ONDE MORA A IMPUNIDADE?

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

Edição **2022**

Instituto SoudaPaz

A paz na prática

Sumário

- Apresentação 03
- Metodologia 06
- Indicadores Internacionais de Esclarecimento de Homicídios 09
- A realidade brasileira: Qualidade dos dados e Transparência 11
- Dados nacionais: Informações básicas 15
- Dados nacionais: Perfil das vítimas 20
- Outras formas de mensuração: O exemplo da Paraíba 25
- Iniciativas para a criação de um Indicador Nacional 28
- Recomendações 30

Apresentação

Em 2019, mais de 39 mil pessoas foram vítimas de homicídio doloso no Brasil.[1]

Pouco sabemos sobre o resultado da investigação dessas mortes, uma vez que poucas são as informações disponíveis e regularmente publicadas pelas instituições que compõem nosso sistema de segurança pública e justiça criminal. Para preencher essa lacuna, o Instituto Sou da Paz realiza desde 2017 a coleta de dados junto aos 26 estados brasileiros e ao Distrito Federal para apoiar o cálculo e a publicação de um indicador nacional de esclarecimento de homicídios. Este ano chegamos à quinta edição desta pesquisa, contemplando uma série histórica que cobre os homicídios dolosos cometidos no Brasil entre 2015 e 2019.

Desde a sua origem, o intuito maior dessa iniciativa é chamar a atenção do Estado e da população brasileira sobre a importância da investigação de homicídios para dissipar a sensação de impunidade presente em nossa sociedade. Ao fim e ao cabo, acabar com a impunidade significa, em matéria de crimes contra a vida, retirar criminosos perigosos - alguns responsáveis por inúmeras mortes - de circulação, prevenir novos crimes e mortes em espirais de vingança e efetivar o direito à verdade e à memória daqueles que foram diretamente afetados. Além disso, a correta elucidação dos homicídios garante a produção de conhecimento e informação de qualidade acerca dos contextos, circunstâncias e envolvidos nessas mortes, contribuindo para que políticas de prevenção e redução de homicídios sejam corretamente direcionadas.

O indicador aqui proposto pretende responder à pergunta: qual a proporção dos homicídios dolosos que resultou em ações de responsabilização do sistema judiciário brasileiro em cada uma das unidades federativas? Assim, buscamos também o fortalecimento do exercício da cidadania, gerando bases para o controle social, a pactuação de metas e a consolidação de boas práticas voltadas à investigação e à persecução penal. O resultado esperado é o planejamento estratégico conjunto dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal e uma resposta estatal eficaz para os familiares e amigos/as das dezenas de milhares de vítimas dos homicídios que ocorrem anualmente no Brasil.

Seguimos acreditando que, para conter a violência no Brasil, é necessário o fortalecimento da investigação de homicídios, além de políticas efetivas de prevenção e repressão qualificada baseadas em evidências.

---

[1] *Fonte: 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2021, disponível em https://forumseguranca.org.br/anuario-15/.*

Ao longo dos anos, vimos crescer o número de unidades da federação que enviam dados para que possamos calcular esse indicador. Em sua primeira edição, em 2017, apenas seis estados foram capazes de produzir e enviar os dados necessários: Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo. Os demais estados não encaminharam as informações, enviaram dados incompletos ou não responderam às solicitações do Instituto Sou da Paz. Nesta quinta edição, contamos com dados de dezenove estados, ou 70% das unidades federativas. Além disso, pela primeira vez todos os estados foram capazes de enviar algum dado, embora parte deles ainda não tenha conseguido preencher os critérios de consistência adotados para o cálculo do indicador.

Para esta edição ampliamos o escopo de dados solicitados aos estados, incluindo informações que possibilitem uma análise sobre **o perfil das vítimas no universo de homicídios considerados esclarecidos.** Inúmeras pesquisas demonstram como a violência letal no Brasil atinge a população de forma desproporcional, vitimando sobretudo homens, jovens e negros. A possibilidade de traçar o perfil das vítimas cujas mortes encontram resposta e responsabilização dentro do sistema de justiça criminal agrega informações importantes para uma melhor compreensão das fragilidades do sistema, além de apoiar esforços do Estado e da sociedade civil na busca de soluções.

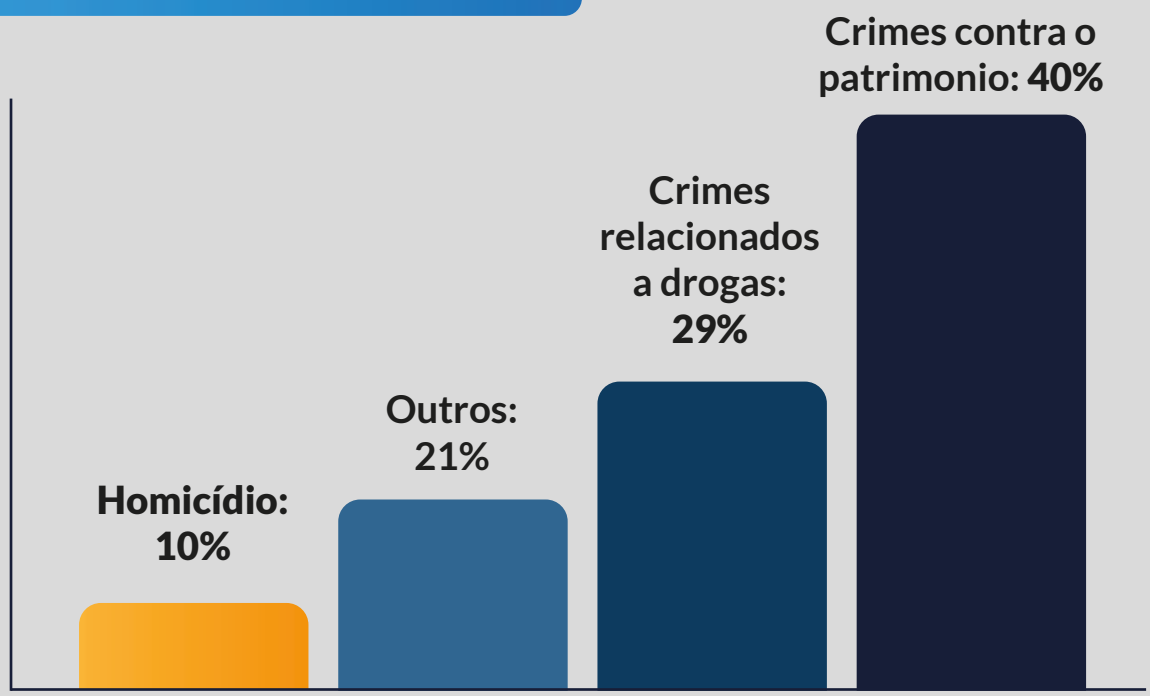
Por fim, com o objetivo de incentivar o aprimoramento da gestão de informações relacionadas à investigação de homicídios nas diversas instituições envolvidas com o tema, incluímos nesta edição um breve relato sobre a metodologia desenvolvida pela Polícia Civil da Paraíba para monitoramento e mensuração do esclarecimento de mortes violentas naquele estado.

Como afirmamos desde a primeira edição desta pesquisa, existem diferentes maneiras de definir o que pode ser considerado um homicídio esclarecido. Ao propor o indicador de esclarecimento que utilizamos aqui, a iniciativa do Instituto Sou da Paz contribuiu para alavancar um importante debate dentro das polícias civis, com um reconhecimento cada vez mais consolidado da necessidade de pactuação de um indicador nacional.

Mortes sem esclarecimento e cadeias superlotadas

Dados mostram que a população prisional no Brasil é de 670.714 pessoas. A maior parte está presa por crimes contra o patrimônio (roubos, extorsão etc.) e crimes relacionados a drogas. Pessoas presas por homicídio representam menos de 10% da população carcerária.[2]

Percentual de presos no Brasil por tipo penal
Dezembro de 2021



Priorizar a investigação e o esclarecimento de homicídios é uma forma de racionalizar os esforços e os recursos das políticas de segurança pública estaduais. Priorizar o processamento de crimes praticados sem violência impulsiona prisões provisórias que apenas lotam o já saturado sistema prisional. É preciso dirigir os esforços e os investimentos, sobretudo, para a investigação e esclarecimento dos crimes contra a vida, onde, de fato, mora a impunidade

Cerca de 1/3 da população carcerária no Brasil é de presos provisórios. São quase 200 mil pessoas presas aguardando julgamento.

[2]*Contabilizamos aqui as pessoas presas em celas físicas em unidades prisionais estaduais, de acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias para o período de julho a dezembro de 2021. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9*

Metodologia

Nesta seção vamos detalhar os procedimentos realizados, os conceitos considerados e os caminhos percorridos para a elaboração da nossa proposta de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios.

Para essa construção, há que se destacar que no modelo de persecução penal brasileiro diferentes instituições possuem papéis complementares e interdependentes, com uma fase de investigação criminal, atribuição da polícia judiciária, seguida de uma fase em que, caso haja indícios de autoria e materialidade, o Ministério Público promove a ação penal. Caso o Promotor de Justiça decida pelo oferecimento da denúncia, caberá ao Poder Judiciário e, no caso dos crimes contra a vida, ao Tribunal do Júri analisar as provas apresentadas e ao final decidir pela condenação ou absolvição do réu.

Observamos que o modelo brasileiro permite a elaboração de diferentes definições para o termo homicídio esclarecido, a depender do momento processual considerado.

Pode-se afirmar que, a depender do objetivo da análise, nenhuma das definições está incorreta, mas cada uma possui prós e contras. Para o propósito de construir um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios, definimos como um homicídio doloso "esclarecido" aquele no qual pelo menos um agressor foi denunciado pelo Ministério Público

Essa escolha parte da premissa de que pelo menos duas instituições (Polícia Civil e Ministério Público) compartilharam o entendimento de que o autor foi corretamente identificado, com indícios robustos de materialidade e autoria e elementos suficientes para dar prosseguimento ao processo, que pode culminar na apresentação do agressor ao Júri Popular. **Portanto, refere-se à capacidade do Estado de identificar e responsabilizar o autor de homicídio.**

Como consideramos todas as denúncias criminais de homicídio doloso consumado oferecidas em determinado período, incluímos aquelas referentes a homicídios de autoria conhecida, nos casos de prisão em flagrante, por exemplo. Assim, o indicador elaborado superestima a capacidade investigativa das polícias e dos Ministérios Públicos Estaduais.

Em contrapartida, o indicador subdimensiona o desempenho dessas instituições ao deixar de contabilizar as representações por ato infracional análogo ao homicídio (homicídios cometidos por crianças ou adolescentes), dado ao qual o Instituto Sou da Paz não teve acesso. Contudo, informações disponíveis revelam que menos de 9% dos atos infracionais praticados por adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas são análogos ao homicídio. [3]

No que diz respeito a outros fatores que podem afetar a acurácia do indicador, como a extinção da punibilidade devido à morte do autor, é possível supor que o impacto será residual, dado que na metodologia proposta o tempo decorrido entre o crime e a denúncia é de, no máximo, dois anos.

O mesmo aplica-se ao impacto da prescrição, já que pelo Código Penal brasileiro isto não ocorre antes de 20 anos nos crimes enfocados aqui. As mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP), consideradas como excludente de ilicitude – denúncias criminais não oferecidas contra policiais que agiram em legítima defesa própria ou de terceiros –, não foram consideradas por entendermos que remetem a uma outra dinâmica, mais específica.

A metodologia descrita nessa seção foi norteada pelo objetivo para o qual o indicador foi pensado, uma vez que não pretendemos resumir a eficiência e a eficácia do trabalho investigativo da Polícia Civil ou o desempenho do Ministério Público. Para trazer à tona outros aspectos associados ao contexto das investigações feitas pela Polícia, ou do trabalho do Ministério Público, recomenda-se um conjunto de indicadores capaz de medir fatores como o tempo e etapas de trabalho, número de policiais, peritos e promotores envolvidos, variações orçamentárias e a satisfação da população com o serviço prestado por cada uma das instituições.

Consideramos que a mensuração do esclarecimento de homicídios a partir do percentual de denúncias criminais ante o total de ocorrências é um elemento central ao debate sobre impunidade por retratar um passo essencial no processo de persecução penal brasileiro.

Também consideramos modelos de outros países a fim de compreender outras arquiteturas do modelo de persecução penal e, a partir daí, entender como é feita a mensuração do esclarecimento de homicídios.

[3] *Fonte: Levantamento Anual SINASE 2017, disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf.*

Como o Indicador de Esclarecimento de Homicídios é calculado

Para mantermos a comparabilidade com os dados publicados nas edições anteriores, preservamos a forma de calcular o indicador:

÷	Indicador de Esclarecimento de Homicídios
	Ocorrências de homicídio doloso consumado que geram denúncias criminais ANO+1
	Ocorrências de homicídio doloso consumado ANO

Assim, para esta edição, o indicador de esclarecimento de homicídios é o número percentual que expressa a proporção de homicídios dolosos consumados em 2019 que geraram denúncias pelo Ministério Público nos anos de 2019 e 2020.[4]

A partir desse percentual, categorizamos os resultados encontrados para agrupar as unidades da federação de acordo com o seguinte critério:

Eficácia do nível de esclarecimento até o momento da denúncia	
Alta	Maior ou igual a 66%
Média	Menor que 66% e maior que 33%
Baixa	Menor ou igual a 33%

Para não comprometer a metodologia, consideramos para a nossa análise apenas aquelas bases que continham, pelo menos, 80% [5] dos casos com todas as informações necessárias para os cálculos. Algumas unidades da federação enviaram respostas com dados incompletos, em geral devido à impossibilidade de extrair automaticamente nos sistemas do Ministério Público e/ou Tribunal de Justiça informação sobre a data em que ocorreu o homicídio. Assim, adotamos esse critério para não comprometer os resultados das análises.

4 Dados sobre homicídios dolosos consumados por unidade federativa foram extraídos do 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2021, disponível em https://forumseguranca.org.br/anuario-15/.

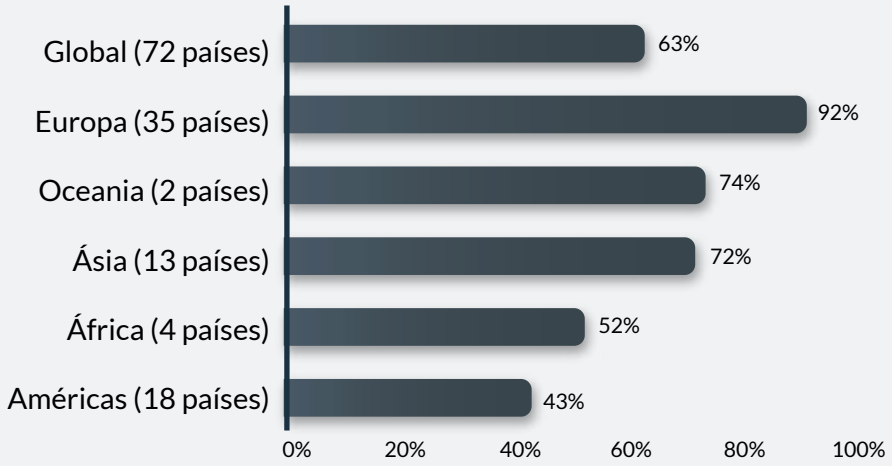
5 Para evitar distorções nos resultados, optamos por não considerar as bases de dados que continham 20% ou mais de casos com informações incompletas. Dessa forma garantimos a qualidade dos resultados e a aderência à realidade.

Indicadores Internacionais de Esclarecimento de Homicídios

Para termos alguns parâmetros e compreendermos a importância dada ao esclarecimento de homicídios em diferentes países, buscamos estudos referentes a essa temática, contextualizando não apenas os indicadores encontrados, mas também alguns aspectos relevantes sobre a metodologia e a produção dessa estatística.

O trabalho de maior abrangência que encontramos foi o Estudo Global sobre Homicídios da ONU – edição 2019[6], que traz um panorama continental e aponta que os países das Américas têm os maiores índices de impunidade, com 43% de homicídios elucidados, ficando abaixo da média mundial de 63%. O critério utilizado foi a capacidade das instituições policiais de identificar pelo menos um suspeito do crime, independentemente da continuidade do processo nas instituições do sistema de justiça criminal.

Percentual de homicídios esclarecidos pela polícia por região
em 2016 ou último ano disponível



Fonte: UNODC - Global Study on Homicide

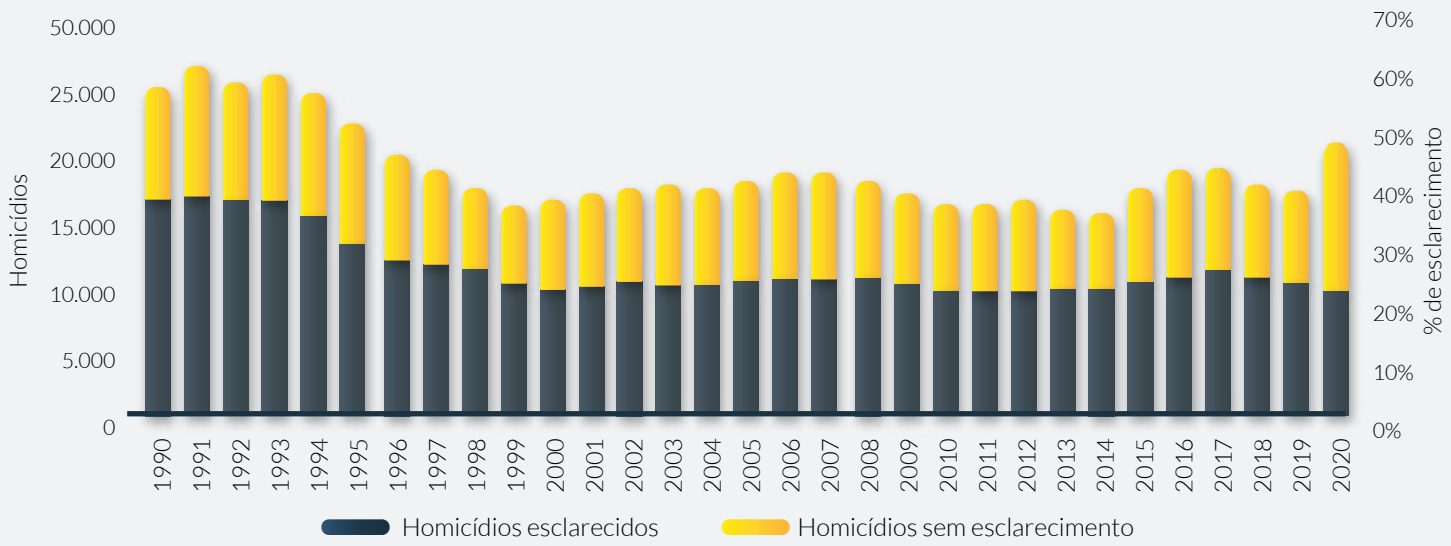
O estudo menciona, ainda, que nos países das Américas os homicídios são frequentemente ligados ao crime organizado e a gangues violentas, além de serem, em sua maioria, decorrentes do uso de armas de fogo.

[6] *Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf.*

Isso difere dos países da Europa, por exemplo, que concentram a menor taxa de impunidade, com 92% dos homicídios elucidados pela polícia, e onde a maioria dos autores das mortes são familiares e parceiros das vítimas, o que seria um fator que contribui para a elucidação dos casos.

Outra referência internacional encontrada é o projeto Murder Accountability Project, que apresenta a consolidação de dados de homicídios esclarecidos nos Estados Unidos desde 1965. Cabe ressaltar que, de acordo com as diretrizes de denúncia do Departamento de Justiça dos EUA, um homicídio é considerado esclarecido se pelo menos uma pessoa foi presa, formalmente acusada do crime e entregue a um tribunal para julgamento. Assim, tem-se uma ampla série histórica que evidencia uma cultura de consolidação e acompanhamento dos dados deste crime.

Homicídios esclarecidos, não esclarecidos e taxa de esclarecimento
Estados Unidos



Fonte: Instituto Sou da Paz com dados do Murder Accountability Project

Os números mais recentes, de 2020, mostram que houve um aumento no total de homicídios naquele ano em relação ao anterior – 19.719 em 2020 em relação a 15.449 em 2019. Já a taxa de esclarecimento sofreu uma queda de 6,3%: 57,6% dos crimes foram esclarecidos em 2019, e 51,3% deles em 2020. O gráfico acima apresenta os dados referentes aos últimos 20 anos, nos quais a média de esclarecimento manteve-se em 57,1%.[7]

[7] *Disponível em: http://www.murderdata.org/p/blog-page.html.*

A realidade brasileira: Qualidade dos dados e Transparência

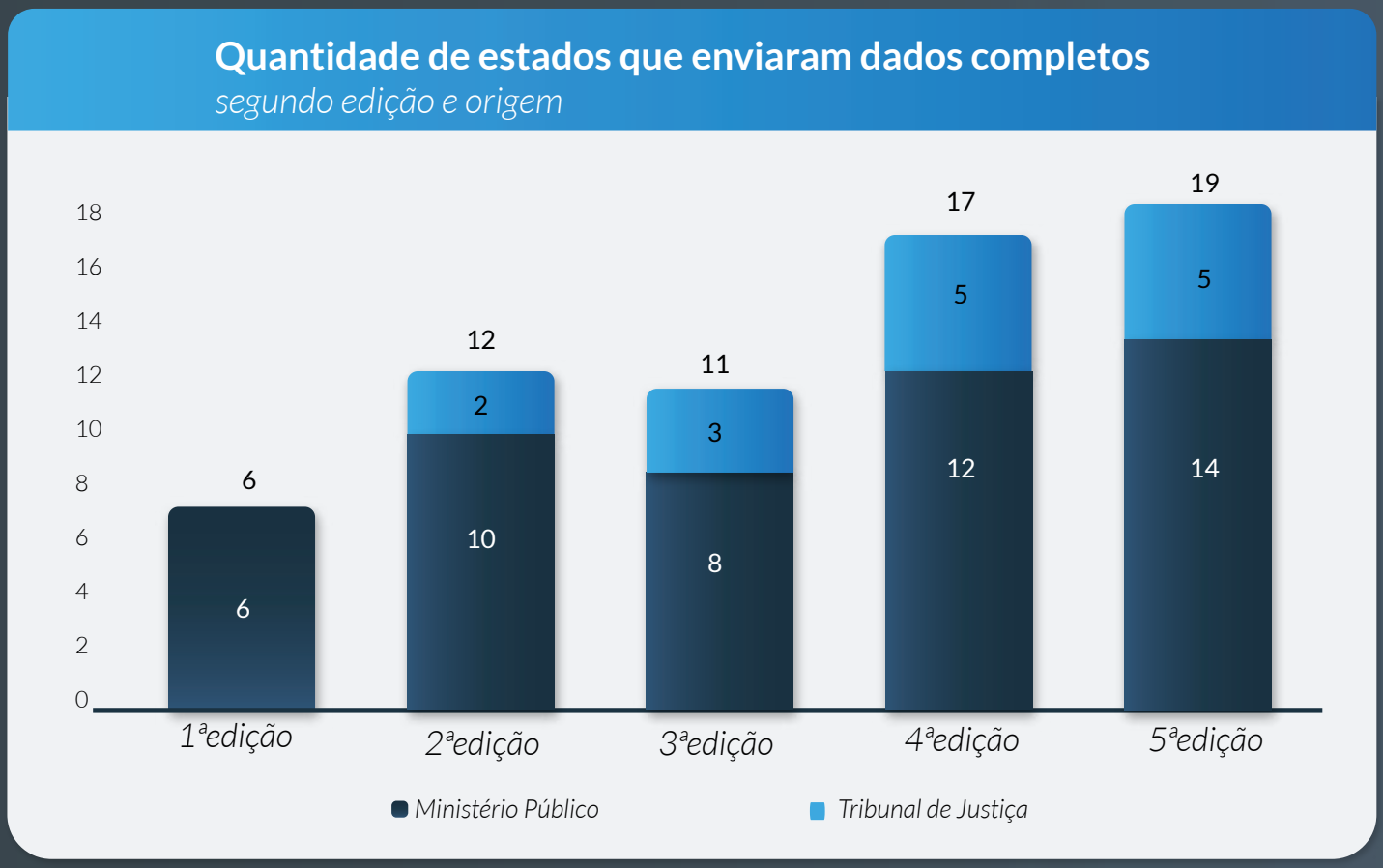
Nesta quinta edição, reproduzimos a metodologia utilizada nos relatórios anteriores para que os resultados possam ser corretamente comparados. No final de novembro de 2021 enviamos ofícios solicitando os dados necessários para o cálculo do indicador aos Ministérios Públicos e Tribunais de Justiça dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal.

Em ambos os casos foram solicitadas, preferencialmente em formato de planilha eletrônica, as seguintes informações referentes às denúncias criminais de homicídios dolosos consumados oferecidas em cada estado e no Distrito Federal, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2020:

- i) número do processo;
- ii) data da denúncia
- iii) data do fato
- iv) sexo da vítima
- v) raça/cor da vítima
- vi) idade da vítima

Nas edições anteriores, aguardávamos um período médio de quatro meses até o recebimento dos dados para iniciar o processamento e cálculo dos indicadores. Para a quarta edição, ampliamos essa janela para seis meses devido à alteração na dinâmica de funcionamento das instituições por conta da pandemia de Covid-19. Agora, na quinta edição, mantivemos o período de seis meses pela mesma razão.

Ao observarmos os dados recebidos, bem como as respostas enviadas anteriormente, vemos um aumento na quantidade de estados que enviaram dados que possibilitaram o cálculo do indicador, sobretudo naqueles cuja origem foi o Ministério Público.

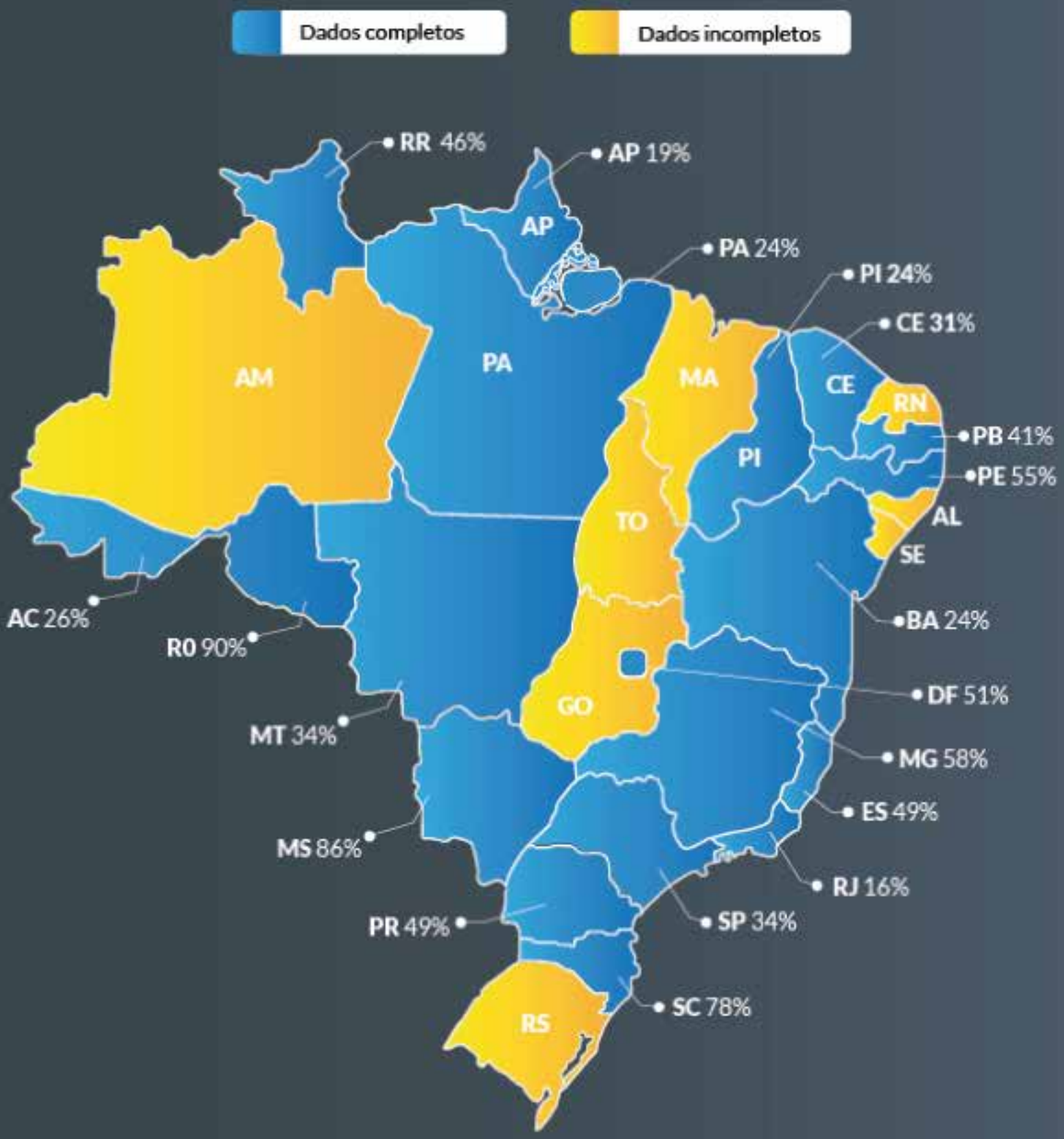


Nesta quinta edição, foi possível calcular o indicador para 19 unidades da federação, sendo que em 14 delas os dados vieram dos Ministérios Públicos estaduais. O número de estados nos quais os dados utilizados para cálculo do indicador vieram dos Tribunais de Justiça permaneceu o mesmo em relação à edição anterior.

Um avanço importante decorre do fato de que nesta edição não tivemos unidades da federação que não enviaram resposta. O motivo de alguns estados não entrarem no cálculo foi o envio de dados incompletos – porque não havia data do homicídio ou porque havia um percentual acima de 20% de dados incompletos – que impossibilitaram o cálculo do indicador.

O mapa a seguir ilustra a situação de cada unidade da federação quanto à resposta que recebemos para esta edição da pesquisa. Quando os dados recebidos estavam completos, incluímos, também, a fonte da informação.

Respostas recebidas por Estado



Além de fazer uma análise dos dados recebidos para essa edição, consideramos importante resgatar o retrospecto de recebimento de dados ao longo de todas as edições. Assim, temos o quadro a seguir, com a retrospectiva de todas as unidades da federação:

Histórico de recebimento de dados segundo UF e edição do relatório

Dados completos | Dados incompletos | Não dispõe dos dados | Nenhuma resposta enviada

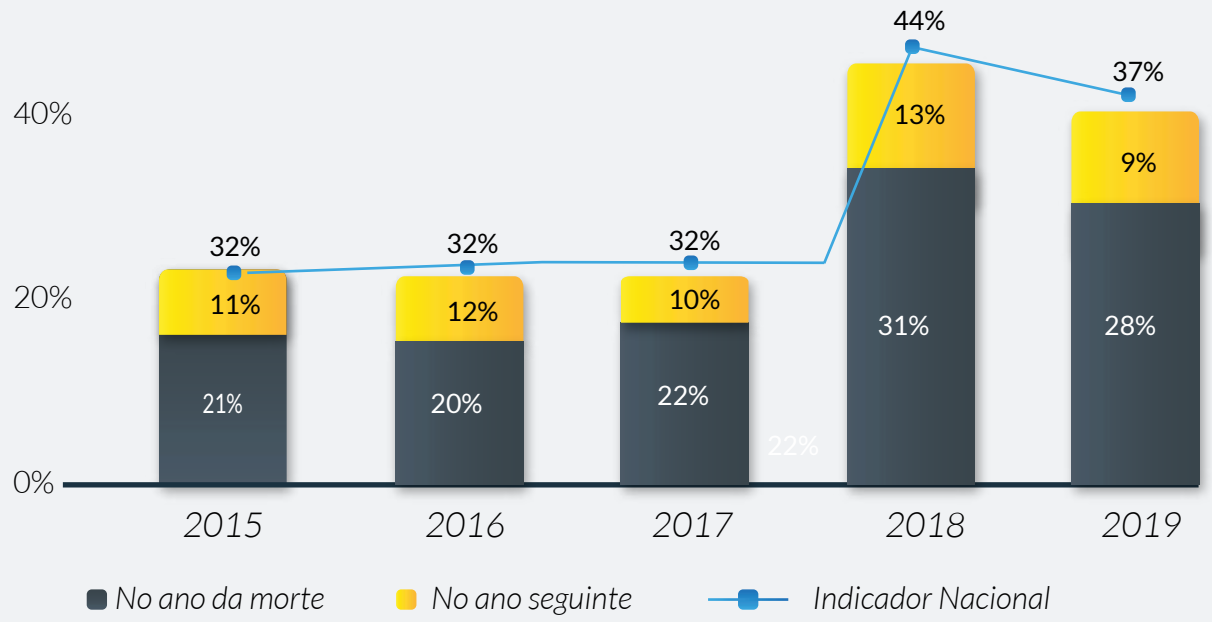
UF	1ª Edição (2017)	2ª Edição (2019)	3ª Edição (2020)	4ª Edição (2021)	5ª Edição (2022)
AC		MP	MP	MP	MP
AL					
AP		MP			MP
AM					
BA				MP	MP
CE					TJ
DF			TJ	MP	MP
ES	MP	MP	MP	MP	MP
GO					
MA					
MT		MP	MP	MP	MP
MS	MP	MP	MP	MP	MP
MG				TJ	TJ
PA	MP	MP			MP
PB			TJ	TJ	TJ
PR		MP		MP	MP
PE			MP	MP	MP
PI		MP		MP	MP
RJ	MP		MP	MP	MP
RN					
RS		TJ		TJ	
RO	MP	MP	MP	MP	MP
RR				TJ	TJ
SC		TJ	TJ	TJ	TJ
SP	MP	MP	MP	MP	MP
SE					
TO					

MP - Ministério Público TJ - Tribunal de Justiça

Dados Nacionais sobre Esclarecimento de Homicídios

Nesta edição, recebemos dados passíveis de serem utilizados na construção do indicador de 19 unidades da federação: Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo. O resultado do cálculo de acordo com o ano da morte pode ser observado abaixo:

Percentual de homicídios esclarecidos no Brasil
segundo ano de morte



**Calculado com base nos estados que enviaram dados completos para esta quinta edição.*

No último ano considerado, o indicador de esclarecimento de homicídios dolosos no Brasil regrediu 7% em relação ao ano anterior.

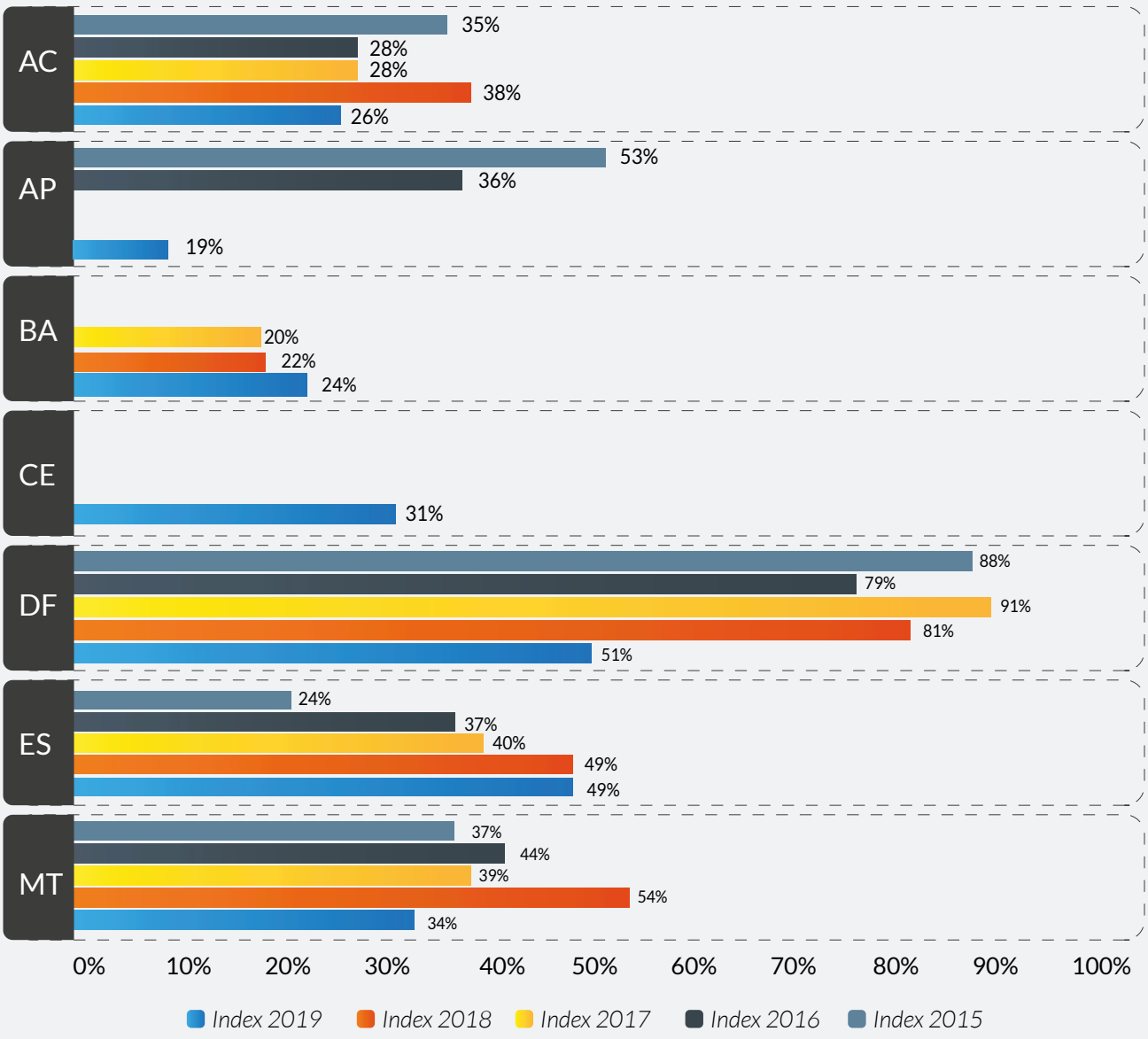
Observa-se que a regressão foi menor nos esclarecimentos no mesmo ano da morte do que no ano seguinte (3% e 4%, respectivamente), reforçando o que a literatura especializada já aponta: quanto mais tempo demora a atividade investigativa, mais difícil fica a identificação do(s) autor(es), gerando maior possibilidade de o inquérito ter como destino o arquivamento.

Indicadores Estaduais de Esclarecimento de Homicídios

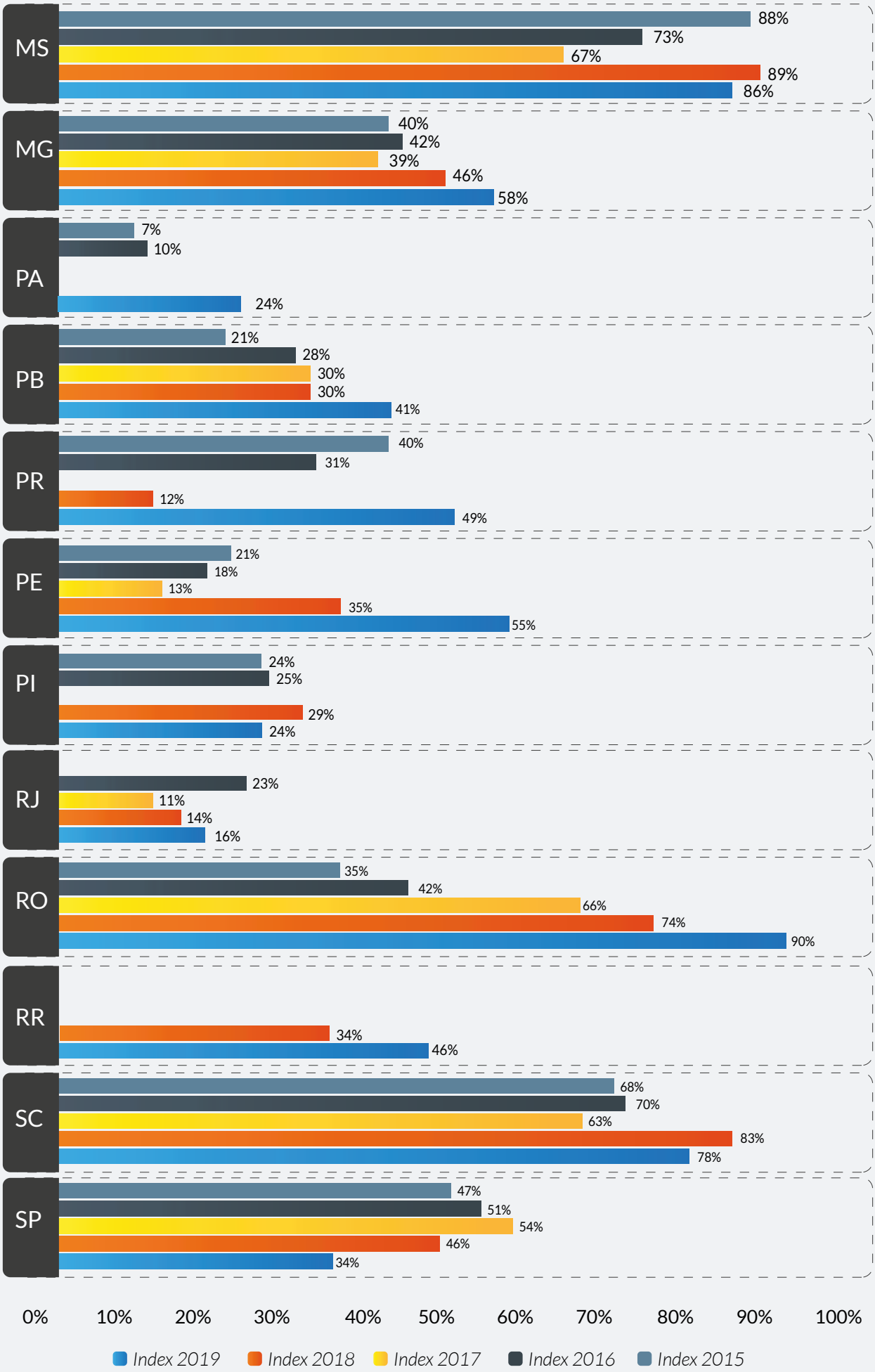
O total global apresentado acima é resultado da soma das 19 unidades da federação que enviaram dados completos. Contudo, é necessário analisar os dados de forma desagregada para que possamos identificar os comportamentos particulares de cada uma ao longo do tempo.

Os destaques ficam para os estados de Rondônia e Mato Grosso do Sul, que apresentaram percentual de 90% e 86%, respectivamente. Na quarta edição, Mato Grosso do Sul já havia se destacado, com um percentual de 89%.

Esclarecimento de homicídios segundo UF e ano de ocorrência



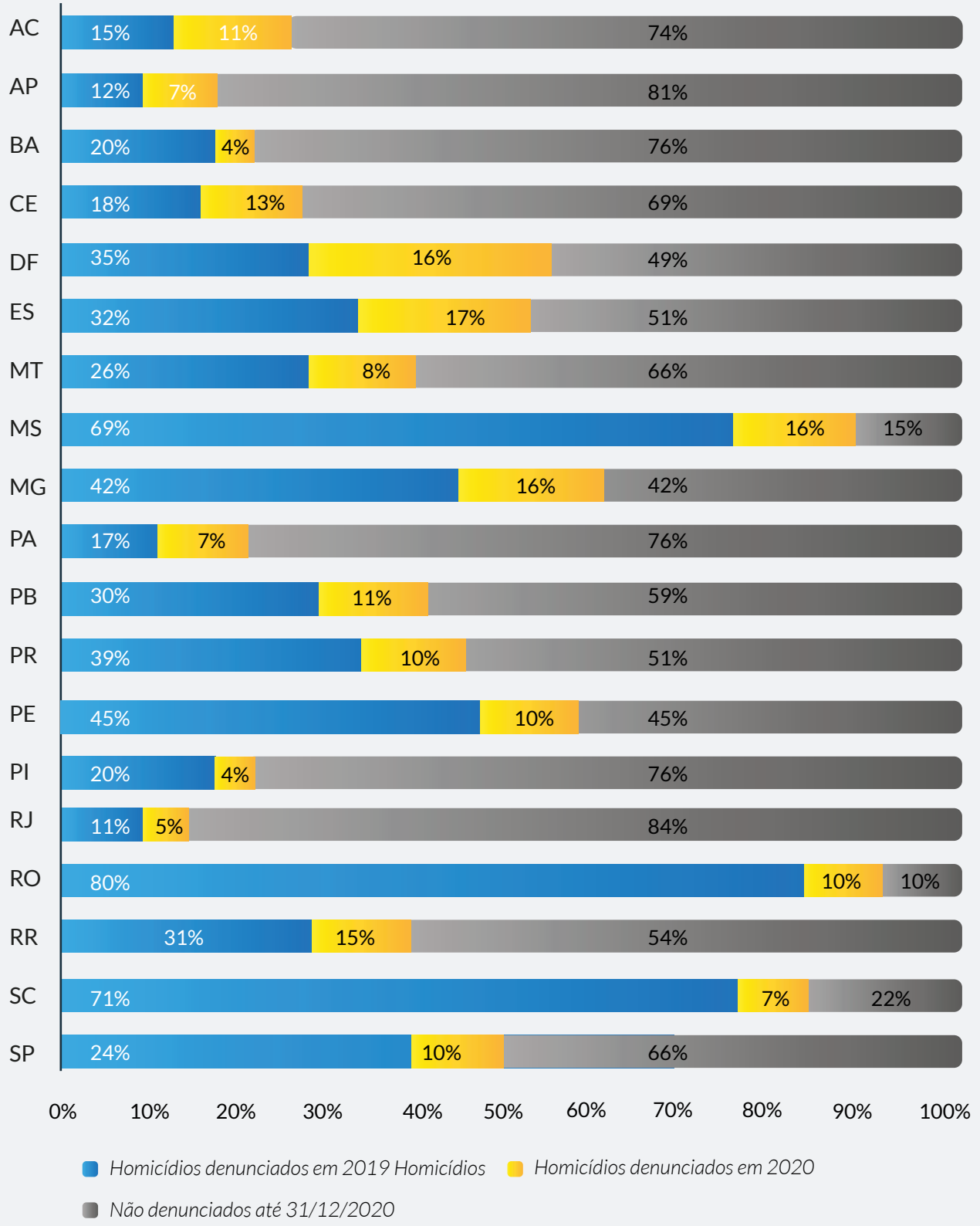
Esclarecimento de homicídios segundo Unidade da Federação
e ano de ocorrência



Destaca-se que somente o estado de Rondônia apresentou aumentos contínuos no esclarecimento de homicídios ao longo de todo o período apurado, e que o Espírito Santo apresentou aumentos ao longo das quatro edições anteriores e nesta edição manteve o percentual de 49%. Os demais oscilaram entre aumento e redução ao longo do período observado. A Paraíba, por exemplo, apresentou em 2018 o mesmo percentual em relação ao ano anterior, mas em 2019 voltou a crescer.

Para reforçar a importância da variável "tempo" para o esclarecimento de homicídios, calculamos a participação dos homicídios denunciados no mesmo ano da morte - 2019 - e daqueles denunciados no ano seguinte:

Percentual de denúncias de homicídio doloso consumados em 2019
oferecido ano a ano



O gráfico anterior demonstra que o percentual de homicídios esclarecidos no mesmo ano da morte foi, em média, três vezes maior que os homicídios esclarecidos em 2020.

A partir dos números calculados, elaboramos o quadro de eficácia abaixo que mostra o desempenho – alto, médio ou baixo – dos estados. O quadro evidencia os estados que não enviaram dados referentes ao período anterior – homicídios que ocorreram em 2018 e que até o fim de 2019 não haviam sido objeto de denúncia pelo Ministério Público – e que tiveram desempenho baixo nesta edição.

Somente Minas Gerais, Paraíba e Paraná apresentaram melhora na categorização, passando de baixo desempenho para desempenho médio. Por fim, cabe destacar que os três estados com melhor desempenho em 2019 – Mato Grosso do Sul, Rondônia e Santa Catarina – já haviam apresentado esse resultado no período anterior.

Unidade da Federação	Relatório 2018	Relatório 2019
AC	Média	Baixa
AP	-	Baixa
BA	Baixa	Baixa
CE	-	Baixa
DF	Alta	Média
ES	Média	Média
MT	Média	Média
MS	Alta	Alta
MG	Baixa	Média
PA	-	Baixa
PB	Baixa	Média
PR	Baixa	Média
PE	Média	Média
PI	Baixa	Baixa
RJ	Baixa	Baixa
RO	Alta	Alta
RR	Média	Média
SC	Alta	Alta
SP	Média	Média

Dados nacionais: ***Perfil das vítimas***

Nesta quinta edição, solicitamos pela primeira vez aos estados o envio de informações complementares a respeito do sexo, idade e raça/cor das vítimas de homicídios dolosos consumados durante o ano de 2019 em que houve oferecimento de denúncia no período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2020.

Considerando-se apenas os 19 estados que enviaram dados completos para o cálculo do indicador de esclarecimento, obtivemos respostas sobre o perfil das vítimas conforme a tabela abaixo:

Percentual de denúncias com dados sobre o perfil das vítimas *segundo UF*

UF	% de denúncias com informação do dado SEXO da vítima	% de denúncias com informação do dado IDADE da vítima	% de denúncias com informação do dado RAÇA/COR da vítima
CE	100%	4%	0%
MT	87%	100%	15%
MG	100%	100%	0%
PB	76%	75%	0%
PE	51%	76%	1%
PI	100%	0%	0%
RJ	45%	26%	23%
RR	99%	85%	0%
SP	100%	94%	0%

Mais de 75% de denúncias com dado | Menos de 75% de denúncias com dado | Sem dados

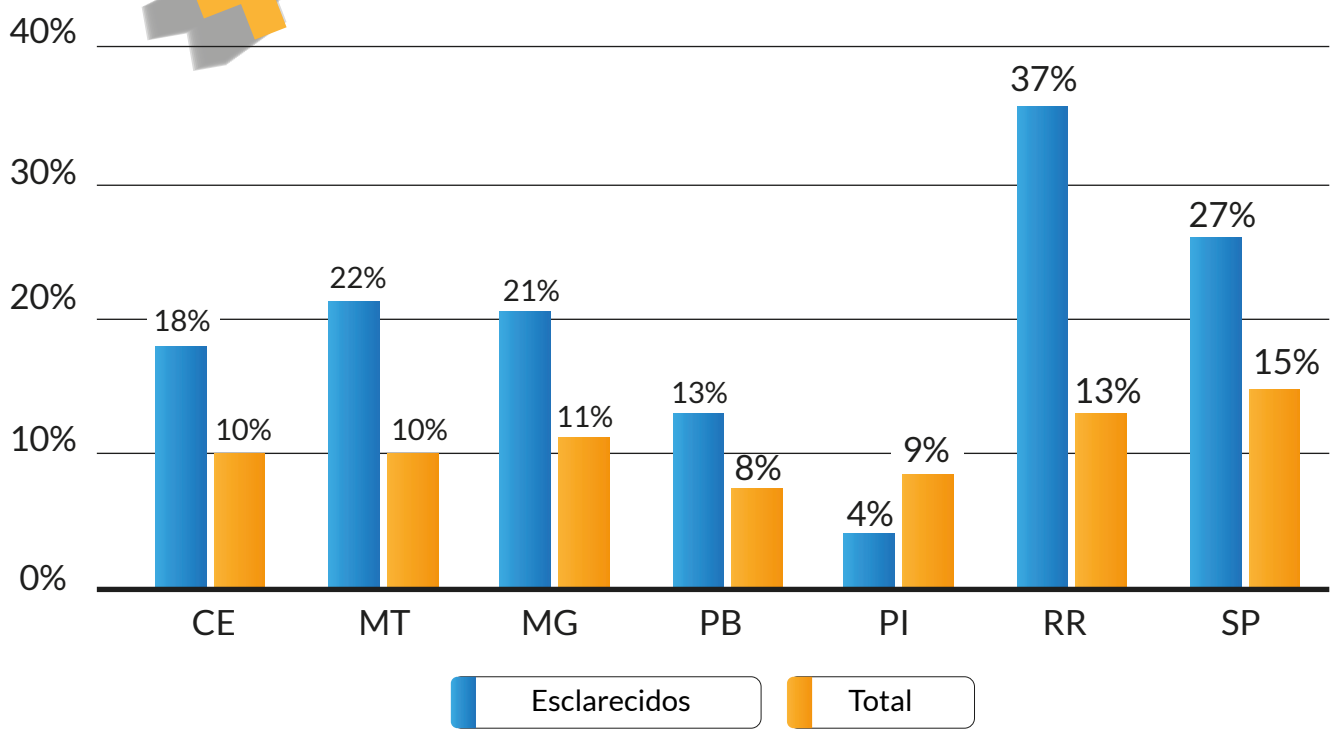
Observa-se que em alguns estados os dados obtidos não representam uma amostra significativa para um ou mais de um dos indicadores analisados, devido ao baixo percentual de preenchimento. Apresentamos abaixo, para cada variável, apenas os dados que contemplam pelo menos 75% do total de denúncias no período considerado.[8]

Sete estados possuem informações a respeito do sexo das vítimas e atendem o critério mencionado acima. São eles: Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Roraima e São Paulo.

A partir da análise dos dados, observa-se que a proporção de vítimas do sexo masculino é sempre superior à de vítimas do sexo feminino. Contudo, o gráfico abaixo mostra que, com exceção do Piauí, nos demais estados a proporção de vítimas do sexo feminino é significativamente maior no universo de homicídios esclarecidos, quando comparado à proporção na totalidade dos homicídios registrados em cada um dos estados.

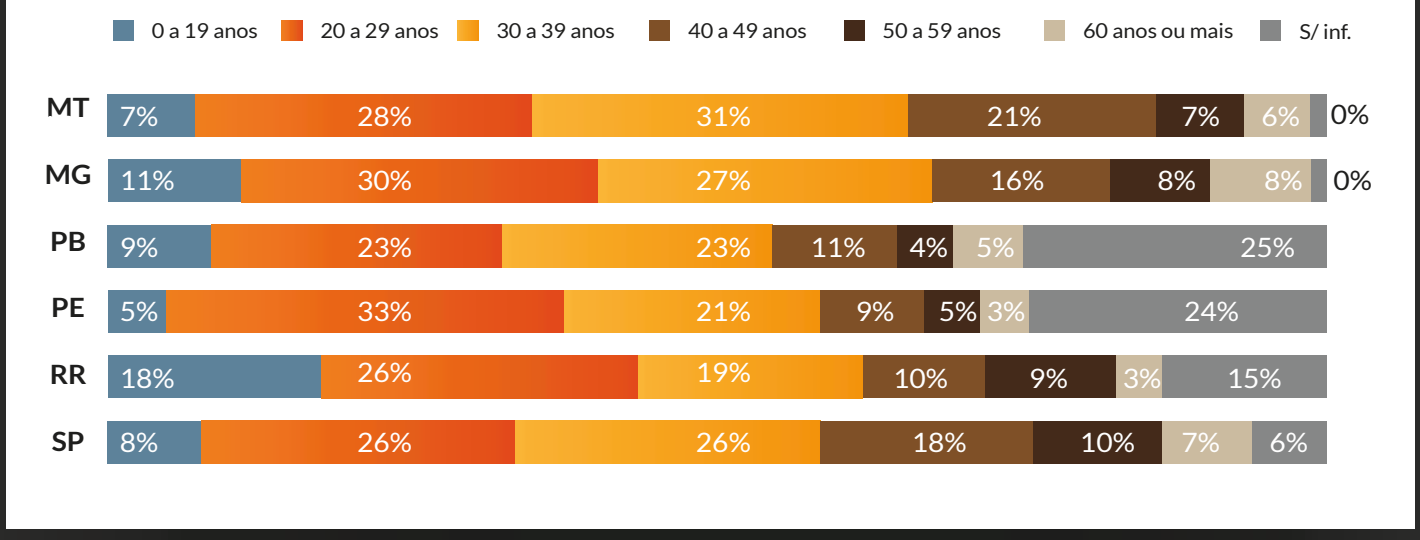
8 Optamos por utilizar o limite de 75% de dados informados para ampliar o universo de análise, incluindo dois estados que ficariam de fora caso utilizássemos o limite de 80% estabelecido para o cálculo do indicador.

Percentual de vítimas do sexo feminino: homicídios esclarecidos x total de homicídios



Já sobre as informações referentes à idade das vítimas, seis estados enviaram dados em que é possível analisar essa informação: Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Roraima e São Paulo. Por faixa etária, observa-se maior proporção de vítimas nas idades de 20 a 29 anos, seguida pela faixa de 30 a 39 anos. Contudo, nota-se que existe uma maior representação de faixas etárias mais altas na comparação com a tendência observada no total de mortes violentas registradas em 2019.[9]

Percentual de vítimas segundo idade: homicídios esclarecidos X total de mortes violentas



Por fim, solicitamos ainda o envio de informações quanto à raça/cor das vítimas, obtendo dados incompletos e de somente três estados: Mato Grosso, Pernambuco e Rio de Janeiro. O estado com maior proporção de informações sobre essa variável foi o Rio de Janeiro, abarcando 23% do total de denúncias no período. Dessa forma, o tamanho da amostra inviabiliza uma análise confiável.

Em 2019, 74,4% das mortes violentas intencionais no país vitimou pessoas negras [10], o que demonstra mais uma vez a intensa e histórica desigualdade racial da violência letal no Brasil. A constatação de que não existe uma coleta sistemática de dados sobre o perfil racial das vítimas nos sistemas de informação dos Ministérios Públicos e Tribunais de Justiça revela que essas instituições vêm se abstendo de analisar a qualidade de sua resposta a cada perfil populacional, omitindo-se em relação à necessidade de estarem atentos aos possíveis vieses decorrentes do racismo estrutural da sociedade brasileira.

Vítimas de homicídio doloso

Vítimas - nos homicídios esclarecidos - com algum dado sobre perfil

Vítimas - nos homicídios esclarecidos - com dado sobre raça/cor

[9]*Fonte: 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2020, disponível em https://forumseguranca.org.br/anuario-14/. Utilizamos na comparação os dados disponíveis, relativos a Mortes Violentas Intencionais (MVI), que correspondem à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora. Os homicídios dolosos representam 83% das MVI.*

[10]*Fonte: 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2020, disponível em https://forumseguranca.org.br/anuario-14/.*

Os dados a respeito do perfil das vítimas nos homicídios esclarecidos no Brasil ainda são muito incipientes e desagregados, o que reforça a necessidade de um levantamento nacional capaz de expressar como a resposta do Estado à violência letal impacta a população de forma diversa em razão dessas características.

A disponibilidade de informações qualificadas é condição para a elaboração de políticas públicas capazes de impactar as dinâmicas dos homicídios, com programas focados na sua prevenção e no aprimoramento dos processos que conduzem à identificação e responsabilização de autores.

Por outro lado, a ausência desses dados evidencia que as instituições responsáveis pelas ações desencadeadas a partir de um homicídio (registro do Boletim de Ocorrência, abertura de inquérito, oferecimento da denúncia etc.) desconsideram a relevância dessas informações para o planejamento e aprimoramento da sua atuação.

É especialmente significativa a precariedade dos dados sobre a raça/cor das vítimas, já que o desenvolvimento de planos de mudança para o contexto brasileiro não pode deixar de levar em consideração que há uma parcela da população afetada pela violência letal de forma desproporcional em razão do racismo, da discriminação e da desigualdade de renda. É fundamental, além da alteração desse cenário, a efetivação do direito à verdade e à memória.

Outras formas de mensuração

O exemplo da Paraíba

O Estado da Paraíba possui uma metodologia própria de mensuração do esclarecimento de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), categoria que abarca todos os crimes dolosos que resultam em morte, como homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte e latrocínios.

A iniciativa teve início em 2013, a partir de uma necessidade percebida pela Delegacia-Geral da Polícia Civil, e foi alavancada pelo Programa Paraíba Unida pela Paz, que integra ações voltadas à redução de mortes violentas no estado, com o estabelecimento de metas e acompanhamento contínuo de indicadores criminais e de produtividade dos órgãos ligados à segurança pública.

A ideia de consolidar um indicador relacionado ao esclarecimento dos CVLIs surgiu da percepção de que não existia uma forma adequada de mensurar o desempenho e a produtividade do trabalho realizado pela Polícia Civil e que o monitoramento desse indicador constituiria uma importante ferramenta de gestão para a instituição.

A metodologia de monitoramento foi sendo aprimorada ao longo do tempo, com a ampliação das informações que são coletadas e analisadas. Desde 2017, além da mensuração de elucidação dos CVLIs, os dados sistematizados pela Polícia Civil da Paraíba possibilitam também a realização de estudos sobre a motivação desses crimes e o perfil de vítimas e autores.

Em 2021 a Delegacia-Geral de Polícia publicou a Portaria nº 580, que formaliza a metodologia de coleta dos dados e o cálculo do indicador, regulamentando os critérios para consideração da elucidação de inquéritos policiais que apuram CVLIs e as estatísticas decorrentes.

Os dados são coletados mensalmente com o apoio de planilhas eletrônicas preenchidas pelas delegacias especializadas na investigação de CVLIs (Delegacia de Crimes Contra a Pessoa) ou, nas regiões onde não existem especializadas, pelas delegacias Seccionais da circunscrição onde ocorreu o crime. O preenchimento das planilhas é acompanhado pela Unidade de Estatística Criminal e Análise de Dados (UECAD), ligada à Delegacia-Geral de Polícia, que é responsável pela análise, validação e disseminação das informações.

A planilha eletrônica por meio da qual são coletados os dados possui três grandes conjuntos de informações:

Informações gerais da ocorrência

Dados preliminares sobre a ocorrência e o perfil da(s) vítima(s);

Informações do inquérito policial

Dados já apurados sobre a ocorrência e o perfil do(s) autor(es), prisão do(s) autor(es), relação vítima/autor e motivação (preliminar e confirmada);

Informações do processo judicial

Número e data de abertura do processo e manifestação do Ministério Público quanto ao arquivamento ou denúncia

Preenchidos pela delegacia especializada responsável pelo inquérito ou pela respectiva Seccional

1. Informações gerais da ocorrência
2. Informações do inquérito policial
3. Informações do processo judicial

Preenchidos pela Unidade de Estatística Criminal e Análise de Dados

A metodologia adotada pelo estado da Paraíba considera como elucidados os CVLIs nos quais o inquérito policial resulta em relatório conclusivo que aponte: (i) a existência ou inexistência do fato e (ii) a identificação da autoria delitiva.

São também considerados elucidados inquéritos que não resultam em indiciamento, desde que a investigação conclua por causas de excludentes de ilicitude, causas de extinção da punibilidade, pela atipicidade do fato ou quando a autoria identificada indique criança ou adolescente.

O indicador "Elucidação de Inquérito Policial de CVLI" é definido pela relação entre o total de vítimas de CVLIs na circunscrição da unidade policial e o respectivo número de vítimas nos inquéritos policiais relacionados considerados elucidados no mesmo período de tempo.

÷ Indicador de elucidação de Inquérito Policial de CVLI da PC/PB

$$\frac{\text{Nº de vítimas de CVLI nos inquéritos policiais relatados com identificação de autoria}}{\text{Total de vítimas de CVLI nos inquéritos policiais instaurados}^{11}}$$

A avaliação da elucidação de inquéritos policiais de CVLI considera como critério temporal o período de três meses após a ocorrência do fato investigado ou de sua notícia formal. Após esse período, os inquéritos policiais que constarem como "em investigação", sem identificação de autoria, serão acompanhados na atualização da planilha mensal e constarão nos resultados da produtividade de elucidação anual.

Mensalmente é divulgado, em comunicação interna, um Relatório de Avaliação de Metas e Resultados das Delegacias de Polícia Civil, e anualmente é consolidado e publicado o indicador da produtividade de elucidação de inquéritos policiais em âmbito estadual.

O cálculo anual do indicador de elucidação estabelece o recorte de mensuração no mês de abril do ano seguinte ao crime. A necessidade de definir esse recorte temporal implica algum nível de prejuízo para os inquéritos instaurados no final do ano apurado. Contudo, o objetivo primordial do indicador não é o ranqueamento de delegacias de acordo com seu desempenho em um dado período, mas sim o acompanhamento de sua evolução ao longo do tempo.

Os dados tratados e consolidados pela Unidade de Estatística Criminal e Análise de Dados, com as variáveis relacionadas ao perfil de vitimização e à motivação dos crimes, ficam disponíveis para consulta interna, direcionados principalmente aos gestores, e também já foram compartilhados, mediante solicitação, com outros órgãos da administração pública e instituições de pesquisa.

[11] *O indicador é calculado com periodicidade mensal para cada circunscrição responsável pelos inquéritos policiais mensurados e com periodicidade anual para o estado como um todo.*

Iniciativas para a criação de um Indicador Nacional

Como temos apresentado desde a primeira edição desta pesquisa, o Instituto Sou da Paz atua frente a atores institucionais diversos para a criação de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios oficial.

Esses esforços foram centrados no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e também no Congresso Nacional, onde há dois projetos de lei (PLs) que tramitam tanto no Senado Federal, quanto na Câmara dos Deputados com o objetivo de promover a publicação regular de índices de elucidação de crimes, entre eles, o homicídio e o feminicídio.

No CNMP, já havíamos mencionado a aprovação da Resolução nº 119/2019, que altera os anexos da Resolução nº 74 do Conselho para vincular as datas de determinados atos das procuradorias, como a denúncia de crimes contra a vida, à data do fato. Isso permite que se estabeleça se a denúncia oferecida em determinado ano se refere a homicídio ocorrido em outro ano. Com a implantação gradual e organização das novas informações nas tabelas unificadas e a padronização das informações dos MPs estaduais, os dados fornecidos segundo a metodologia criada em 2019, atendidas as sugestões do Instituto ao Conselho, passaram a estar disponíveis a partir de 2022. Para a edição atual deste relatório, não houve tempo hábil para avaliar as informações e cruzá-las com os dados obtidos conforme a metodologia tradicional deste estudo. Esperamos avançar nisso ao longo do próximo ano e assim confirmar que as informações publicadas pelo CNMP permitem o cálculo do esclarecimento dos crimes contra a vida considerando o ano da denúncia criminal e o ano do cometimento do crime.

Por outro lado, houve um revés importante no CNMP. A proposição nº 1.00117/2021-61, de autoria do conselheiro Luciano Nunes Maia Freire, foi rejeitada na 14ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público, realizada em 28/09/2021. A proposta do coordenador da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP) buscava instituir o "Banco Nacional de Monitoramento dos Crimes Violentos Letais Intencionais".

O banco traria informações sobre a elucidação de crimes violentos e também sobre as mortes em decorrência de intervenção de agentes públicos e demais mortes violentas intencionais de policiais em serviço e fora de serviço. A proposta foi arquivada por unanimidade, com determinação de estudo de viabilidade pela Comissão de Planejamento Estratégico em conjunto com o Comitê Gestor das Tabelas Unificadas do CNMP.

Na Câmara dos Deputados, o PL nº 10.206/2018, do deputado Ivan Valente (PSOL/SP), que tem por objeto a criação de um "Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios", está parado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) desde a sua apresentação. Esse projeto permitiria a publicidade de uma informação fundamental para a criação e monitoramento de políticas de prevenção e combate aos crimes contra a vida, mas permanece esquecido na comissão. O atual relator é o deputado federal Coronel Tadeu (PL/SP), oriundo da Polícia Militar paulista. O Sou da Paz buscou o mandato do deputado para apoiar a produção de um relatório favorável ao projeto, e que fosse apreciado pela CSPCCO o quanto antes. Esperamos que esta pauta avance.

No Senado Federal, o PL nº 5.179/2020, do senador Fabiano Contarato (PT/ES), obriga o fornecimento de informações pelos estados ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas, além de tratar especificamente da elucidação de crimes e da relatoria de inquéritos policiais. Ao tempo da escrita deste relatório, o projeto tramitava na recém-criada Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal. Já havia relatório favorável do senador Marcos Rogério, com a apresentação de emendas. Desde abril de 2022, não havia nenhum andamento do PL. Esperamos que a CSP inaugure sua atuação na pauta da segurança pública com a aprovação de um projeto estruturante para o desenho de políticas públicas visando à redução de homicídios e à preservação dos direitos das vítimas e de seus familiares.

Também merece menção a aprovação da Lei nº 17.428, de outubro de 2021, das deputadas Erica Malunguinho (PSOL), Marina Helou (Rede) e Patrícia Bezerra (PSDB), e dos deputados Paulo Fiorilo (PT) e Delegado Bruno Lima (PSL), na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP).

Conhecida como "Criança Primeiro", a Lei garante a prioridade na investigação de mortes violentas de crianças e adolescentes. Uma das autoras da legislação, Marina Helou, apresentou os índices de esclarecimento de homicídios produzidos pelo Sou da Paz para justificar a medida. Este é um exemplo de como a produção de informações estratégicas regularmente pode orientar o avanço de políticas públicas que possam ser monitoradas e avaliadas constantemente.

Recomendações

A ausência de dados regulares sobre esclarecimento de homicídios no Brasil é apenas um aspecto de um problema mais amplo relativo à dificuldade e à ineficiência do Estado brasileiro em responsabilizar os autores desses crimes e, dessa forma, seu fracasso em garantir efetivamente o direito à vida e à justiça.

Enquanto isso, milhares de famílias continuam sem respostas sobre a morte de seus parentes.

A reiterada incapacidade de alguns estados em fornecer os dados solicitados revela a urgente necessidade de desenvolver ferramentas de gestão da informação para que a investigação criminal e a ação penal possam ocorrer de maneira ágil, transparente e acessível à sociedade civil. Sistemas de informações integrados e compartilhados, padronização de procedimentos e transparência ativa são fundamentais para avançarmos na melhoria do esclarecimento de homicídios no Brasil.

Para contribuir na resolução das principais dificuldades identificadas, o Instituto Sou da Paz reforça as seguintes recomendações:

- Priorizar a organização e disponibilização de informações sobre investigação e esclarecimento de homicídios a partir de um órgão federal que contribua para a fiscalização dos órgãos estaduais do sistema de justiça e segurança, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) ou Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

- Desenvolver ou aperfeiçoar plataforma digital nacional capaz de sistematizar e cruzar dados sobre denúncias criminais referentes a ocorrências de homicídio doloso consumado;

- Padronizar os sistemas de informação dos Ministérios Públicos estaduais e promover a integração com os sistemas utilizados pelos Tribunais de Justiça e pelas Secretarias de Segurança Pública estaduais;

- Lançar plataforma digital nacional que dê publicidade a indicadores de esclarecimento de homicídio estaduais;

- Definir metas e estratégias conjuntas pelas secretarias de segurança estaduais, o Governo Federal, o Ministério Público e o Poder Judiciário para aperfeiçoar o desempenho investigativo, estimular e promover a redução da letalidade violenta e aumentar o esclarecimento de homicídios;

- Aprimorar a qualidade dos dados sobre o perfil das vítimas da violência letal ao longo de todas as etapas do processo de persecução penal, para que seja possível acompanhar a efetividade da resposta do Estado a cada perfil populacional e para que sejam identificados e tratados possíveis vieses ou dificuldades específicas no processamento de casos.

Além disso, assinalamos a importância de investir na estrutura e em recursos humanos das polícias civis e técnico-científicas, uma vez que o controle efetivo do crime e sua prevenção dependem de atividades investigatórias robustas.

No início deste ano o Instituto Sou da Paz publicou o documento **Diretrizes Nacionais de Esclarecimento de Homicídios,**[12] que consolida uma importante contribuição para o forta-lecimento das atividades de investigação e processamento de homicídios. O documento reúne iniciativas bem-sucedidas e boas práticas desenvolvidas em diversas partes do país e que podem ser replicadas em outras localidades, a despeito dos diferentes arranjos insti-tucionais nos quais se estruturam os órgãos estaduais ligados à segurança pública e ao sistema de justiça criminal.

O documento sistematiza diretrizes construídas em conjunto com operadores que possuem larga experiência em investigação de homicídios e as organiza em torno de seis eixos: preservação de local de crime, investigação preliminar, investigação de seguimento, perícia criminal, articulação com Ministério Público e mensuração de esclarecimento de homicídios.

Com base nessas diretrizes, elencamos algumas recomendações focadas no aprimoramento das investigações de homicídio e consequente aumento das chances de elucidação de autoria desses crimes:

1

Sistematizar e normatizar os processos de treinamento e capacitação contínua dos agentes responsáveis pelo primeiro atendimento a ocorrências de homicídio, em geral policiais militares ou guardas civis, de forma a assegurar a adequada preservação do local do crime;

[12] *Disponível em: http://bit.ly/DiretrizesHomicidios.*

2

Garantir a disponibilidade ininterrupta de equipes completas (delegado, investigadores e peritos) de atendimento de local de crime para chegada célere a todas as regiões dos estados;

3

Criar equipes especializadas focadas na investigação de homicídios, organizadas numa lógica que contemple o território;

4

Fortalecer as perícias criminais (equipamentos, concurso e formação), ofertando mais equipamentos e recursos materiais e humanos para que os laudos técnicos sejam realizados com mais agilidade e precisão, seguindo protocolos e melhores práticas;

5

Elaborar e disseminar doutrina de investigação de mortes violentas intencionais, com a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições do sistema de segurança e de justiça criminal;

6

Criar mecanismos e infraestrutura para viabilizar o rastreamento das armas de fogo e munições, bem como a confrontação balística, contribuindo para a consolidação do Banco Nacional de Perfis Balísticos;

7

Pactuar diretrizes nacionais de investigação de homicídios que possam nortear os procedimentos adotados pelos estados brasileiros.

Em poucos meses serão realizadas eleições para os cargos do Executivo e Legislativo estaduais e federal. O contexto nacional de violência e criminalidade tende a colocar a segurança pública em destaque no debate eleitoral. Esperamos que essas recomendações possam contribuir para a formulação dos programas de governo apresentados à população, expressando o comprometimento dos candidatos com o tema do esclarecimento de homicídios, apoiados em referências técnicas para qualificação do trabalho das instituições envolvidas.

Ficha técnica

Diretora Executiva
Carolina Ricardo

Gerente de Comunicação e Engajamento Cívico.
Janaina Baladez

Análise e Redação

Beatriz Graeff, Graziella Rodrigues de Andrade e Leonardo de Carvalho Silva

Revisão
Renato Barreto

Diagramação
Mayara Gomes

Financiadores:

OAK FOUNDATION

Fundo Brasil