versão 2.5.



Além dos números absolutos da produtividade, que incluem a quantidade de inquéritos movimentados no mês, por Estado e nacionalmente, o Inqueritômetro traz gráficos demonstrando a proporção entre arquivamentos e denúncias, a evolução do trabalho e o ranking dos Estados na execução da Meta 2.



A partir do mês de maio de 2012, o sistema passa a monitorar também e separadamente os inquéritos instaurados até 31 de dezembro de 2008.

As estratégias de divulgação e sensibilização

Para que a Meta 2 se tornasse conhecida em todos os órgãos e unidades do Sistema de Justiça e Segurança Pública, foram adotadas as seguintes estratégias de divulgação:

- Remessa de correspondência oficial;
- Correspondências eletrônicas;
- Participação da Coordenação nas reuniões dos colegiados nacionais:
 - Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público,
 - Conselho Nacional dos Corregedores Gerais do Ministério Público,
 - Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil,
 - Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça.
- Realização de reuniões de trabalho – os workshops nos Estados;
- Visitas aos Governadores de alguns Estados;
- Envolvimento das assessorias de comunicação do CNMP, CNJ e Ministério da Justiça e da assessorias de comunicação das unidades do Ministério Público dos Estados, com definição de estratégias conjuntas de divulgação;
 - Utilização dos meios de comunicação de massa, em especial jornais e rádios;
 - Reuniões com as chefias institucionais e Corregedorias;
 - Comunicação pelas chefias institucionais e Corregedorias às unidades;
 - Envolvimento, no âmbito do Ministério Público, da CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público;

Os workshops nos Estados

Para divulgar as metas, sensibilizar e mobilizar promotores, delegados, magistrados, defensores e peritos e para promover a articulação em âmbito regional, a ENASP realizou diversas reuniões de trabalho, sob a forma de workshops nos Estados. Na pauta destas reuniões esteve:

- Apresentação da ENASP;
- Diagnóstico local do Sistema de Justiça e Segurança;
- Estabelecimento de plano de trabalho voltado a atender as singularidades locais;
- Aprimoramento da interlocução entre os componentes do Sistema de Justiça na busca das soluções;
- Criação de Forças-Tarefa, Termos de Cooperação, Resoluções, etc;
- Redefinição de fluxos de tramitação dos inquéritos;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação entre os agentes.



Os workshops ocorreram por sugestão da coordenação ou a pedido das diversas Unidades da Federação:

- São Paulo
- Espírito Santo
- Acre
- Ceará
- Alagoas
- Paraná
- Bahia
- Rio Grande do Norte
- Mato Grosso do Sul
- Mato Grosso
- Pernambuco
- Rio Grande do Sul
- Goiás
- Distrito Federal
- Amazonas



Workshop no Paraná



Workshop no Espírito Santo



Workshop no Ceará



A identificação dos inquéritos

Uma das primeiras medidas gerenciais adotadas para a identificação e a movimentação dos inquéritos inseridos na Meta 2 foi a sua identificação, mediante etiquetas. Isso permitiu que os inquéritos fossem contabilizados em separado e que tivessem a tramitação priorizada.



Forças-tarefa

Em diversos Estados foram constituídas forças-tarefa para a execução da Meta 2, mediante a concentração de maior número de agentes em torno da investigação dos inquéritos mais antigos de homicídio.

Rio de Janeiro, Rondônia, Ceará, Roraima, Bahia, Goiás, Espírito Santo e Alagoas foram Unidades Federativas que criaram grupos de trabalho específicos para enfrentar o desafio de concluir os inquéritos da meta. Em alguns Estados a força-tarefa constituiu-se sob a forma mista, com promotores e delegados trabalhando em um mesmo ambiente, como na Bahia e no Rio de Janeiro.

Força Nacional da Polícia Judiciária

O Ministério da Justiça, no ano de 2010, constituiu a Força Nacional da Polícia Judiciária. Tendo por fundamento da Lei 11.473, de 10 de maio de 2007, a Força Nacional passou a ter efetivo de policiais civis e peritos, provenientes da quase totalidade dos Estados da Federação.

Dentre as ações da Força Nacional, a Meta 2 recebeu prioridade e, por solicitação dos respectivos Governadores, já esteve em atuação ou ainda atua nos Estados de Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pará, além das cidades goianas localizadas no entorno do Distrito Federal.



Redefinições do fluxo de tramitação dos inquéritos

O trabalho integrado, durante a execução da Meta 2, entre delegados, investigadores, escrivães, peritos, promotores e magistrados resultou na modificação do fluxo de tramitação dos inquéritos policiais em diversos Estados, adotando-se ações voltadas a eliminar os chamados gargalos. Procedimentos burocráticos foram substituídos por mecanismos mais simples de movimentação e comunicação entre os agentes, com enorme ganho de tempo e eficiência.

Dentre as medidas adotadas pela grande parte das Unidades Federativas, podem ser citadas:

- a tramitação direta dos inquéritos da meta entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público, quando necessárias novas diligências e desde que não houvesse pedido de medida cautelar penal;
- a comunicação eletrônica durante o inquérito, para troca de informações sobre diligências, eliminando-se a necessidade de remessa de autos e de expedição de ofícios;
- a solicitação direta e por meio eletrônico de laudos pendentes de juntada aos Institutos de Criminalística e Médico-legais, pelo Ministério Público ou pela Polícia Judiciária;
- O mapeamento de práticas e a redefinição de fluxos, com identificação de responsáveis por todas as etapas da tramitação e previsão de procedimentos frente às ocorrências que se situam em um mesmo padrão;
- a definição, em comum acordo entre Ministério Público e Polícia Judiciária, das diligências mínimas a serem realizadas em cada inquérito, para a regularidade da investigação;
- a especificação, pelo Ministério Público, das diligências a serem solicitadas à Polícia Judiciária, com vistas ao esclarecimento dos crimes, evitando-se pedidos genéricos de novas diligências;
- a redefinição de critérios de tempo e território para a redistribuição de inquéritos que tramitam em delegacias locais para as especializadas;
- a implantação de fluxos conjuntos entre os diversos agentes de segurança pública para atendimento ao local de crime, de forma a ampliar a agilidade para a chegada ao local, a eficiência do isolamento e a preservação da cena.



5. Os resultados

Total de inquéritos na meta - desafio nacional

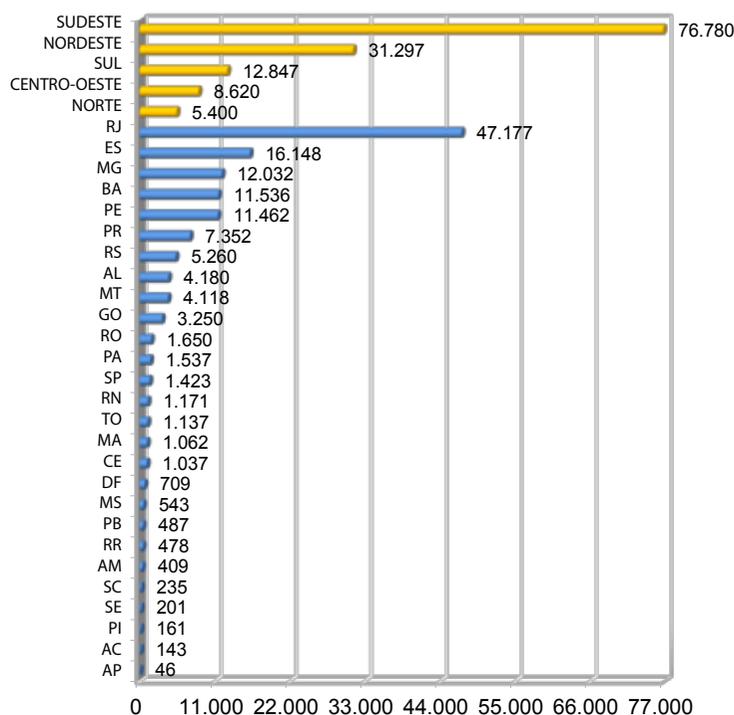
O levantamento do total nacional e por Estado de inquéritos instaurados antes de 31 de dezembro de 2007 e que estavam pendentes de resolução quando do início da execução da Meta 2 resultou nos números lançados no gráfico a seguir. Chama atenção a grande disparidade do total acumulado entre as Unidades da Federação.

O Rio de Janeiro, com 47.177 inquéritos, o Espírito Santo, com 16.148, e Minas Gerais, com 12.032, foram os Estados que apresentaram maior estoque de inquéritos inconclusos.

Amapá, Acre e Piauí, com 46, 143 e 161, respectivamente, apresentaram menor acúmulo de inquéritos compreendidos na Meta 2.

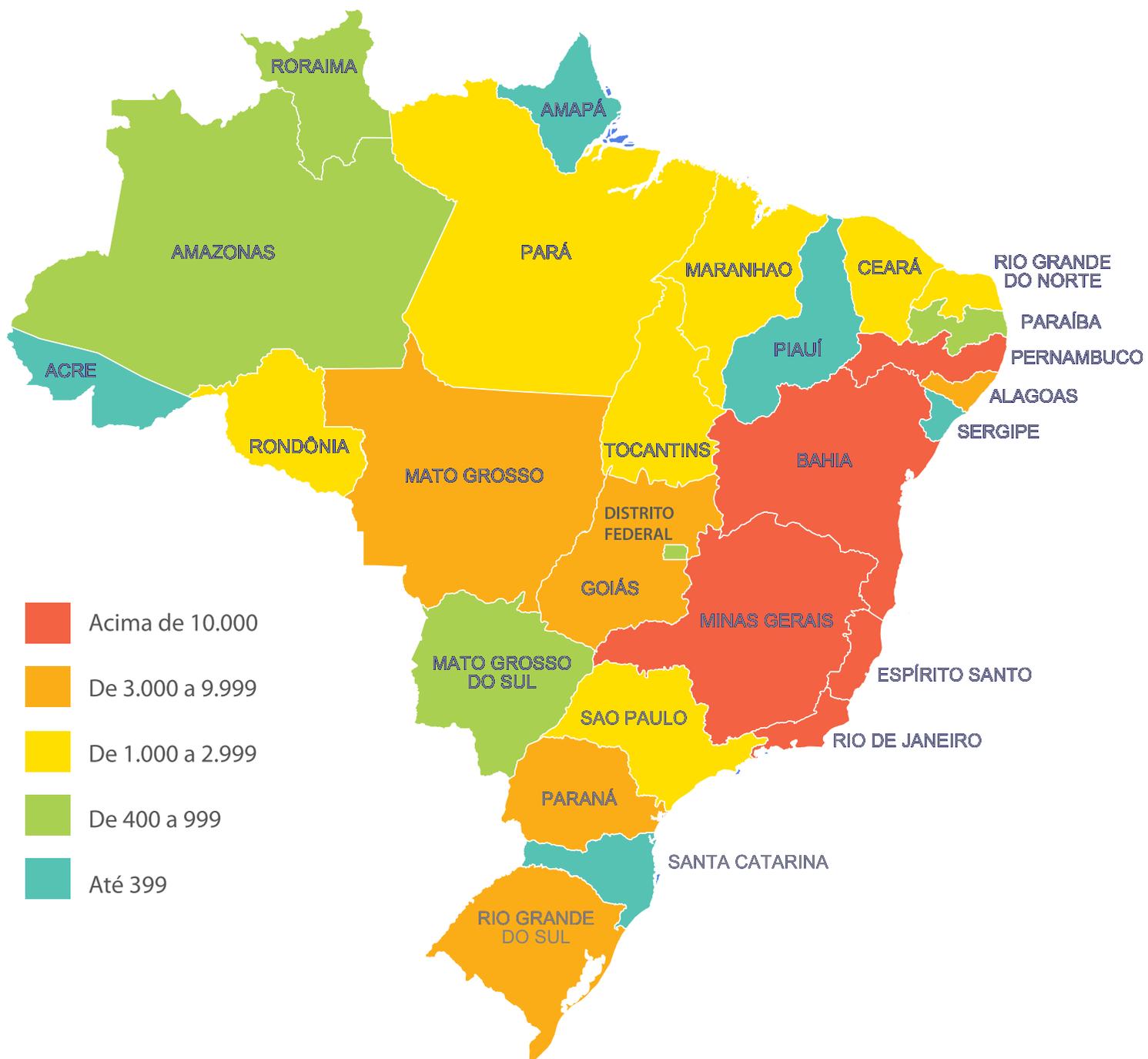
Estados como Rio de Janeiro e São Paulo partiram de cenários completamente diferentes para a execução da meta. Enquanto São Paulo tinha como passivo inicial 1.423 inquéritos policiais pendentes de conclusão, o Rio de Janeiro partiu de 47.177 investigações. Dentre as causas para tamanha disparidade entre os dois Estados do Sudeste, algumas hipóteses são levantadas, dentre elas os índices de violência, que no Rio são maiores que em São Paulo, e os investimentos feitos pelo Governo paulista na última década, inclusive com a criação de estruturas específicas para a investigação de homicídios, como o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa.

Estoque inicial de IPs na Meta 2





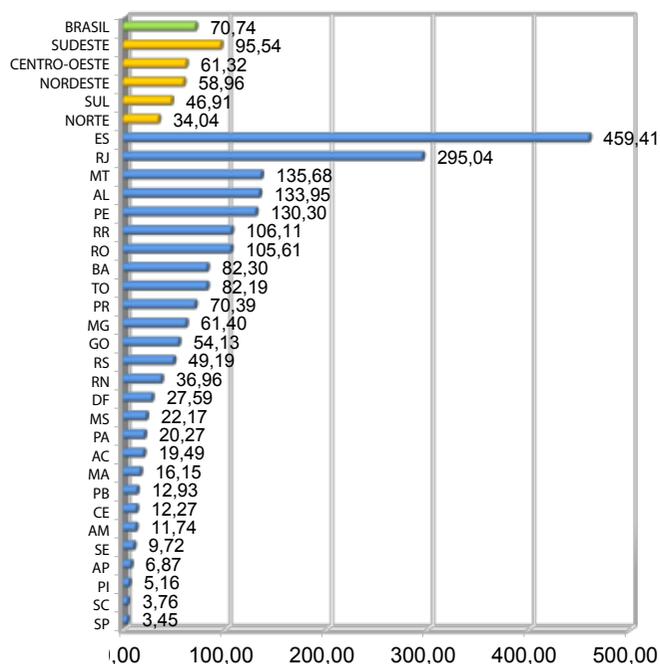
No mapa abaixo também é possível visualizar o desafio por Estado:





Em termos proporcionais, tomando-se em conta a população dos Estados, o Espírito Santo foi quem apresentou maior acúmulo de inquéritos inconclusos ao início dos trabalhos, com índice de 459,41 por 100 mil habitantes. São Paulo apresentou o menor índice – 3,45 para cada grupo de 100 mil habitantes:

Estoque inicial por 100 mil habitantes



Total de inquéritos movimentados no período

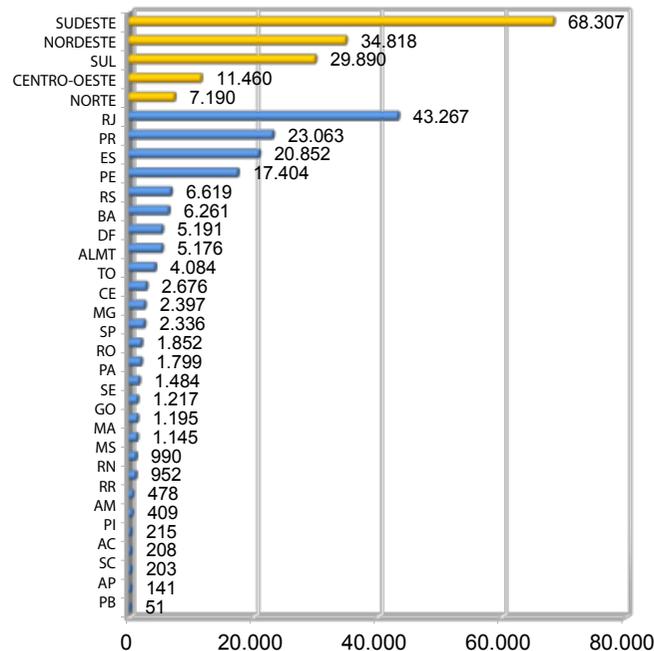
A planilha a seguir demonstra, em números absolutos, o total de inquéritos movimentados no período de execução da meta, nacionalmente e por região. Nesta totalização incluem-se inquéritos baixados para diligências nas delegacias de polícia, situações de desclassificação e inquéritos finalizados mediante denúncia e arquivamento.

| REGIÃO | MOVIMENTAÇÕES |
|--------------|----------------|
| NORTE | 7.190 |
| CENTRO-OESTE | 11.460 |
| SUL | 29.890 |
| NORDESTE | 34.818 |
| SUDESTE | 68.307 |
| TOTAL | 151.665 |



Em alguns Estados, o número de inquéritos movimentados é superior ao do estoque inicial. Isso significa que um mesmo inquérito foi encaminhado à Polícia Judiciária para novas diligências por mais de uma oportunidade, indicando o esforço empreendido na busca do esclarecimento dos crimes de homicídio e, também, que vêm sendo exploradas as hipóteses de investigativas antes da eventual proposta de arquivamento do inquérito por falta de provas.

Quantidade de movimentações de IPs



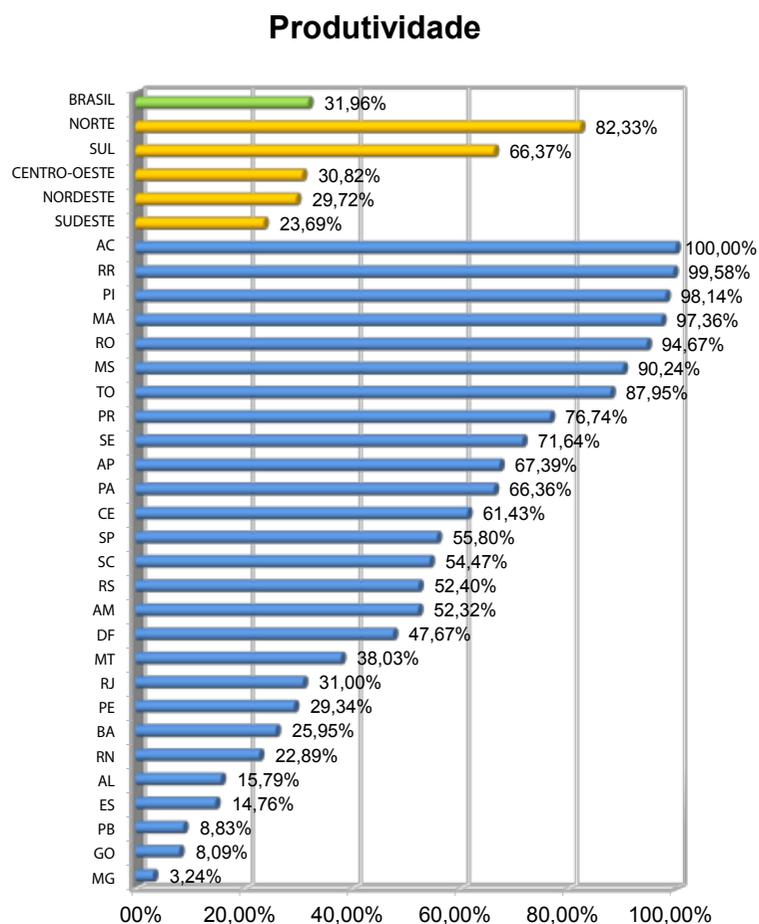
O gráfico acima indica que os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que tiveram maior número de inquéritos acumulados ao início da execução da Meta 2 (47.177 e 16.148, respectivamente), foram também os que mais realizaram movimentações, com 43.267 e 20.852 respectivamente.

Essa comparação do volume de inquéritos movimentados com o total do estoque inicial permite a constatação de que, nos Estados com maior estoque, tem havido proporcional mobilização dos agentes da polícia e do Ministério Público para o cumprimento da meta. Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco e Paraná, que figuram dentre os seis primeiros Estados em número de inquéritos pendentes de conclusão, quando do início dos trabalhos, estão entre os seis primeiros Estados no critério movimentação.



Resultado final da Meta 2 - cumprimento

O gráfico a seguir mostra o resultado do esforço nacional para execução da Meta 2, que teve como prazo final 30 de abril de 2012:

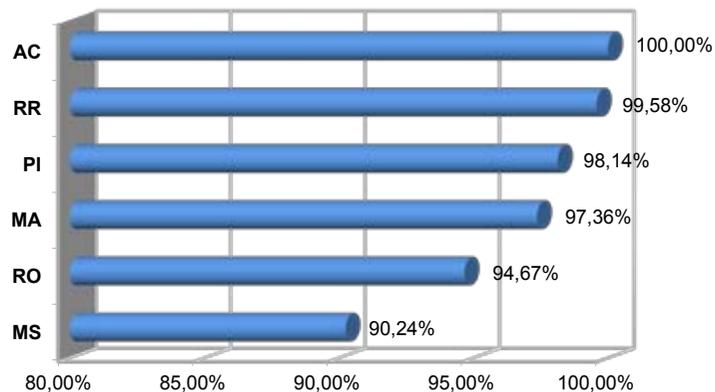


Segundo o critério adotado para se ter como cumprida a Meta 2, que é o da conclusão de 90% do estoque inicial de inquéritos, tiveram pleno sucesso os seguintes Estados:

- Acre;
- Roraima;
- Piauí;
- Maranhão;
- Rondônia; e
- Mato Grosso do Sul .



Unidades que cumpriram a meta



Foi acordado, no Grupo de Persecução Penal da ENASP, um valor de corte para considerar cumprida a meta, diante da circunstância de que em diversos inquéritos que estavam paralisados a realização de diligências pela autoridade policial conduziu à identificação de linha investigativa, apontando para a viabilidade da elucidação dos crimes.

Assim, e para não estimular de qualquer forma a finalização de investigações que se revelem viáveis, a partir de elementos concretos de apuração, concluiu-se que um percentual de inquéritos ainda pendentes ao término do prazo não invalida o pleno resultado.

O percentual de corte para que seja considerada finalizada a Meta 2 foi definido, então, em 90%, sem prejuízo da movimentação da totalidade dos inquéritos da meta.

Proporcionalmente à quantidade de inquéritos do estoque inicial, os Estados do Acre, Roraima, Piauí, com 100%, 99,58% e 98,14%, respectivamente, foram os que tiveram maior índice de inquéritos concluídos, ao passo que os Estados de Minas Gerais, Goiás e Paraíba foram os que apresentaram menores índices, com 3,24%, 8,09% e 8,83% respectivamente.

A circunstância de tais Estados não figurarem dentre os que tinham maior estoque de inquéritos não desnatura o resultado nem é fator de depreciação do esforço desenvolvido. São Estados que tiveram a capacidade de não acumular tamanho volume de investigações inconclusas e cujas estruturas são menores, seja no volume de delegados, investigadores, peritos e promotores de justiça, seja na estrutura de equipamentos à disposição.

No Acre, no Piauí e no Mato Grosso do Sul, por exemplo, não houve aumento do quadro da Polícia Judiciária nos últimos 10 anos. No quadro geral de policiais, Maranhão figura entre os três Estados com menor número proporcional à população e o Acre está entre as três Unidades Federativas com menor número absoluto de policiais.



Quanto à estrutura material, o diagnóstico revelou que no Acre há grande carência de equipamentos de informática, em especial de estações de trabalho individuais, e no Maranhão o acesso à rede mundial é precário, sendo que em ambas Unidades Federativas há falta de equipamentos periciais.

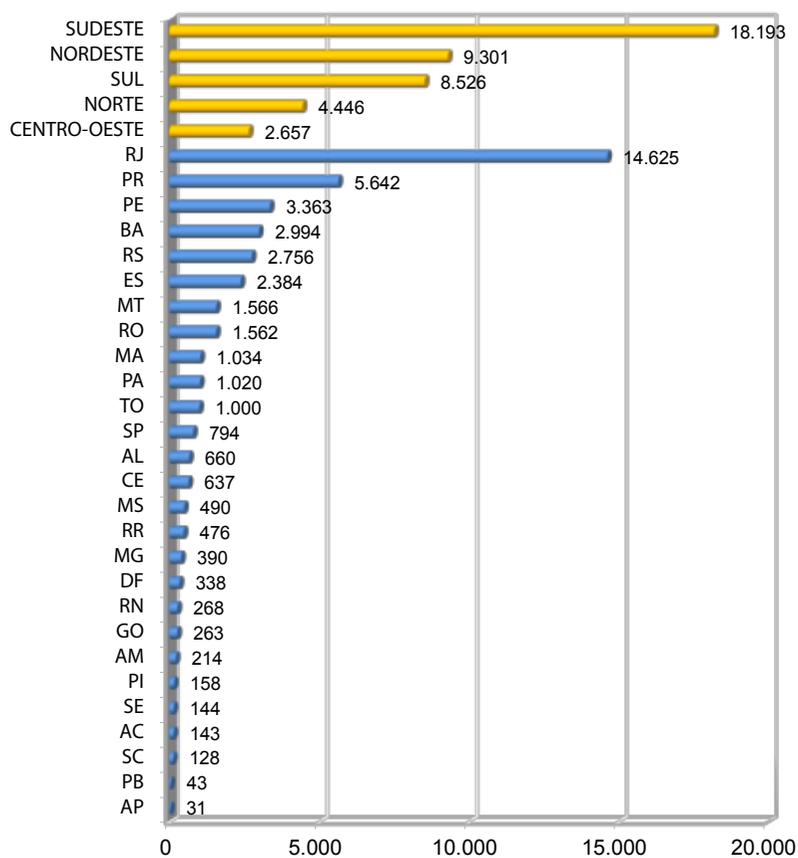
Volume de inquéritos finalizados

A planilha a seguir demonstra, em valores absolutos, os inquéritos que foram finalizados.

São considerados findos os inquéritos que, após remessa ao Ministério Público, foram objeto de denúncia ou de pedido de arquivamento pelo promotor de Justiça.

Também são deduzidas do total inicial do estoque da Meta 2 as investigações em cujo curso constatou-se não se tratar de crime de homicídio, mas de outro fato, típico ou não.

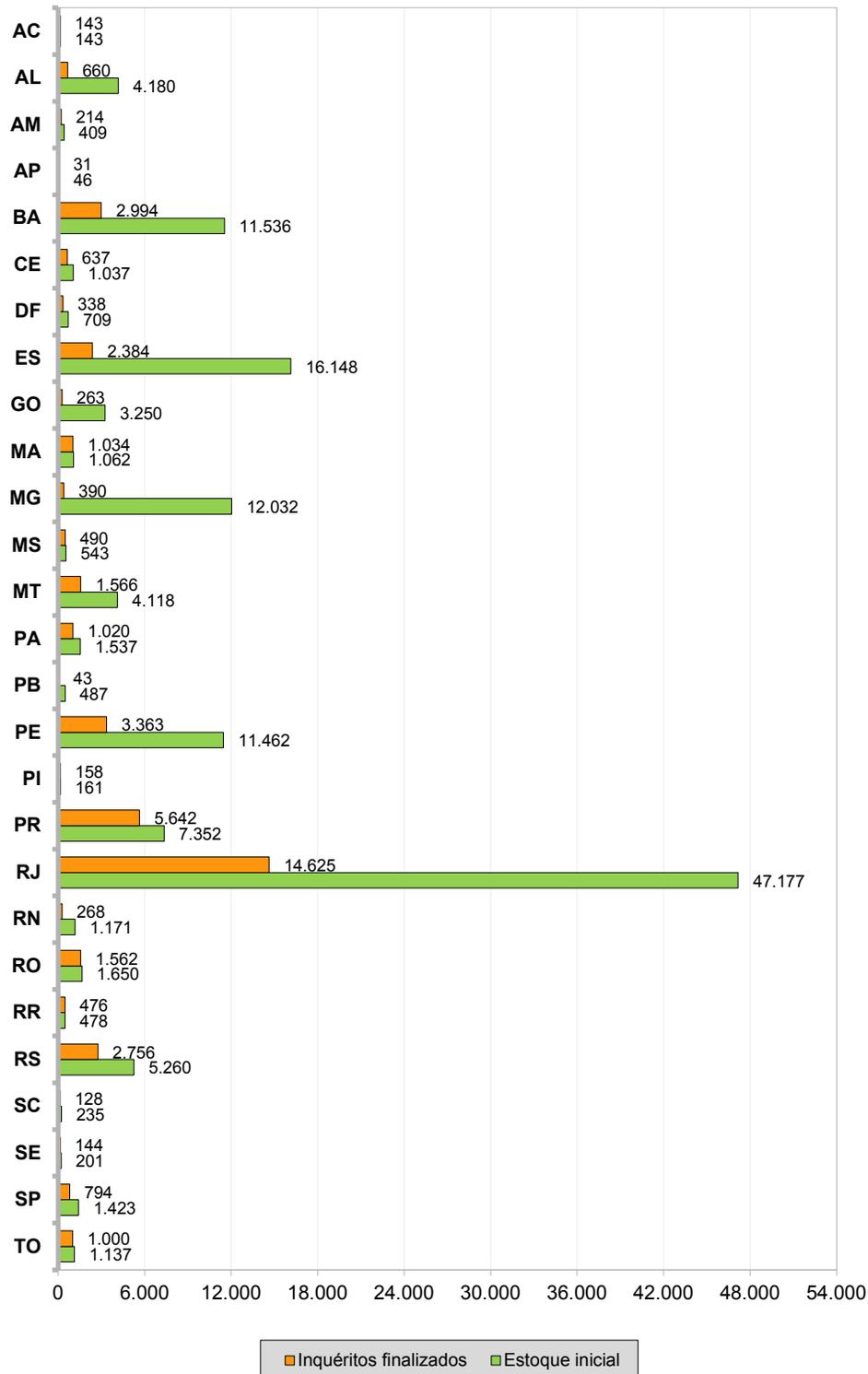
Quantidade de IPs finalizados





Aqui também se pode estabelecer um paralelo entre os Estados com maior volume inicial do estoque e os que mais conseguiram finalizar, demonstrando que o esforço empreendido e seu resultado têm sido proporcionais ao desafio.

Estoque inicial X finalizados



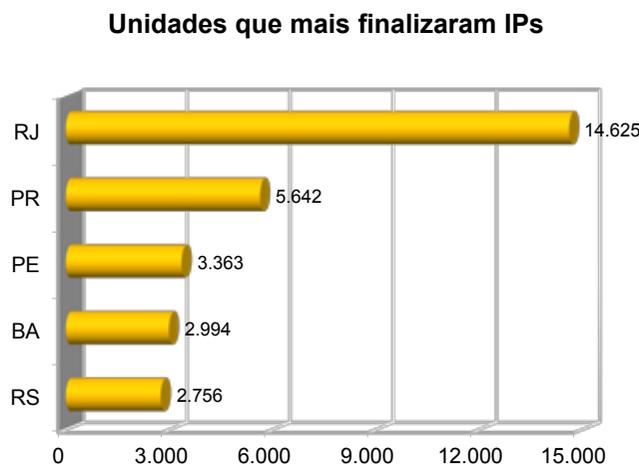


Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Mato Grosso, que são os primeiros em conclusão de inquéritos, em números absolutos, também aparecem entre os Estados com maior estoque inicial.

Inquéritos finalizados - denúncias, arquivamentos e desclassificações

Dentre os inquéritos de homicídio doloso considerados findos durante o período de execução da meta, estão os que resultaram em denúncias e em arquivamentos propostos pelo Ministério Público. Para efeitos estatísticos, foram equiparados aos finalizados, deduzindo-se do estoque inicial, os que resultaram em desclassificação para outros crimes, como lesão corporal seguida de morte, homicídio culposo, ou situações não típicas, como são exemplos o suicídio e o falecimento por causas naturais.

No gráfico abaixo registra-se a produção dos Estados com maior volume absoluto de inquéritos finalizados.

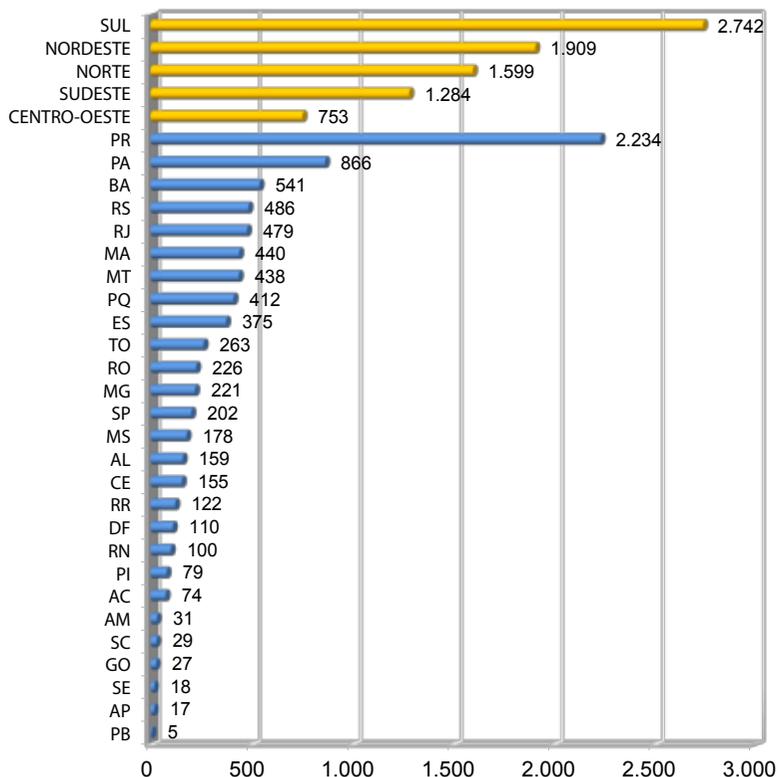


No próximo gráfico, demonstra-se a quantidade de inquéritos da meta que resultou em denúncia do possível autor do crime de homicídio, com a consequente instauração da ação penal perante o Poder Judiciário.

Em número absoluto de denúncias, o Estado que alcançou o maior resultado foi o Paraná, com 2.234, seguido do Pará, com 866, e da Bahia, com 541.



Quantidade de IPs com denúncias



É importante ter presente que a quantidade de denúncias não equivale ao número de homicídios elucidados pela atuação da Polícia Judiciária. Este é, sem dúvida, maior que aquela, já que em muitos casos chega-se à autoria, mas o responsável não mais pode ser denunciado, por exemplo, por já ter falecido. Foram identificados casos, também, de prescrição da pretensão punitiva.

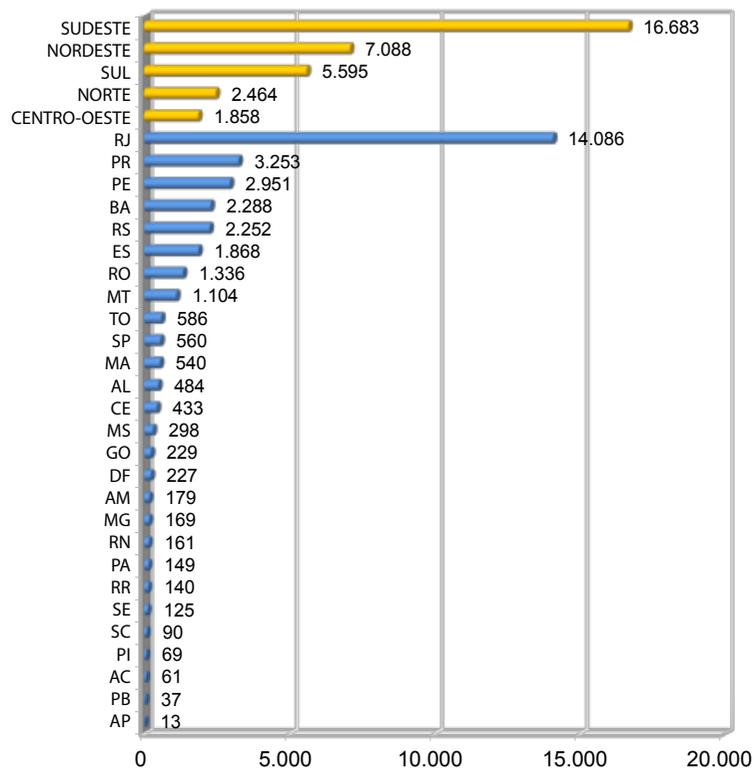
De toda forma, o número de denúncias frente ao de arquivamentos é, ainda, o melhor indicativo da capacidade de esclarecimento dos crimes e da efetividade da ação investigativa.

A seguir pode-se visualizar nos gráficos o número absoluto de inquéritos arquivados e o total de inquéritos que resultaram em desclassificação.

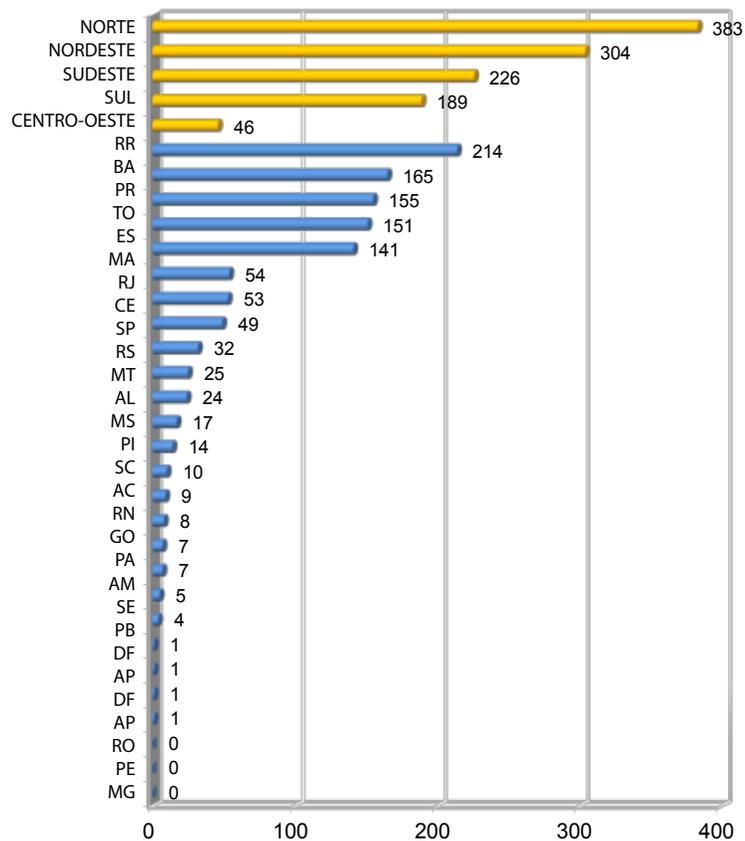
O Estado com maior quantidade de inquéritos finalizados por proposta de arquivamento foi o Rio de Janeiro, que também acumula o maior estoque de processos na Meta 2. Em Roraima identificou-se maior volume de investigações que resultaram em desclassificação para outros crimes.



Quantidade de IPs com arquivamentos



Quantidade de desclassificações



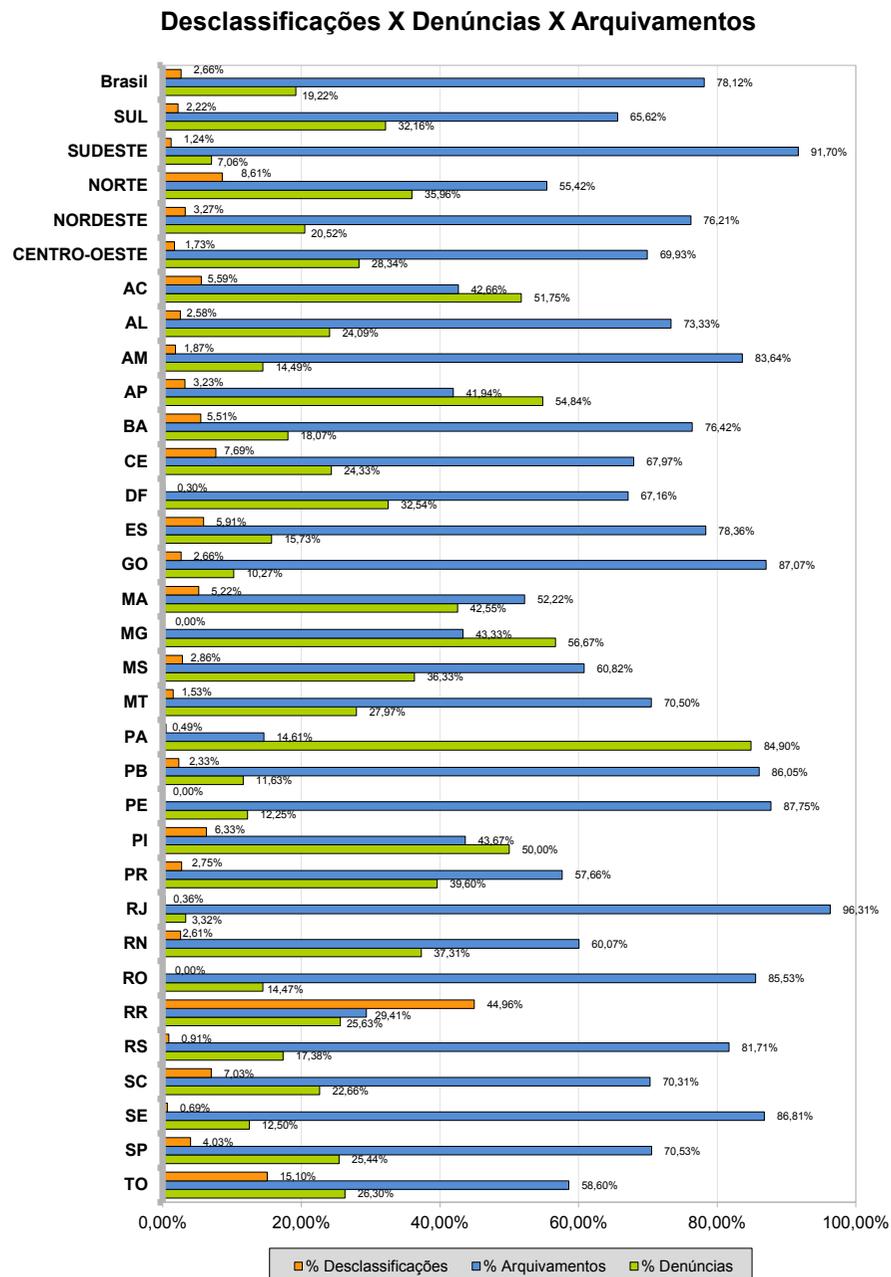


Na comparação entre inquéritos que já resultaram em denúncia, arquivamento e desclassificação, constata-se que o Pará foi o Estado que, em termos proporcionais, obteve melhor resultado.

É importante considerar que nessa proporção estão apenas os inquéritos finalizados. Os que ainda estão pendentes de diligências investigativas não podem ser classificados.



O gráfico a seguir demonstra a proporção entre denúncias, arquivamentos e desclassificações nos inquéritos finalizados:





Extrai-se desses quadros estatísticos que o volume de arquivamento de inquéritos de homicídio frente ao de denúncias é muito grande.

Há diversas causas para o arquivamento dos inquéritos, mas a principal delas é a impossibilidade de se determinar, após a investigação, o autor do crime de homicídio. Dentre as outras estão a morte do autor, a prescrição, etc. Antes de qualquer proposta de arquivamento, é necessário que se esgotem as diligências viáveis para encontrar o autor do crime.

Ainda que não haja total identidade entre o número de denúncias e o de crimes esclarecidos, já que se pode esclarecer um crime sem haver subsequente possibilidade de denúncia, a proporção entre denúncias e arquivamentos resulta em um dos índices mais qualificados de avaliação do sistema investigatório e de mensuração do grau de impunidade.

O cenário está apresentando sinais de melhoria.

Nos inquéritos de homicídio, a média nacional de denúncias está entre 5% a 8%, enquanto nos inquéritos finalizados da Meta 2, a média é de 19%.

Esse percentual tem registrado crescimento permanente, e a tendência é que o volume de denúncias aumente na medida em que sejam concluídos os inquéritos que estão sob realização de diligências nas delegacias de polícia.

Sem dúvida houve avanço. O incremento do percentual inicial deu-se em mais de 100%, e não se pode desprezar a característica dos inquéritos objeto de mensuração, todos anteriores a dezembro de 2007, grande parte originada ainda na década de 90, sendo certo afirmar que o decurso do tempo dificulta sobremaneira a investigação. Os elementos probatórios tendem a desaparecer ou perder seu potencial de esclarecimento.

Avaliando-se separadamente os resultados dos Estados, identificam-se situações extremamente positivas.

O Pará, por exemplo, alcançou 85% de denúncias. Piauí, Amapá, Acre e Minas Gerais situam-se entre as médias de 50 a 57% de inquéritos que resultaram em denúncia.

Os índices obtidos nas delegacias especializadas e, em especial, os mensurados pelos Departamentos de Homicídios, chegam a ser superiores a 80%, demonstrando que já dispomos de profissionais capacitados, técnicas e equipamentos investigativos capazes que reverter o quadro em âmbito nacional.

Não há indícios de arquivamentos em massa. O que se verifica são disparidades nos números de alguns Estados, que acendem alertas e exigem a busca de causas mais específicas para o que possa estar conduzindo a um maior volume de arquivamentos.

O caso do Rio de Janeiro, em que o volume de arquivamentos é de 96,31% nos inquéritos já finalizados, exige avaliação específica. O Estado concluiu 31% de sua meta inicial, que era de 47.177 inquéritos

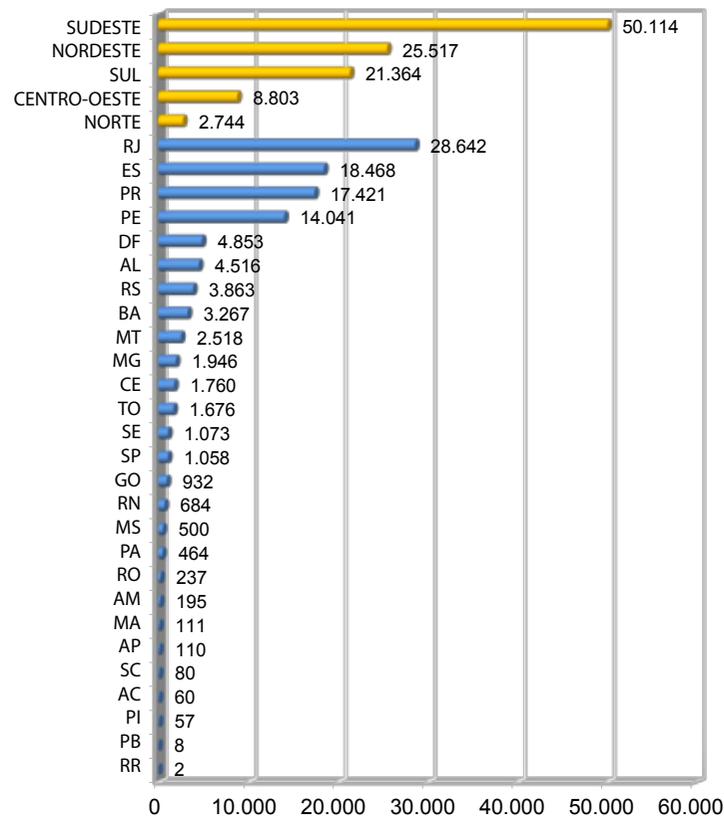


– a maior dentre as Unidades Federativas. Destes 31% concluídos, que equivalem a 14.625 inquéritos, 96% foram arquivados.

No Rio de Janeiro, como na quase totalidade dos Estados, muito maior do que o volume de inquéritos arquivados é o de inquéritos que, por iniciativa do Ministério Público, voltaram à Polícia para diligências investigativas: foram 28.642 movimentações.

O gráfico abaixo demonstra o trânsito dos inquéritos para novas diligências investigativas, sendo importante registrar que um mesmo inquérito pode ser encaminhado por mais de uma vez à autoridade policial para prosseguimento, o que permite, na avaliação estatística, que em algumas unidades, como Espírito Santo Pernambuco, Paraná e Distrito Federal, o volume de baixas em diligência supere o total do estoque de inquéritos.

Quantidade de baixas à Polícia com pedidos de diligências



Todos os inquéritos baixados à polícia para continuidade da investigação têm, em tese, chances de resultar em ação penal. O percentual de denúncias, portanto, tende a aumentar com o retorno das diligências cumpridas e isso é válido para todos os Estados que têm inquéritos nessa situação.

O fluxo de tramitação dos inquéritos no Rio de Janeiro, recentemente construído em comum acordo entre Polícia e Ministério Público, chegou a receber o Prêmio Innovare e prevê uma série de medidas que deverão ser intentadas no âmbito da investigação, antes de haver qualquer proposta de arquivamento de inquéritos.



Segundo esclarecimentos colhidos junto aos promotores e delegados que atuam na força-tarefa, o Estado iniciou a execução da Meta 2 separando, no acervo de 47.177 inquéritos, aqueles em que não havia mais chance de elucidação daqueles que possuem alguma linha investigativa, o que justificaria um maior volume inicial de arquivamentos que de denúncias (foi concluído 31% do acervo).

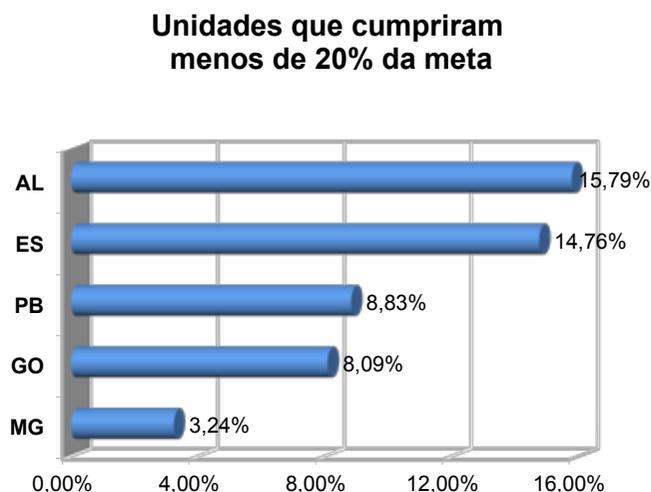
Ainda assim, o número final de arquivamentos tende a ser alto, especialmente se consideradas as características de grande parte dos homicídios e a circunstância de que por muito tempo faltou direcionamento de recursos e iniciativas para a modificação do quadro de paralisação dos inquéritos na Polícia Judiciária.

Para os casos eventuais de erro de interpretação sobre a viabilidade da investigação, o próprio sistema Processual Penal traz mecanismos de controle. Sempre que um promotor conclui que não há mais diligências investigativas possíveis e propõe ao juiz o arquivamento do inquérito, o juiz fará a sua própria avaliação e, discordando do promotor, encaminhará a matéria à apreciação do Procurador Geral de Justiça que, concordando com o juiz, designará um outro promotor para oferecer a denúncia ou prosseguir nas investigações.

É em razão do volume de arquivamentos que a ENASP, na coordenação da nova meta de finalização dos inquéritos instaurados até 31 de dezembro de 2008, trabalhará no levantamento das principais causas de arquivamento.

Estados que cumpriram menos de 20% da meta

O gráfico a seguir demonstra os resultados dos Estados que não conseguiram alcançar o percentual de 20% do cumprimento da Meta 2.



A avaliação do grau de mobilização para o cumprimento da meta por esses Estados conduz a cenários bastante diversificados, exigindo-se que o percentual de finalização de inquéritos seja avaliado juntamente com outros indicadores e circunstâncias específicas.



O Estado de Minas Gerais figura na posição final em termos de desempenho proporcional (3,24% de inquéritos concluídos), não está entre os dez primeiros em movimentação absoluta de inquéritos (movimentou 2.336), está na décima posição em baixas em diligência (1.946), apesar de ser o terceiro Estado com o maior estoque inicial de inquéritos a concluir (12.032). Inobstante, figura em segundo lugar no índice de denúncias (56,67%), considerados, aí, os 390 inquéritos finalizados. Tomado isoladamente o percentual de denúncias frente ao de arquivamentos, o desempenho é considerado muito bom, na comparação com outras Unidades da Federação, mas o conjunto dos indicadores revela uma mobilização ainda tímida para o cumprimento da Meta 2. Em vários meses não houve alimentação do sistema de monitoramento (Inqueritômetro) e a maior parte do passivo de inquéritos ainda não teve movimentação.

Goias também registra mobilização geral ainda pequena para cumprimento da Meta 2, observando-se o conjunto de indicadores. Concluiu 8,09% do estoque inicial, que era de 3.250 inquéritos, não está entre os Estados com maior volume absoluto de movimentações (movimentou 1.195) nem de baixa para novas diligências (932) e, diferentemente de Minas Gerais, no total de finalizados (263 inquéritos), tem índice de elucidação (10%) abaixo da média registrada no Inqueritômetro. O Estado tem contado, atualmente, com o apoio da Força Nacional da Polícia Judiciária, especialmente para a finalização de inquéritos na região do entorno de Brasília.

O Estado da Paraíba mobilizou-se bem recentemente para dar cumprimento à Meta 2, registrando resultados ainda tímidos no seu conjunto. Conta, atualmente com o apoio da Força Nacional da Polícia Judiciária, que vem trabalhando nos inquéritos da ENASP e, desde o mês de março de 2012, vem apresentando resultados para monitoramento através do Inqueritômetro.

O desempenho do Espírito Santo é bastante diferente. O volume inicial do estoque é expressivo, o segundo no ranking nacional (16.148 inquéritos pendentes de conclusão), tendo sido concluídos, até 30 de abril, 14,76% desse total, o que resultou em 16% de denúncias. Entretanto, o Espírito Santo tem o segundo maior volume de movimentação de inquéritos (20.852), ficando atrás apenas do Rio de Janeiro, o que também ocorre com as baixas para novas diligências na Polícia Judiciária (18.468). Ressalte-se que estes números superam inclusive o estoque inicial, o que fez com que um mesmo inquérito fosse baixado à delegacia por mais de uma vez, demonstrando o esforço dos membros do Ministério Público e da Polícia Judiciária na tentativa de elucidação. Além disso, apesar do estoque ainda existente, o Estado foi o sexto em número absoluto de inquéritos concluídos. O conjunto dos indicadores, associado à assiduidade na prestação de informações para fins de monitoramento, permite concluir que, apesar do resultado proporcional, o Estado está em franca mobilização.

Quanto a Alagoas, que é o Estado brasileiro com maior proporção de homicídios por habitante – 66,4 para cada 100 mil (Mapa da Violência, 2012) –, a mobilização vem ocorrendo de forma gradual. Inicialmente a Polícia Judiciária adotou medidas de natureza gerencial para dimensionamento da situação do estoque, tendo transformado em inquéritos um grande volume de registros de ocorrência de homicídios que ainda não tinham sequer perspectiva de investigação. Foi, também, o Estado que primeiro recebeu o apoio da Força Nacional da Polícia Judiciária, que ainda permanece com efetivo no local. O resultado em investigações finalizadas é ainda pequeno, mas a circulação total e para diligências dos inquéritos revela que nos últimos dois meses houve expressiva mudança no quadro, trazendo Alagoas para o grupo dos 10 Estados com mais movimentação, ocupando a 8ª posição. Além disso, o índice de denúncias está acima da média nacional, indicando uma maior integração entre Ministério Público e Polícia Judiciária.

A análise realizada ainda não considera as circunstâncias estruturais presentes em cada uma das Unidades da Federação, o que se reserva para os itens deste relatório que tratam do diagnóstico da estrutura da investigação penal.



Resumo dos resultados nacionais:

| | |
|--|----------------|
| Inquéritos na meta | 134.944 |
| Movimentados | 151.665 |
| Finalizados | 43.123 |
| Pendentes de finalização | 91.821 |
| Denunciados | 8.287 |
| Baixas em diligências | 108.542 |
| Arquivamentos | 33.688 |
| Desclassificações | 1.148 |
| Percentual de denúncias | 19% |
| Percentual de arquivamentos | 78% |
| Percentual de desclassificações | 3% |

6. O diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil

Ao final do ano de 2011 foi realizado, a partir de provocação da coordenação do Grupo de Persecução Penal, diagnóstico sobre a estrutura e o funcionamento da investigação de homicídios no País.

Para esse diagnóstico foram colhidas informações produzidas e extraídas da execução da Meta 2 e do preenchimento de relatório-formulário, pelos gestores do Ministério Público e da Polícia Judiciária nos Estados.

Além disso, algumas pesquisas foram realizadas diretamente pela coordenação e parte dos dados foi obtida através de pesquisa realizada pelo Perito da Força Nacional de Segurança Pública Sílvio Garcez, em 2011, a partir de dados do CONASP.

Os dados estão posicionados em dezembro de 2011.

Dificuldades de caráter geral

Ao início dos trabalhos, especialmente na fase de divulgação e sensibilização dos agentes da Polícia Judiciária, do Ministério Público, do Judiciário e da Defensoria Pública para o cumprimento da Meta 2, alguns obstáculos foram identificados, pertinentes a questões subjetivas, que mereceram atenção específica do Grupo de Persecução Penal, para que se obtivesse a mobilização necessária.

A desconfiança sobre os propósitos da ENASP e dos demais agentes trazidos para um processo de integração esteve entre as primeiras dificuldades enfrentadas. Havia uma tendência a buscar intenções escusas



ou ambíguas nos propósitos da ação conjunta que se pretendia iniciar. A situação ficou retratada não apenas na forma inicial de relacionamento entre os agentes, como também na percepção sobre o papel e a importância das instituições que buscavam parceria.

Com muito discurso de sensibilização e tendo sido oportunizada, nas diversas reuniões, a aproximação em ambiente mais informal, esta dificuldade foi sendo superada e, atualmente, os agentes envolvidos na meta alcançaram maior grau de integração e confiança recíproca.

Havia, também, uma persistente característica de acomodação que aparecia nas manifestações representadas pelas frases “é mais fácil deixar como está, não complica” ou “isso não funcionaria aqui”, e que depois se revelou motivada, em grande medida, pela insegurança que representava movimentar e avaliar um contingente ainda não dimensionado de inquiridos, a grande parte paralisada nas mais variadas fases da tramitação. Havia o risco da exposição e de que aqueles que hoje decidissem enfrentar o problema fossem considerados os responsáveis por irregularidades que historicamente ocorreram e que viriam a ser constatadas.

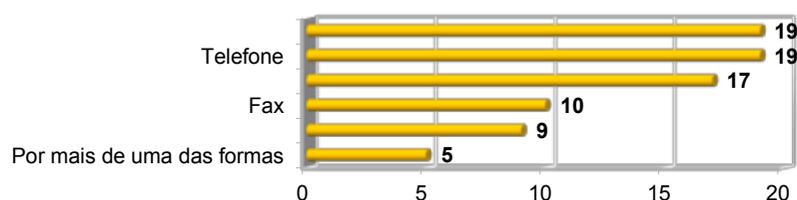
Esse quadro foi enfrentado através da divulgação persistente dos propósitos da ENASP, que são de enfrentamento da situação atual em uma atuação prospectiva, na qual, ao invés de centrarem-se as forças na procura de culpados, buscam-se soluções para que as dificuldades sejam superadas e não voltem a ocorrer.

Ficou evidenciada, também, a baixa autoestima dos profissionais que atuam na investigação e na ação penal de homicídios, que aparecia em atitudes eminentemente queixosas e de autocomiseração: “pobre de mim, sou mais uma vítima do sistema, não me dão condições” ou “não é possível mudar, ingenuidade tentar”, ou, ainda, “o que eu ganho com isso?”. Entre os promotores e magistrados ficou claro o sentimento de que são muito pouco valorizados por suas próprias instituições, as quais, hoje, valorizam os direitos coletivos e as espécies penais mais novas, em detrimento dos crimes contra a vida, o que ficaria representado pelo baixo investimento em estrutura, capacitação e pela procura, cada vez menor, por oficiar nos crimes de competência do Tribunal do Júri.

Além destas questões e talvez em grande medida por elas motivada, evidenciou-se de forma absolutamente clara a insuficiência ou ausência de comunicação entre os agentes, o desconhecimento profundo das necessidades recíprocas em uma atuação que é interdependente, bem como o desconhecimento ou desconsideração das dificuldades estruturais de cada órgão.

O diagnóstico mapeou as principais formas de comunicação utilizadas pelo Ministério Público e pela Polícia Judiciária no curso de uma investigação de homicídios. O gráfico a seguir demonstra que a maior parte ainda utiliza, em larga medida, a remessa de autos e a expedição de ofícios como as principais formas de comunicação.

Formas de comunicação MP - PC





A integração proporcionada pelo trabalho de execução conjunta da Meta 2 resulta, hoje, numa maior utilização de mecanismos eletrônicos de comunicação, o que contribui sobremaneira para a maior agilidade na tramitação dos inquéritos, evitando-se, por exemplo, que para a comunicação sobre uma diligência específica ou para a juntada de um laudo pericial, haja necessidade de circulação dos autos ou de ofício em meio físico entre Polícia, Judiciário e Ministério Público.

Dificuldades estruturais

As questões relativas às dificuldades de estrutura de pessoal e de equipamentos no âmbito da Polícia Judiciária foram suscitadas desde o início dos trabalhos da ENASP. Delegados, promotores e magistrados, em uníssono, anunciavam as inúmeras carências e entraves à adequada execução do serviço e, em especial, da Meta 2.

Apesar disso, o Grupo de Persecução Penal propôs aos seus integrantes e a todos os agentes responsáveis pela execução das metas convencionadas, em âmbito local, que a solução para as carências de estrutura não fosse trazida como pressuposto ao cumprimento da meta, e que houvesse um esforço conjunto no sentido de otimizar os recursos existentes, e, com soluções criativas e proativas, adotar todas as medidas que pudessem ser implementadas independentemente da injeção de recursos materiais e humanos.

Juntamente com a apresentação do resultado do esforço é que as questões estruturais seriam objeto de avaliação mais aprofundada, sistematização e apresentação de propostas, o que de fato ocorreu.

Nesse contexto, ao final do prazo para a execução da Meta 2, realizou-se um levantamento sistematizado das principais dificuldades e carências, cujos resultados ora se passa a apresentar:

Não responderam total ou parcialmente às indagações que foram formuladas quanto às questões de estrutura de pessoal e material, os Estados de Amapá, Ceará, Goiás, Pernambuco, Rondônia, Roraima, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

Quadro de pessoal da Polícia Judiciária

O gráfico a seguir traz informações sobre a estrutura de pessoal da Polícia Civil, demonstrando que, nos últimos 10 anos, em parte das Unidades Federativas não houve aumento do quadro de pessoal.

Crescimento do quadro da polícia





Considerou-se, aqui, o acréscimo por lei do quadro de servidores efetivos da Polícia Judiciária, mediante criação de cargos de delegados, investigadores, escrivães, inspetores, ainda que nem todos os cargos estivessem providos. Segundo dados apresentados pelos gestores, a maior parte dos Estados está longe de ter o quadro de pessoal completo. No Rio Grande do Sul, por exemplo, registra-se uma defasagem de cerca de 40% no provimento dos cargos.

Não houve aumento do quadro nos últimos 10 anos nos Estados do Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins, que, somadas, equivalem a 44% das Unidades Federativas.

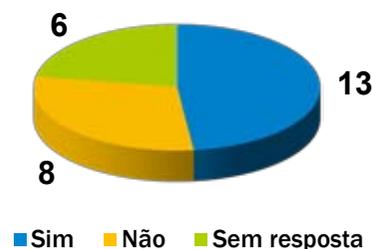
Indagou-se, também, quanto à realização de concurso público para provimento dos cargos vagos na última década, tendo ficado demonstrado que a quase totalidade das Unidades Federativas realizou o concurso, embora nem todos os certames tenham resultado em provimento dos cargos.

Dentre os que responderam, Alagoas e Bahia não promoveram concurso e não proveram cargos existentes nos últimos 10 anos. Piauí, Mato Grosso, Goiás, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul não convocaram os candidatos aprovados nos concursos realizados.

Concurso para polícia nos últimos 10 anos



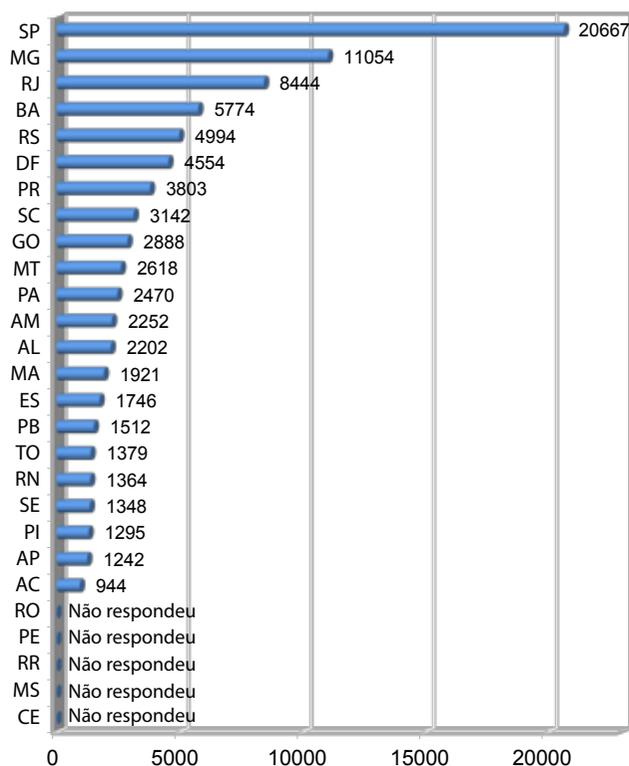
Provimento de cargos vagos existentes





Na comparação do quadro de pessoal, em números absolutos, São Paulo Minas Gerais e Rio de Janeiro figuram entre os Estados com maior quantidade de servidores na Polícia Judiciária. Os números dos quadros a seguir não trazem informações sobre a polícia científica, que serão totalizados à parte.

Efetivo da Polícia Civil (delegados, escrivães e investigadores)



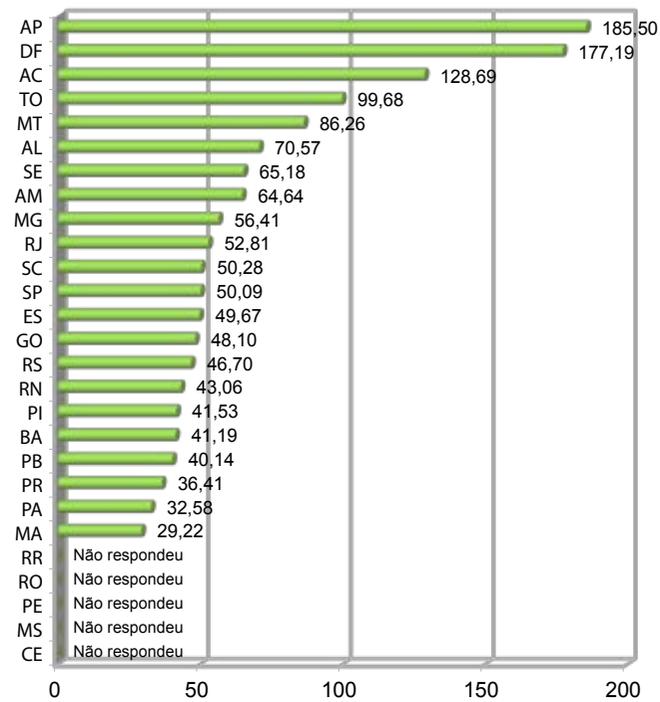
Circunstância que chamou a atenção na coleta dos dados é a ausência de padronização mínima na denominação dos cargos do quadro da Polícia Civil. À exceção dos delegados, há grande variação terminológica, dificultando a própria identificação de integrantes de uma mesma categoria e de carreiras específicas dentro da Polícia Civil. Na análise dos dados, a tendência parece caminhar para a uniformização sob a forma “agentes de polícia”, mas há os cargos de investigador, inspetor, comissário, agente em operação policial, além de outros menos comuns, que desenvolvem tarefas específicas, como agentes de comunicação, estatísticos, psicólogos, assistentes sociais, assistentes e auxiliares administrativos, armeiros, padioleiros, motoristas, técnicos de desenvolvimento social, auxiliares de serviços gerais e até mesmo agentes penitenciários.

A situação é bastante diferente da hoje existente, por exemplo, em órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, nos quais tem havido uniformização da categoria, sob as carreiras de técnico (ensino médio) e analista (ensino superior), diferenciando-se, dentro das carreiras, cargos por especialidades, como “analista judiciário – especialidade médico”, ou “técnico judiciário – especialidade segurança e transporte”.

Na avaliação do quadro de policiais frente ao número de habitantes, os Estados do Sudeste, que figuraram entre os que tiveram maior número absoluto, aparecem mais abaixo no mapa. Amapá, Distrito Federal e Acre são as Unidades Federativas com maior quantidade de policiais por habitante, enquanto Paraná, Pará e Maranhão estão entre os menos contemplados.

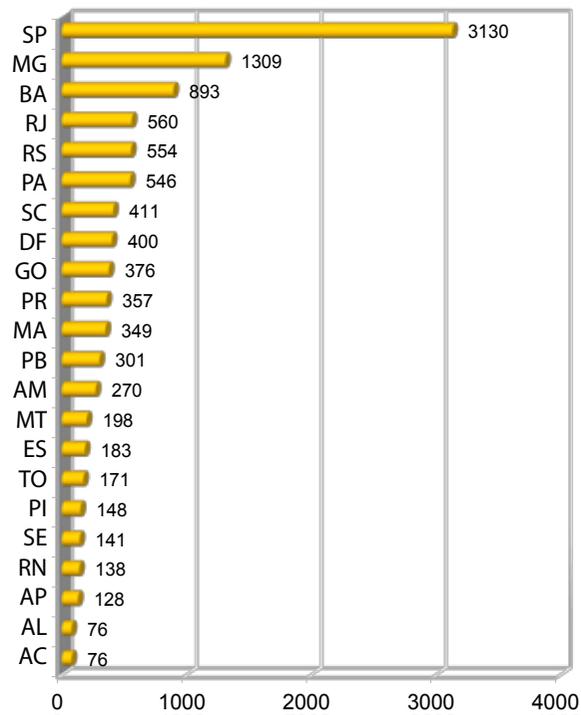


Efetivo da polícia por 100 mil habitantes



Fazendo-se o corte apenas na carreira dos delegados de polícia, São Paulo, Minas Gerais e Bahia estão entre os Estados com maior número absoluto.

Quantidade de delegados

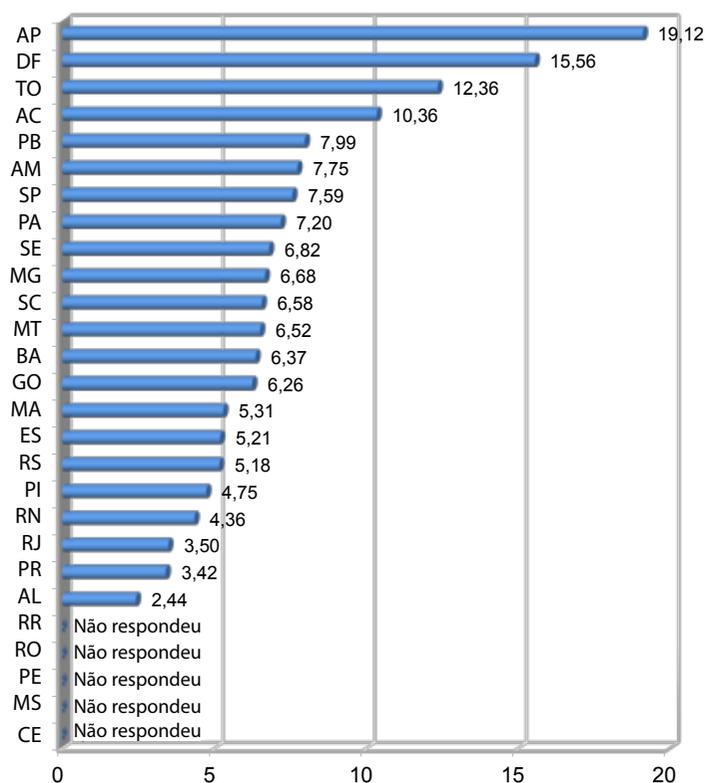




Já na avaliação proporcional, Amapá, que estava entre os Estados com menor número absoluto, passa à condição de Unidades Federativas com maior número de delegados em relação à população, ao lado do Distrito Federal e do Tocantins.

Há diversos fatores que determinam uma distribuição desigual de policiais no território, em números absolutos e proporcionalmente à população. Circunstâncias presentes em regiões do País, como, por exemplo, zonas de fronteira, são determinantes para uma maior concentração.

Delegados por 100 mil habitantes



Indagados sobre a eventual carência de pessoal nas delegacias especializadas na investigação de homicídios, responderam positivamente os Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

Os Estados que possuem delegacias especializadas para investigação de homicídios trabalham através de equipes, formadas por delegado, investigadores e peritos, e que costumam funcionar em regime de plantão, sendo acionadas a cada ocorrência de homicídio. A quantidade de equipes deve ser proporcional à incidência de mortes por causas externas, porém 15 Estados responderam que o número é insuficiente (Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Tocantins).



Dezenove Estados já implantaram em sua estrutura investigativa, no âmbito da Polícia Judiciária, Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, organismo com função de realizar todo o gerenciamento, em âmbito regional ou estadual, das ocorrências e investigações dos crimes de homicídio.

Os seguintes Estados já possuem DHPP: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Sergipe, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins.

As Unidades Federativas que contam com DHPP alcançam um maior gerenciamento e uma maior eficiência na persecução penal dos crimes de homicídio e de outros crimes contra a pessoa. Trata-se de estruturas com funções de coordenação e monitoramento de todo o quadro investigatório de crimes gravíssimos praticados contra a pessoa, como homicídios e sequestros, com atribuições estaduais ou em regiões específicas nos Estados, cuja missão inclui o controle do suporte material aos investigadores, atividade de inteligência e de administração de pessoal.

Dentre os gestores, é consenso que a solução para boa parte das dificuldades que impactam na efetividade da investigação de homicídios passa pela criação e estruturação do DHPP em todos os Estados.

Quadro de pessoal da Polícia Técnico-científica

A carência de peritos, na quase totalidade dos Estados, ficou evidenciada nas respostas apresentadas pelos gestores estaduais do Ministério Público e da Polícia Civil e, ainda, em relatório técnico realizado pelo perito Sílvio Garcez, da Força Nacional de Segurança Pública, a partir de dados coletados pelo CONASP em todas as Unidades da Federação.

Foi realizado concurso público na maior parte dos Estados (16), mas nem todos resultaram em provimento dos cargos (5 não proveram os cargos). A grande parte dos concursos teve por objetivo o recrutamento de peritos criminais sem especialidade, o que resulta na necessidade de posteriores cursos de capacitação, nem sempre viabilizados, para obtenção de conhecimento sobre as diversas técnicas científicas para a realização da prova pericial.

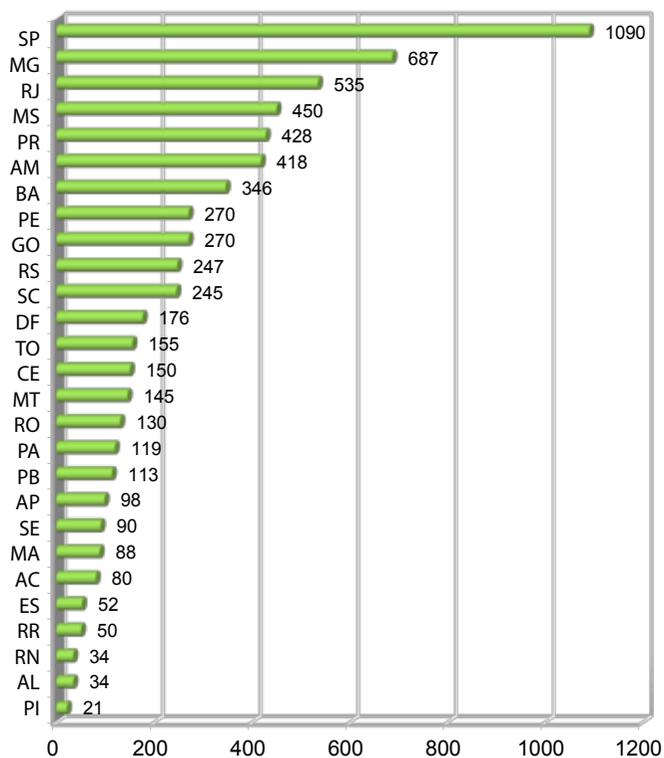
A carreira, também entre os peritos, carece de um mínimo de uniformização. A tendência é a concentração das especialidades em quatro campos de atuação: criminalística (perito generalista, responsável, entre outras, pelas perícias de balística, local de crime, documentoscopia, fonética, informática), medicina legal (tanatologia, traumatologia forense, psiquiatria, entre outras), identificação (retrato falado, papiloscopia etc.) e laboratório (genética, química forense, toxicologia, etc.).

Entretanto, a ausência de um marco regulatório mínimo e da definição de requisitos mínimos para o ingresso na carreira contribuem para um contexto em que não há padrões nacionais, nem mesmo internamente, na grande parte dos Estados.



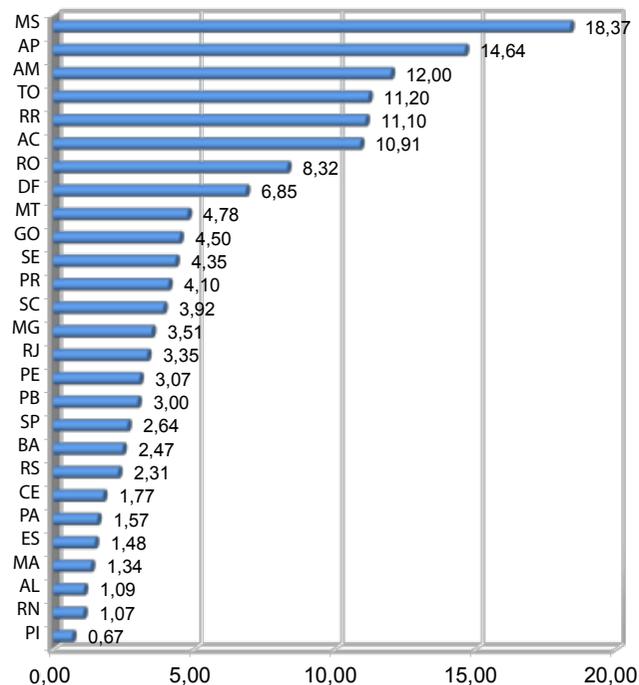
O quadro abaixo, traz a distribuição dos peritos nas Unidades Federativas, em números absolutos:

Quantidade de peritos



No gráfico proporcional, a posição dos Estados no ranking é bastante diferente, chamando a atenção o fato de que nos Estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Maranhão, Espírito Santo, Pará e Ceará há menos de 2 peritos para cada 100 mil habitantes.

Peritos por 100 mil habitantes





A insuficiência de peritos e de especialistas ou de capacitação para exames específicos nos diversos Estados, associada à ausência de intercâmbio de conhecimentos e de elementos probatórios entre os serviços periciais, conduz à necessidade do constante apoio de outras Unidades Federativas para a realização de perícias simples e complexas, e resulta em inevitáveis atrasos na produção da prova técnica, quando não na própria impossibilidade de produção, ainda que haja tecnologia disponível no País.

A situação compromete, evidentemente, a efetividade e a eficiência da investigação do homicídio, tipo penal para cuja elucidação a prova técnica é de fundamental importância.

Também não há uniformidade nos Estados quanto à autonomia dos serviços periciais no contexto da investigação, havendo Estados que optaram por separar o quadro técnico-científico do quadro da Polícia Civil, mediante vinculação de ambos diretamente à Secretaria de Segurança.

Alguns registros de situações específicas constaram do diagnóstico da situação da perícia no País.

No Estado do Amazonas, por exemplo, registrou-se que a perícia nos casos de homicídio ocorre apenas na capital, onde há 24 peritos trabalhando com apenas 2 computadores.

No Espírito Santo foi relatada a situação de equipamentos adquiridos e sem uso ou instalação, como estações de trabalho de fonética e microcomparadores balísticos.

Mato Grosso do Sul, com 29 peritos na capital, registra a inexistência de profissionais para atuação exclusiva nos casos de homicídio.

No Paraná há apenas 172 peritos em atividade, num quadro de 300, sendo que existem peritos há 17 anos na classe inicial da carreira. No mesmo Estado, apenas se realiza no interior o exame de local de crime, os demais dependem dos serviços periciais da capital.

O Estado do Mato Grosso apresenta déficit de 50% no provimento dos cargos técnico-científicos.

No Piauí há apenas 82 peritos para todo Estado, quase todos lotados na capital.

O Rio Grande do Norte, segundo dados da pesquisa, conta com 34 peritos criminais, concentrados apenas em Natal e Mossoró.

A insuficiência de peritos na capital e no interior produz, entre outros graves efeitos, a impossibilidade de comparecimento de especialistas ao local do crime, como o papiloscopista, o legista, o perito responsável pela coleta de material genético, quando não do próprio perito generalista, que faz o levantamento do local do crime, com evidente perda de elementos probatórios ou da sua qualidade para o esclarecimento do crime.

Também foi constatada a inexistência de rotinas que permitam ou conduzam, como regra, ao cruzamento de informações colhidas no local do crime com as informações que possam ser obtidas no exame cadavérico.



Estrutura material nas delegacias e para a atividade investigatória externa

No quesito estrutura de equipamentos e insumos percebe-se, também, a carência na quase totalidade dos Estados.

Falta de viaturas, rádios, máquinas fotográficas, filmadoras, coletes à prova de balas e armamento aparecem na quase totalidade das respostas apresentadas pelos gestores.

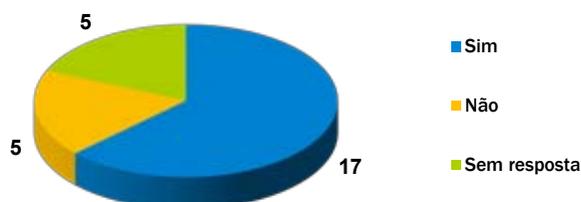
Perguntados sobre a existência de computadores individuais para o trabalho nas delegacias de polícia, 10 Estados responderam negativamente: Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo.

Computadores individuais



Quanto ao acesso à internet, cinco Estados (Amazonas, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Tocantins) responderam não terem acesso nos computadores da Polícia, sendo que vários gestores registraram, por iniciativa própria, que em seus Estados o acesso é limitado aos sites governamentais, o que merece atenção, já que para fins de investigação criminal há evidente necessidade de pesquisas em sites e portais não-governamentais, além de redes abertas de relacionamento.

Acesso à internet





Estrutura material na polícia técnico-científica

Há grande desigualdade na estrutura material dos serviços periciais; enquanto alguns Estados dependem apenas de equipamentos complexos, em outros a carência é total, faltando até mesmo espaço físico para o trabalho científico e acondicionamento do material probatório, quando não do próprio corpo da vítima.

Em quatorze Estados foi registrada a falta de equipamentos periciais: Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul.

Carência de equipamentos



O Estado do Mato Grosso apresentou, de forma discriminada, a relação dos equipamentos periciais inexistentes, cuja longa lista, por ser explicativa do grau de carência e da necessidade de ampla estruturação, segue abaixo transcrita:

- Máquina fotográfica Digital Profissional de 10MPx com 1 lente grande angular de 24mm e 1 lente objetiva 28-80mm ou 35-80mm;
- Máquina Digital Semi-profissional de 10MPx com tela LCD móvel;
- Máquina digital de 10MPx;
- Câmera de inspeção digital, para filmagem em locais de reduzidas dimensões;
- Medidor de Distância a Laser - 250 metros;
- Clinômetro digital;
- Kit Bomba de Aspiração Elétrica para Detector de Gás (Espaços Confinados);
- Medidor de Pressão Sonora (Decibelímetro) Digital com Datalogger;
- Kit Medidor de Stress Térmico (Termômetro de Globo) Portátil Digital;
- Detector GAS ALERT MICRO 5 IR - Co2 (bateria recarregável) portátil de 05 gases (Co2, H2S, CO, O2 e %LEL);
- Medidor de Espessura de Camadas, modelo UT -1300;
- Trena Eletrônica Digital (Laser) com Mira Laser, modelo TN-11 00 (60 metros);
- Medidor de Resistência de Terra (Terrômetro) digital portátil tipo alicate, modelo ITRD-500a;
- Medidor de Resistência de Terra (Terrômetro) Digital, modelo TR-4200;
- Megôhmetro Digital, modelo MG-3200;



- Osciloscópio Digital 300Mhz Rigol, modelo DS1302CA;
- Luxímetro Digital de 400.000Lux com datalogger, modelo HD450;
- Alicates Wattímetro Digital, modelo AW-4600;
- Cadeira odontológica, 1 refletor, 1 mocho, 1 cuspeira, seringa tri plice;
- 1 compressor de ar, 1 negatoscópio;
- Aparelho de Rx odontológico e protetores;
- Autoclave para instrumental odontológico;
- Micrótopo de parafina;
- Processador histológico de tecidos;
- Estufa com termostato e controle de temperatura em torno de 20 a 120;
- Capela de exaustão para gases tóxicos larg. 1,00 m;
- Mesa de necropsias equipada com irrigador;
- Maca com rodas para cadáveres;
- Paquímetro Digital Médio;
- Refletor cirúrgico;
- Negatoscópio;
- Estetoscópio;
- Esfigmomanômetro;
- Mesa exames;
- Mesa ginecológica;
- Lâmpada para exame ginecológico;
- Colposcópio;
- GPS;
- Navegador - GPS;
- Cromatógrafo Gasoso Acoplado à Espectrômetro de Massa;
- Cromatógrafo Líquido de Alta Eficiência acoplado a Espectrometria de Massas (CLAE/MS);
- Espectrometria de Infravermelho (IV);
- Espectrometria Raman;
- Evidence - Equipamento para análise de drogas em fluidos corporais pelo método de Elisa;
- Cromatógrafo com Detector de íons;
- Termociclador em Tempo Real;
- Moinho de Criogenia (Freezer Mil);
- Freezer -80C;
- Microscopia Eletrônica de Varredura;
- Vídeo Comparador Spectral (VSC);
- Bloqueadores de escrita modelo Tableau T35es;
- Ferramentas para investigação de celular modelo XACT;
- Plataforma Móvel para Aquisição Forense - FRED - L;
- Scanner de base plana para documentos com ADF;
- ICS Write Protect Card Reader;
- Plataforma Modular para Aquisição Forense - FRED;
- Endoscopia Automotiva Fotocam-Vídeo;
- Câmera de Inspeção Digital SeeSnake Micro de 9.5mm com LED de 2 5”;



- Endoscopia Automotiva Fotocam USB;
- Scanner a Laser 3D 360° a ser utilizado para o levantamento de locais de crime;
- Impressora portátil a ser instalada em viaturas da instituição;
- Scanner portátil;
- Calibrador de pressão/vácuo;
- Calibrador de temperatura padrão - Quente / Frio.

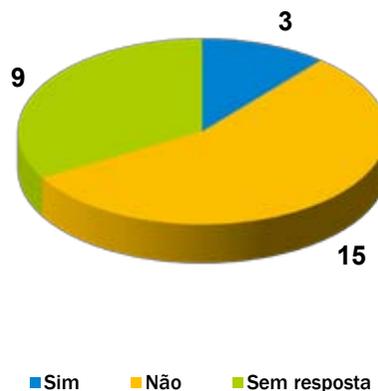
Também foram identificadas situações de equipamentos sem uso por falta de instalação ou de manutenção. Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná e Rio de Janeiro responderam positivamente a essa indagação.

Equipamentos sem utilização por falta de instalação adequada



Três Estados – Bahia, Espírito Santo e Mato Grosso – informaram que dispõem de equipamentos sem uso por falta de pessoal capacitado para operá-los.

Equipamentos sem utilização por falta de pessoal capacitado





Questões sensíveis na investigação dos crimes de homicídio

A avaliação dos inquéritos que se encontravam pendentes de conclusão ao início da execução da meta resultou em algumas conclusões que, embora preocupantes, são de solução possível, desde que haja maior integração entre os agentes que se sucedem na investigação, equipes integradas por mais profissionais e troca de informações.

A elucidação dos crimes de homicídio ficou concentrada, ao longo dos últimos anos, apenas aos casos de flagrante delito e nas investigações realizadas por delegacias especializadas.

Além disso, a prioridade foi direcionada aos casos mais recentes, com maiores chances de elucidação, abandonando-se, em grande quantidade, os chamados *cold cases*. Para estes casos, na medida em que concorrem para um maior aumento de violência, motivado especialmente pela perspectiva de impunidade, é fundamental a definição de estratégias que, como a Meta 2 da ENASP, evitem a paralisação

a) Local do crime

É uníssono entre os investigadores, delegados, peritos e promotores de justiça que o adequado e rápido atendimento à cena do crime é o fator que maior impacto positivo produz nos índices de esclarecimento dos homicídios.

A inadequada preservação do local do crime, associada à dificuldade da realização da prova pericial correspondente, estão entre as principais dificuldades da investigação.

Diversos agentes da segurança pública atendem ao local. Aquele que primeiro chega, normalmente um policial militar, após verificar que não mais há possibilidade de prestar socorro à vítima, constatando sua morte, não deve fazer qualquer incursão sobre o local na busca de elementos que possam auxiliar na elucidação. Sua missão é isolar, da forma mais ampla possível, o perímetro em que se deu o evento, garantindo que a cena do crime seja preservada para avaliação dos peritos e investigadores.

O que ocorre na prática, porém, é que o isolamento, quando ocorre, é mínimo, sendo comum que outros agentes, não responsáveis pela investigação, movimentem a cena crime e o corpo da vítima, na tentativa de localizar a identificação e eventuais elementos de prova, comprometendo, em especial, a perícia de local de crime, para cuja efetividade é fundamental que tudo seja mantido na exata posição em que estava no momento da chegada dos agentes do Estado ao local.

A remoção, antes da chegada dos peritos, do corpo de vítima que já não mais vive é outra medida que causa grande impacto negativo na investigação.

Uma maior definição de papéis e a capacitação permanente dos agentes policiais que atendem a cenas de crime são fundamentais para uma maior efetividade.



Nos Estados que têm rotinas específicas para o atendimento ao local do crime, com definição de equipes e de procedimentos para o isolamento, coleta da prova e cadeia de custódia, os resultados são positivos.

b) Perícias

Os inquéritos analisados estavam paralisados em diversas fases, tendo sido identificados casos em que sequer havia laudo de exame cadavérico, prova fundamental à própria materialidade do crime de homicídio.

Identificou-se como rotina, em algumas unidades, a realização da prova técnica (necropsia, exame de local, exame toxicológico, exame de balística, entre outros) sem a imediata elaboração do laudo pericial. Diante da carência de peritos frente às demandas que se acumulam, legistas, peritos criminalísticos e de laboratório registram de forma singela alguns apontamentos sobre sua análise em formulários para, em momento posterior, confeccionar o laudo técnico. Ocorre que, em boa parte dos casos, a tarefa subsequente fica pendente, resultando em grande prejuízo à agilidade e ao potencial elucidativo da investigação, que por muito tempo resulta sobrestada no aguardo da juntada do laudo. Em parte das vezes esse laudo sequer pode vir a ser confeccionado, porque aquele que realizou o exame não mais se encontra desenvolvendo suas funções no mesmo local e outro dificilmente, a partir de simples apontamentos de caráter pessoal, terá condições de apresentar conclusões consistentes sobre uma prova que não realizou ou acompanhou.

Outra situação comum é a dificuldade de localização dos laudos, que vêm sendo juntados aos inquéritos com grande atraso em relação à época em que são realizados os exames técnicos. A situação tem impacto direto sobre a eficiência e a qualidade do trabalho investigativo, especialmente porque elementos constantes da prova técnica deixam de ter aproveitamento no contexto das demais provas produzidas. Soluções simples vêm sendo adotadas para regularizar a juntada dos laudos, como a solicitação do envio por meio eletrônico, diretamente ao delegado ou ao promotor, sem necessidade de remessa de autos e paralisação do fluxo do inquérito.

Ainda sobre a prova técnico-científica e devido à carência de peritos, investigadores e à falta de rotinas específicas, há muito pouco cruzamento de informações entre os técnicos que realizam os diversos exames durante o inquérito e entre estes e os investigadores. Ao realizar o exame cadavérico, por exemplo, o médico-legista dificilmente estará de posse do laudo do exame de local do crime, ou mesmo do laudo da perinecropsia (esta dificilmente se realiza, devido à inexistência de legistas, na maior parte dos Estados, em número que permita atender ao local).

Ocorrem situações em que sequer o registro de ocorrência é fornecido ao médico-legista, informações sobre a cena do crime que poderiam auxiliar na identificação de sinais que conduzissem ao melhor esclarecimento do homicídio.

O papiloscopista, que apenas excepcionalmente vem integrando a equipe de investigadores e técnicos que comparece para atender ao local do crime, poderia trazer elementos fundamentais para o esclarecimento, a considerar a gama de técnicas de datiloscopia e de reconhecimento facial já disponíveis.



Experiência diferente ocorre quando a equipe que atende ao local do crime é integrada ou acompanhada por mais profissionais, de especialidades diversificadas, como em algumas delegacias especializadas e, em especial, quando há Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa no gerenciamento.

A formulação de quesitos ao perito, em algumas provas específicas, demanda conhecimento sobre as características e limites dos diversos exames periciais por aquele que solicita a prova. A falta da informação prévia por aquele que apresenta indagações ao perito resulta em baixo aproveitamento da potencialidade do exame, provocando retardamento em razão de quesitos insuscetíveis de resposta. Um exame de comparação de perfis genéticos, por exemplo, não indica a cor do cabelo daquele cuja amostra de material foi colhida na cena do crime.

Enfim, chama a atenção a forma absolutamente fragmentada com que se desenvolve a investigação de homicídios, entre os diversos agentes que atuam e se sucedem durante o processo, na grande parte das Unidades Federativas.

Alguns exames técnico-científicos, embora já possam ser realizados no País e o sejam em parte das Unidades Federativas, ainda carecem de maior utilização e disseminação. É o caso do exame de microcomparação balística, do exame de comparação de perfis genéticos, de alguns exames laboratoriais e papiloscópicos. Já dispomos de tecnologia e de profissionais capacitados à sua realização, porém diversas provas periciais apenas podem ser realizadas nas capitais de alguns Estados. Para a identificação de autores de homicídio é fundamental, ainda, que avancemos no sentido de incrementar o uso, já disponível internamente, de bancos de dados de perfis genéticos (CODIS), de projéteis e cartuchos encontrados em cenas de crime (IBIS) e de impressões digitais colhidas também nas cenas de crime ou obtidas de investigados (AFIS), entre outros.

A presença, a suficiência e a qualidade da prova pericial são fundamentais para o sucesso de uma investigação. Nos casos em que é possível combinar estes fatores com a qualidade do trabalho da Polícia Judiciária e a integração entre todos os agentes e o Ministério Público, o resultado é conhecido e, além de apontar possíveis culpados pelos crimes de homicídio, evita a eventual incriminação de pessoas inocentes.

c) Fluxo de tramitação - relação entre Ministério Público e Polícia Judiciária

As dificuldades históricas de comunicação e integração entre Polícia Judiciária e Ministério Público foram enfrentadas e em grande medida superadas durante a execução da Meta 2.

Boa parte das situações que contribuíram para um distanciamento das instituições no desenvolvimento de uma atividade que é absolutamente interdependente situa-se na falta de comunicação e do estabelecimento conjunto de rotinas para o desenvolvimento de tarefas integradas ou para tomada de decisões no âmbito do inquérito.

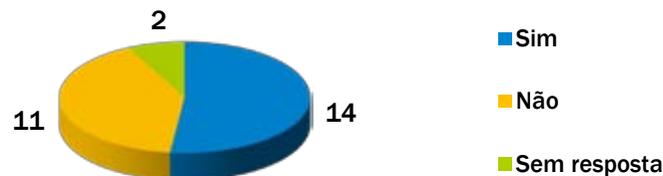
Ao longo dos anos delegados e promotores acostumaram-se a trabalhar de forma absolutamente apartada, o que provocou o próprio desconhecimento sobre as necessidades e potencialidades de cada uma das instituições, gerou desconfiança recíproca quanto à capacidade e à seriedade para o desenvolvimento das funções e, em consequência, maior burocracia na comunicação e na tramitação dos inquéritos.



A situação é remediável com diálogo e o desenvolvimento de ações que exijam integração e articulação, tendo servido a Meta 2 para esta finalidade. Ao final de um ano e meio de reuniões, muita conversa e ações em regime de esforço concentrado, pode-se dizer que as armas, que estavam apontadas entre as instituições, hoje estão direcionadas à criminalidade e posicionadas estrategicamente. Mas há muito ainda a fazer.

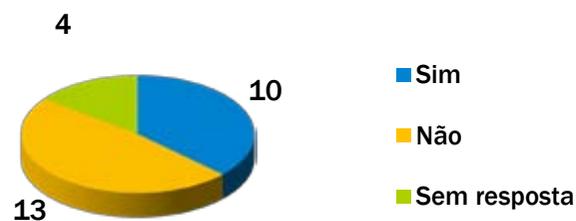
Não são comuns as reuniões entre delegados e policiais para tratar de investigações específicas. O gráfico a seguir demonstra que em boa parte das Unidades Federativas, e ressalvadas as visitas para fins de controle externo, essas reuniões não fazem parte da rotina.

Reuniões periódicas entre Polícia e MP



Também não há o hábito, salvo para as inspeções relacionadas ao controle externo, de visitas periódicas às delegacias de polícia.

Visitas regulares do MP às delegacias



Dentre as principais razões que causam atrito durante a investigação está a relacionada à formulação de pedidos genéricos de diligências pelo promotor de Justiça à autoridade policial. Ao solicitar que “sejam realizadas todas as provas que possam ter relação com o fato criminoso”, ou que “sejam ouvidas todas as testemunhas que possam conhecer fatos relevantes à elucidação”, o promotor pouco contribui para a



investigação, sendo fundamental que, ao requerer diligências o membro do Ministério Público as especifique, demonstrando à autoridade policial que provas considera fundamentais à formação de seu convencimento sobre o crime.

Em contrapartida, os promotores de Justiça, em uníssono, ressentem-se da falta de resposta dos delegados a pedidos específicos de diligência, que resultam sem atendimento sob o entendimento de que não seriam importantes para fundamentar eventual denúncia e instauração da ação penal. Sendo, porém, o promotor de Justiça o primeiro destinatário da prova produzida no inquérito e que, para formular a denúncia, ele primeiro precisa formar a *opinio delicti*, e considerando que a importância e até a imprescindibilidade de certas provas não ficam restritas ao momento do ajuizamento da ação penal, estendendo-se até o Plenário do Júri, é fundamental que delegados e promotores comuniquem-se, apresentando suas perspectivas sobre a utilidade da prova, em especial diante de diligências aparentemente inúteis.

São comuns as dificuldades de localização de testemunhas, durante o inquérito, e a comunicação muitas vezes burocrática entre Ministério Público e Polícia sobre a eventual inviabilidade da prova oral requerida conduz a atrasos, sendo importante a definição de fluxos específicos para as hipóteses de falta de localização, que vão de pesquisas na busca de endereços até a conclusão de que não será possível insistir na inquirição.

Diversas ações de redefinição do fluxo de tramitação dos inquéritos foram promovidas durante a execução da Meta 2, com vistas à obtenção de maior eficiência e efetividade nas investigações.

Dentre os novos modelos adotados, pode-se citar o método PROHOMEN – Programa de Resolução Operacional de Homicídios para a Meta da ENASP, concebido em comum acordo entre Polícia Civil e Ministério Público no Rio de Janeiro e que consiste na construção de um fluxo de tramitação das investigações, tendo por pressuposto a identificação prévia de padrões de similitude ente os inquéritos de homicídio. Neste fluxo, cada agente tem conhecimento pleno de seus papéis e das responsabilidades e necessidades dos demais. O PROHOMEN resultou na separação de inquéritos segundo as probabilidades de esclarecimento e segundo a complexidade das diligências a serem desenvolvidas, com a posterior definição das rotinas para cada situação. Já houve a demonstração do funcionamento do fluxo para os integrantes do Grupo de Persecução Penal. A iniciativa está catalogada entre as boas práticas da ENASP e disponível pelo link abaixo:

http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Enasp/boas_praticas/prohomen.pdf

Fundamental, ainda, que se estimule a tramitação direta dos inquéritos entre Ministério Público e Polícia Judiciária, quando se tratar da pendência de diligências para a finalização.

É fácil reduzir o tempo despendido entre a saída e o retorno de um inquérito à Polícia, quando se trata de investigação que demanda a realização de diligências. Em Estados que ainda não utilizam a tramitação direta, o inquérito deixa a delegacia com pedido de mais prazo para a produção de provas, vai ao Judiciário, que ouve o Ministério Público mediante remessa dos autos, os quais voltam ao Judiciário, para novo envio à Polícia. Isto ocorre até mesmo para uma simples comunicação sobre inviabilidade de determinada prova ou para um pedido de extensão de prazo, o que, não raro, resulta em paralisação da investigação por 20, 30, até 90 dias.



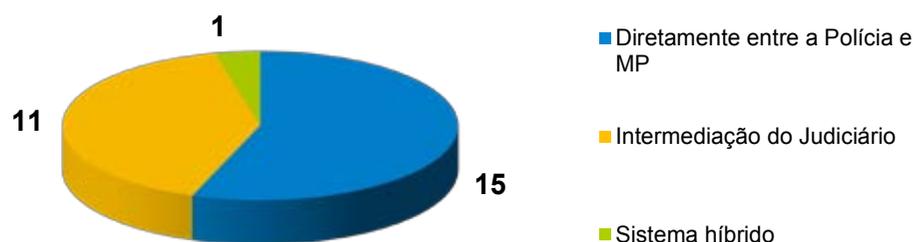
É importante que o Judiciário receba, classifique, autue e distribua o inquérito uma primeira vez, para que o Judiciário tome ciência da existência da investigação e para que se saiba quem será o juiz competente. A partir daí, salvo para fins de medida cautelar penal ou outra circunstância excepcional, não se faz necessário o envio periódico do inquérito. A cada decurso do prazo sem conclusão, a tramitação pode se dar diretamente entre o delegado e o promotor, que é o destinatário primeiro da prova, aquele que deve formar seu convencimento para avaliar se instaura ou não a ação penal, e que detém a atribuição de realizar o controle externo da atividade policial.

O que ainda ocorre em parte dos Estados que adota a tramitação indireta é que os magistrados, por portaria, autorizam que inquéritos recebidos da polícia sejam remetidos diretamente ao MP, independentemente de despacho judicial e, na sequência, sejam devolvidos à autoridade policial, o que resulta num procedimento absolutamente burocrático de mero trânsito e registro da movimentação, sem conteúdo prático ou material.

A Constituição de 1988, ao atribuir à Polícia as funções de investigar e de presidir o inquérito, ao conferir ao Ministério Público as funções de titular exclusivo da ação penal e de detentor do controle externo da atividade policial, provocou a substituição do sistema inquisitório, em que o juiz acumulava funções persecutórias e de julgamento, pelo sistema acusatório, distanciando o magistrado da produção da prova na investigação, para reservar a ele a função de salvaguarda dos direitos individuais, valorizando sua imparcialidade desde a fase investigatória e provocando a nítida distinção entre as atribuições de investigar e de julgar.

Diversos Estados, mediante edição de atos normativos conjuntos entre Judiciário, Polícia e Ministério Público, e tendo por pressuposta a não recepção das disposições normativas que produziram a sobreposição de funções investigatórias e de julgamento, já estabeleceram a tramitação direta de inquéritos policiais. Alguns o fizeram pela primeira vez no contexto da Meta 2. O gráfico a seguir demonstra como está a situação nas diversas Unidades Federativas.

Tramitação de inquéritos PC-MP





Controle externo e das Corregedorias

Durante a execução da meta foram identificados inquéritos nas mais diversas fases da investigação, desde aqueles em que já houve esclarecimento, mas que não seguiram para o Ministério Público para denúncia, até aqueles sem qualquer elemento de prova, passando por um grande número que, para fins de conclusão, demandavam diligências simples.

Parte dos inquéritos que foram encontrados em tais condições nas delegacias de polícia sequer tiveram passagem regular pelo Ministério Público, para fins de prorrogação do prazo de investigação ou formulação de pedidos de diligências. Se de um lado a autoridade policial deixou de atender, sistematicamente, ao disposto no § 3º do art. 10 do CPP, a cada término do prazo de 30 dias para conclusão do inquérito (10 dias se réu preso), também o membro do Ministério Público e a Corregedoria de Polícia deixaram de desincumbir-se a contento da atividade de controle.

A falta de padrões de monitoramento, assim como de critérios de periodicidade para visitas e levantamentos, além da ausência de uma pauta mínima de exigências, previamente apresentadas, contribuiu para que situações como a relatada ocorram.

Recentemente foram editados manuais de controle externo pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais e pelo Ministério Público Federal, os quais estão em processo de validação perante promotores e procuradores. De toda sorte, é absolutamente necessária a customização dos mecanismos de controle, tomando-se em conta as especificidades e a gravidade do crime de homicídio. Neste caminho, a construção conjunta de parâmetros de monitoramento, aproveitando-se o amplo conhecimento da Polícia Judiciária acerca dos gargalos da investigação desta espécie de crime, poderá trazer auxílio valioso ao processo.

Com a integração das atividades para fins de execução da meta, algumas novas rotinas de tramitação e controle foram implantadas, entre elas o planilhamento físico ou eletrônico dos inquéritos de homicídio, para acompanhamento individual de cada procedimento pelo promotor, independentemente da remessa dos autos a cada término do prazo, permitindo a identificação de situações de excesso injustificado e atuação preventiva, inclusive quanto aos prazos prescricionais, e evitando-se que situações como as que foram encontradas em muitas delegacias repitam-se no futuro.

O Inqueritômetro, sistema de monitoramento da execução da Meta 2, contribuiu sobremaneira para o controle global. A partir dos inquéritos de 2008, o monitoramento em âmbito nacional alcançará as causas de arquivamento e as causas do próprio crime de homicídio, agregando elementos qualitativos ao controle da investigação e às políticas de segurança pública.

Há diversas outras ferramentas de controle e automação e que podem ser implantadas de imediato para que haja o pleno monitoramento da atividade investigativa pelo MP e pelas Corregedorias, alcançando não apenas a fiscalização quantitativa como também o acompanhamento inquérito a inquérito.

Não apenas nos inquéritos os problemas ocorrem. O período entre a ocorrência do evento e a abertura formal da investigação também necessita de amplo monitoramento pelo Ministério Público e implantação de



ferramentas de controle pela própria autoridade policial, a fim de evitar que a ausência de rotinas resulte na ausência de investigação de mortes violentas ou suspeitas. Sobre o tema, que em grande medida insere-se no contexto da subnotificação, há meta específica em execução no âmbito da ENASP, a Meta 1, cujos resultados serão apresentados oportunamente.

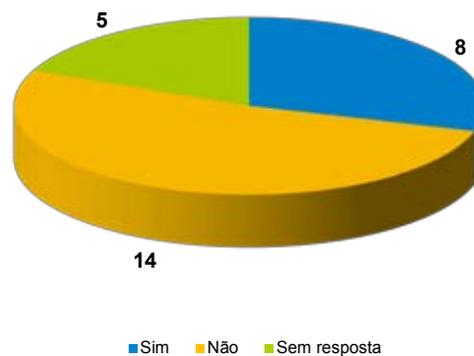
O olhar prospectivo frente ao quadro preocupante encontrado quando do início das atividades é fundamental. Do passado fotografado e diagnosticado, é absolutamente necessário passar para um futuro em que, através da definição de novas rotinas de tramitação e controle, as situações irregulares não tornem a ocorrer.

Capacitação

O levantamento realizado nas Unidades da Federação revelou que, com raras exceções, não há capacitação dos agentes do sistema de Segurança e Justiça para a persecução penal nos crimes de homicídio.

O gráfico a seguir demonstra que na maioria dos Estados não se realizam cursos específicos.

Cursos periódicos para investigação de homicídios



Algumas conclusões foram amadurecidas no Grupo de Persecução Penal sobre a capacitação dos agentes do sistema de Justiça e Segurança Pública:

- Não basta realizar cursos genéricos sobre segurança pública;
- A capacitação deve ser específica para a persecução dos crimes de homicídio;
- A capacitação deve ser conjunta, alcançando agentes de vários órgãos;
- A capacitação deve ser permanente e multidisciplinar, porque a criminalidade, como a sociedade, evolui e se diversifica.

Com base nesses pressupostos construíram-se, com a participação intensiva de delegados, promotores, peritos, juízes e defensores de todas as Unidades Federativas e que atuam nas diversas fases da persecução penal, reunidos em um encontro nacional destinado a esta finalidade, o programa e a metodologia de um curso a ser aplicado em todos os Estados, direcionado a todos os agentes que receberão instrução conjunta, em um mesmo ambiente.



O programa contempla conteúdos que vão da investigação ao Plenário do Júri, trazendo técnicas de investigação, desde a preservação do local do crime, passando por conteúdos relacionados às garantias individuais, medidas cautelares penais, provas periciais, incluindo temas de medicina legal e criminalística, cadeia de custódia, técnicas de interrogatório e inquirição de testemunhas, estudo comportamental, oratória, ferramentas de gestão, entre diversos outros itens.

Objetiva-se com a proposta de capacitação conjunta:

- Que as instituições se conheçam, nas suas competências, necessidades, demandas, potencialidades;
- Que sejam produzidos manuais e fluxogramas conjuntos e interdependentes;
- Que haja maior conhecimento técnico sobre os diversos aspectos que envolvem a investigação de homicídios;
- Que haja uma formação específica para atuação nos crimes da competência do Tribunal do Júri, inclusive sobre as potencialidades decorrentes da recente reforma do CPP, que alterou o procedimento;
- Que haja padronização mínima da linguagem e do conteúdo dos laudos periciais;
- Que a comunicação seja simplificada e permanente;
- Que seja desenvolvido e disseminado o uso de ferramentas de gestão e planejamento, inclusive gestão do conhecimento;
- Que haja maior aprofundamento dos conteúdos relacionados às principais questões causadoras de nulidade nos processos;
- Que os agentes possam aprender, a partir do conhecimento das principais causas de concessão de *habeas corpus*, como realizar a persecução penal válida, com justa causa e observância dos princípios fundamentais;
- Que sejam desenvolvidas e compartilhadas soluções que permitam maior agilidade e efetividade na persecução penal dos crimes de homicídio.

7. Propostas estruturantes e alternativas para solução de problemas específicos

Diversas ações de impacto positivo sobre as dificuldades no quadro investigativo dos crimes de homicídio já vêm sendo promovidas e foram referidas no contexto deste relatório.

São medidas que devem ser continuadas e aperfeiçoadas, bem como somadas a outras iniciativas, de caráter estruturante, tendo-se por objetivo evitar que se acumulem, como ocorreu no passado, inquéritos inconclusos nas delegacias.

A seguir formulam-se algumas proposições, de curto, médio e longo prazo, cuja implantação poderá contribuir para o aperfeiçoamento da persecução penal e, conseqüentemente, para a redução dos índices de violência.



Medidas a curto prazo

- Sensibilização das autoridades estaduais e federais para as dificuldades do quadro investigatório atual, de forma a que prevejam a realização de investimentos específicos na estrutura policial e pericial.

Neste contexto, um grande pacto nacional pela preservação da vida, em que fossem signatários os órgãos nacionais e as Unidades Federativas, poderia ser o instrumento para formalização de diversas medidas estruturantes, definição de metas conjuntas, comprometimento para destinação programada de recursos, com previsão específica nos planos de gestão e planos plurianuais.

- Implantação da meritocracia associada às metas, como forma de estímulo, aperfeiçoamento e mensuração dos resultados.
- Compromisso com o equilíbrio de investimentos nas polícias civil e militar.
- Realização dos cursos de capacitação interinstitucional com os parâmetros ENASP em todas as Unidades da Federação, específicos para a persecução penal dos crimes de homicídio.
- Lançamento de campanhas pelo direito à vida, com foco na tolerância e na paz.
- Formação e manutenção de forças-tarefa nos Estados.
- Lançamento de um plano de inclusão digital da Polícia Judiciária.
- Definição de parâmetros específicos para o controle externo nas investigações dos crimes de homicídio.
- Manutenção e atuação em mais Estados da Força Nacional da Polícia Judiciária, mediante definição de metas e priorização das unidades mais carentes de estrutura e com ampliação no recrutamento e na destinação de delegados, investigadores e peritos.

Medidas a médio prazo

- Desenvolvimento de sistemas de monitoramento da persecução penal, desde a fase investigatória.
- Produção de materiais, fluxogramas, padronização de laudos periciais e otimização de quesitos.
- Estruturação mínima dos departamentos de perícia, com destinação de pessoal e equipamentos.
- Formação de multiplicadores para que os cursos de capacitação sejam periodicamente realizados e atualizados.
- Implantação de centros regionais de perícia para especialidades técnicas mais complexas, mantidos pela União em convênio com os Estados.
- Aquisição de equipamentos para a investigação e a atividade pericial.
- Execução do plano de inclusão digital da Polícia Judiciária.
- Aperfeiçoamento dos programas de proteção a vítimas, testemunhas e depoentes especiais.
- Provimento dos cargos vagos na Polícia Judiciária e nos Institutos de Perícia.

Medidas a longo prazo

- Criação de cargos na Polícia Civil, incrementando-se o quadro de delegados, escrivães e investigadores.
- Criação de cargos de peritos por especialidade, incrementando-se o quadro atual.
- Implantação de Departamentos de Homicídio e Proteção à Pessoa nos Estados que ainda não contam com semelhante estrutura de gestão da investigação.
- Estruturação das delegacias especializadas e equipes investigatórias, com pessoal e equipamentos.
- Aperfeiçoamento e maior autonomia das Corregedorias de Polícia.



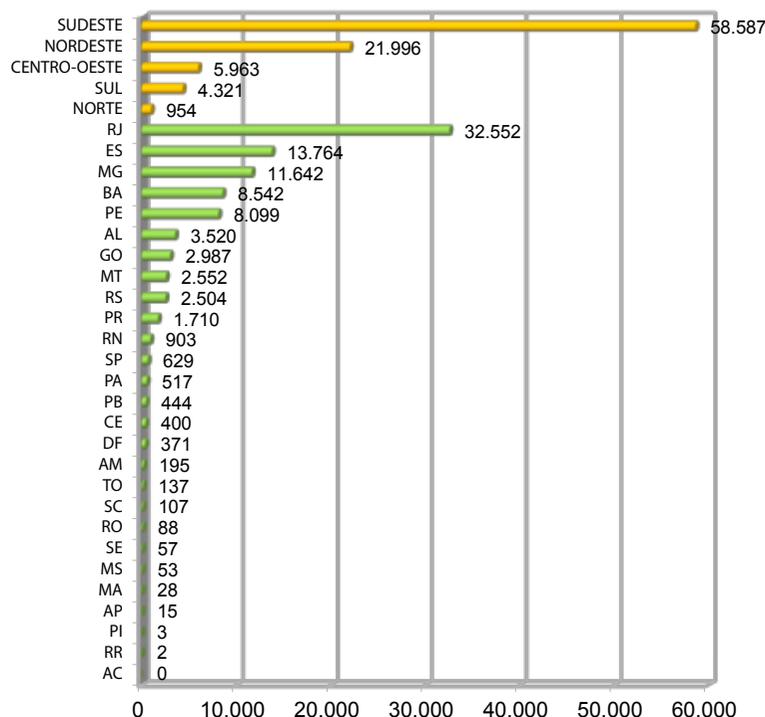
8. Ações em execução no Grupo de Persecução Penal

Estados que não concluíram a Meta 2

A finalização do prazo, em 30 de abril último, para conclusão dos inquéritos instaurados até 31 de dezembro de 2007 não encerra o compromisso de todo o Sistema de Justiça e Segurança Pública com a Meta 2.

O gráfico com a demonstração do estoque de inquéritos ao final do prazo convencionado indica o desafio pendente por região e por Estado.

Estoque final de IPs na Meta 2



As Unidades Federativas que não atingiram a meta permanecem na sua execução, sendo que ao passivo atualmente existente somam-se, agora, os inquéritos instaurados até 31 de dezembro de 2008, que têm prazo de finalização previsto para 30 de abril de 2013, conforme nova meta convencionada no âmbito da ENASP.

Estas Unidades da Federação, especialmente através dos agentes da Polícia Judiciária e do Ministério Público, têm nova meta, a oportunidade de resgatar o passivo anterior, dando resposta à sociedade e às famílias das vítimas nas investigações pendentes de conclusão. Terão, obviamente, maior dificuldades que os Estados que responderam mais rapidamente ao desafio, mas os números são viáveis e há mobilização.

Não há punição pelo não atingimento. Quando se trata de metas convencionadas há um grande trabalho de sensibilização e de comprometimento das instituições com o resultado. Trata-se de um processo e, como tal, não termina com o prazo da meta. Os que não atingiram os resultados esperados continuarão trabalhando para este objetivo.



Todo este trabalho integrado está ocorrendo em um contexto de grande transparência, de forma que a própria sociedade tem condições de aferir onde está e onde não está ocorrendo mobilização, exercendo a cobrança natural, chamando os menos engajados à responsabilidade.

A ENASP terá ações específicas no monitoramento mais intenso dos Estados que estão muito distantes do cumprimento da meta, não se podendo descartar, quando for o caso, a eventual necessidade de atuação, quando houver inércia ou omissão injustificadas, dos órgãos de controle, como o CNMP, o CNJ e as Corregedorias de Polícia.

Há Estados que não atingiram os 90% de cumprimento, mas que estão absolutamente mobilizados e comprometidos com o resultado. Em pouco tempo poderão concluir o passivo remanescente.

Mas há situações em que a mobilização ainda se mostra pequena, o que vai ser determinante de um acompanhamento mas próximo, inclusive com apresentação de relatórios com sugestões de medidas específicas aos gestores locais, Governadores, Secretários de Segurança, Procuradores Gerais de Justiça e Presidentes de Tribunais.

Inquéritos instaurados até 31 de dezembro de 2008

O Grupo de Persecução Penal propôs e o Comitê Gestor da ENASP aprovou uma nova meta de finalização de inquéritos antigos de homicídio doloso, tentado ou consumado.

Trata-se de buscar a conclusão das investigações instauradas até 31 de dezembro de 2008.

O levantamento do estoque desses inquéritos está sendo finalizado, e o Inqueritômetro registra e monitora as movimentações que ocorrerem a partir do mês de maio de 2012.

A proposta para os inquéritos da nova Meta 2 é ampliar este monitoramento, para que seja possível a obtenção de dados mais sofisticados sobre as principais causas de arquivamento e causas dos próprios crimes de homicídio.

Como diversas medidas estruturantes foram adotadas e outras, plenamente viáveis, estão sendo propostas, estima-se que, em poucos anos, não mais se precise tratar de estoques tão significativos de inquéritos de homicídio pendentes de conclusão.

Campanha Nacional pelo Direito à Vida

Está prevista, para o corrente ano, uma campanha nacional para a defesa e a valorização da vida, com foco na tolerância, ação de natureza preventiva que se soma às demais iniciativas no âmbito da ENASP.



Capacitação conjunta dos agentes de todo o Sistema de Justiça e Segurança Pública.

Já está em desenvolvimento o curso de persecução penal em homicídios, formatado e convencionado no âmbito do Grupo de Persecução Penal da ENASP, que teve suas duas primeiras edições, no Módulo I, nos Estados do Espírito Santo e de Sergipe, nos meses de abril e maio do corrente ano.

As próximas edições já estão definidas para Bahia e São Paulo, além dos módulos remanescentes nos Estados que já receberam a capacitação inicial.



9. Conclusão

A produção de um grande e qualificado volume de informações e diagnósticos, em paralelo às muitas ações que cercaram a execução da Meta 2 da ENASP, foi um dos primeiros e mais importantes desafios enfrentados por todas as instituições e agentes que se envolveram, direta ou indiretamente, com a movimentação e a conclusão dos inquéritos mais antigos de homicídio.

Os esforços na busca e no registro sistematizado de informações permitiram obter um panorama nacional da investigação do mais grave crime, das causas que foram determinantes para que houvesse 134 mil inquéritos sem conclusão nas delegacias, e das ações que poderiam produzir mudanças no cenário, de modo a evitar a repetição do problema no futuro.

A avaliação isolada da proporção de inquéritos finalizados frente ao total da meta pode levar à conclusão de que o resultado obtido foi tímido. O conjunto de indicadores, porém, é positivo.

Os resultados estão estampados e analisados nas páginas deste relatório e vão muito além do número absoluto de inquéritos finalizados. Foram movimentados mais de 100 mil inquéritos, diversos Estados conseguiram cumprir a meta e os demais estão comprometidos em continuar a persegui-la. Mais de 8 mil denúncias foram apresentadas contra os possíveis autores dos homicídios. Em milhares de investigações estão sendo realizadas diligências para a elucidação, e o índice de esclarecimento, nos já finalizados, teve substancial aumento e continua crescendo. Rotinas foram modificadas, controles foram estabelecidos.

Mas talvez o grande aprendizado colhido nesse processo, tema presente e insistente em todas as iniciativas adotadas e propostas, seja a importância da integração dos órgãos e agentes do Sistema de Justiça e Segurança Pública.

É enorme e necessita ser melhor explorado o potencial de resolutividade e de efetividade que advém do trabalho conjunto e articulado, especialmente quando as atividades dos parceiros são interdependentes.

Compartilham-se soluções, evita-se a repetição de idênticos esforços – a conhecida reinvenção da roda –, otimiza-se o uso dos recursos disponíveis, eliminam-se as tendências à descontinuidade das boas práticas a gerar desperdício, e multiplicam-se os resultados. As instituições passam a se conhecer e a reconhecer as potencialidades recíprocas, respeitando diferenças e limitações e impulsionando, em um movimento conjunto, as mudanças que se fazem necessárias.

Quando o foco é o resultado, o discurso passa a ser mais propositivo e menos pautado pelas dificuldades. Buscam-se mais soluções, ao invés de culpados pelos problemas a enfrentar.

O Brasil não perde em material humano para nenhum outro País. Aqui há profissionais altamente qualificados e capacitados em todas as instituições. No Sistema de Justiça e Segurança Pública não é diferente.

A tecnologia presente em diversos outros Países já está disponível e em uso internamente.

Mas não há tradição para o trabalho conjunto e articulado, para dividir as dificuldades e compartilhar as soluções.



A ENASP vem mostrando que isto pode ser desenvolvido, aprendido, disseminado, estimulando-se a integração, a criatividade, a proatividade, resgatando-se a autoestima do profissional que atua na segurança pública e, muito especialmente, realizando investimentos específicos na área.

Diversos setores do serviço público já receberam essa atenção e desenvolveram-se de forma impressionante. O momento é de direcionar a atenção à investigação. Combater a impunidade é medida fundamental para a redução dos índices de violência.

Taís Schilling Ferraz
Coordenadora do Grupo de Persecução Penal da ENASP





10. Documentos e bibliografia de referência

Sinopse do Censo Demográfico IBGE, 2010

Mapara da Violência, Instituto Sangari/Ministério da Justiça, edições de 2010, 2011 E 2012

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano da América Central. PNUD, 2009/2010.

O Inquérito Policial no Brasil, uma Pesquisa Empírica, Michel Misse (organizador)

Pesquisa realizada pela associação brasileira de Criminalística, abril 2011

Pesquisa realizada pelo perito Sílvia Garcez, 2011, da Força Nacional, a partir de dados do CONASP

Estudo Global sobre Homicídios, UNODC, 2011

Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, UNODC, dados de 2006

Criminal Justice System Resources, UNODC, dados até 2009



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

Ministério da
Justiça

