



PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

(Do Sr. EVAIR VIEIRA DE MELO)

Dispõe sobre ações específicas para fortalecer a prevenção, a investigação e a repressão de infrações penais em áreas rurais e urbanas, bem como estipula formas de custeio, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre ações específicas para fortalecer a prevenção, a investigação e a repressão de infrações penais em áreas rurais e urbanas, com prioridade para regiões mais vulneráveis à criminalidade, estipula formas de custeio, estabelece diretrizes para implementação, e dá outras providências.

Art. 2º O poder público desenvolverá e executará ações específicas para fortalecer a prevenção, a investigação e a repressão de infrações penais em áreas rurais e urbanas, abrangendo, preferencialmente, medidas de:

I - policiamento de proximidade, em viaturas e com emprego de tecnologias avançadas de vigilância;

II - georreferenciamento das propriedades rurais e urbanas, suas residências e seus estabelecimentos mais vulneráveis;

III - estruturação de rede de apoio junto a residentes, por meio de visitas regulares e disponibilização de canais para contato e resposta rápida;



IV - mapeamento dos trechos geográficos e das áreas urbanas e rurais com maiores índices de ocorrências policiais, com base em análise técnica e dados oficiais; e

V - instalação de guaritas e outros sistemas de controle de acesso em vias consideradas estratégicas na facilitação ou no aprimoramento do patrulhamento ostensivo, em áreas rurais e urbanas, notadamente identificadas como vulneráveis, observadas as seguintes condições, no que couber:

a) apresentação de estudo técnico preliminar, comprovando a necessidade da medida com base em níveis de criminalidade e análise de impacto;

b) adequação da infraestrutura às leis municipais sobre ordenação territorial, em especial o plano diretor;

c) autorização do ente federado a que pertencer a terra, se devoluta for, bem como do Município, caso não haja previsão expressa na legislação local;

d) consulta prévia à associação de moradores ou outra entidade representativa da localidade, especialmente em áreas urbanas, para avaliação do impacto da medida;

e) garantia da liberdade de locomoção, incluindo o trânsito de não residentes, condicionando-se qualquer busca pessoal ou interpelação ao art. 244 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal;

f) garantia de não segregação de comunidades, especialmente nas áreas urbanas, preservando o caráter público e inclusivo dos espaços.

§ 1º As informações obtidas em decorrência das medidas constantes dos incisos II e IV do *caput* deste artigo ensejarão a criação de base de dados nacional, centralizada e protegida nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 –



Lei Geral de Proteção de Dados -, e acessível aos órgãos de segurança pública interessados, contendo no mínimo:

I - indicação das áreas rurais e urbanas brasileiras com maiores índices de ocorrências policiais, delimitadas por coordenadas geográficas e pontos de referência;

II - quantificação das infrações penais relatadas, categorizadas por tipo penal e por Município onde ocorreram;

III - mapa de propriedades rurais e urbanas, suas residências e seus estabelecimentos, protegido nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e atualizado anualmente; e

IV - mapa das principais vias de transporte rodoviário, ferroviário e hidroviário, atualizado anualmente.

§ 2º A medida prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser custeada:

I - por convênio previsto no art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, regulamentado pelo Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023; ou

II - por recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, nos termos do inciso I do art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

§ 3º As guaritas e outros sistemas de controle de acesso instaladas com fundamento no inciso V do *caput* deste artigo poderão ser utilizadas em regime de mútua colaboração por diferentes órgãos da administração pública, sem prejuízo das competências uns dos outros, sobretudo na forma de:

I - acordo de cooperação técnica, no âmbito do 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, regulamentado pelo Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023; ou



II - termo de cooperação técnica, no âmbito do inciso IV do art. 4º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, regulamentado pelo Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023.

Art. 3º Para os fins desta Lei, a classificação de determinado espaço geográfico como área rural ou urbana atentará para:

I - os requisitos para a constituição de centro urbano, conforme o inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967;

II - lei municipal que enumere características distintivas de área urbana ou rural;

III - critérios e bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, segundo o censo mais recente.

Art. 4º O art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º-A:

“Art. 5º

.....

§ 4º-A No mínimo 2% (dois por cento) dos recursos empenhados do FNSP devem ser destinados a ações específicas para fortalecer a prevenção, a investigação e a repressão de infrações penais em áreas rurais e urbanas consideradas prioritárias, com base em análise técnica e indicadores de vulnerabilidade.

.....” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

Este projeto visa ampliar medidas de prevenção, investigação e repressão de infrações penais em áreas rurais e urbanas, no almejo de fortalecer a segurança pública não apenas no campo, mas também em bairros, distritos, vias, e comunidades urbanas que sofrem com índices preocupantes de criminalidade.

A criminalidade no campo permanece como um dos maiores desafios da segurança pública nacional. O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*¹, com dados de 2019 a 2021, discerniu tendências preocupantes no fenômeno. Das 30 localidades brasileiras com as mais altas taxas de mortes violentas intencionais (MVI) por 100 mil habitantes, 18 (60%) eram consideradas áreas rurais, contra apenas 4 (13%) rotuladas de urbanas, enquanto as demais eram intermediárias. Naquelas primeiras, a média das cifras de MVI era de 120,9 – 13% superior à média das situadas em áreas urbanas. Consoante o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, 12,6% da população do Brasil residia em regiões rurais, o equivalente a mais de 25 milhões de pessoas².

Como se sabe, o campo e as áreas urbanas periféricas enfrentam múltiplos desafios à prevenção, à investigação e à repressão criminais. No campo, destacam-se a baixa densidade demográfica, o isolamento e barreiras culturais; já em áreas urbanas, os desafios incluem a alta densidade populacional, concentração de ocorrências e a falta de infraestrutura adequada para controle e monitoramento. Some-se a isso a vasta jurisdição a cargo das autoridades interessadas, limitações nos recursos materiais e

¹ FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. Ano 16, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2024. p. 26.

² IBGE. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. **Agência IBGE**, 14 de novembro de 2024. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>>. Acesso em: 2 dez. 2024.



humanos disponíveis e, finalmente, deficiências em treinamento³. Conforme pesquisa publicada em 2017 pelo IBGE, apenas 20% dos estabelecimentos agropecuários haviam recebido assistência técnica no recorte temporal estudado, verificando-se maior proporção de assessores da iniciativa privada do que estatais, a indicar o baixo nível de contato do governo com esses residentes⁴.

Nesse contexto de entraves ao monitoramento do poder público, urge ao Poder Legislativo orientar a formulação e o cumprimento de medidas que aprimorem o enfrentamento da criminalidade. Ressalte-se que muitas Polícias Militares (PMs) e Guardas Municipais (GMs) já estão engajadas em práticas de policiamento ostensivo em áreas rurais e urbanas, inclusive com uso de unidades especializadas e técnicas avançadas, como georreferenciamento de propriedades e monitoramento de acessos estratégicos⁵.

Em Minas Gerais, o modelo teve origem no Município de Ituiutaba, em 2000. Tornou-se uma parceria entre produtores rurais, prefeituras e o braço da PM responsável pela localidade⁶. Arranjo de feições similares existe na PM de São Paulo desde 1998, abrangendo os comandos de policiamento territorial, ambiental e rodoviário, e valendo-se de comitês participativos⁷. Em Santa Catarina, essa rotina policial foi instituída em 2007; no Paraná, em 1996⁸; em Goiás, em 1993, mas apenas em Municípios determinados⁹. Acerca desse último caso, em 2010 avaliou-se que havia um bom grau de satisfação da

³ PEREIRA, Marcos Severiano. Criminalidade nas áreas rurais: desafios e soluções. **Revista Brasileira de Estudos de Gestão e Desenvolvimento Regional**, vol. 1, n. 1, p. 45 a 68, 2024. Disponível em: <<https://periodicos.unemat.br/index.php/rbedrpp/article/view/12134/8388>>. Acesso em: 2 dez. 2024. p. 48.

⁴ IBGE. **Censo Agro 2017**: retratando a realidade do Brasil agrário. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/d37d30efd337a9b66852d60148695df1.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024. p. 31.

⁵ COSTA, Leon Denis da. Policiamento rural: patrulhas rurais comunitárias. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, vol. 9, n. 2, p. 51 a 58, 2016. p. 51 e 52.

⁶ *Ibid.*, p. 54.

⁷ *Loc. cit.*

⁸ *Ibid.*, p. 55.

⁹ *Ibid.*, p. 55 e 56.



comunidade com o serviço prestado pela patrulha rural¹⁰. O modelo é igualmente utilizado pela PM do Pará em resposta ao fenômeno do novo cangaço, que se expandiu no interior do Estado¹¹.

Pesquisa conduzida entre policiais militares paraenses de 2019 a 2022 concluiu que a tática de policiamento de proximidade era vista como eficaz no fortalecimento da segurança pública estadual. Os participantes do questionário destacaram medidas como georreferenciamento, cultivo de uma rede de apoio junto a residentes, coleta de inteligência e mapeamento dos trechos mais suscetíveis. Quanto aos aprimoramentos mais relevantes, incluíram os recursos tecnológicos (como *drones* e óculos de visão noturna) e o incremento de efetivos¹².

As GMs muitas vezes complementam esse trabalho das PMs, sobretudo em cidades menores, devido à falta de contingente policial militar¹³. Coleta não exaustiva das notícias mais recentes que discorrem sobre patrulhamento rural promovido por GMs registra que ele já acontece em cidades de Espírito Santo¹⁴ Mato Grosso¹⁵, Minas Gerais¹⁶ e São Paulo¹⁷.

¹⁰ *Ibid.*, p. 56.

¹¹ BAÍA, Lindiany Patrícia Batista Campos; PASSOS, Sônia da Costa; SANTOS, Jorge Fabrício dos. "Novo cangaço": uma análise do enfrentamento das ações de patrulhamento rural da PMPA no interior do Estado do Pará, no período de 2019 a 2022, realizadas pelo BOPE e BPR. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, vol. 17, n.7, p. 1 a 25, 2024. p. 3.

¹² *Ibid.*, p. 13 et seq.

¹³ CLEMENTE, Izaque da Silva. **Atuação da Guarda Civil Municipal na segurança pública e seu papel na redução da violência e da criminalidade no Município de Toritama – PE**. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE. Surubim, 2022. 48 f. p. 31. Disponível em: <https://repository.ufrpe.br/bitstream/123456789/4645/1/tcc_izaquedasilvaclemente.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

¹⁴ MEDINA, Rúbia. Guarda Municipal passa a atuar em área rural e em parques ambientais. *Jornal Resgate*, 14 de junho de 2024. Disponível em: <<https://www.jornalresgate.com/guarda-municipal-passa-a-atuar-em-area-rural-e-em-parques-ambientais/>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

¹⁵ GOVERNO de Sorriso. Patrulhamento da Guarda Municipal inicia rondas na zona rural. 6 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://site.sorriso.mt.gov.br/noticia/patrulhamento-da-guarda-municipal-inicia-rondas-na-zona-rural-63e15a7b77576>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

¹⁶ TV Paraguaçu. Patrulha Rural desenvolvida pela Guarda Municipal é elogiada por moradores da zona rural. 5 de julho de 2022. Disponível em: <<https://www.tvparaguacu.com.br/noticia/9182/patrulha-rural-desenvolvida-pela-guarda-municipal-e-elogiada-por-moradores-da-zona-rural>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

¹⁷ RAMIREZ, Alenita. Expansão da área urbana de Campinas leva a GM a alterar patrulha rural. *Correio Popular*, 12 de março de 2023. Disponível em: <<https://correio.rac.com.br/seguranca/expans-o-da-area-urbana-de-campinas-leva-a-gm-a-alterar-patrulha-rural-1.1351884>>. Acesso em: 2 dez. 2024. G1. GCM usa aplicativo para mapear área rural e otimizar atendimento de ocorrências em Monte Alto, SP. 13 de julho de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2019/07/13/gcm->



Um dos objetivos deste PL é aproveitar essa experiência acumulada e difundi-la para regiões do País que ainda não trilharam caminho similar. Os incisos I a IV do art. 2º da proposição ora apresentada referem-se a táticas que já se mostraram bastante eficazes na contenção de delitos no campo.

O inciso V do mesmo dispositivo, por seu turno, introduz a ideia de guaritas em zonas rurais e urbanas. Essas infraestruturas consistiriam em expressão do poder de polícia preventivo ou dissuasório, adaptadas às necessidades locais de cada tipo de território. Em áreas urbanas, poderiam ser implementadas em entradas de bairros, distritos ou comunidades para facilitar o patrulhamento ostensivo, aumentar a segurança e coibir a prática de crimes. Entende-se que aportariam uma série de vantagens à atuação dos órgãos de segurança pública. Sua simples presença tende a desestimular a prática de infrações penais dentro de seu raio operacional. Ademais, podem servir como bases ou postos de parada durante a vigilância promovida em viaturas ou com o emprego de outros equipamentos. Igualmente, devem facilitar intermediações com representantes comunitários, bem como estimular o registro de ocorrências, visto que reforçariam a sensação de amparo da sociedade.

Por fim, se dotadas de cancelas ou de barreiras assemelhadas, teriam de respeitar o requisito da alínea e do citado inciso V do art. 2º deste PL, bem como não poderiam atentar contra a liberdade de locomoção de residentes e de não residentes. Compreendemos que não seria lícito interditar o tráfego de pessoas e de veículos, exceto a título de busca pessoal ou interpelação similar, mas nos estritos termos do art. 244 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, ou seja: “... *quando*

usa-aplicativo-para-mapear-area-rural-e-otimizar-atendimento-de-ocorrencias-em-monte-alto-sp.ghml>.
Acesso em: 2 dez. 2024.



houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito”.

A denominação bairro rural foi escolhido como referencial prioritário para a implementação dessa medida (alínea c do inciso V do art. 2º), porque é nomenclatura usual de muitas localidades situadas em áreas rurais, além de adotada pela doutrina¹⁸. A viabilidade normativa para a instalação de infraestrutura dessa espécie advirá, em primeiro lugar, da destinação dada à terra pela União ou pelos Estados¹⁹ e, em segundo lugar, de parâmetros de ordenação territorial editados pelo Município, com destaque para seu plano diretor²⁰ (alínea a); adicionalmente, exige-se a autorização do ente federado a que pertencer a terra, se devoluta for (alínea b)²¹. O art. 3º da proposta legislativa alude a diversos critérios para a classificação de uma localidade como área rural, consoante a literatura especializada.

O § 1º do art. 2º do PL determina a criação de base de dados nacional e centralizada sobre infrações penais em áreas

¹⁸ “Os bairros rurais se diferenciam dos urbanos em razão de que carregam características de atividades de primeiro setor (agricultura, pecuária, entre outros), enquanto os segundos são dotados de serviços públicos considerados essenciais.” (XAVIER, Bruna Gonçalves; OVANDO, Rômulo Gustavo de Moraes; BORGES, Pedro Pereira. Aspectos jurídicos do bairro rural Portal da Lagoa de Campo Grande, MS, na perspectiva do Desenvolvimento Local. **Multitemas**, Campo Grande/MS, vol. 24, n. 57, p. 95 a 118, maio/ago. 2019. p. 101.

¹⁹ A ordenação rural no Brasil envolve atribuições compartilhadas entre os vários integrantes da federação, uma vez que a União estabeleceu normas gerais (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, ou Estatuto da Terra), ao passo que o bem – a terra – onde se assentará a guarita pode pertencer à União ou a um Estado.

²⁰ O plano diretor precisa contemplar tanto a área urbana quanto a área rural, sem adentrar, contudo, na política agrária ou no disciplinamento do uso de imóveis rurais, atribuições da União. “Os Planos Diretores de maneira genérica não devem ser estritamente urbanos e nem possuir dispositivos que determinem que as áreas rurais sejam mantidas intocáveis, como se a propriedade rural constituísse uma categoria territorial à parte e não se localizasse no mesmo espaço socioeconômico das propriedades urbanas.” (MAPA. Guia de elaboração e gestão do Plano Diretor Municipal Rural. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/2018/planejamento-estrategico/arquivos/GuiaDeElaboracaoeGestaoDoPDMR27.01.17.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2024. p. 62).

²¹ A terra será devoluta se não houver sido destinada a finalidade específica pelo poder público (não sendo, portanto, bem de uso comum do povo ou de uso especial – incisos I e II do art. 99 do Código Civil), bem como se, em nenhum momento, houver figurado no patrimônio de particular. Pela Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA verificar se uma terra é ou não devoluta. Concluído o processo discriminatório, ela será registrada junto à Secretaria de Patrimônio da União – SPU ou do Estado, na forma dos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 (MARTINS, Robson; MARTINS, Érika Silvana Saquetti. As terras devolutas e a necessidade de que o Estado e a União comprovem o seu domínio sobre o imóvel. **Migalhas**, 8 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/341365/as-terras-devolutas-e-necessidade-de-que-o-estado-e-a-uniao-comprovem>>. Acesso em: 2 dez. 2024).



urbanas ou rurais vulneráveis, a fim de subsidiar a atividade de inteligência pertinente e a elaboração de políticas públicas. *Think tanks* brasileiros que se dedicam a temas securitários nem sempre compilam informações e análises com enfoque particular nestas zonas, logo se nota carência de conhecimentos nessa seara. O § 2º do mesmo dispositivo discorre sobre formas de custeio da implantação de guaritas, e o § 3º prevê instrumentos para regulamentar o aproveitamento compartilhado dessas infraestruturas por diferentes órgãos públicos. O art. 4º estabelece fonte de financiamento, ao reservar percentual mínimo do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), regido pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

A proposição ora aventada não incorre em vício de inconstitucionalidade. A matéria atrai a competência legislativa concorrente de União, Estados e Municípios, por tratar precipuamente de segurança pública (art. 24 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988). Foi o que definiu o Supremo Tribunal Federal (STF) em 25 de setembro de 2020, ao julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3921²². Chegou a ser aprovada no Senado a Proposta de Emenda Constitucional 33/2014, que altera os arts. 23 e 24 da CF/1988 para inserir explicitamente a segurança pública entre as competências comuns de União, Estados, Distrito Federal e Municípios²³. No que tange a esse assunto, portanto, nada impede que a União edite normas gerais (§ 1º do art. 24 da CF/88), remanescendo a possibilidade de que os demais entes federativos legislem suplementarmente (§ 2º).

²² Na ocasião, o STF considerou constitucional a Lei Estadual nº 10.501/1997 de Santa Catarina, que obriga bancos oficiais ou privados, sociedades de crédito e associações de poupança – incluindo agências, postos e caixas eletrônicos – a implantarem sistemas de segurança (STF. Lei de SC que obriga bancos a implantarem sistemas de segurança é constitucional. **Portal STF**, 28 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452495&ori=1>>. Acesso em: 2 dez. 2024).

²³ A PEC foi encaminhada à Câmara dos Deputados em 2015, mas depois, em 2018, teria sido arquivada (disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118712>>. Acesso em: 2 dez. 2024).



Não se vislumbra ofensa ao princípio da separação dos Poderes ou ao pacto federativo, porquanto não se arrolam novas atribuições a órgãos públicos determinados de qualquer dos entes federados. As normas sob exame visam apenas elucidar modos de expressão de competências já inerentes, por exemplo, à polícia administrativa – de patrulhamento ostensivo – ou às guardas municipais – quando se lhes faculta colaborar com os demais órgãos de segurança pública em prol da paz social (inciso IV do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, ou Estatuto Geral das Guardas Municipais). A proposta legislativa não se vale de normas propriamente impositivas, uma vez que enuncia lista de medidas tão somente preferenciais para o fortalecimento do combate à criminalidade em áreas vulneráveis, resguardando aos atores especializados – que melhor conhecem as demandas protetivas e as vulnerabilidades das comunidades rurais – espaço para que exerçam seu juízo de conveniência e oportunidade.

Dessa forma, o aprimoramento da infraestrutura de controle de acesso, como a instalação de guaritas, torna-se importante instrumento para aumentar a eficácia do policiamento e a segurança das populações urbanas e rurais, tendo em lume que essa medida busca responder aos desafios específicos de cada contexto, fortalecendo a proteção de comunidades, sem comprometer os direitos constitucionais de liberdade de locomoção.

Ante o exposto, exorto os nobres Pares a apoiarem esta proposição.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

