

O PAPEL DO LEGISLATIVO NA SEGURANÇA PÚBLICA:

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL EM 2020



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

APRESENTAÇÃO

O ano de 2020 trouxe uma série de desafios a governos e instituições de todo o mundo em razão da pandemia global do novo coronavírus. No Brasil, os efeitos foram ainda mais catastróficos. O governo brasileiro empreendeu um projeto irresponsável de desinformação e menosprezo à vida humana que, de acordo com as estimativas, resultou em mais de 400 mil mortes que não teriam ocorrido caso o governo brasileiro tivesse seguido os protocolos adotados em boa parte do mundo. Embora o Brasil represente 2,7% da população mundial, em julho de 2020, o país concentrava 13% das mortes globais pelo novo coronavírus. Estudos apontam que só a demora na aquisição de vacinas e o lento e caótico início da imunização ocasionaram ao menos 95 mil mortes¹.

Nesse ambiente de crise institucional, que não foi inaugurado pela pandemia, mas intensificado por ela, foi possível observar a desarmonia entre os poderes da República, apesar do que determina a Constituição Federal. Enquanto o Poder Executivo criou a sua própria realidade paralela, sustentada no negacionismo e na insensatez, a condução da crise coube aos Poderes Legislativo e Judiciário, seja pelo projeto do Auxílio Emergencial delineado pelo Congresso Nacional, seja pela chancela do Supremo Tribunal Federal (STF) às políticas de distanciamento social conduzidas pelas unidades federativas à revelia do Governo Federal³.

Em março de 2020, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública diante da pandemia do novo coronavírus. Trata-se de um período no qual o próprio funcionamento do Parlamento teve de ser repensado para se adequar à nova realidade.

Na Câmara dos Deputados, as comissões permanentes não foram instaladas, razão pela qual, nesta edição da pesquisa, não haverá a seção sobre a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO). Tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal aprovaram alterações nos regimentos internos para permitir vo-

tações remotas nos plenários, via Sistema de Deliberação Remota, o que preocupou organizações da sociedade civil quanto à possibilidade de conciliar transparência e participação social nos trabalhos parlamentares com a necessidade de adoção de medidas de prevenção à pandemia por parte das mesas diretoras de ambas as casas legislativas. Dada a mobilização de entidades da sociedade civil organizada, a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos (FDDDH) apresentou às Presidências da Câmara e do Senado um “Manifesto por Transparência e Garantia de Participação Social nas deliberações do Congresso Nacional durante a pandemia da Covid-19”, subscrito por 85 organizações da sociedade civil - entre elas, o Instituto Sou da Paz⁵.

A rotina legislativa, como qualquer outro cotidiano pré-pandemia, foi absolutamente transformada. O trabalho legislativo, no entanto, foi expressivo ao longo de 2020, pois, com a crise instaurada, foram urgentes as medidas de contenção. A Câmara dos Deputados instalou, em fevereiro de 2020, a Comissão Externa da Covid-19, destinada acompanhar as ações preventivas da Vigilância Sanitária e possíveis consequências para o Brasil quanto ao enfrentamento da pandemia, quando o contágio ainda não tinha se disseminado de forma alarmante.

Ao longo do ano, o Congresso Nacional buscou priorizar a apreciação de projetos relacionados à contenção das consequências da epidemia. Entre as matérias aprovadas mais relevantes, estão o chamado “orçamento de guerra”, nome dado à PEC 10/2020, que instituiu um regime fiscal extraordinário e exclusivo para ações de combate à pandemia; a aprovação do novo Fundeb; e a criação do Auxílio Emergencial. Assim, a maioria dos projetos aprovados objetivou garantir a saúde dos(as) brasileiros(as) e mitigar os efeitos da crise sanitária para a economia. Segundo o portal da Câmara dos Deputados, 181 propostas foram apreciadas pelo plenário da casa⁷.

1. Disponível em: <https://bit.ly/3DwfVgU>
2. Disponível em: <https://bit.ly/3Hsc8Ue>
3. Disponível em: <https://glo.bo/3wT45uT>
4. Disponível em: <https://bit.ly/3joydsH>
5. Disponível em: <https://bit.ly/3OyQUTI>

6. Disponível em: <https://bit.ly/3vBOb7C>
7. Disponível em: <https://bit.ly/2XAMOCk>

As próprias eleições municipais, considerando as medidas de distanciamento social necessárias para minimizar a transmissão da doença, foram postergadas pela primeira vez desde a redemocratização do país. No início de julho de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou uma Proposta de Emenda à Constituição⁸, transferindo excepcionalmente as datas do pleito municipal para 15 de novembro (primeiro turno) e 29 de novembro (segundo turno) do mesmo ano.

Em um momento em que todas as instituições públicas se dedicaram a pensar em soluções para a crise desencadeada pelo novo coronavírus e pelo decreto que reconheceu o estado de calamidade pública no país, é natural que o Parlamento brasileiro também concentrasse esforços na elaboração de propostas legislativas com o propósito de auxiliar na gestão da crise, atenuando os seus efeitos na saúde pública, na economia, no trabalho e, como não poderia deixar de ser, na segurança pública.

Inevitavelmente, em 2020, o debate parlamentar no campo de segurança pública e justiça criminal foi marcado pelas situações excepcionais que o país - e o mundo - enfrentaram. A pandemia escancarou antigos dilemas e desafios estruturais da área, como a crônica crise penitenciária brasileira, e a violência contra grupos vulnerabilizados, compostos por mulheres, crianças, idosos, pardos e negros. Foi também o ano em que registramos um aumento de mais de 100% dos registros ativos de armas no Sistema da Polícia Federal (SINARM) em relação a 2017⁹. Como fartamente abordado na edição anterior desta pesquisa, o governo Bolsonaro tem impulsionado uma verdadeira corrida armamentista no país, com uma profusão de atos normativos que demoliram a política nacional de controle de armas de fogo e munições.

Com a crise sanitária, outras adversidades se acumularam, acentuando o processo de deterioração da situação econômica e fiscal do país¹⁰. Em relação às políticas de segurança pública, o ano de 2020 apresentou uma redução de 1,7% das despesas (R\$ 96 bilhões), somando os gastos de União, estados, DF e municípios¹¹. Em relação ao

Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2020, créditos suplementares e extraordinários aumentaram o montante inicialmente previsto em quase 20%, de modo que a dotação total anual alcançou R\$ 2,2 bilhões. Nesse ano, foram empenhados 94,6% desses recursos, execução bem superior à verificada em 2019, ano que chegou ao fim com 60,8% de sua dotação contingenciada. É importante lembrar que, em dezembro de 2019, uma decisão do ministro do STF Dias Toffoli vedou o contingenciamento de recursos do fundo e determinou o repasse de 50% do valor aos estados. Paralelamente, houve a criação da ação para enfrentamento da pandemia, à qual foram destinados R\$ 225,5 milhões - dos quais apenas 46,8% foram gastos. Em relação à execução orçamentária, fica evidente a altíssima concentração no final do ano, visto que, até novembro de 2020, apenas 41% do total de recursos previstos para o Fundo haviam sido empenhados e, apenas em dezembro, os valores empenhados chegaram a 94,6% da dotação total atualizada.

É a partir dessa série de análises sobre o Legislativo que o Instituto Sou da Paz também tem se debruçado sobre o fenômeno a que denominamos “policialismo”, que se expressa a partir de elementos como campanhas eleitorais baseadas em temas/valores policiais (patente no nome de urna, armas, uniforme, viatura etc.); ingresso maciço de policiais em cargos públicos civis; policiais celebridades nas redes sociais (*influencers*); manifestações públicas político-partidárias de policiais; greves policiais; e qualquer outro elemento que contribua para a politização das forças de segurança, em detrimento de instituições policiais técnicas e profissionais. As eleições de 2020 também revelaram o aumento exponencial das candidaturas de profissionais oriundos das forças de segurança para os cargos executivos municipais¹².

Um episódio ocorrido em 2020 ilustra bem esse fenômeno: o motim da Polícia Militar no Ceará, em fevereiro do mesmo ano. A princípio, os policiais se organizaram para reivindicar melhores condições salariais, mas existiam fortes indícios de motivação política no motim de militares¹³.

8. Disponível em: <https://bit.ly/3m2P0mL>

9. Disponível em: <https://glo.bo/3jusCAX>

10. Disponível em: <https://bit.ly/3ovAm7y>

11. Disponível em: <https://bit.ly/3DYELpy>

12. Disponível em: <https://bit.ly/3vCRLhY>

13. Disponível em: <https://glo.bo/3DYF8As>

No segundo dia da greve um senador da República foi baleado e ficou gravemente ferido. Cid Gomes (PDT/CE) tentava negociar com o quartel quando foi alvejado por tiros de arma de fogo. O movimento ilegal contou com a participação ativa de “policiais-políticos”, como o ex-deputado federal Cabo Sabino, que chegou a ter a sua prisão decretada por participação no motim¹⁴. No mesmo estado, Capitão Wagner - um dos candidatos à prefeitura de Fortaleza que chegou ao 2º turno na última eleição - surgiu como liderança política durante a greve anterior, em 2011.

O sistema prisional foi um tema que também ganhou bastante destaque na pauta sobre segurança pública e justiça criminal no contexto da pandemia do novo coronavírus, o que evidenciou ainda mais os problemas estruturais da realidade carcerária no Brasil. O Conselho Nacional de Justiça publicou uma recomendação sobre o tema, que deveria servir de base para a otimização e o saneamento do problema da superlotação dos presídios, e assegurar os direitos das pessoas presas no contexto da pandemia¹⁵. Mas a adoção de tais medidas não era um consenso e o próprio ex-ministro da Justiça e Segurança Pública Sergio Moro criticou as medidas¹⁶. O Legislativo, por sua vez, apresentou 13 propostas para mitigar os impactos da pandemia no sistema prisional¹⁷, sendo que três delas proibiam medidas para a soltura de presos(as).

Mesmo diante desse enorme desafio, que provocou e convidou instituições de todo o mundo a criarem novas e possíveis soluções para tantas adversidades, vimos, mais uma vez, se consolidar o comportamento legislativo que aposta no endurecimento penal para dar conta dos problemas de segurança pública e justiça criminal, a despeito de vivenciarmos uma das maiores crises sociais em muitas décadas.

METODOLOGIA

A metodologia aplicada para realizar a presente análise permanece a mesma das edições anteriores. No entanto, neste ano, não foi possível realizar a busca por meio do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Encontrada essa dificuldade, solicitamos, via lei de acesso à informação, a pesquisa desejada, por meio do respectivo canal na página da Câmara dos Deputados, considerando as palavras-chave já utilizadas nas edições anteriores: “segurança”; “polícia”; “armas”; “penal”; “criminal”; “crime”; “explosivos”; “penitenciária”; “violência”; “drogas”; “homicídios”, “vítima”, “desarmamento”, “infracional”, “prisão”, “detento” e “presídio”; sendo acrescentadas nesta edição as palavras-chave: “guarda municipal”; “militar”; “legítima defesa”; “bombeiros” e “direitos humanos”, limitando a busca para Projetos de Lei (PLs) e Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentados em 2020. Para se obter a totalidade de PLs e PECs propostas na Câmara em 2020, foi utilizado o campo “identificação - data de apresentação”, definindo como data inicial “01/01/2020” e como data final “31/12/2020”. Para a busca das leis sancionadas ao longo do ano, foi acessada a seção “atividade legislativa” na página principal e depois a aba “legislação”.

Por conta do cenário de pandemia, as comissões permanentes não funcionaram em 2020, motivo pelo qual não dedicaremos uma seção de análise à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), como aconteceu nas edições anteriores desta pesquisa.

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

Não foram classificados os projetos retirados ou devolvidos ao autor, arquivados ou que se transformaram em norma jurídica.

14. Disponível em: <https://bit.ly/3wG4Dnx>

15. Disponível em: <https://bit.ly/3B3Mml3>

16. Disponível em: <https://bit.ly/3b1leso>

17. Todas as propostas oriundas da Câmara dos Deputados.

Nesta edição, bem como na anterior, classificamos os Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) de ambas as casas do Congresso Federal - dessa vez, somente aqueles que se relacionam com a política de armas. Os PDLs são propostas legislativas que visam regulamentar atos cuja competência de origem seria do Poder Executivo, em uma avocação de competência pelo Congresso Nacional. Consideramos oportuno destacar a apresentação de PDLs, examinando a reiterada política de flexibilização do controle de armas de fogo e munições impulsionada pelo Governo Federal.

Assim, as propostas legislativas foram classificadas da seguinte forma:

(I) polícia, para projetos que tratam tanto da carreira policial quanto os que regulam as suas atividades, e também buscam reformar o modelo de atuação das polícias. Nessa categoria, estão incluídas propostas que abordam os demais órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP);

(II) aumento de pena, para projetos que buscam majorar penas para crimes já tipificados;

(III) processo penal, que agrupa projetos que tratam do rito da persecução criminal;

(IV) criminalização de condutas, para projetos de lei que propõem criar novos crimes;

(V) políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança pública, que organiza projetos que alteram substancialmente a legislação penal, assim como aqueles que abordam normas de finanças públicas voltadas aos investimentos em segurança, além de propostas que tratam da gestão de programas e ações na área;

(VI) política de drogas, sobre propostas referentes à implantação e ao financiamento de políticas de prevenção, proibição ou permissão do uso de drogas, além do atendimento a dependentes químicos;

(VII) política de armas, em que constam projetos relacionados ao uso de armas de fogo e de armas menos letais, e das condições necessárias para a posse e porte de armas;

(VIII) vítimas, para os projetos que tratam sobre as vítimas de violência;

(IX) violência contra a mulher, para projetos que tratam sobre a violência contra a mulher;

(X) segurança privada, vigilância eletrônica e videomonitoramento, para projetos sobre a atuação das empresas de segurança privada e também sobre as novas tecnologias de vigilância;

(XI) execução penal, que agrupa projetos que versam sobre os direitos dos presos, o sistema prisional e os seus egressos, mas também englobam propostas que tratam do cumprimento de medidas socioeducativas para crianças e adolescentes;

(XII) outros, para abrigar os temas que não dispunham de ocorrências significativas para serem apresentados em categorias específicas, ainda que tratem de assuntos relevantes.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

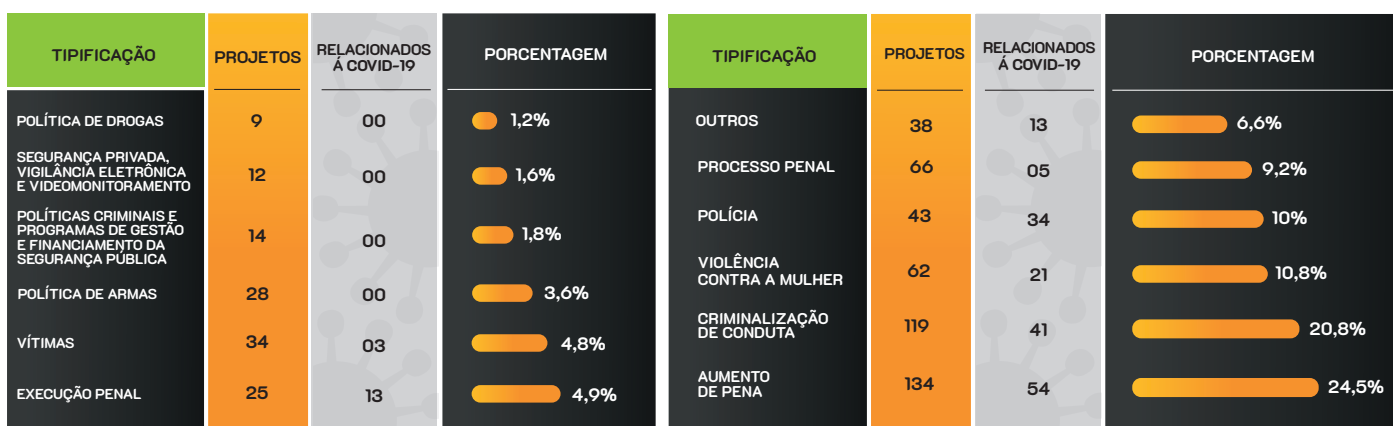
Ainda que o contexto da pandemia e o Sistema de Deliberação Remota adotado pelo Congresso Nacional ao longo de 2020 pudessem nos conduzir à conclusão de que a produção legislativa sofreria impacto e teria como consequência um número reduzido de projetos apresentados, não foi o que observamos. Pelo contrário: foi justamente a condição pandêmica que pode ter provocado o Legislativo a externar propostas para atenuar os efeitos da crise. Em 2020, foram apresentados 4.566 projetos de lei na Câmara dos Deputados, número apenas 10,5% menor que em 2019, ano que inaugurou a nova Legislatura e registrou recorde de projetos (5.103).

Em relação ao tema que é objeto de análise desta pesquisa, foram 835 projetos de lei apresentados, enquanto que, em 2019, foram 1.214. Desses 835 projetos, 203 guardavam relação com a pandemia da Covid-19, representando 24,3% das elaborações.

Já quanto às Propostas de Emenda à Constituição (PEC), apenas oito delas foram apresentadas na Câmara dos Deputados em 2020, número bem inferior ao observado em 2019, em que 97 PECs foram expostas. Portanto, de modo inédito, em relação à segurança pública e justiça criminal, nenhuma PEC foi apresentada em 2020.

Seguindo a metodologia utilizada, propostas arquivadas, devolvidas ou retiradas pelo autor ao longo do ano foram excluídas, bem como as que foram transformadas em norma jurídica. Resultam, então, 768 proposições que foram classificadas da seguinte forma:

Projetos de Lei apresentados em 2020 na Câmara dos Deputados



O que se observa na Câmara dos Deputados é a sua tradicional aposta no endurecimento penal para tratar dos temas de segurança pública. São projetos que criminalizam uma nova conduta ou aumentam a pena para condutas já tipificadas, como se a esfera penal fosse a principal ou única solução para os problemas desse campo. Entre esses projetos, é comum encontrar propostas populistas, como as que criminalizam o comunismo ou preveem a castração química para condenados por violência sexual. É verdade que não são a maioria, mas demonstram, de maneira anedótica, a lógica punitivista que vem seguindo o Congresso Nacional no campo de segurança pública e justiça criminal. No ano de 2020, também examinamos projetos nessa linha e destacamos o PL 582/2020, que dispõe sobre a amputação das mãos de políticos condenados pelo crime de corrupção, de autoria do deputado Boca Aberta (PROS/PR). O projeto sequer chegou a tramitar, por se tratar de uma proposta evidentemente inconstitucional, ainda que sua apresentação tenha representado um custo ao contribuinte.

Com a crise instalada pela pandemia do novo coronavírus, a Câmara enrijeceu ainda mais a sua orientação penalista e elevou para 46% a sua produtividade na apresentação de projetos de

endurecimento penal, proporção surpreendentemente maior que a do ano anterior, que registrou recorde de proposições apresentadas, por se tratar de um ano inaugural de Legislatura, e também superior à média da Legislatura passada (2015 a 2018). Em contrapartida, projetos que promovem iniciativas mais estruturantes para a consolidação de uma política nacional de segurança pública, orientada à gestão e ao financiamento das ações governamentais, classificados como “políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança”, constituem apenas 1,8% das propostas apresentadas.

A categoria “violência contra a mulher”, criada na edição passada desta pesquisa, se mostrou novamente relevante, ainda que o número de projetos classificados tenha sido um pouco menor em relação a 2019, ano em que foram classificadas 95 proposições. No entanto, em 2020, o tema figurou como o terceiro com a maior proporção de propostas apresentadas. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que, no ano marcado pela pandemia, o país registrou mais de um chamado por minuto para denunciar violências cometidas contra mulheres em suas próprias casas. Foi observado um aumento de 16,3% nas

chamadas para o 190, o que indica que a instabilidade causada pela pandemia agravou ainda mais a violência contra a mulher¹⁸. Diante dessa realidade, a Câmara dos Deputados apresentou 21 projetos de lei que relacionam a violência contra a mulher com a pandemia. Um desses projetos, o PL 1291/2020, subscrito por 32 parlamentares mulheres, foi transformado em norma jurídica, e analisado na seção específica sobre as leis promulgadas.

Dos 83 projetos classificados como “violência contra a mulher”, 32 foram apresentados por mulheres. Aqui, mais uma vez, voltamos a atenção para o importante protagonismo das parlamentares mulheres nessa pauta, já que, mesmo compondo apenas 15% da Câmara dos Deputados, elas elaboraram 38,5% das propostas sobre o tema.

Em seguida, os projetos que tratam sobre “polícia” representam 10% do total de proposições, proporção que aumentou em relação aos anos anteriores. Dos 77 projetos classificados nessa categoria, 63 abordam temas eminentemente corporativos, criando ou ampliando benefícios aos integrantes de determinada corporação policial. Vale destacar que 34 projetos de lei, ou seja, 41% do total na categoria, foram apresentados visando a proteção e a valorização do trabalho policial nas respectivas condições epidemiológicas. São projetos que instituem medidas como a prioridade na vacinação e a garantia de equipamentos de proteção e prevenção aos riscos associados ao novo coronavírus para os profissionais de segurança que estão na linha de frente do combate à pandemia.

Projetos classificados na categoria “execução penal” também seguem a lógica do endurecimento penal: das 38 propostas apresentadas, 15 configuram o recrudescimento da legislação penal, vedando direitos das pessoas presas e tornando a execução da pena mais rigorosa. São 13 as propostas que versam sobre o sistema prisional e a pandemia do novo coronavírus. A maioria delas estabelece medidas para conter o avanço da doença no sistema prisional, que demandou atenção especial durante a curva de contágio do vírus,

já que as medidas de saúde recomendadas pelas autoridades se tornaram muito mais difíceis de serem cumpridas na realidade carcerária, que sofre com a insalubridade, a superlotação e a violação crônica de direitos fundamentais, como avaliado pelo próprio STF¹⁹. Outras propostas buscam proibir a soltura de pessoas presas durante a pandemia, na contramão do recomendado pelo Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu medidas desencarceradoras na Recomendação nº 62²⁰.

Ainda na esfera penal, vale destacar a quantidade significativa de projetos que versam sobre “processo penal” e buscam flexibilizar o instituto da audiência de custódia, importante instrumento para reduzir o encarceramento e garantir a investigação de violência policial, que atinge sobretudo a população jovem e negra.

Em relação às propostas sobre “política de armas”, percebe-se uma diminuição relevante acerca do observado no ano anterior. São 28 propostas contra 59 apresentadas em 2019. Como exploramos na edição passada desta pesquisa, a profusão legislativa do Poder Executivo pautou parte significativa do debate sobre armas de fogo, ao passo que o Congresso também atuou para frear os excessos do Governo Federal nessa temática. Das 28 propostas apresentadas em 2020, apenas seis delas não representavam medidas de flexibilização.

SENADO FEDERAL

Em 2020, 1.120 projetos de lei foram apresentados por senadores(as), um número bem próximo ao de 2019 (1.149 projetos). Entretanto, naquele ano, os projetos de lei sobre segurança pública e justiça criminal representavam 20,2% do total de proposições, ou seja, 232 projetos; à medida que, em 2020, apenas 123 projetos que debatem segurança pública e justiça criminal foram apresentados, constituindo 10,9% do total.

Somente 23 propostas apresentadas no Senado Federal a respeito de segurança pública tinham relação com a pandemia da Covid-19. Esse nú-

18. Disponível em: <https://glo.bo/2XA506h>

19. Disponível em: <https://bit.ly/3kMxamO>

20. Disponível em: <https://bit.ly/3jqx57U>

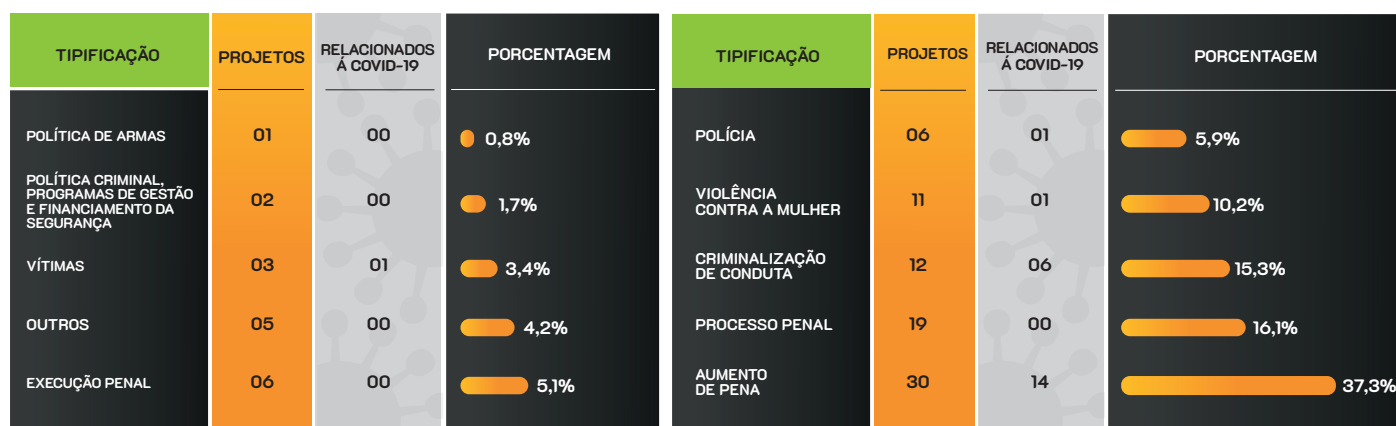
mero representa 18,7% do total de proposições apresentadas sobre segurança pública e justiça criminal nessa casa legislativa, proporção inferior à observada na Câmara dos Deputados (24,3%).

Quanto às Propostas de Emenda à Constituição, 32 foram apresentadas em 2020 no Senado Federal, mas apenas uma sobre o tema de interesse desta pesquisa. É a PEC 30/2020, de autoria do senador Marcos do Val (PODE/ES), subscrita por mais de 20 senadores de diversos partidos, que inclui a prevenção e o combate à corrupção entre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. O autor alega na justificativa do

projeto que “Em 2018, a corrupção foi considerada o maior problema do Brasil, segundo pesquisa do Datafolha. Estimativas do Tribunal de Contas da União (TCU) apontam que, desde a década de 1970, o país perdeu 300 bilhões de reais apenas em obras de infraestrutura”.²¹

Dos 123 Projetos de Lei identificados no tema de interesse, classificamos 118 que efetivamente tramitaram - já que dois foram retirados pelos autores(as) e três foram arquivados. Esses projetos se dividem da seguinte forma:

Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição apresentados no Senado Federal em 2020



Igualmente ao observado na Câmara dos Deputados, as propostas que representam o endurecimento penal são maioria também no Senado Federal, somando 52,5% dos projetos apresentados.

As proposições classificadas na categoria “processo penal” se destacam no Senado Federal, representando 16,1% do total de propostas, perdendo apenas para os projetos que visam aumentar penas, que correspondem a 37,3% dos PLs que tratam de segurança pública no Senado. Entre as propostas sobre processo penal, há uma quantidade significativa de projetos que versam sobre a revisão da prisão preventiva. Costumamos apontar, ao longo das edições desta pesquisa, como a dinâmica do Parlamento dialoga diretamente com o factual, ou seja, os eventos da vida pública exer-

cem forte influência sobre a atividade legislativa. A enorme repercussão pública e exposição midiática do caso de “André do Rap”, um dos líderes do PCC, acendeu o debate sobre o prazo de revisão da pena de prisão preventiva. O chamado “Pacote Anticrime”, apresentado pelo ex-ministro Sergio Moro e aprovado em 2019 pelo Congresso Nacional, introduziu dispositivo no Código de Processo Penal, prevendo um prazo de 90 dias para a revisão da prisão cautelar, medida que se justifica para prevenir prisões ilegais, sobretudo considerando a realidade prisional brasileira, que tem mais de 30% de presos provisórios²². Segundo o IBCCRIM, essa porcentagem é ainda maior se considerarmos os réus condenados por sentença não transitada em julgado, que também são detentos provisórios²³. André do Rap foi solto, por-

21. Disponível em: <https://bit.ly/3BbJCBX>
22. Disponível em: <https://bit.ly/3E2rXhX>
23. Disponível em: <https://bit.ly/3vzOmQS>

que, conforme a legislação recém-aprovada, não teve a sua pena revista no prazo estipulado. Em reação ao ultraje público, o Congresso Nacional apresentou propostas no sentido contrário à medida instaurada pelo Pacote Moro, contrariando a necessidade de se implementar medidas para reduzir e racionalizar o sistema prisional, permeado, é importante frisar, pelo racismo estrutural.

Em relação à Câmara dos Deputados, uma importante diferença que se mantém no decorrer das edições desta pesquisa é a menor prevalência de projetos que tratam da atividade policial - e que representam 5,9% do total de propostas sobre segurança pública. Porém, essa proporção é maior que a média de 3% registrada ao longo da Legislatura anterior. Uma explicação plausível é a menor representação de ex-profissionais das forças de segurança entre senadores(as) do que entre deputados(as) federais.

Assim como na Câmara dos Deputados, é notável o aumento da quantidade de projetos sobre violência contra a mulher, mas, no Senado, apenas um deles estava relacionado à pandemia.

O único projeto apresentado inserido na temática da “política de armas” é o PL 333/2020, do senador Telmário Mota (PROS/RR), que revoga o direito ao porte de armas aos servidores públicos no exercício da fiscalização de caça, argumentando que *“Sob o pretexto de combater o desmatamento, a autarquia ambiental federal vem promovendo um verdadeiro terror contra trabalhadores da floresta. Com ações truculentas e policiaiscas, os agentes do Ibama se apresentam ostensivamente armados em suas incursões nas comunidades, intimidando pessoas comuns e as impedindo de exercer atividades tradicionais que garantem seu sustento e o de suas famílias”*. Trata-se de um posicionamento, no mínimo, incoerente, em que um senador favorável à flexibilização do acesso a armas de fogo - que chegou, inclusive, a votar a favor de decretos presidenciais sobre o tema, cuja anulação foi aprovada pelo Senado Federal²⁴ - busca privar do acesso a armas de fogo os servidores que atuam em fiscalizações de alto risco, como

os funcionários do IBAMA, no monitoramento de infrações e crimes ambientais. Também é importante lembrar que a Polícia Federal associou o senador Mota e o ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, a tentativas de atrapalhar investigações ambientais²⁵. Ambos foram alvo de uma notícia-crime do delegado Alexandre Saraiva, então superintendente da PF no Amazonas. Posteriormente à investigação e reforçando a denúncia de politização das forças policiais, o denominado “policialismo”, o delegado Saraiva foi perseguido e transferido para o interior do Rio de Janeiro²⁶ pelo novo delegado geral da PF Paulo Gustavo Maiurino, indicado pelo Ministro da Justiça e da Segurança Pública, e também delegado da Polícia Federal, Anderson Torres.

MAIORES PROPOSITORES(AS) NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL

Ao longo das edições desta pesquisa, temos destacado o fato de que o número de parlamentares que apresentam ao menos uma proposta relacionada ao tema de segurança pública e justiça criminal é bastante concentrado. Porém, a partir de 2019, observamos uma mudança significativa nessa tendência. Naquele ano, que inaugurou uma nova Legislatura, foram 298 deputados(as) federais que apresentaram pelo menos uma proposição, o que representa, aproximadamente, 58% do total de parlamentares - maior proporção percebida no decorrer das edições desta pesquisa. Em 2020, ainda com o desafio colocado pela pandemia, foram 262 parlamentares que discorreram ao menos uma proposta na área de segurança pública e justiça criminal, o que representa 51% do total de deputados(as).

No Senado Federal, detectamos uma proporção semelhante. Foram 39 senadores(as) que apresentaram pelo menos uma proposta sobre o tema de interesse desta pesquisa, o que representa 48,1% do total de senadores(as). No ano anterior, essa proporção era de 66,7%, ou seja, 54 senadores(as), e figurou como a maior desde a primeira edição desta análise.

24. Disponível em <https://glo.bo/3cFw7Rz>


25. Disponível em: <https://bit.ly/3HyewJu>


26. Disponível em: <https://bit.ly/32f0s7q>


CÂMARA DOS DEPUTADOS


No decurso de 2020, 16 deputados(as) federais enunciaram ao menos 10 projetos de lei que tratam de segurança pública e justiça criminal. Esse grupo representa apenas 3,1% de todos os deputados(as), mas foi responsável, nesse mesmo ano, pela apresentação de 271 PLs - o que corresponde a 32,5% de todos os projetos de lei objetos deste presente estudo, proporção bem próxima às ob-

servadas nos anos anteriores e que demonstra a alta concentração parlamentar nesse conteúdo. Abaixo, listamos os(as) 16 deputados federais que apresentaram ao menos 10 projetos de lei que tratam de segurança pública e justiça criminal na Câmara dos Deputados em 2020²⁷:

PARLAMENTAR		
 Alexandre Frota (PSDB/SP) ²⁸ 47 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	11	00
Criminalização de Conduta	09	02
Execução Penal	01	01
Outros	04	01
Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança	01	00
Processo penal	02	00
Vítimas	02	00
Violência contra a mulher	08	01
Segurança privada, vigilância eletrônica e videomonitoramento	00	00
TOTAL	40	05

PARLAMENTAR		
 Capitão Alberto Neto (REPUBLICANOS/AM) 25 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	03	05
Criminalização de conduta	01	00
Execução penal	00	02
Polícia	07	01
Vítimas	01	00
Violência contra a mulher	01	02
Processo Penal	02	00
TOTAL	15	10

PARLAMENTAR		
 Guilherme Derrite (PP/SP) 25 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Criminalização de conduta	05	01
Execução penal	01	00
Outros	01	01
Polícia	04	00
Processo penal	04	02
Política de drogas	02	00
Política de armas	04*	00
*(sendo três delas flexibilizantes)		
TOTAL	21	04

PARLAMENTAR		
 Rejane Dias (PT/PI) ²⁹ 24 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	03	00
Criminalização de conduta	03	02
Outros	01	01
Polícia	00	01
Vítimas	01	02
Violência contra a mulher	08	00
Segurança privada, vigilância eletrônica e videomonitoramento	08	00
	01	00
TOTAL	17	06

27. Errata da edição anterior: Entre os maiores propositores de 2019, também estão os deputados Capitão Alberto Neto e David Soares.

28. Um projeto foi retirado pelo autor e outro foi devolvido ao autor, razão pela qual não foram classificados.

PARLAMENTAR		
Ricardo Silva (PSB/SP) 20 proposições		
	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	06	08
Criminalização de conduta	02	00
Execução penal	01	00
Processo penal	01	00
Vítimas	01	00
Violência contra a mulher	01	00
TOTAL	12	08

PARLAMENTAR		
Paula Belmonte (CIDADANIA/DF) 13 proposições		
	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	03	03
Processo penal	02	01
Violência contra a mulher	02	01
Vítimas	01	00
TOTAL	08	05

PARLAMENTAR		
Célio Studart (PV/CE) 16 proposições		
	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	05	00
Criminalização de conduta	02	01
Polícia	00	02
Vítimas	02	00
Violência contra a mulher	01	00
Processo Penal	01	01
Outros	01	00
TOTAL	12	04


PARLAMENTAR		
Junio Amaral (PSL/MG) 12 proposições		
	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	04	02
Criminalização de conduta	01	01
Execução penal	00	01
Polícia	01	00
Processo penal	01	00
Política de armas	01	00
TOTAL	08	04


PARLAMENTAR		
Gurgel (PSL/RJ) 14 proposições		
	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	03	00
Criminalização de conduta	00	01
Polícia	05	01
Outros	01	00
Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança	01	00
Política de armas	01*	00
Política de drogas	01	00
	*(Flexibilizantes)	
TOTAL	14	02


PARLAMENTAR		
Nereu Crispim (PSL/RS) 12 proposições		
	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	05	00
Criminalização de conduta	01	01
Polícia	01	00
Política de armas	01*	00
Segurança privada, vigilância eletrônica e videomonitoramento	03	00
	*(Flexibilizantes)	
TOTAL	11	01

29. Uma proposta foi arquivada, razão pela qual não foi classificada.

30. Senadores Fabiano Contarato, Alessandro Vieira, Major Olímpio (faleceu em 18/03/2021, vítima da Covid-19) e Styvenson Valentim

PARLAMENTAR		
 Chris Tonietto³⁰ (PSL/RJ)	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Criminalização de conduta	00	00
Aumenta pena	01	01
Execução penal	03	00
Processo penal	03	00
Vítimas	02	00
TOTAL	09	01

PARLAMENTAR		
 Paulo Ramos (PDT/RJ) 10 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	02	00
Criminalização de conduta	01	00
Execução penal	02	00
Polícia	01	00
Outros	01	01
Violência contra a mulher	01	01
TOTAL	08	02


PARLAMENTAR		
 Fernando Rodolfo (PL/PE) 11 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Criminalização de conduta	05	00
Processo penal	03	00
TOTAL	08	00

PARLAMENTAR		
 Policial Katia Sastre (PL/SP) 10 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	01	00
Criminalização de conduta	01	00
Polícia	04	01
Violência contra a mulher	01	01
Execução penal	01	00
Processo penal	01	00
Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança	01	00
TOTAL	10	01

Entre os(as) 16 maiores propositores(as) na Câmara dos Deputados, isolado em primeiro lugar, está o deputado Alexandre Frota (PSDB/SP), no exercício de seu primeiro mandato eletivo. É singular notar que o deputado não figurou entre os maiores propositores no ano anterior, quando apresentou apenas um projeto no campo de segurança pública e justiça criminal. Os outros dois deputados que ocupam os lugares seguintes da lista são policiais militares. Os deputados Capitão Alberto Neto, Guilherme Derrite, Rejane Dias, Célio Studart, (Cabo) Junio Amaral, Nereu Crispim e Coronel Tadeu se mantiveram como maiores propositores em relação a 2019.

SENADO FEDERAL

No Senado Federal, 10 parlamentares apresentaram ao menos quatro propostas sobre segurança pública e justiça criminal. Juntos, esses(as) senadores(as) foram responsáveis pela introdução de 74 proposições, ou seja, 60,2% de todos os projetos de lei apresentados na área de segurança pública em 2020³².

PARLAMENTAR		
 Rose de Freitas (MDB/ES) 14 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Violência contra a mulher	06	00
Aumenta pena	03	02
Processo penal	02	00
Vítimas	00	01
TOTAL	11	03

31. Disponível em: <https://bit.ly/3B7uK7J>

32. Errata da edição anterior: os maiores propositores de 2019 no Senado Federal, que apresentaram ao menos cinco propostas, foram os senadores Fabiano Contarato, Marcos do Val, Jorge Kajuru, Styvenson Valentim, Major Olímpio (falecido em 18/03/2021, vítima da Covid-19), Rose de Freitas, Flávio Bolsonaro, Weverton Rocha, Elmano Férrer, Alessandro Vieira, Leila Barros e Rogério Carvalho.

PARLAMENTAR		
Fabiano Contarato (REDE/ES) 11 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	04	01
Outros	01	00
Criminalização de conduta	01	00
Polícia	01	00
Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança	01	00
Processo penal	01	00
Violência contra a mulher	01	00
TOTAL	10	01

PARLAMENTAR		
Marcos do Val (PODEMOS/ES) 11 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	04	02
Criminalização de conduta	01	00
Execução penal	01	00
Polícia	01	00
Processo penal	02	00
TOTAL	09	02

PARLAMENTAR		
Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE) 7 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	01	01
Criminalização de conduta	01	00
Outros	01	00
Processo penal	03	00
TOTAL	06	01

PARLAMENTAR		
Izalci Lucas (PSDB/DF) ³¹ 4 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Polícia	01	00
Criminalização de conduta	01	00
TOTAL	02	00

PARLAMENTAR		
Major Olímpior (PSL/SP) 7 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Polícia	02	01
Criminalização de conduta	01	00
Políticas criminais e programas de gestão e financiamento da segurança	01	00
Processo penal	02	00
TOTAL	06	01

PARLAMENTAR		
Leila Barros (CIDADANIA/DF) 6 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Vítimas	01	00
Violência contra a mulher	01	00
Processo penal	01	00
Criminalização de conduta	02	00
Aumenta pena	01	00
TOTAL	06	00

PARLAMENTAR		
Randolfe Rodrigues (REDE/AP) 6 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	04	00
Criminalização de conduta	00	01
Processo penal	01	00
TOTAL	05	01

PARLAMENTAR		
Eduardo Girão (PODEMOS/CE) 4 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Aumenta pena	01	02
Execução penal	01	00
TOTAL	02	02

PARLAMENTAR		
Izalci Lucas (PSDB/DF) 4 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Polícia	01	00
Criminalização de conduta	01	00
TOTAL	02	00

PARLAMENTAR		
Jorge Kajuru (PODEMOS/GO) 4 proposições	Nº DE PROPOSIÇÕES	RELACIONADAS À COVID-19
Criminalização de conduta	01	01
Execução penal	02	00
TOTAL	03	01

Entre os maiores propositores no Senado, somente os senadores Randolfe Rodrigues, Eduardo Girão e Izalci Lucas não figuraram também como maiores propositores em 2019. Os senadores ligados às forças de segurança e que igualmente apareceram como maiores propositores são Fabiano Contarato (REDE/ES), Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE) e Major Olímpio (PSL/SP), que faleceu em março de 2021, vítima da Covid-19. Marcos do Val (PODEMOS/ES) também está entre os principais propositores e, embora não seja policial, costuma se apresentar em trajes semelhantes às fardas e é instrutor de tiro para policiais.

PARLAMENTARES LIGADOS ÀS FORÇAS DE SEGURANÇA

No decorrer das edições desta pesquisa, acompanhamos o crescimento de candidaturas de profissionais da segurança pública ou militares. Em 2015, primeiro ano da 55ª Legislatura, já apontávamos o aumento expressivo de ex-policiais e ex-militares eleitos: 19 deputados federais, sendo que, nas eleições de 2010, apenas quatro foram escolhidos pelos eleitores, ou seja, uma alta de 375%. Nas eleições de 2018, um novo salto: foram eleitos 42 policiais e militares das Forças Armadas para cumprirem um mandato na Câmara dos Deputados, mais um aumento, dessa vez de 121%. No Senado Federal, apenas um senador na última Legislatura tinha como profissão de origem a carreira policial, enquanto que, em 2018, foram quatro os parlamentares eleitos com essa formação profissional e ainda um ex-militar das Forças Armadas. A fim de analisar mais profundamente essa presença, inauguramos essa nova seção nes-

ta série de estudos, que busca compreender o comportamento legislativo desses(as) parlamentares no segmento de segurança pública e justiça criminal.

Dos 42 deputados(as) ligados às forças de segurança, apenas nove não apresentaram nenhuma proposição sobre segurança pública e justiça criminal em 2020³⁴. Os outros 33 deputados(as) discorreram, juntos(as), 203 propostas. Ou seja, 6,4% dos(as) deputados(as) apresentaram 24,3% do total de projetos apresentados em 2020.

Seguindo a metodologia determinada, foram excluídas propostas arquivadas, devolvidas ou retiradas pelo autor ao longo de 2020, bem como as que foram transformadas em norma jurídica. Resultam, então, 189 proposições que foram classificadas da seguinte forma:

MATÉRIA	NÚMERO DE PROJETOS
Aumenta pena	42
Polícia	39
Criminalização de conduta	24
Execução penal	14
Processo penal	26
Políticas criminais, programas de gestão e financiamento da segurança	06
Outros	04

33. Dois projetos foram arquivados, razão pela qual não foram classificados.

34. Vide Anexo I.

MATÉRIA	NÚMERO DE PROJETOS
Vítimas	05
Violência contra a mulher	08
Política de armas	15
Política de drogas	04
Segurança privada, vigilância eletrônica e videomonitoramento	02

No Senado Federal, são quatro os parlamentares ligados às forças de segurança³⁵, que apresentaram, juntos, 28 projetos de lei, ou seja, 22,8% do total de projetos apresentados, proporção semelhante à observada na Câmara:

MATÉRIA	NÚMERO DE PROJETOS
Aumenta pena	08
Criminalização de conduta	04
Polícia	04
Violência contra a mulher	01
Execução penal	01
Outros	02
Políticas criminais, programas de gestão e financiamento da segurança	02
Processo penal	06

35. Senadores Fabiano Contarato, Alessandro Vieira, Major Olímpio (falecido em 18/03/2021, vítima da Covid-19) e Styvenson Valentim.

LEIS PROMULGADAS EM 2020

Em 2020, foram promulgadas 144 leis - uma diminuição de, aproximadamente, 22% em relação ao ano anterior (185 leis). Se, em 2019, as leis sobre segurança pública e justiça criminal que entraram em vigor representavam uma proporção de 23,8% do total de leis promulgadas no ano, sendo a maior paridade desde que começamos a analisar a produção legislativa do Congresso Nacional em temas de segurança pública e justiça criminal,

essa proporção caiu para 16,9% do total de leis aprovadas em 2020 (23 leis). Excluindo ainda as leis que se referem à criação de créditos suplementares para financiamento da segurança pública, assim como conduzido na edição anterior desta pesquisa, estreitamos apenas 10 leis aprovadas sobre o tema - sendo quatro delas originárias do Poder Executivo - apresentadas no quadro abaixo:

Nº da Lei	Ementa	Matéria
LEI Nº 13.976, DE 7 DE JANEIRO DE 2020	Altera a Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, a fim de dispor sobre a competência do Comando da Marinha para promover o licenciamento e a fiscalização dos meios navais e suas plantas nucleares embarcadas para propulsão e do transporte de seu combustível nuclear.	Outros/ Marinha
LEI Nº 13.984, DE 3 DE ABRIL DE 2020	Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência a frequência do agressor ao centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial.	Violência contra a mulher
LEI Nº 14.003, DE 26 DE MAIO DE 2020	Cria funções de confiança destinadas à Polícia Federal e extingue cargos em comissão.	Polícia
LEI Nº 14.022, DE 7 DE JULHO DE 2020	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.	Vítimas e Covid-19
LEI Nº 14.023, DE 8 DE JULHO DE 2020	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 .	Profissionais da Segurança Pública e Covid-19

Nº da Lei	Ementa	Matéria
LEI Nº 14.059, DE 22 DE SETEMBRO DE 2020	Altera as Leis nºs 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, 11.134, de 15 de julho de 2005, 11.361, de 19 de outubro de 2006, e 13.328, de 29 de julho de 2016, para aumentar a remuneração da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal, e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais e para modificar as regras de cessão da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal.	Polícia
LEI Nº 14.064, DE 29 DE SETEMBRO DE 2020	Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para aumentar as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato.	Aumenta pena
LEI Nº 14.069, DE 1º DE OUTUBRO DE 2020	Cria o Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro.	Outros/ Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro
LEI Nº 14.083, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2020	Altera os identificadores de resultado primário constantes da Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, no valor de R\$ 869.038.273,00.	Financiamento
LEI Nº 14.110, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2020	Altera o art. 339 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para dar nova redação ao crime de denúncia caluniosa.	Crime de denúncia caluniosa

Entre as leis que entraram em vigor, duas estão relacionadas com a pandemia, as quais consideramos medidas positivas:

I) A Lei Nº 14.023, que inclui os agentes de segurança pública a no grupo de profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, e determina a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida desses e outros profissionais considerados essenciais durante a emergência de saúde pública e,

II) a Lei Nº 14.022, que versa sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, e à violência contra crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência durante o período de vigência da Lei 13.979/2020, que estabelece medidas aplicáveis ao interva-

lo da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19. O projeto que deu origem à lei (PL 1291/2020) é de autoria da deputada Maria do Rosário (PT-RS) e de outras integrantes da bancada feminina no Congresso Nacional, e foi apresentado, segundo a justificativa do projeto, “Considerando que, em tempos de crise sanitárias e humanitárias, ampliam-se os conflitos sociais nos quais as pessoas mais vulneráveis se transformam em vítimas potenciais, e da natureza doméstica e familiar da maioria desses crimes, como reza nossa Constituição Federal de 1989, no § 8º do art. 226 , e de acordo com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, torna-se imperioso proteger mulheres e meninas dos efeitos nefastos da crise”. O texto

foi aprovado na Câmara dos Deputados em forma de substitutivo que ampliou o alcance para a proteção de crianças, adolescentes e idosos. No Senado Federal, foi estendido para pessoas com deficiência.

Entre as normas aprovadas não relacionadas com a pandemia da Covid-19, mas que chamam a atenção, são as leis nº 14.059 e nº 14.003, ambas de origem no Poder Executivo. A primeira aumentou a remuneração das Polícias Militar e Civil do Distrito Federal e também do Corpo de Bombeiros, além de alterar as regras de cessão da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal; a segunda cria funções de confiança destinadas à Polícia Federal e extingue cargos em comissão.

Vale destacar ainda a aprovação da Lei nº 14.069, que cria um Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas pelo Crime de Estupro, criticada por criminalistas³⁶. Por mais repugnante que seja a prática desse crime, essa lei fere princípios constitucionais, por estabelecer uma espécie de pena de caráter perpétuo. Há outros projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional nesse mesmo sentido, relacionados também a outros crimes.

PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO - POLÍTICA DE ARMAS

Nesta edição, novamente, classificamos os Projetos de Decreto Legislativo (PDL) de ambas as casas do Congresso Nacional. Os PDLs têm a capacidade de cassar atos do Poder Executivo que encontrem discordância no Congresso Nacional, sendo mais um dos mecanismos de freios e contrapesos da relação entre os poderes na República. Essa decisão foi tomada considerando as características da relação institucional entre o Poder Executivo e o Legislativo no governo Bolsonaro. De acordo com o levantamento da Universidade de Brasília (UnB) e do Instituto de Estudos Legislativos e Políticas Públicas, já foram apresentados 1.188 projetos de decretos legislativos (PDLs) no Congresso contestando decretos do presidente Jair Bolsonaro: 174 no Senado e 1.014 na Câmara.³⁷

Desta vez, optamos por restringir esta análise dos projetos de decreto legislativo à temática das armas, tópico de maior destaque entre os PDLs apresentados no segmento de segurança pública e justiça criminal. Em 2020, foram 29 PDLs introduzidos na Câmara dos Deputados e quatro no Senado Federal relativos às medidas de enfraquecimento e flexibilização dos mecanismos de controle de armas e munições do Executivo Federal, sendo elas:

I) Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020³⁸, que quadruplica o número de munições permitidas para compra por civis que têm posse ou porte de arma. A quantidade máxima passou de 50 para 200 por ano para cada arma de fogo;

II) Portaria nº 62 - COLOG, de 17 de abril de 2020³⁹, que revogou as portarias anteriores que garantiam o sistema de rastreamento de armas de fogo e munições;

III) Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020⁴⁰, que facilitou a compra de munições por cidadãos, aumentando as cotas anuais para armas de calibre permitido, que passaram de 50 para 600 munições por arma;

IV) Portaria nº 423, de 22 de julho de 2020⁴¹, que revogou os dispositivos sobre rastreamento de armas da Força Nacional;

V) Instrução Normativa nº 174-DG/PF⁴², que gerou uma série de flexibilizações para o controle de armas;

VI) Portaria nº 136 COLOG, de 08 de novembro de 2019⁴³, que flexibilizou o acesso a armas restritas aos chamados CACs - Colecionadores, Atiradores e Caçadores;

VII) Resolução nº 126, de 08 de dezembro de 2020, do Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia, que reduziu a zero as alíquotas de importação de revólveres e pistolas.

36. Disponível em: <https://bit.ly/3B7uK7J>

37. Disponível em: <https://bit.ly/3niVcX3>

38. Disponível em: <https://bit.ly/3B3Lxst>

39. Disponível em: <https://glo.bo/3Fou2FC>

40. Disponível em: <https://bit.ly/3nsy5L9>

41. Disponível em: <https://glo.bo/3oNDZWO>

42. Disponível em: <https://glo.bo/3DzXisw>

43. Disponível em: <https://glo.bo/3nuRH7Y>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento da produção legislativa do Congresso Nacional no campo da segurança pública e da justiça criminal, realizado de forma ininterrupta nos últimos seis anos, permitiu a identificação de uma atividade parlamentar pouco criativa e pouco eficiente quanto ao tema. Há padrões claros na priorização da dimensão penal do problema da violência, o que tem apenas gerado presídios superlotados, comandados por facções criminosas e cuja maior parte da população carcerária é composta por indivíduos jovens e negros, acusados de crimes de baixo potencial ofensivo e muitas vezes sem o cometimento de qualquer ato violento. No país com mais homicídios no mundo e com a terceira maior população carcerária do planeta, apenas 11% das pessoas presas foram condenadas ou estão sendo acusadas de homicídios. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), a maioria dessas pessoas, em torno de 40% delas, tem ligação com o tráfico de drogas, em sua grande maioria detidos com uma pequena quantidade de drogas e sem terem praticado atos violentos. Outros 36% estão associados a crimes contra o patrimônio, como roubos e furtos.

Na presente edição vimos um aumento significativo na adoção do endurecimento penal como principal aposta dos parlamentares brasileiros ao debater a segurança pública. Durante a 55ª Legislatura, entre os anos de 2015 a 2018, 36% dos PLs apresentados na Câmara dos Deputados para tratar do problema da violência no Brasil buscavam criminalizar condutas ou aumentar penas para crimes já existentes. Em 2019, primeiro ano da atual Legislatura, a tendência se manteve, sendo que 35,4% dos PLs da Câmara propunham o endurecimento penal. **Já em 2020, em meio à pandemia e suas emergências, os(as) deputados(as) federais alçaram o endurecimento penal a 45,3% dos PLs sobre segurança pública.** No Senado Federal, entre 2015 e 2018, os projetos de endurecimento penal representavam 39% dos PLs sobre segurança pública, proporção que aumentou para

41,2% em 2019. **No ano passado, entre todos os PLs apresentados por senadores(as) sobre segurança pública e justiça criminal, 52,6% buscavam aumentar penas ou criminalizar condutas.**

Também temos acompanhado o crescimento constante do ingresso de parlamentares oriundos das forças de segurança ou das Forças Armadas na política eleitoral, fenômeno que se intensificou na última década e que é especialmente forte na Câmara dos Deputados. Este ingresso de ex-policiais ou ex-militares na política partidária tem sido acompanhado de outros elementos como uso de símbolos públicos policiais em atividade políticas, o ingresso cada vez maior de policiais e militares da ativa em cargos públicos de natureza civil e uma maior concentração do debate parlamentar sobre segurança pública nesses deputados(as). Em 2020, na Câmara dos Deputados, dos 42 parlamentares cuja profissão de origem é policial ou militar, 33 deles apresentaram 206 dos PLs no tema. **Isto significa que esses(as) deputados(as), que representam apenas 6,4% do plenário da Câmara, apresentaram 24,5% do total de projetos sobre segurança pública em 2020.** Muitas dessas proposições apresentadas por ex-policiais se concentram em questões corporativas relativas às instituições de origem do autor dos projetos. Se por um lado a maior parte destes projetos não articulam o trabalho policial numa política de segurança pública mais estruturada e robusta, por outro lado partem de demandas legítimas de policiais que têm buscado uma maior atividade política para fazer valer seus interesses, o que numa democracia não pode ser deslegitimado. **O desafio que enfrentamos nessa politização das polícias que denominamos “policialismo” é como equilibrar e garantir direitos políticos e trabalhistas legítimos com a proteção das forças de segurança quanto ao risco de atuarem politicamente em detrimento de um desempenho técnico e profissional.**

De modo geral, ao longo dos anos, notamos que a atuação do Congresso Nacional vai ao encontro ao modelo de segurança pública que vigora no país, caracterizado pela noção de policiamento orientado ao confronto, em detrimento da investigação e da perícia policial. Outros aspectos são

o investimento massivo em armas que não deveriam ser utilizadas em um país que não esteja em guerra, em veículos e aeronaves de combate usados em bairros periféricos e pobres, em pequenas apreensões de armas e drogas, e em operações policiais orientadas ao confronto e ao flagrante, cujo principal resultado é termos a polícia que mais mata, mas também mais morre no mundo.

A despeito disso, temos identificado uma tendência positiva desde 2019: uma significativa parcela de PLs, tanto na Câmara quanto no Senado, que tratam da violência contra a mulher. **Em 2019, 8,4% dos projetos apresentados no campo da segurança pública tratavam do tema, e essa proporção aumentou para 10,8% em 2020. Igualmente no Senado Federal, em 2019, 7,2% das propostas apresentadas na área de segurança pública tinham como tema principal a violência contra a mulher. Em 2020 esta proporção aumentou para 10,2%.** Muito se deve à consolidação de bancadas femininas em ambas as casas legislativas e ao protagonismo dessas deputadas, o que confirma a necessidade de esforços para aumentar a representatividade de mulheres no parlamento.

Considerando 2020 naquilo em que teve de extraordinário, o primeiro ano da epidemia de Covid-19, quase um quarto das propostas sobre segurança e justiça apresentadas no Legislativo Federal tinham relação com a pandemia. Chama a atenção, no entanto, que os(as) parlamentares sigam a mesma receita observada nas edições anteriores desta pesquisa: a do endurecimento penal. Avaliamos que o Código Penal brasileiro, já muito prolífico na tipificação de condutas criminais, certamente é capaz de dar conta de fenômenos criminais próprios da pandemia. O que estamos questionando aqui é a lógica que segue o Congresso Nacional para lidar com os problemas da segurança pública. Por outro lado, há propostas positivas que visam a proteção dos profissionais da segurança pública que também estão na linha de frente no combate à doença. São projetos que objetivam dar melhores condições de trabalho para esses profissionais, bem como resguardar a sua atuação, concedendo benefícios em razão do risco a que estão submetidos e do tipo de atividade que exercem nesse contexto. Também me-

recem destaque positivo as propostas que visam assegurar às mulheres vítimas de violência doméstica maior proteção e possibilidades de denúncia e salvaguarda. São propostas legítimas num momento em que temos observado o aumento dos índices de violência contra a mulher em razão do isolamento social recomendado pelos órgãos de saúde.

É necessário lembrar que a atual Legislatura é caracterizada por um nível de confronto institucional sem precedentes. A relação entre o Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional durante a presidência de Jair Bolsonaro é caótica.

Em seus dois primeiros anos de mandato, não havia uma base parlamentar organizada e, a partir do terceiro ano, observamos um governo politicamente fraco, que terceirizou, sob pressão, parte significativa da administração dos recursos públicos à cúpula do Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, por meio de um orçamento bilionário em “emendas do relator”, controladas pelo relator da Lei Orçamentária Anual⁴⁴. O STF recentemente confirmou por oito votos a dois, a decisão liminar da ministra Rosa Weber vedando a prática⁴⁵. Em temas sensíveis à sua base, como a flexibilização do acesso e da circulação de armas de fogo, o Governo Federal ignorou o limite de suas competências e, ao longo desses anos editou 38 atos do Executivo Federal, sem debate parlamentar ou qualquer outro tipo de transparência ou participação social. Esta é uma das razões que explicam um número inédito de Projetos de Decreto Legislativo apresentados em ambas as casas do Congresso para cassar ou anular atos do presidente. Como mencionamos acima, nunca houve tamanha reação parlamentar a atos do Poder Executivo, até porque, possivelmente, desde 1988, nunca houve um Governo Federal tão desarticulado politicamente por um lado e de tão claros contornos autoritários, por outro. Parte significativa do debate parlamentar sobre segurança pública nos últimos anos aconteceu por meio de PDLs apresentados para sustar os quase 40 atos armamentistas do Governo Federal, forçando um esgarçamento democrático que não interessa a ninguém que não deseje a ru-

44. Disponível em: <https://glo.bo/3Fou2FC>

45. Disponível em: <https://bit.ly/3nsy5L9>

ína do sistema.

Atravessamos dois dos anos mais duros em décadas e a pandemia do novo coronavírus agravou crises nos mais diferentes setores, inclusive o da segurança pública. O vírus vitimou mais policiais do que aqueles mortos em serviço em 2020. E mais de 612 mil brasileiras e brasileiros perderam a vida durante a pandemia. No ano passado, testemunhamos o número de homicídios voltar a

subir após dois anos de queda, assim como vimos o número de mortes suspeitas e de causas não-determinadas aumentar nos últimos anos⁴⁸. Considerando que em 2022, ano com eleições federais e estaduais, se repita a baixa produtividade comum ao último ano observada nas diferentes legislaturas, possivelmente estamos frente a mais um ciclo parlamentar perdido na tragédia da segurança pública nacional.

ANEXO I - DEPUTADOS(AS) LIGADOS ÀS FORÇAS DE SEGURANÇA

NOME	PARTIDO	UF	MANDATOS	IDADE	SITUAÇÃO	PROFISSÃO
Capitão Alberto Neto	PRB	AM	1º	36	Novo	Policial Militar
Delegado Pablo	PSL	AM	1º	42	Novo	Delegado da PF
Pastor Sargento Isidoro	Avante	BA	1º	56	Novo	Policial Militar e Técnico em Enfermagem
Moses Rodrigues	MDB	CE	2º	40	Reeleito	Empresário e Guarda Municipal
Capitão Wagner	PROS	CE	1º	39	Novo	Capitão da Polícia Militar
Da Vitória	PPS	ES	1º		Novo	Policial Militar
João Campos	PRB	GO	5º	56	Reeleito	Delegado de Polícia Civil
Delegado Waldir	PSL	GO	3º	56	Reeleito	Delegado de Polícia Civil
Major Vítor Hugo	PSL	GO	1º	41	Novo	Servidor Público Federal
Aluísio Mendes	Pode	MA	2º	57	Reeleito	Policial Federal
Mauro Lopes	MDB	MG	7º	82	Reeleito	Empresário e Bacharel em Direito (Policial Rodoviário Federal aposentado)
Dr. Frederico	Patri	MG	1º	41	Novo	Bombeiro Militar
Cabo Junio Amaral	PSL	MG	1º	31	Novo	Policial Militar
Delegado Marcelo Freitas	PSL	MG	1º	42	Novo	Delegado da PF
Jose Medeiros	Pode	MT	1º	48	Novo	Policial Rodoviário Federal
Delegado Eder Mauro	PSD	PA	2º	58	Reeleito	Delegado de Polícia Civil

NOME	PARTIDO	UF	MANDATOS	IDADE	SITUAÇÃO	PROFISSÃO
Edna Henrique	PSDB	PB	1º	60	Nova	Delegada
Capitão Fábio Abreu	PR	PI	2º	46	Reeleito	Policial Militar
Sargento Fahur	PSD	PR	1º	55	Novo	Policial Militar (Rotam)
Paulo Ramos	PDT	RJ	1º	74	Novo	Advogado e Policial Militar
Daniel Silveira	PSL	RJ	1º	36	Novo	Policial Militar
Delegado Antônio Furtado	PSL	RJ	1º	46	Novo	Delegado
Felício Laterça	PSL	RJ	1º	51	Novo	Delegado de Polícia Federal
Helio Fernando Barbosa Lopes	PSL	RJ	1º	49	Novo	Subtenente do Exército
Major Fabiana	PSL	RJ	1º	38	Nova	Policial Militar
Professor Josiel	PSL	RJ	1º	52	Novo	Militar Reformado
Sargento Gurgel	PSL	RJ	1º	38	Novo	Policial Civil
General Girão	PSL	RN	1º	63	Novo	Militar
Coronel Chrisóstomo	PSL	RO	1º	59	Novo	Engenheiro
Nicoletti	PSL	RR	1º	37	Novo	Policial Rodoviário
Sanderson Federal	PSL	RS	1º	49	Novo	Policial Federal
Coronel Armando	PSL	SC	1º	61	Novo	Militar Reformado
Fábio Henrique	PDT	SE	1º	46	Novo	Policial Rodoviário Federal
Tenente Derrite	PP	SP	1º	34	Novo	Policial Militar
Capitão Augusto	PR	SP	2º	52	Reeleito	Policial Militar
Policial Katia Sastre	PR	SP	1º	42	Nova	Policial Militar
Gilberto Nascimento	PSC	SP	3º	62	Reeleito	Advogado, Delegado de Polícia e Graduado em Teologia
Abou Anni	PSL	SP	1º	52	Novo	Policial Militar
Coronel Tadeu	PSL	SP	1º	53	Novo	Militar
Eduardo Bolsonaro	PSL	SP	2º	34	Reeleito	Escrivão de Polícia Federal
General Peternelli	PSL	SP	1º	64	Novo	Militar

CAROLINA RICARDO

Diretora-Executiva

FELIPPE ANGELI

Gerente de Advocacy

JANAINA BALADEZ

Gerente de Engajamento Cívico

**O PAPEL DO LEGISLATIVO NA SEGURANÇA PÚBLICA:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL EM 2020**

CAROLINA SOUTO E FELIPPE ANGELI

Análise e Redação

**BEATRIZ GRAEFF, CAROLINA SOUTO, CAROL ZERBATO
E FELIPPE ANGELI**

Revisão

TIAGO CABRAL

Projeto Gráfico, Diagramação, Gráficos e Tabelas

SOFTWARE DE MONITORAMENTO LEGISLATIVO

InteliGov

Dezembro/2021



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

Instituto
Betty e Jacob
Lafer



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática