



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

LOUIZE CAMPOS DAVID

**ASPECTOS JURÍDICOS, BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO
CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988.**

Tubarão

2017

LOUIZE CAMPOS DAVID

**ASPECTOS JURÍDICOS, BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO
CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e Sociedade

Orientador: Prof. Silvio Roberto Lisboa, Esp.

Tubarão

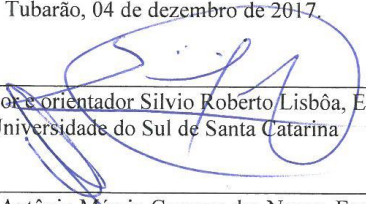
2017

LOUIZE CAMPOS DAVID

**ASPECTOS JURÍDICOS, BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO
CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988.**

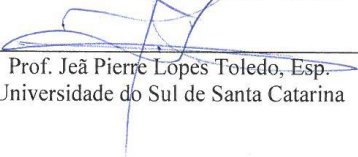
Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

Tubarão, 04 de dezembro de 2017.



Professor orientador Silvio Roberto Lisboa, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Antônio Márcio Campos das Neves, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Jeã Pierre Lopes Toledo, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Em memória a Aldo da Silva Campos, meu avô materno, pessoa que sempre orou e torceu pelo meu sucesso, bem como buscou me orientar pelo caminho da lealdade, honra e honestidade. Dedico ainda, este trabalho, a todos aqueles integrantes da Polícia Militar que primam pela eficiência, à imparcialidade e a justiça dentro desta corporação, a qual motivou a concepção e o estudo desenvolvido.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua infinita bondade, por guiar os meus passos e sempre conceder bênçãos em minha vida.

A minha mãe Fabiana e ao meu padrasto Lucas, exemplo vivo de verdadeiros lutadores, incansáveis trabalhadores, detentores de características que marcam qualquer filho, lutando sempre ao meu lado. Em nome do amor, abdicaram suas vidas para que os meus sonhos e o meu caminho pudessem ser traçados. O meu obrigado por tudo aquilo que vocês têm me transmitido e por todos os valores que só se adquirem com uma boa educação. A vocês minha vida e o meu eterno amor.

A minha doce irmã Júlia, que há cinco anos veio para encher nossa casa de alegria e que muito ajudou a desconstrair nos momentos difíceis.

A uma pessoa que nunca esteve distante e que se fez presente em muitos momentos por meio do pensamento, por toda a paciência, por estar ao meu lado proporcionando todo o apoio necessário para que eu seguisse em frente e por não medir esforços quando o assunto ‘somos nós’ ou nossa felicidade, o meu muito obrigado, Dickinson.

Ao meu orientador, Silvio Roberto Lisbôa, pelos conhecimentos transmitidos, pela certeza e confiança depositada sobre a minha capacidade, bem como pela prontidão, força e estimulação concedidas para elaborar este trabalho monográfico.

Ao Major PM Peterson do Livramento, que me direcionou e ajudou desde a escolha do tema, ainda no 5º semestre do curso, bem como pela dedicação e preocupação com minha formação, meu desenvolvimento acadêmico, profissional e ainda pelo exemplo deixado como Oficial, na qual sempre buscarei me espelhar.

Ao Sargento PM Leandro Maciel Pavanati, por me receber de forma acolhedora na instituição militar e pelos inúmeros ensinamentos que me proporcionou enquanto fazia parte, à época, da Seção Técnica da Guarnição Especial de Polícia Militar de Laguna. Ao Senhor, o meu muito obrigado.

À Polícia Militar de Santa Catarina, por ter possibilitado meu engrandecimento pessoal, me capacitando durante os anos trabalhados na instituição como Agente Temporário, o que me levou a decidir a carreira profissional desejada.

Aos meus amigos e companheiros de turma, Camila da Silva, Guilherme Martins Santilino, Lilia Camargo Vicente e Richard Manoel Lessa Vieira, únicos conhecedores das dificuldades enfrentadas durante esta árdua caminhada. Sou grata pela amizade de vocês.

Aos demais amigos e familiares que contribuíram, direta ou indiretamente, na realização deste trabalho acadêmico.

Se o general se preocupa com seus soldados como se fossem crianças, eles o acompanharão até os lugares mais profundos; se ele os trata afetuosamente, como se fossem os seus próprios filhos amados, então, eles estarão dispostos a morrer com ele na batalha. Se o general favorece os seus homens, mas não sabe usá-los; os ama, mas não pode comandá-los; e quando eles violam leis e regulamentos, ele não os castiga ou chama-os a ordem, tais soldados são como crianças mimadas e serão inúteis para batalha. (Sun Tzu, A arte da Guerra).

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como escopo abordar um tema inovador da Segurança Pública que, normalmente não é debatido no cenário acadêmico atual, no entanto, é fato comum nos países desenvolvidos. Trata-se da operacionalização da segurança pública através do Ciclo Completo de Polícia. O fato de termos, nas Unidades da Federação brasileira, um sistema policial fracionado, tem contribuído bastante para a ineficiência da atividade de segurança pública. Como, por definição constitucional, o maior peso da responsabilidade pela execução da segurança pública se dá no nível estadual, o fato de as duas polícias desse nível federativo fazerem cada uma apenas uma parte do processo policial gerando ineficiência e, até mesmo, conflitos entre esses órgãos. E, quem perde com isto é essencialmente, a sociedade brasileira. A pesquisa proposta para este trabalho acadêmico, quanto ao seu objetivo, foi a do tipo exploratória; o método de abordagem que se aplicou na pesquisa foi do tipo dedutivo e quanto ao procedimento na coleta de dados, foram aplicadas as pesquisas os tipos bibliográfico e documental. Os objetivos da pesquisa foram atingidos, concluindo-se que esse modelo de duas metades de polícia é uma herança do período colonial brasileiro e o nosso legislador, depois de tanto tempo acomodado, precisa mudá-lo, buscando adotar o modelo de Ciclo Completo de Polícia. Esse modelo é utilizado com eficiência e qualidade na maioria dos países do Ocidente, onde cada órgão policial leva a ação desde o início da ocorrência até a sua apresentação ao poder judiciário para o devido julgamento. Para tanto, apresentamos os aspectos jurídicos, os benefícios e desafios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, bem como as propostas de emenda à Constituição Federal, mais recente, que estão em tramitação no Congresso Nacional, objetivando de alguma forma atender a essa necessidade de implantação do Ciclo Completo de Polícia no nosso país. Concluímos com uma proposta final para buscarmos, no Brasil, a modernização do modelo de segurança pública.

Palavras-chave: Sistema de Segurança Pública. Ciclo Completo de Polícia. Legislação.

ABSTRACT

This present monograph has, as its scope, to address an innovative theme of Security Public that is not usually discussed in the current academic scenario, however, it is common in developed countries. It is the operationalization of public security through the Complete Cycle of Police. The fact that we have, in the Brazilian Units of Federation, a fractional police system has contributed a lot to the inefficiency of the public security activity. As by constitutional definition, the heaviest part of the responsibility for the execution of public security is done at the State level, the fact that the two police at this federative level do each one only a part of the police process engender inefficiency and even conflicts between these organs. And, who loses with this is, essentially, the Brazilian society. The research proposed for this academic work, regarding its objective, was the exploratory type; the method of approach that was applied in the research was of the deductive type and as for the procedure in the collection of data, the researches were applied the bibliographic and documentary types. The objectives of the research were reached, concluding that this model of two police halves is an inheritance of the Brazilian colonial period and our legislator, after been accommodated for so long, needs to change it by seeking to adopt the Complete Cycle Police model. This model is used with efficiency and quality in most of the Western's countries, where each police agency takes action from the beginning of the occurrence until its presentation to the judiciary for due judgment. Therefore, we present the legal aspects, benefits and challenges of implementing the Full Cycle of Police in Brazil, as well as the proposed amendments to the most recent Federal Constitution, which are being processed in the National Congress, in order to need to implement the Full Cycle of Police in our country. We conclude with a final proposal to seek, in Brazil, the modernization of the public security model.

Keywords: Public Security System. Complete Cycle of Police. Legislation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Conceitos de Ordem, Segurança, Tranquilidade e Salubridade Pública.	26
Figura 2 – Mapa das Gendarmarias no mundo.....	47

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	13
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	13
1.3 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS OPERACIONAIS	13
1.4 JUSTIFICATIVA.....	14
1.5 OBJETIVOS.....	18
1.5.1 Geral.....	18
1.5.2 Específicos	18
1.6 DELINEAMENTO METODOLÓGICO.....	19
1.6.1 Método.....	19
1.6.2 Tipos de pesquisa	19
1.7 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS	21
2 A CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL NO BRASIL.....	22
2.1 ASPECTOS DOCTRINÁRIOS DA POLÍCIA NO BRASIL	22
2.2 MISSÕES DAS POLÍCIAS NO BRASIL	27
2.3 DO SISTEMA ATUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO.....	28
2.3.1 Policiamento ostensivo, polícia ostensiva e preservação da ordem pública.	31
2.3.2 Polícia administrativa e Polícia Judiciária.....	34
2.3.3 Ciclo da persecução criminal e ciclo de polícia	37
2.3.4 Ciclo incompleto de polícia: Sistema atual brasileiro	38
3 O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA.....	41
3.1 CONCEITO.....	41
3.2 SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO	42
3.3 POLÍCIAS QUE OPERAM EM CICLO COMPLETO NO MUNDO	43
3.3.1 Polícia Francesa	43
3.3.2 Polícia Espanhola	44
3.3.3 Polícia Italiana	44
3.3.4 Polícia Chilena	45
3.3.5 Polícia Portuguesa.....	46
3.3.6 Outros países	46
4 ASPECTOS JURÍDICOS, BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL.....	49
4.1 ASPECTOS JURÍDICOS	49

4.2	BENEFÍCIOS.....	53
4.3	DESAFIOS.....	55
4.3.1	Sentimento de insegurança no Brasil	60
4.3.2	O processo policial brasileiro.....	62
4.4	PROPOSTAS LEGISLATIVAS	68
4.4.1	Proposta de emenda à constituição n. 423/2014.....	69
4.4.2	Proposta de Emenda à Constituição n. 431/2014	71
4.4.3	Proposta de Emenda à Constituição n. 127/2015	72
4.4.4	Proposta de Emenda à Constituição n. 06/2017	74
5	CONCLUSÃO.....	75
	REFERÊNCIAS.....	79
	ANEXO A – JURISPRUDÊNCIA SOBRE TERMO CIRCUNSTANCIADO - EMBRIÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA	85
	ANEXO B – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 423/2014.....	90
	ANEXO C - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 431/2014.....	102
	ANEXO D - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 127/2015.....	112
	ANEXO E - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 06/2017.....	116

1 INTRODUÇÃO

Este estudo parte do pressuposto de que um tema que está ganhando destaque e faz parte atualmente de todas as agendas no que tange à segurança pública, especialmente no Poder Legislativo Nacional, o qual é incumbido de mudanças na Constituição Federal que afetará a missão (se aprovadas) das polícias brasileiras é o **Ciclo Completo de Polícia. (grifou-se).**

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O presente trabalho pretende explicar e pesquisar quais são os aspectos jurídicos, benefícios e os desafios para a implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, que vem contrariar essa sistemática de funcionamento das instituições policiais vigentes no país, no caso dos Estados a Polícia Militar nos delitos que realiza a prevenção através da Polícia Ostensiva e quando constata delito leva o fato à Polícia Civil que cabe a apuração do referido delito e encaminha-o ao Judiciário.

A dimensão do Ciclo Completo de Polícia viria a atender o interesse público de modo mais flexível e eficaz, possibilitando às polícias o desenvolvimento do papel de verdadeiros guardiões da sociedade.

Outro ponto que a se requer analisar, são as propostas legislativas no Brasil acerca do tema em tela, tendo em vista, que para haver a plenitude e eficácia do Ciclo Completo de Polícia para todas as polícias no país se faz necessário à alteração da Constituição Federal, em especial do seu artigo 144. (BRASIL, 1988).

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Quais são os aspectos jurídicos os benefícios e os desafios para a implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, tendo em vista a análise das propostas de emenda à Constituição Federal de 1988?

1.3 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS OPERACIONAIS

Para um entendimento mais apropriado do tema em questão, apontam-se abaixo os seguintes conceitos operacionais:

Ciclo Completo de Polícia (grifou-se) Para Deodato e Leal (2016) o Ciclo Completo de Polícia pressupõe uma polícia com a atribuição da execução do policiamento urbano (caráter preventivo e educativo) e combate às diversas formas de criminalidade com a repressão adequada. Desta forma, neste modelo de persecução criminal são desenvolvidas ações organizadas no policiamento ostensivo integradas com ações de efetiva investigação, inteligência (colheita de provas para a persecução penal) de modo a minimizar a incidência criminal.

Aspectos jurídicos, benefícios e desafios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil (grifou-se) No que se refere aos **aspectos jurídicos (grifou-se)** para que haja a implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil se faz necessária a alteração do artigo 144 da Carta Magna, o qual já é objeto de algumas Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Poder Legislativo (BRASIL, 1988).

Segundo Teza (2015) a extensão do Ciclo Completo de Polícia na persecução criminal enseja inúmeros **benefícios (grifou-se)** aos cidadãos na maioria dos casos, dentre eles, a celeridade no desfecho dos atendimentos policiais, a redução da sensação de impunidade e a redução do tempo de envolvimento dos policiais nas ocorrências.

No tocante aos **desafios (grifou-se)** de reforma das polícias no Brasil observa-se não ser uma questão simples, pois as barreiras para a mudança são de diversos âmbitos, desde a história institucional, a estrutura marcada pela divisão do ciclo de policiamento e pelas divisões internas das polícias, o corporativismo e as disputas de poder em torno das funções policiais. (AZEVEDO; SOZZO, 2016).

1.4 JUSTIFICATIVA

É perceptível a dificuldade de se chegar a um consenso em relação à reforma policial no Brasil, sendo que o único consenso do qual se pode partir é de que, o atual modelo de segurança pública vigente no país não atende mais às necessidades da população, tendo em vista que no decorrer do século XXI, o índice de criminalidade se torna uma das maiores preocupações da sociedade brasileira, sobretudo porque a Polícia Militar e a Polícia Civil se tornaram organizações concorrentes, tal como preconizam alguns dos autores citados neste trabalho, a exemplo de Formehl, Piccoli e Santos Júnior (2011).

Atualmente os serviços de polícia no âmbito dos Estados operam nos moldes de um Ciclo Incompleto que desenvolve suas ações de forma compartimentada, sendo que não mais satisfaz os requisitos mínimos à produção de serviços que atendam o clamor público,

levando a conjuntura brasileira a sofrer dificuldades na aplicação das políticas de segurança pública.

A propósito disso, propõe-se o Ciclo Completo de Polícia como uma alternativa viável no sentido de se proporcionar não só uma maior abrangência como também eficiência no alcance do serviço policial prestado à sociedade.

Em todo o mundo a polícia realiza o ciclo completo com exceção de três países: República do Cabo Verde, República Guiné-Bissau na África, e o Brasil, segundo a literatura atual. A regra mundial é que o primeiro policial uniformizado ou não que chegar ao local do delito realiza todo o procedimento relatando diretamente a justiça para a instrução e julgamento do fato. (TEZA, 2015).

O mesmo autor (2015) ressalta que no Brasil diferentemente da regra mundial há uma dicotomia, fazendo que existam polícias pela metade, o que leva o cidadão a ter sua demanda atendida com demora extrema, alimentando a impunidade e gerando gastos exagerados em virtude do retrabalho policial. Isso leva ao sofrimento da sociedade que é a destinatária final do serviço policial.

A adoção do Ciclo Completo de Polícia no Brasil levaria à resolução de vários problemas relacionados ao atendimento policial, bem como, a satisfação da sociedade ao ver sua demanda atendida com rapidez pela polícia. A atual jurisprudência já permite que as polícias militares elaborem o termo circunstanciado nos delitos de menor potencial ofensivo naquela cuja pena restritiva de liberdade não ultrapasse a 02 (dois) anos. (TEZA, 2015).

Há também várias propostas legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), contendo várias alterações no sistema policial brasileiro, no entanto, todas no seu conteúdo trazem o Ciclo Completo a todas as instituições policiais; destacam-se como objeto do presente trabalho as propostas nº. 423/2014, 431/2014, 127/2015 e 06/2017. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014; 2015; 2017).

Corroborando isso, ressalta-se o pensamento de Formehl, Piccoli e Santos Júnior (2011), segundo os quais destacam que alguns sinais já acentuam para a instituição do Ciclo Completo de Polícia, por exemplo, as tentativas de unificação das academias de polícia, a exigência de graduação em ciências jurídicas para ingresso nas polícias militares e civis, a possibilidade de lavratura dos termos circunstanciados de ocorrências pelas polícias militares – que tem melhorado em muito os serviços que o Estado apresenta aos cidadãos – entre outros.

Neste sentido, apenas um trabalho monográfico foi realizado na Universidade do Sul de Santa Catarina, realizado no ano de 2016 em Tubarão/SC, ‘O Ciclo Completo de Polícia no Estado de Santa Catarina: Efetividades e Perspectivas’, autoria de Iduan Guimarães Prudêncio, que teve como objetivo discorrer sobre o Ciclo Completo de Polícia, considerando sua efetividade e perspectivas no Estado de Santa Catarina, o que se diferencia do presente trabalho, pois, neste será realizado um estudo em relação aos aspectos jurídicos, benefícios e desafios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, isto é, com uma abordagem de forma mais ampla que do trabalho mencionado, será analisada as propostas de emenda à Constituição Federal de 1988 já mencionadas acima. (PRUDÊNCIO, 2016).

Assim, a presente pesquisa demonstra-se relevante, uma vez que alguns estudos estão sendo realizados no meio jurídico.

Em pesquisa ao banco de dados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD encontra-se seis resultados, dentre eles, se destaca e se assemelha a este trabalho, a tese de doutorado ‘O Modelo Brasileiro de Segurança Pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública’, de Azor Lopes da Silva Júnior, publicada no ano de 2014. (SILVA JÚNIOR, 2014).

Igualmente, na base de dados da Rede de Informação Legislativa e Jurídica – LEXML encontra-se três artigos de revista, e a PEC nº. 127/2015, destacando dentre eles os artigos ‘Ciclo completo de polícia’, (GONÇALVES, 2009); “A polícia militar e o ciclo completo de polícia”, (ROSA, 2015), bem como a referida PEC nº. 127/2015, (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015), que acrescenta dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre segurança pública e cria o Conselho Nacional de Polícia à ouvidoria de polícia, estabelece o ciclo completo da ação policial e dá outras providências.

Ainda na base de dados da Câmara dos Deputados, encontram-se vinte e cinco documentos a respeito do Ciclo Completo de Polícia, dentre eles, se destaca e em parte, se assemelha a este trabalho os seguintes documentos: ‘Considerações sobre a criação de novos órgãos policiais’, (ROCHA, 2009) e ‘Políticas públicas para a redução dos índices de letalidade da ação policial’, (SANKIEVICZ, 2005).

Algumas das referidas pesquisas possuem afinidade acadêmica quanto à temática do presente trabalho, uma vez que visam analisar de forma mais específica o Ciclo Completo de Polícia, contudo, uma boa parte deles sustenta a adoção do Ciclo como uma medida corretiva, que reduziria o nível de ineficácia do sistema de segurança pública, para sustentar a

via alternativa do Ciclo Completo como a mais adequada a garantir eficácia, eficiência e efetividade às agências policiais estaduais brasileiras.

Já em pesquisa realizada nas bases de dados da biblioteca digital do Domínio Público, Biblioteca Digital Jurídica – BDJUR, Indexação Compartilhada de Periódicos – ICAP, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e SCIELO, nenhum resultado envolvendo Ciclo Completo de Polícia foi localizado.

Por fim, caminham na Câmara dos Deputados, algumas Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988, que discorrem em seu bojo a instauração do Ciclo Completo de Polícia, dentre elas, destacam-se, as PEC nº. 423/2014, 431/2014 e 127/2015, que visam acrescentar ou alterar dispositivos da Constituição Federal. Tais propostas foram citadas nas várias audiências públicas realizadas em capitais brasileiras, eventos que contaram com a participação de autoridades e profissionais da área de Segurança Pública e da sociedade civil. (TEZA, 2015).

Ressalta-se ainda, a PEC nº. 06/2017 que fora apresentada pela Senadora Rose de Freitas e que altera os artigos 21, 22, 42 e 144 da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para federalizar os órgãos de segurança pública, incorporando as polícias civis à Polícia Federal, unificando as polícias militares em uma Polícia Militar da União e unificando os Corpos de Bombeiros Militares em um Corpo de Bombeiros Militares da União.

A definição do tema, bem como a motivação para essa pesquisa, foi obtida desde o quinto semestre da faculdade de Direito, a qual se fundamentou em razão do serviço prestado durante dois anos como Agente Temporário na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, mais precisamente na unidade do 28º Batalhão de Polícia Militar do Município de Laguna/SC, em uma Seção denominada Seção Técnica (SETEC), seção esta responsável pela inserção de todas as modalidades de boletins de ocorrência, destaque para o Termo Circunstanciado nos crimes de menor potencial ofensivo.

Percebendo, no desempenho das atividades, a fragilidade do atual modelo de segurança pública adotado no país, bem como a Polícia Militar vem desempenhando um papel fundamental na lavratura do Termo Circunstanciado, exercendo suas funções nos crimes de menor potencial ofensivo, e que ainda no último ano esta instituição trouxe propostas de expansão e melhorias para a celeridade do atendimento de ocorrências, com a implantação do PMSC Mobile, a partir desse dito, adentrou-se no tema objeto da pesquisa.

Igualmente, tem-se a notoriedade das consequências da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, positivas quanto negativas, pois é evidente que a implantação

melhorará o desfecho dos atendimentos das ocorrências, contudo, acarretará em uma dinâmica maior de trabalho para os servidores públicos, tanto judiciais quanto extrajudiciais, mas isso é questão de tempo para adaptação do sistema.

Nesta senda, tal pesquisa mostra-se de importante relevância no cenário vivido pela sociedade atual, isto porque a implantação do Ciclo Completo de Polícia, novidade em nosso sistema, é o ponto central de mudança para adoção de uma nova postura e procedimentos das instituições policiais em favor da sociedade, portanto, deve ser feita de forma cautelosa, a fim de resguardar os direitos dos indivíduos, buscando-se na sua essência, à promoção de uma segurança pública e defesa do cidadão mais flexível.

1.5 OBJETIVOS

Na sequência apresenta-se o objetivo geral e os específicos desta pesquisa.

1.5.1 Geral

Analisar os aspectos jurídicos, os benefícios e os desafios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, a partir das propostas de emendas à Constituição Federal Brasileira nº. 423/2014, 431/2014, 127/2015 e 06/2017.

1.5.2 Específicos

Discorrer acerca dos aspectos doutrinários, missões da polícia e a Segurança Pública no Brasil conforme a Constituição Federal, bem como das instituições policiais que compreendem o atual sistema.

Apresentar os fundamentos e conceito do Ciclo Completo de Polícia.

Pesquisar na literatura países que adotam o Ciclo Completo de Polícia e países que não adotam.

Comparar o Ciclo Incompleto de Polícia no Brasil, atual modelo brasileiro, com o Ciclo Completo de Polícia.

Analisar as Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988 acerca do Ciclo Completo de Polícia.

Identificar quais são os aspectos jurídicos os benefícios e os desafios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil.

1.6 DELINEAMENTO METODOLÓGICO

Esta seção consiste na especificação dos tipos de método e pesquisa cabíveis ao objeto em estudo, no caso, ‘**Aspectos Jurídicos, Benefícios e Desafios da Implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil: Uma análise das Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988**’. (grifou-se).

1.6.1 Método

Para Motta (2012, p. 83) “O método é um recurso que requer detalhamento de cada técnica aplicada na pesquisa. É o caminho sistematizado, formado por etapas, que o pesquisador percorre para chegar à solução.” (MOTTA, 2012, p. 83). Os métodos de procedimento a serem utilizados na pesquisa consistem no monográfico e no comparativo. O primeiro deve-se à preocupação com o aprofundamento do tema em estudo e o segundo, à necessidade de comparações entre leis, normas e doutrinas.

Para Motta (2012, p. 98), “o método monográfico é aquele que analisa, de maneira ampla, profunda e exaustiva, determinado tema-questão-problema.” E o método comparativo consiste “[...] na verificação de semelhanças e diferenças entre duas ou mais pessoas, empresas, tratamentos, técnicas, etc., levando-se em conta a relação presente entre os aspectos comparados” (MOTTA, 2012, p. 96).

O método de abordagem que se aplicou na pesquisa é o do **tipo dedutivo (grifou-se)**, uma vez que se analisarão documentos, inerentes às normas e leis, e doutrinas vinculadas ao tema proposto no projeto. Do âmbito geral para o específico. Assim, trata-se de um método “[...] que parte sempre de enunciados gerais (premissas) para chegar a uma conclusão particular.” (HENRIQUES; MEDEIROS apud MOTTA, 2012, p. 86).

1.6.2 Tipos de pesquisa

A pesquisa proposta para o trabalho acadêmico, quanto ao seu objetivo, foi a do tipo **exploratória (grifou-se)**, pois proporciona “[...] maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.” (GIL, 2002, p. 41), normalmente envolvendo um levantamento bibliográfico, sem desenvolver análises mais detidas.

Com relação à abordagem foi **qualitativa (grifou-se)**, pois não visam mensurar os dados coletados, conforme entende Matias-Pereira (2012, p.87), ela parte de um entendimento entre o real e o sujeito, o qual não se pode ser traduzido em números.

Quanto ao procedimento na coleta de dados, foram aplicadas as pesquisas os tipos **bibliográfico e documental (grifou-se)**, uma vez que se realizará a análise das Propostas de Emenda à Constituição Federal Brasileira, bem como os aspectos jurídicos, os benefícios e os desafios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil. Assim o conceito de procedimento bibliográfico, segundo Matias Pereira, (2007, p. 69):

É aquela desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros, artigos científicos, teses e dissertações, manuais, normas técnicas, revisões, trabalhos de congressos, abstracts, índices e bibliografias, meios audiovisuais. Inclui também outras formas de publicação, tais como: relatórios técnicos, científicos, leis, contratos, pareceres, entre outros.

O referido procedimento adotado para esta pesquisa decorre da necessidade de se fazer leituras, análises e interpretações de fontes secundárias (livros, revistas, jornais, monografias, teses, dissertações, relatórios de pesquisa, doutrinas, etc.). A finalidade desta consiste em colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi escrito ou dito sobre o tema em estudo. É uma pesquisa que explica o tema em questão à luz dos modelos teóricos pertinentes. (MOTTA, 2012).

Já a pesquisa documental baseia-se em fontes primárias ou documentais, uma vez que serve de base material ao entendimento da tese em questão. Pertence ao campo da hermenêutica, pois o documento deve ser analisado como se apresenta, e não como quer que se apresente. (MOTTA, 2012).

No presente trabalho foi utilizada a legislação brasileira, em especial as Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988 nº. 423/2014, 431/2014, 127/2015 e 06/2017, livros doutrinários, jurisprudências e artigos publicados em base de dados, sejam em meio físico ou eletrônico.

Com base no que foi exposto acima, o estudo teve início com uma pesquisa em livros doutrinários, jurisprudências e artigos publicados em base de dados. Após a pesquisa e com o conhecimento objetivo acerca do Ciclo Completo de Polícia, foi realizada uma leitura das Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988 nº. 423/2014, 431/2014, 127/2015 e 06/2017. Assim, concluindo a leitura foi realizada a coleta de dados dos elementos necessários, por meio de fichas de resumos elaboradas pela autora, tendo em vista todo o

conhecimento adquirido no decorrer das pesquisas, a fim de embasar uma conclusão, bem como uma resposta para a formulação do problema.

1.7 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

O presente trabalho monográfico está estruturado em cinco capítulos, a contar deste primeiro introdutório.

O segundo capítulo abrange a constituição da organização policial no Brasil, compondo os aspectos doutrinários, as missões das polícias brasileiras, passando pelo histórico e conceituando termos importantes como Polícia, bem como adentrando nas diversas funções destes órgãos que garantem a segurança do país para assim definir suas missões.

No terceiro capítulo disserta-se sobre o conceito e a sistemática de funcionamento do Ciclo Completo de Polícia, bem como se mostra a realidade de países que adotam o Ciclo Completo de Polícia.

No quarto capítulo aborda-se o Ciclo Completo de Polícia no Brasil frente à análise das Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988, passando pelos aspectos jurídicos, benefícios e desafios de sua implantação.

O quinto capítulo compreende a conclusão.

A seguir, apresenta-se o segundo capítulo intitulado como: A Constituição da Organização Policial no Brasil.

2 A CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL NO BRASIL

Preliminarmente é preciso instruir-se por meio da Constituição Federal de 1988, que as polícias juntamente com o Capítulo III que versa sobre a Segurança Pública, foram inseridas no Título V, ou seja, ‘Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas’. À vista disso, as missões definidas no artigo 144, as quais são comprometidas, não apenas com a defesa do cidadão e da comunidade, mas, sobretudo, articuladas com os pressupostos mais elevados ali definidos em outros dispositivos.

A defesa do Estado e das instituições democráticas, por sua vez, está relacionada a outras pretensões da sociedade brasileira, também previstas no preâmbulo e no artigo 1º da Carta Magna (BRASIL, 1988) como assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais a liberdade à segurança o bem-estar o desenvolvimento a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a ordem internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Tudo isto, com base num Estado Democrático de Direito e tendo como fundamentos, além de outros: na soberania, na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

Então, entende-se que toda a situação interna do país, todos os sistemas operacionais e todos os esforços devem estar engajados e voltados para aqueles valores supremos da sociedade brasileira, aí incluídas a polícia federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares. Sobre os aspectos doutrinários e as missões desses órgãos, discorre-se a seguir.

2.1 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS DA POLÍCIA NO BRASIL

Para dar início aos estudos deste tópico é necessário conceituar o termo polícia, que de acordo com os inúmeros ensinamentos de doutrinadores, é uma tarefa um pouco difícil. Para uns, o vocábulo ‘polícia’ não tem o mesmo significado na linguagem jurídica que na linguagem corrente. Para outros, tal vocábulo apresenta vários sinônimos. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]).

Desse modo, é importante conceituarmos o que vem a ser polícia, suas características modernas e o regime em que devem exercer suas funções. Passaremos então a analisar o que nos dizem os doutrinadores a respeito do conceito de polícia.

O filósofo Platão ([2017?], p.6) considerava a Polícia como: “Uma magistratura sem a qual nenhuma República poderia subsistir”. Entretanto, essa definição, deixava transparecer a confusão que existia entre o poder da polícia e o poder judiciário, só resolvido no final do século XIX.

Em seus Comentários à Constituição de 1988, Cretella Júnior, (1993. p. 3410 e 3411), conceitua a polícia como sendo: “A força organizada que protege a sociedade da vis inquietativa que a perturba”.

Para José Lopes Zarzuela (1977, p. 169):

Polícia é atividade de manutenção da ordem estabelecida em uma cidade, região ou país, implicando basicamente a proteção individual do patrimônio, e outros bens jurídicos, contra atos ilícitos previstos em diplomas penais.

O termo polícia muitas vezes é definido conforme o modo de policiamento que é associado às ações dos policiais no dia a dia. É importante definir polícia de acordo com o que ela vem a ser e não do modo como atua perante a sociedade. As funções de controle de ordem e proteção da sociedade é algo inerente às organizações policiais que estão ligadas diretamente na forma como policiam ou vigiam em conformidade com as leis da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), (SENASP, 2008).

Logo, o termo polícia se assemelha às regras de polícia, ou seja, que são exercidas pelos agentes públicos e imposta pela autoridade pública aos cidadãos, seja no dia a dia, seja no exercício de atividade específica. Desta forma, no sentido mais amplo do termo, toda regra de Direito, a exemplo do Código Penal ou da Lei das Contravenções Penais, poderia ser compreendida como regra de polícia. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]).

Numa segunda acepção, denomina-se polícia o conjunto de atos e execução dos regulamentos assim feitos, bem como das leis, mediante ações preventivas ou repressivas. Aqui se distingue a Polícia Administrativa da Polícia Judiciária. Já, numa terceira definição, “polícia é o nome que se reserva às forças públicas encarregadas da fiscalização das leis e regulamentos, ou seja, aos agentes públicos, ao pessoal, de cuja atividade resulta a ordem pública”. (SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA)

Para Cretella Júnior (2017, p.1) três são os elementos que estão presentes na definição de polícia. São eles:

O Estado, na qualidade de elemento subjetivo, orgânico, instrumental, fonte de onde provém toda a organização que deve preservar a ordem; a finalidade, como elemento

teleológico, que é a preservação da ordem, da segurança individual e coletiva, sendo essencial para caracterizar a polícia; conjunto de restrições, elemento objetivo, as limitações legais à expansão individual ou coletiva que possa perturbar vida em sociedade.

Ainda, Cretella Júnior (2017, p.1) menciona que seria possível estruturar uma definição completa que, de modo sintético e acertado, descreva o instituto da polícia. Para tanto, tendo como suporte o tema anterior – os elementos presentes no conceito de polícia ressaltam-se ainda, alguns aspectos resultantes da conjugação de tais elementos, ou seja: primeiro, o Estado (como detentor único do poder de polícia); segundo, a tranquilidade pública (a condição indispensável para que os agrupamentos humanos progridam); terceiro, as restrições jurídicas à liberdade (necessárias para que a ação abusiva de um não cause embaraços à ação de outro).

De sorte que, a partir de tais percepções, é que Cretella Júnior (2017, p.1), admite a possibilidade de por em prática a seguinte definição de polícia: “Conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública”.

Da análise da definição de Polícia, Cretella Júnior (2017, p.1) admite a colocação material ou concreta que se vê na organização policial, seja através das pessoas ou dos meios que atuam, in concreto, na prática, para atingir fins de segurança coletiva.

Com efeito, é digno de destaque, *in verbis*, seu primeiro elemento, como marco de sua gênese, isto é, (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]):

O primeiro elemento, de obrigatória presença na definição de polícia é o da fonte de que provém, o Estado, ficando, pois, de lado qualquer proteção de natureza particular. Isso porque o exercício do poder de polícia é indelegável, sob pena de falência virtual do Estado.

Pode-se dizer que Polícia é a instituição que tem a legitimidade de agir, quando alguma coisa que não deveria acontecer, caso aconteça, algo tem que ser feito. Polícia é, então, a organização administrativa (vale dizer da polis, da Civita, do Estado = sociedade politicamente organizada) que tem por atribuição impor limitações à liberdade (individual ou coletivo) na exata (mais, será abuso) medida necessária à salvaguarda e manutenção da Ordem Pública. (LAZZARINI 2008).

A Polícia é um órgão governamental presente em todos os países, politicamente organizados, cuja função é a de repressão e manutenção da ordem pública, através do uso da

força, ou seja, realiza o controle social. Todas as competências policiais apresentadas refletem a evolução desse serviço público, que hoje tem como função a manutenção da ordem pública e a implementação da Segurança Pública, conforme preceitua o artigo 144 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988).

Partindo do contexto do que é Polícia, se faz necessário conceituar a **ordem de polícia (grifou-se)**, esta que nasce da lei, é salvaguardado por reserva legal, e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante às circunstâncias, observando os limites lei, a título de exemplo têm-se o embargo de um local ou evento, o corte de uma árvore ou uma demolição. (TEZA, 2015a, p. 32, **grifou-se**).

Portanto, no que diz respeito ao **consentimento de polícia**, este quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos, como alvarás e autorizações. (TEZA, 2015b, p. 32, **grifou-se**).

Ainda, é importante conceituar a **fiscalização de polícia**, como sendo uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser ex-officio ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de policiamento. (TEZA, 2015c, p. 32, **grifou-se**).

Ressalta-se, a **sanção de polícia** como sendo a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da infração à ordem pública, a atividade administrativa, auto-executória, no exercício do poder de polícia se esgota no constrangimento pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelecê-la (ex.: Notificação – Recolhimento alvará – encerrar um evento em andamento). A atuação da Polícia Ostensiva decorrente das fases do poder de polícia é administrativa e tem o cunho preventivo. A competência de polícia ostensiva das Polícias Militares (quanto à ostensividade) só admite exceções constitucionais expressas: os referentes às polícias rodoviária e ferroviária federais (art. 144, §§ 2º e 3º), que estão autorizadas ao exercício do patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. (BRASIL, 1988). (TEZA, 2015 d, p. 32, **grifou-se**).

Por sua vez, a **ordem pública (grifou-se)**, trata-se do conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que

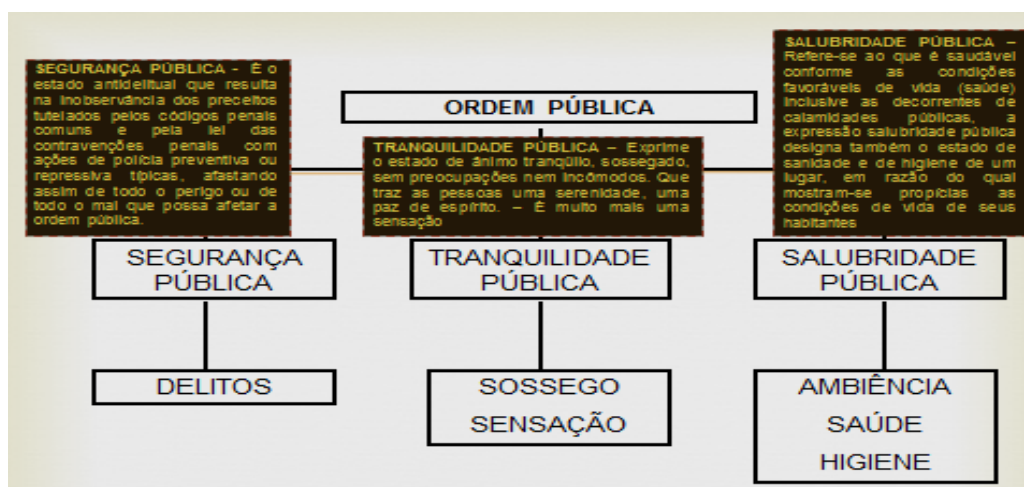
conduza ao bem comum. Contudo, refere-se à situação de normalidade que o Estado tem o dever de assegurar às instituições e todos os membros de sua sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas. A **ordem pública (grifou-se)** é sempre uma noção de valor, composta pela segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. Ela existe quando estão garantidos os direitos individuais, a estabilidade das instituições, o regular funcionamento dos serviços públicos e a moralidade pública. É a condição que conduz ao bem comum, sendo variável no tempo e no espaço. (TEZA, 2015e, p. 33, **grifou-se**).

No tocante à **segurança pública**, esta tem relação com o estado antidelitual resultante da inobservância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais com ações de polícia preventiva ou repressiva típicas, afastando assim de todo o perigo ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública. (TEZA, 2015f, p.33, **grifou-se**).

Quanto à **tranquilidade pública**, se exprime o estado de ânimo tranquilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos. Que traz às pessoas uma serenidade, uma paz de espírito. Já a **salubridade pública**, refere-se ao que é saudável conforme as condições favoráveis de vida (saúde) inclusive as decorrentes de calamidades públicas, a expressão salubridade pública designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias às condições de vida de seus habitantes. (TEZA, 2015g, p. 33, **grifou-se**).

No esquema abaixo, demonstramos de forma explicativa os conceitos elencados anteriormente:

Figura 1 – Conceitos de Ordem, Segurança, Tranquilidade e Salubridade Pública.



Fonte: Teza, 2015.

Uma vez compreendidos esses tópicos relacionados aos aspectos doutrinários das polícias no Brasil, passa-se a analisar agora, questões relativas às missões das polícias no Brasil.

2.2 MISSÕES DAS POLÍCIAS NO BRASIL

No tocante à função jurisdicional do Estado que visa dirimir litígios e reprimir delitos, inclui-se a exercício do poder do respectivo agente público que tem respaldo no Direito Administrativo, sendo este um ramo do Direito Público Interno que disciplina os serviços públicos, sua organização e funcionamento, condutas, atividades, funções e autoridades. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]).

Sendo a polícia uma das funções da Administração Pública, tem por habitat o seio do Direito Administrativo, no entanto pseudo especialistas desde as primeiras tentativas de sistematização deste importante ramo do Direito, têm dedicado páginas e mais páginas à Polícia. É junto desses estudiosos que as instituições encarregadas de exercer a atividade policial encontram as linhas mestras de sua doutrina. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]).

Os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal (art. 5º, §2º, da CF) têm uma forte relação com a missão das Forças Policiais, tendo em vista que estas têm por escopo garantir aos cidadãos o exercício desses direitos e garantias. (BRASIL, 1988)

Para que estes princípios sejam observados sem que haja abuso de autoridade ou excesso de poder por parte dos integrantes das Corporações Policiais, a atividade funcional exige preparo dos integrantes das Corporações Policiais, que devem se afastar do arbítrio, da prepotência, do abuso ou excesso de poder, em respeito à lei, que deve ser observada por todos em respeito ao Estado Democrático de Direito.

No entender de Balestreri, (2008, p. 37):

O policial, pela natural autoridade moral que carrega, tem o potencial de ser o mais marcante promotor dos Direitos Humanos, revertendo o quadro de descrédito social e qualificando-se como um agente central da democracia. Direitos Humanos também é coisa de policial.

As Forças Policiais são o garante do efetivo cumprimento das normas e respeito ao Estado Democrático que foi estabelecido com base em uma norma fundamental, que foi denominada Constituição Federal.

2.3 DO SISTEMA ATUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

A Constituição divide entre o Governo Federal, os Governos Estaduais e do Distrito Federal a responsabilidade pela segurança pública, explicitando claramente as missões de cada órgão, como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, bem como do Poder Judiciário, além de estender para as Prefeituras as responsabilidades pelo patrimônio próprio com a criação de Guardas Municipais.

Como se verifica nesse pequeno levantamento histórico, a segurança pública no Brasil só veio a ser direcionada adequadamente para o seu sentido próprio a partir de 1988, com a Constituição Federal datada deste mesmo ano. (BRASIL, 1988).

Antes, tinha o seu sentido misto, ora voltado para a defesa do Estado, ora voltado para o combate à violência.

A Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu artigo 144, delimita a questão da segurança pública de modo segmentado, elencando as missões da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Militares e Civis dos Estados, conforme (BRASIL, 1988):

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Contudo, é importante mencionar que o emprego direto dessas forças de Segurança Pública na prevenção da violência por meio do policiamento preventivo, por exemplo, mostra-se necessário quando os outros meios de preservação da Ordem Pública demonstram-se ineficazes.

Para Amendola, (2012, p. 3):

Algumas formas anteriores de prevenção à criminalidade seriam, por exemplo: o acesso à educação, à cultura e ao lazer, à saúde, a medicamentos com preço acessível, a postos de atendimento comunitário em horários que facilitem ao trabalhador comparecer e resolver suas maiores e mais urgentes necessidades; o acesso à habitação, ao emprego, a cursos profissionalizantes etc.

Considerar que a Segurança e a Ordem públicas sejam assuntos de exclusiva responsabilidade das polícias é transmitir um fardo que pertence a todos os cidadãos para determinados órgãos apenas. Certamente, sem o consentimento e cooperação da população e das demais agências públicas, nenhuma instituição dará conta de prestar serviços adequados às demandas sociais. Conclui-se, portanto que, não se faz nem se garante Segurança Pública apenas com as polícias, mas com a união de esforços entre o Estado e o corpo social. (AMENDOLA, 2012).

No tocante às competências dos órgãos supracitados, o referido artigo – 144 – da Constituição Federal (BRASIL, 1988), apresentou-as de forma distinta e fracionada, em seus parágrafos, cabendo à **Polícia Federal** o descrito no § 1º: (grifou-se)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Percebe-se que a Polícia Federal exerce funções de polícia administrativa e judiciária, desenvolvendo de certa forma uma espécie de Ciclo Completo de Polícia em relação aos crimes de sua competência, cumulando funções preventivas, investigativas e repressivas.

Às **Polícias Rodoviárias e Ferroviária Federal**, por sua vez, segundo a Carta Magna (BRASIL, 1988) competem às atribuições previstas nos § 2º e § 3º: (grifou-se)

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Compreende-se, portanto que, cabe a essas instituições realizar o patrulhamento ostensivo nas rodovias e ferrovias federais, respectivamente, fato que revela sua natureza de polícia administrativa. (TEZA, 2015).

Consta ainda no mencionado artigo da Constituição Federal, em seu § 4º, a competência das **Polícias Civis** (BRASIL, 1988, grifou-se):

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem ressalvadas a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Às Polícias Civis dos Estados cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais que não sejam militares.

Especificando-se mais acerca da competência da Polícia Civil, tem-se o disposto no artigo 106 da Constituição Estadual de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1989), descrito abaixo:

Art. 106 — A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe:
 I - ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares;
 II - (revogado – EC 39)
 III - a execução dos serviços administrativos de trânsito;
 IV - a supervisão dos serviços de segurança privada;
 V - o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;
 VI - a fiscalização de jogos e diversões públicas.

Em suma, entende-se que, como polícia judiciária, a Polícia Civil fica encarregada de juntar todas as peças do instrumento legal de apuração de delitos comuns, excetuando-se os delitos militares e os de competência da Polícia Federal, encaminhando-se tal instrumento ao Poder Judiciário, cumprindo outras diligências que se fizerem necessário. (TEZA, 2015).

Em relação à apuração de infrações penais, tem-se como ponto de partida o cometimento do crime, motivo que oportuniza a atividade policial repressiva.

Já aos Corpos de Bombeiros Militares, incube a execução de atividades inerentes à defesa civil. Ressalta-se ainda, que o §8º do art. 144, da Carta Maior, inclui que os Municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, (BRASIL, 1988), conforme segue:

[...]
 § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.
 [...]

As **Polícias Militares** têm suas atividades definidas no § 5º, do Art. 144, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, grifou-se):

[...]
 § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.
 [...]

De maneira mais detalhada, a Constituição Estadual de Santa Catarina trata da Polícia Militar em seu artigo 107 (SANTA CATARINA, 1989), o qual segue abaixo descrito:

Art. 107 - À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I - exercer a polícia ostensiva relacionada com:

- a) a preservação da ordem e da segurança pública;
- b) o radio patrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial;
- c) o patrulhamento rodoviário;
- d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
- e) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
- f) a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
- g) a proteção do meio ambiente; e
- h) a garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

II - cooperar com órgãos de defesa civil; e

III - atuar preventivamente como força de dissuasão

Compreende-se, portanto, que cabe às Polícias Militares exercer a polícia ostensiva e preservar a Ordem e a Segurança pública. Quanto a essas competências cumpre fazer uma análise mais detalhada a seguir.

2.3.1 Policiamento ostensivo, polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

Faz-se oportuno, neste momento, fazer menção à diferença entre policiamento ostensivo e Polícia Ostensiva. Em relação ao policiamento ostensivo, de acordo com o artigo 2º, do Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, item 27 (BRASIL, 1983), entende-se que:

Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- ostensivo geral, urbano e rural;
- de trânsito;
- florestal e de mananciais;
- rodoviário e ferroviário, nas estradas estaduais;
- portuário;
- fluvial e lacustre;
- de radiopatrulha terrestre e aérea;
- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
- outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvidos o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

O policiamento ostensivo (grifou-se) é a forma como a Polícia Militar atua em diferentes modalidades, policiamento montado, a pé, com o auxílio de motocicletas ou viaturas, por exemplo, empregando seu efetivo de forma que este seja facilmente identificado, isoladamente ou em formação de tropa, pela farda ou equipamento, ou até mesmo pela viatura. (LAZZARINI, 1999).

Ver-se-á que esse tipo de policiamento faz parte de uma das fases do poder de polícia: a fiscalização. A fim de se esclarecer a respeito dessa e das outras fases do poder de polícia, traz-se à colação o disposto no parecer n. GM 25, da Advocacia Geral da União (BRASIL, 2001, p. 6)

A ordem de polícia se contém num preceito, que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (art. 5º, II), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias, pela Administração. **O consentimento de polícia**, quando couber, será a anuência, vinculada ou discricionária, do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos. **A fiscalização de polícia** é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser ex officio ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de policiamento. Finalmente, **a sanção de polícia** é a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da infração à ordem pública, a atividade administrativa, auto-executória, no exercício do poder de polícia, se esgota no constrangimento pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelecê-la. (Grifou-se).

Em outro norte, a terminologia **Polícia Ostensiva** remete a um conceito mais amplo, não se restringindo a uma modalidade de aplicação do policiamento. Para Moreira Neto (1991, p. 146-147 apud, LAZZARINI, 1999, grifou-se):

A polícia ostensiva, afirmei, é uma expressão nova, não só no texto constitucional, como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo, para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do policiamento ostensivo. Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia. A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia. [...] o policiamento corresponde apenas à atividade de fiscalização; por este motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia. O adjetivo ‘ostensivo’ refere-se à ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina.

Sendo assim, a Polícia Ostensiva caracteriza-se pela dimensão ampla e pela abrangência de todas as fases da atividade policial, em que aquele que a executa é facilmente identificado pela farda, equipamento ou viatura. (LAZZARINI, 1999).

Torna-se compreensível, por conseguinte, que a atividade de Polícia Ostensiva vai além do policiamento ostensivo, o qual faz parte de apenas uma das fases do poder de polícia.

Dessa maneira, a polícia ostensiva acaba por absorver o policiamento ostensivo, visto que, em virtude de sua amplitude, abarca todas as fases do poder de polícia, o qual encontra significado no artigo 78, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Esclarecida a questão, passa-se a analisar o significado de **preservação da Ordem Pública**, que assim como a Polícia Ostensiva, é competência das Polícias Militares. Nesse sentido, no propósito de se entender esse significado, apresenta-se o disposto no Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, precisamente em seu artigo 2º, item 21 (BRASIL, 1983, grifou-se):

Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Entende-se que o conceito acima referido está relacionado ao estado de normalidade vivido pela sociedade, em que se cumprem as leis e se veem instauradas a tranquilidade e a segurança.

A preservação a ser exercida pela Polícia Militar abrange tanto a prevenção quanto à restauração da Ordem Pública, pois o objetivo é que, esta seja defendida, resguardada e conservada de modo intacto. Quem cuida da Ordem Pública é quem exerce função de Polícia Administrativa, atividade própria de Administração Pública. (LAZZARINI, 2003).

Ainda nesse viés, é oportuno incluir os dizeres de Rolland (1947, p. 399 apud LAZZARINI, 2003):

[...] é a polícia administrativa que tem por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a tranquilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública, finalizando com a afirmação de que, assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, porque a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo.

Lazzarini ainda salienta que (1989, p. 235-236):

[...] às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988. Em outras palavras, no tocante à preservação da ordem pública, às polícias militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva na forma retro examinada, como também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos. A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da ‘ordem pública’ e, especificamente, da ‘segurança pública’.

Pode-se notar que a competência da Polícia Militar é ampla, cabendo-lhe competência residual para, no exercício da preservação da Ordem Pública, atuar operacionalmente, englobando a competência de outros órgãos policiais. De acordo com os ensinamentos de Greco (2011, p. 5):

[...] à polícia militar caberia o papel precípua de, ostensivamente, prevenir a prática de futuras infrações penais, com a finalidade de preservar a ordem pública, o que não a impede, igualmente, de exercer também uma função investigativa, que caberia, inicialmente, e também de forma precípua, à polícia civil. Também não se descarta a possibilidade de a Polícia Militar exercer um papel auxiliar ao Poder Judiciário, o que na verdade é muito comum, a exemplo do que ocorre com frequência no Tribunal do Júri, onde a escolta dos presos é por ela realizada.

Uma vez compreendidos esses aspectos relacionados à competência da Polícia Militar, passa-se a analisar agora questões relativas às funções de polícia administrativa e polícia judiciária.

2.3.2 Polícia administrativa e Polícia judiciária

Conforme já exposto, o Poder de Polícia é exercido pela Administração Pública, no sentido de se proteger o interesse público em relação à segurança, à saúde, à ordem e à

tranquilidade das pessoas. Esse Poder é atribuição da Administração, não podendo, consequentemente, ser delegado aos particulares.

No contexto do que se entende por Poder de Polícia, faz-se necessária a diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária.

Em relação à primeira, de acordo com os ensinamentos de Moreira Neto (2014, p. 533), entende-se que “à polícia administrativa refere-se à atuação voltada às atividades das pessoas, assim relacionada, de modo geral, a todos os demais valores informadores do gozo socialmente compatível de suas liberdades e direitos fundamentais”.

A polícia administrativa é aquela regida pelos princípios jurídicos do Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades, sendo conhecida também como polícia preventiva, eis que, precipuamente, atua antes da ocorrência do ilícito penal. (LAZZARINI, 1999, grifou-se).

Por ser regida por princípios jurídicos do Direito Administrativo, essa forma de polícia utiliza-se de meios para seu exercício, como atos normativos em geral, limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, regulações de aplicação da lei ao caso concreto; atos administrativos e operações materiais, compreendendo inclusive medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), bem como medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, dentre outras), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir o estabelecido em lei. (DI PIETRO, 2004, p. 113)

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Di Pietro (2004, p. 113) assevera:

Outra diferença: a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto **a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.** (Grifou-se).

Sendo assim, compreende-se que a Polícia Militar, ao exercer seu poder de polícia administrativa, pode impor limitações administrativas aos exercícios dos direitos dos cidadãos, bem como executar atos administrativos e operações materiais. Isso compreende medidas tanto preventivas quanto repressivas, na forma da lei, cujo alcance vai além do Direito Penal ou do Direito Administrativo, em nome da preservação da Ordem Pública e da garantia do bem estar social. (MOREIRA NETO, 2014).

Passa-se, agora, à análise da polícia judiciária.

Cabe ao Estado apurar a autoria e a materialidade das infrações penais cometidas. **A polícia judiciária** (grifou-se) atua quando o ilícito penal é praticado, principalmente na repressão e na punição dos infratores da lei. Pode-se dizer, então, que essa modalidade é regida pelo Direito Processual Penal, incidindo sobre pessoas. (DI PIETRO, 2004, grifou-se).

Sobre o tema, destaca-se o contido no artigo 4º, do Código de Processo Penal Brasileiro (BRASIL, 1941):

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Nucci (2014, p. 54), assegura que “[...] cabe aos órgãos constituídos das polícias federal e civil conduzir as investigações necessárias, colhendo provas pré-constituídas e formar o inquérito, que servirá de base de sustentação a uma futura ação penal”.

Tratando a respeito da polícia judiciária, Feitoza, (2009 apud GRECO, 2011, p. 4) certifica:

A Constituição Federal utilizou a expressão polícia judiciária no sentido original com o qual ingressou em nosso idioma há mais de cem anos, ou seja, como órgão que tem o dever de auxiliar o Poder Judiciário, cumprindo as ordens judiciárias relativas à execução de mandado de prisão ou mandado de busca e apreensão, à condução de presos para oitiva pelo juiz, à condução coercitiva de testemunhas etc.

Nos dizeres de Moreira Neto (2014, p. 533):

A polícia judiciária conforma, portanto, uma espécie destacável do gênero polícia, diretamente voltada à repressão de certos comportamentos que, por sua alta nocividade, se qualificam como infrações penais. Ganha, por isso, este ramo, uma identidade orgânico-funcional própria, como importante função auxiliar da atuação do Poder Judiciário, ao qual incumbe a exclusividade de efetivar a repressão penal sobre os indivíduos, pela reserva, que detém, da aplicação da pena criminal, de caráter afilitivo e pessoal, por vezes pedagógico.

No âmbito da União, cabe à Polícia Federal exercer com exclusividade as atividades de polícia judiciária, conforme artigo 144, § 1º, IV da CF. Já no âmbito das Unidades da Federação, a Constituição Federal optou por não dar exclusividade às Polícias Civis, nos moldes do artigo 144, § 4º, uma vez que outorgou às instituições militares a função de polícia judiciária, bem como a apuração de infrações penais de caráter militar. (CAPEZ, 2012).

Faz-se necessário reforçar que tanto na esfera federal, quanto na estadual, as funções de polícia judiciária militar e apuração de infrações penais militares são de

competência das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), e das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, respectivamente. (LIMA, 2014).

A atividade de polícia judiciária concentra-se em auxiliar a Justiça criminal na repressão dos ilícitos penais cometidos por civis. Para Lazzarini (2003, p. 85):

[...] a linha de diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária é bem precisa, porque sempre será a ocorrência ou não de um ilícito penal. A atividade de polícia administrativa que tenha por objeto a não ocorrência do ilícito penal, no que exerce atividade preventiva, é de polícia administrativa, enquanto a que tenha por objeto auxiliar a Justiça criminal na repressão ao ilícito penal é de polícia judiciária. (Grifo do autor).

Entende-se, pois, que a missão da polícia judiciária é viabilizar a propositura da competente ação penal, com base nos elementos apurados na fase pré-processual, a fim de que o titular da ação penal deles disponha para ingressar em juízo. (SILVA, 2000).

Apesar de as funções explicitadas acima serem dicotômicas, confundem-se muitas vezes as atividades de uma e de outra polícia. Isso porque, no exercício da atividade policial, não raras vezes é necessário executar-se uma e outra funções no sentido de se alcançar o sucesso da persecução criminal.

2.3.3 Ciclo da persecução criminal e ciclo de polícia

O Ciclo de Persecução Criminal e o Ciclo de Polícia devem ser abordados de forma conjunta, tendo em vista que ambos estão organizados de forma sistêmica e integrados. Em regra, o atual ciclo de polícia brasileiro, fase onde ocorre a quase totalidade dos atos de polícia, divide-se em três segmentos, são eles: a. situação de ordem pública normal; o momento da quebra da ordem pública, bem como a sua restauração e por último a fase investigatória. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]).

Tratando-se da situação de ordem pública normal, onde reinam a boa ordem, a segurança, a tranquilidade e a salubridade pública que permitem que as pessoas exerçam suas atividades dentro da normalidade, nesta fase, atua a polícia preventiva, pondo em prática medidas asseguradoras da ordem pública, mediante ações dissuasivas pela presença do policial fardado. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]).

Já o Ciclo de Persecução Criminal, possui quatro fases e tem início no segundo seguimento do Ciclo de Polícia, ocorrendo assim uma ligação entre ambos, ou seja, o

momento da quebra da ordem pública ocorrendo ilícito penal; fase investigatória; fase processual e fase das penas. (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ, [2017?]).

A seguir, discorre-se acerca do Ciclo Incompleto de Polícia, atual sistema adotado no Brasil.

2.3.4 Ciclo incompleto de polícia: Sistema atual brasileiro

Conforme o Sistema de Segurança Pública, constitucionalmente instituído, as polícias têm suas competências delineadas de forma estanque, a ponto de cada uma atuar isoladamente. Contrariando essa sistemática de funcionamento das instituições policiais, surge, então, o Ciclo Completo de Polícia como proposta de benefício que leva essas mesmas instituições a operar de forma plena, conciliando trabalho ostensivo e investigativo.

A questão do Ciclo Completo de Polícia também vem sendo debatida, especialmente a partir da experiência de produção de Termos Circunstanciados por algumas polícias militares, encaminhando o caso diretamente para o Poder Judiciário. (AZEVEDO, 2016).

Atualmente ocorre tal medida (ciclo completo nos delitos de menor potencial ofensivo – com previsão de pena restritiva de liberdade de até dois anos) parcialmente nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e em outras cidades pelo Brasil em iniciativas isoladas (mas que tem avançado) nos delitos de menor potencial ofensivo através da elaboração do Termo Circunstanciado no local dos fatos, “sem atravessadores”, ou seja, da polícia uniformizada de rua direto para justiça. (TEZA, 2015)

Também deve ser registrado que a Polícia Rodoviária Federal, nos delitos de menor potencial ofensivo e de sua competência (ocorridos nas estradas federais) já está realizando o Termo Circunstanciado encaminhando a lide diretamente a Justiça. (TEZA, 2015).

Conceituando o **Ciclo Incompleto de Polícia**, atual modelo brasileiro, explica Rolim (2007, p. 12, apud, Formehl, Piccoli e Santos Júnior, 2016, p. 3, grifou-se):

Esta estrutura de policiamento em cujo centro há uma “bi-partição”, produziu a realidade peculiar da existência de duas polícias nos Estados que devem fazer, cada uma, a metade do “ciclo de policiamento”. Dito de outra forma, cada polícia estadual é, conceituadamente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo. (Grifo do autor).

Sublinha Balestreri (1998, [s.p.], apud, Formehl, Piccoli e Santos Júnior, 2016, p.

4) acerca da dormência instalada na segurança pública o seguinte:

Estamos há mais de uma década construindo uma nova democracia e essa paralisia de paradigmas das “partes” (uma vez que assim ainda são vistas e assim se consideram), representa um forte impedimento à parceria para a edificação de uma sociedade mais civilizada. (Grifo do autor).

O Sistema de Segurança Pública adotado no Brasil é seccionado entre várias polícias com atribuições especificadas no texto constitucional, no capítulo reservado para a segurança pública, o artigo 144, ele trata das organizações responsáveis por realizar atividades afetas à segurança pública, e dispõe as missões da Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), das Polícias Militares (PM) e Polícias Civis (PC) dos Estados e Distrito Federal (SANTOS JUNIOR, et al., 2011).

Conforme Soares (2007) as atividades dicotômicas, da PM e PC, acarretaram em irracionalidade administrativa, rivalidade mútua, isolacionismo, permeabilidade à corrupção, despreço por seus próprios profissionais, desprezo por ciência e tecnologia, e orçamentos irrealistas, contribuindo para o segundo emprego e ações que se misturam a ilegalidade.

O autor considera ainda que mesmo sendo as 'realidades estaduais e regionais muito diferentes, as instituições da segurança pública tornaram-se, via de regra, parte do problema, em vez de solução Soares (2007) “analisa que há necessidade de uma reforma das polícias o que incluiria dentre outros aspectos que vão desde o recrutamento até a estrutura organizacional.”

A qualificação da participação dos municípios via políticas preventivas e Guardas Municipais, preparando-as para que se possam transformar, no futuro próximo, em polícias de Ciclo Completo (SOARES, 2007).

Segundo Kanikowski (2010) no Brasil o modelo dual (dicotomia policial) teve origem na Lei Imperial nº 261 de 1841, regulamentada pelo Decreto nº 142 de 1842, criando a dualidade da atividade de polícia administrativa e polícia judiciária realizada por entes distintivos, que vai desaguar na dicotomia atual da PM que herdou as atribuições de PC que continuou exercendo a incumbência de polícia judiciária.

No entanto, na prática as ações desenvolvidas pelas instituições e corporações policiais, mormente no âmbito estadual, se confundem. O policiamento ostensivo está definido como atribuição da Polícia Militar, enquanto as ações investigativas para apuração de crime são de atribuição da Polícia Civil.

O chamado Ciclo Incompleto de Polícia tem gerado atritos entre as polícias estaduais, uma vez que ambas acabam por desenvolver formas de policiamento com invasão na área de atuação uma das outras. Assim a polícia militar mantém pelotões de levantamento de informações para depois efetuar o patrulhamento direcionado para as áreas investigadas para a produção de flagrantes, enquanto a polícia civil mantém equipes uniformizadas também com ações direcionadas a impedir a ocorrência de determinados crimes, como as equipes de combate ao roubo a bancos e os grupos especializados (GOE) para o enfrentamento com o crime organizado, onde o armamento utilizado geralmente é de uso restritivo das forças armadas com alto poder de fogo.

A Polícia Militar realiza a lavratura do TCO com visível eficácia, tendo em vista que os policiais militares estão acostumados a atender ocorrências diariamente, bem como a solucionar conflitos o que facilita iniciar o procedimento e acabá-lo, sendo que os envolvidos se sentem mais seguros e instruídos, sem haver a necessidade de deslocamento até a Delegacia de Polícia mais próxima.

Diante desse quadro de atrito, competitividade e falta de identidade das polícias estaduais surgiu à tese do Ciclo Completo de Polícia. No entanto, de maneira equivocada algumas correntes doutrinárias têm pregado a implantação do Ciclo Completo de Polícia com o direcionamento para aumento de atribuições da Polícia Militar, conforme a incidência penal. Nessa linha doutrinária, dependendo da incidência penal, a Polícia Militar atenderia e implementaria as providências até o final da ocorrência, inclusive as providências de natureza judiciária, portanto usurpando as funções da polícia civil, para a qual não tem preparo, sem se reportar a Autoridade Policial. Ora a divisão de atribuições já está prevista na Carta Magna, no entanto, o que temos visto é que na prática isso não funciona.

A desorganização do sistema policial do Estado Brasileiro é clara, enquanto o crime organizado se expande rapidamente, não só pela força do material bélico empregado, logística, ações cada vez mais ousadas, da corrupção diante de polícias mal pagas, mas também pela preparação, inclusive com custeio de curso superior, para a infiltração de agentes dessas organizações criminosas nos três Poderes da República. (Caires, 2014).

No próximo capítulo têm-se o Ciclo Completo de Polícia.

3 O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

No capítulo anterior foi visto que em nosso país existem duas meias polícias, uma que realiza o policiamento ostensivo e preventivo e outra que realiza a investigação policial e a formalização das prisões realizadas pela polícia ostensiva.

As Polícias Civil e Militar atuam de forma complementar, a primeira, judiciária, é responsável pela conciliação de conflitos, conhecimento e apuração de delitos, tendo como respaldo o Código de Processo Penal. Por sua vez, a Polícia Militar, administrativa, atua na repressão de delitos desenvolvendo funções de policiamento ostensivo, a fim de preservar a Ordem Pública.

Nas ocorrências policiais em que há situação de flagrância delituosa compete também à Polícia Militar conciliar os conflitos, bem como praticar os atos preliminares de detenção e proteção do local, deixando os demais procedimentos a cargo da Polícia Civil. Salienta-se, que ocorre aqui a interrupção do ciclo de ação policial.

É visível que o atual sistema de segurança pública brasileiro está esgotado, porém são poucos os que ignoram o fato de que a dualidade polícia ostensiva/polícia investigativa tornou-se foco crônico de ineficiência na atuação do Estado na provisão da segurança pública. A integração entre polícias militares e polícias civis é muito mais exceção do que regra. (SAPORI, 2016, p. 51).

3.1 CONCEITO

O termo ‘Ciclo Completo’ nos traz uma concepção plena, isto é, inteira, algo como o próprio nome já diz completo, que tem início, meio e fim.

Para Saporì (2016, p.51):

A expressão “ciclo completo de polícia” deve ser compreendida como a atribuição das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial. É o modelo prevalecente mundo afora.

O Ciclo Completo de Polícia ou Polícia de Ciclo Completo nada mais é do que uma mesma corporação ter atribuição para desenvolver atividades repressivas de polícia judiciária, preventivas de delitos e manutenção da ordem pública de polícia ostensiva. (LIMA, 2015).

Ante o exposto, fica claro que o Ciclo Completo de Polícia consiste na atuação plena de uma instituição policial que tem por competência funções repressivas, ostensivas e judiciária. (POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS, [2017?]).

Elencados os conceitos, passa-se agora a análise do sistema de funcionamento do Ciclo Completo de Polícia.

3.2 SISTEMÁTICA DE FUNCIONAMENTO

A definição aqui adotada do Ciclo Completo de Polícia consiste na atuação plena das instituições policiais – antes, durante e após o delito - isto é atuar na prevenção, na repressão e na investigação, encaminhando diretamente o fato com todos os relatos, perícias e conclusões da apuração do mesmo fato à Sistema Judicial, sem repasse à outra instituição para realização da referida tarefa. (TEZA, 2015, p. 41).

Para que se possa manter a coerência na atuação policial, o Ciclo Completo de Polícia poderá ser aplicado em uma das três formas: por competência penal, territorial ou por concorrência.

Na hipótese de adoção da divisão por competência penal, conforme se extrai da cartilha explicativa da PEC 423/2014, publicada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME, [2014?]):

[...] cada polícia ficaria responsável por parte dos vários tipos de crimes e contravenções existentes. Exemplo disso é a Polícia Federal, que atua em todo o território nacional, mas apenas em infrações penais que atingem a União ou que sejam interestaduais. Ou seja, ela não interfere nas atividades das polícias militares e civis atuantes no mesmo território.

Com relação à divisão por competência territorial, cada polícia exerceria suas funções, integralmente, em determinado território. Como exemplo disso, tem-se a Polícia de Portugal, subdividida em três forças policiais de ciclo completo: a Polícia de Segurança Pública (PSP), que atua nas cidades com mais de trinta mil habitantes; a Guarda Nacional Republicana (GNR), atuante nas zonas rurais, rodovias e cidades com população inferior a trinta mil habitantes e a Polícia Judiciária, atuante na hipótese de grande perturbação da Ordem Pública em áreas de fronteira. (TEZA, 2015).

Relativamente à aplicação do Ciclo Completo baseado na concorrência, tem-se como exemplo a Polícia Italiana, em que a Polícia de Estado (PDS) atua em concorrência com

o Corpo de Carabineiros (*Corpo de Carabinieri* – CC), sendo competente para conduzir à ocorrência a organização policial que chegar primeiramente ao local. (TEZA, 2015).

3.3 POLÍCIAS QUE OPERAM EM CICLO COMPLETO NO MUNDO

Dentre os modelos de polícias apresentados acima, extraem-se cinco para que sirvam como exemplo de Ciclo Completo. Elencam-se as polícias de países como França, Espanha, Portugal, Itália e Chile.

Primeiramente, é importante trazer à tona que existem dois tipos de modelos de polícia, que mais influenciaram e têm influenciado a polícia no ocidente e no Brasil: um primeiro, de *status* militar, que surgiu na França, conhecido como ‘modelo francês’; e um segundo, de *status* civil, que surgiu na Inglaterra, conhecido como ‘modelo inglês’ ou ‘anglo-saxão’. (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

O modelo policial de natureza militar convive com o de natureza civil em vários países, tais como na França, onde coexistem a Gendarmeria Nacional (militar) e a Polícia Nacional (civil); na Espanha, a Guarda Civil (militar) e o Corpo Nacional de Polícia (civil); em Portugal, a Guarda Nacional Republicana (militar), a Polícia de Segurança Pública (civil) e a Polícia Judiciária (civil); na Itália, os Carabineiros (militar), a Guarda de Finanças (militar) e a Polícia de Estado (civil), e no Chile, os Carabineiros (militar) e a Polícia Judiciária (civil). Nesses países também atuam, simultaneamente, polícias provinciais e municipais, cujos efetivos são consideravelmente menores do que os das nacionais. (HIPÓLITO; TASCA, 2012). Contudo, expõe-se abaixo, exclusivamente, acerca dos corpos de segurança de âmbito nacional dos referidos países, que equivalem às polícias dos Estados, no Brasil.

3.3.1 Polícia Francesa

Sobre o modelo de polícia adotado na França, sabe-se que existem duas forças policiais, a Gendarmeria Nacional e a Polícia Nacional. A Gendarmeria Nacional, de caráter militar, é considerada o quarto ramo das Forças Armadas Francesa e o Exército Interno da França. Essa polícia desempenha, de forma geral, as funções de segurança em grande parte do território francês, principalmente em áreas rurais e nas cidades menores. (CICLO COMPLETO, 2015).

Com relação à Polícia Nacional, sabe-se que, embora seja de caráter civil, é uniformizada e faz parte do Ministério do Interior. A essa polícia cabe o exercício das funções de segurança na parte essencialmente urbana do território francês, bem como algumas competências exclusivas, como a segurança interna, a cooperação internacional, o controle dos aeroportos e das fronteiras. (CICLO COMPLETO, 2015).

Tais instituições são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em todo o território francês, ressaltando-se o fato de que ambas atuam em Ciclo Completo e encaminham o infrator diretamente ao Juiz, não havendo Inquérito Policial. (TEZA, 2015).

3.3.2 Polícia Espanhola

Considerando o modelo de polícia adotado na Espanha, tem-se que, em nível nacional, subdivide-se em Guarda Civil e Corpo Nacional de Polícia. A Guarda Civil tem caráter militar, é uniformizada e conta com um segmento à paisana na investigação. Desenvolve suas funções, sob a dependência dos Ministérios da Defesa e do Interior, nas áreas rurais e no mar territorial. Ainda, suas competências específicas são relativas ao controle de armas e explosivos, bem como à segurança de tráfego em estradas intermunicipais, do ambiente, nos portos e aeroportos e nos transportes interurbanos de detidos. (CICLO COMPLETO, 2015).

Já o Corpo Nacional de Polícia, responsável pelo trabalho nas capitais provinciais e nas cidades e centros urbanos, é um órgão de natureza civil que tem competência relacionada à imigração, entrada e saída de estrangeiros do território nacional, ao controle do jogo, à investigação e repressão de crimes de drogas, ao controle de segurança privada, sendo também responsável pelo escritório da Interpol na Espanha. (CICLO COMPLETO, 2015).

Tais instituições são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública em todo o território espanhol, ressaltando-se o fato de que ambas atuam em Ciclo Completo e encaminham o infrator diretamente ao Juiz, não havendo a figura do Inquérito Policial. (TEZA, 2015).

3.3.3 Polícia Italiana

Relativamente à força policial italiana, em nível federal, tem-se uma subdivisão em três órgãos:

A Polícia de Estado (*Polizia di stato* – PDS), de estrutura civil, uniformizada, que conta com aproximadamente cem mil agentes. É subordinada ao Ministério do Interior, atua nas zonas urbanas de todo o território nacional e conta com um segmento à paisana na investigação. (TEZA, 2015).

O Corpo de Carabineiros (*Corpo de carabinieri* – CC), cuja estrutura é militar, possui cerca de cento e cinco mil agentes. É subordinado ao Ministério da Defesa e atua, principalmente, em áreas rurais e tem competência concorrente com a Polícia de Estado, podendo atuar em qualquer área. (TEZA, 2015).

O Corpo de Guarda de Finanças (*Corpo della guardia de finanza* – GDF), cuja estrutura também é militar, possui cerca de sessenta mil agentes. É subordinado ao Ministério de Finanças e possui competências de polícia aduaneira, tendo como missão específica o combate ao contrabando, ao tráfico de drogas e de divisa e à evasão fiscal. (TEZA, 2015).

Tais polícias são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública no território italiano, ressaltando-se o fato de que todas atuam em Ciclo Completo e encaminham o infrator diretamente ao Órgão Judiciário, não existindo Inquérito Policial. (TEZA, 2015).

3.3.4 Polícia Chilena

Com relação ao modelo policial adotado no Chile, a principal instituição é denominada Carabineiros do Chile (*Carabinero de Chile*), considerada como uma das mais eficazes forças policiais da América do Sul, cujo caráter é nacional. Os Carabineiros são militares, e a essa instituição policial cabe realizar, além de atividades típicas de polícia preventiva, toda a investigação, e ainda o controle das fronteiras do País. (TEZA, 2015)

Além dos Carabineiros, há também, no Chile, a Polícia de Investigações (*Policia de Investigaciones*), que é descaracterizada e atua especificamente na investigação. (TEZA, 2015).

Tais polícias são responsáveis pela Segurança Pública no território chileno, ressaltando-se o fato de que todas atuam em Ciclo Completo na persecução criminal. (TEZA, 2015).

3.3.5 Polícia Portuguesa

As forças policiais portuguesas subdividem-se em três: a Polícia de Segurança Pública (PSP), de caráter civil, uniformizada, que conta com aproximadamente vinte mil agentes e submete-se ao Ministério do Interior. Possui legitimidade para atuar na segurança de cidades com mais de trinta mil habitantes; a Guarda Nacional Republicana (GNR), de caráter militar, que conta com aproximadamente vinte e dois mil agentes. Submete-se ao Ministério da Defesa, atuam principalmente nas zonas rurais, rodovias e cidades com população inferior a trinta mil habitantes; e a Polícia Judiciária (PJ), de estrutura civil, não uniformizada, que possui aproximadamente dois mil agentes. Submete-se ao Ministério da Justiça e atua em situações de grave perturbação da Ordem Pública em fronteiras. (TEZA, 2015).

Todas essas são responsáveis pelo exercício da Segurança Pública no território português, ressaltando-se o fato de que atuam em Ciclo Completo e encaminham o infrator diretamente ao Órgão Judiciário. (TEZA, 2015).

3.3.6 Outros países

Grande parte dos países do mundo ocidental possui, em sua estrutura de segurança pública, um modelo policial herdado do exemplo francês ou do inglês. Alguns, por tradição ou por manutenção da estrutura herdada, mantêm o título de ‘*gendarmerie*’, como no original francês até hoje se emprega. (BATISTA, 2012, p. 20).

Destaca ainda Batista (2012, p. 20);

Os diversos corpos nacionais do tipo ‘*gendarmerie*’ ou ‘*gendarmaria*’ incluem, normalmente, o termo na sua designação oficial. No entanto, ocasionalmente isso não acontece, como são os casos dos Carabineiros italianos e chilenos, da Guarda Nacional Republicana portuguesa ou das Polícias Militares estaduais brasileiras. Por outro lado, alguns corpos policiais mantêm na sua designação oficial o título ‘*gendarmaria*’ meramente por razões de tradição, uma vez que já não têm o caráter militar original que os levava a serem classificados como instituições do tipo ‘*gendarmaria*’. É o caso da Real Polícia Montada do Canadá, cuja designação oficial em francês é ‘*Gendamerie Royale du Canada*’ (Gendarmaria Real do Canadá), que perdeu o seu caráter original de força militar na década de 1960.

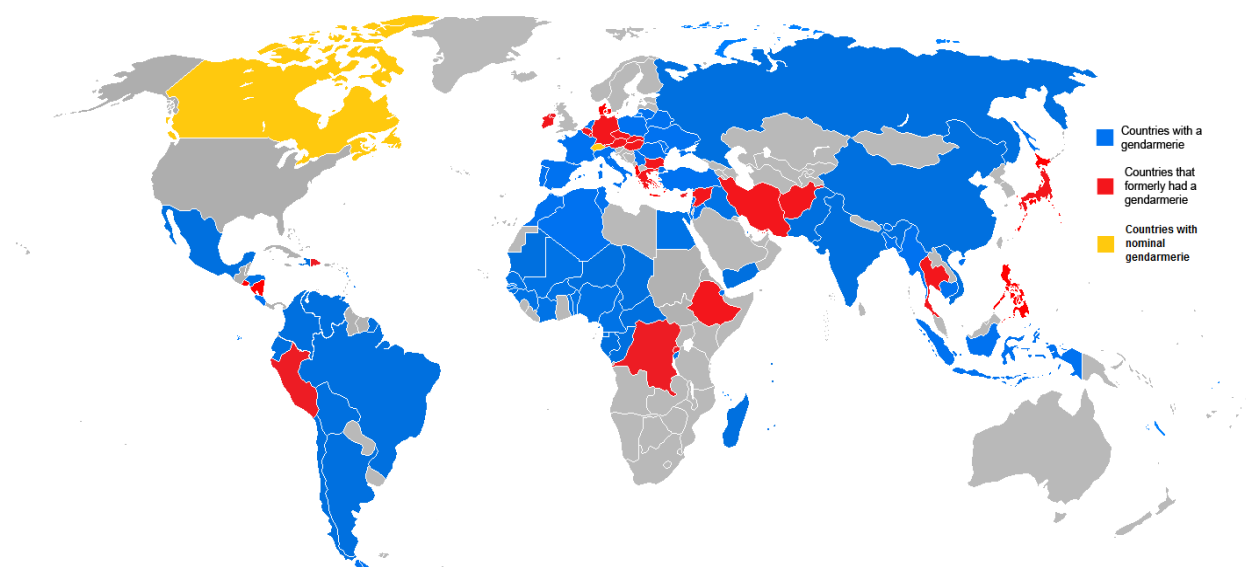
Do mesmo modo que as polícias civis, as ‘*gendarmarias*’ desempenham funções policiais no âmbito da população civil, incluindo as tarefas de manutenção da ordem pública, de combate ao terrorismo e de fiscalização do trânsito rodoviário. Nos países onde existem tanto *gendarmarias* como polícias civis, as responsabilidades policiais de ambas as

corporações são frequentemente repartidas com base em critérios territoriais ou funcionais (BATISTA, 2012, p. 20).

A natureza militar de uma *gendarmaria* implica que ela também disponha de uma capacidade para a realização de operações de combate, o que não acontece com uma polícia civil. No âmbito desta capacidade, para além do treino militar do seu pessoal, uma *gendarmaria* pode estar dotada de equipamento específico de combate, como é o caso de blindados e de armas de guerra. (BATISTA, 2012).

Atualmente, no mundo, existem gendarmarias em diversos países (todas executando o Ciclo Completo de Polícia), dentre os quais:

Figura 2 – Mapa das Gendarmarias no mundo



Fonte: BATISTA, 2012, p. 22 (adaptado pela autora).

- Países que dispõem de uma gendarmaria ou polícia militar
- Países que dispuseram de uma gendarmaria no passado
- Países que dispõem de uma gendarmaria apenas nominalmente (órgãos não-militares)

A Associação das Forças de Segurança de Natureza Militar da Europa e do Mediterrâneo (**FIEP**), (de "França, Itália, Espanha e Portugal", países de origem dos quatro primeiros membros) é a associação internacional que reúne as Gendarmarias dos países da Europa e do Mediterrâneo. (Grifou-se). Fundada em 1994, a FIEP agrupa a Gendarmerie Nationale (Guarda Nacional) francesa, a Arma dei Carabinieri italiana, a Guardia Civil espanhola, a Guarda Nacional Republicana portuguesa, a Jandarma Genel Komutanlığı turca, a Koninklijke Marechaussee holandesa, a Gendarmerie Royale marroquina e a Jandarmeria

România romena, existindo, ainda, a Gendarmería Nacional Argentina e os Carabineros de Chile como membros associados. Tem como fim o de promover a cooperação e as especificidades dos seus membros, bem como a troca de experiências do exercício das atividades policiais com suas estruturas militares. Todos os membros da FIEP executam o Ciclo Completo de Polícia. (BATISTA, 2012).

No próximo capítulo apresentam-se os Aspectos Jurídicos, Benefícios e Desafios da Implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil.

4 ASPECTOS JURÍDICOS, BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL

Antes de se discorrer, propriamente, acerca dos aspectos jurídicos, benefícios e desafios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, é oportuno trazer à tona os motivos que levam a este debate.

O atual sistema de segurança pública brasileiro está esgotado e esta constatação é cada vez mais ampla. Essa realidade ainda não é vista pela população em geral, mas são poucos os que ignoram que a dicotomia entre as funções das polícias resulta na ineficiência do Estado no que diz respeito à segurança pública.

O Estado tem se esforçado no intuito de realizar a integração das polícias civis e militares, o que é muito propício e deve continuar acontecendo, porém, é chegado o momento no Brasil de discutir seriamente sobre a implantação do Ciclo Completo de Polícia, o que é uma tarefa árdua, exige conhecimento técnico e, principalmente, a disposição de encontrar soluções sem um viés corporativista.

Assim é que, neste capítulo, a começar pelos aspectos jurídicos, discorre-se sobre a implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, levando em conta o contexto que o caracteriza na prática, bem como os seus benefícios atrelados a abordagem de algumas alternativas possíveis de arranjo institucional que o viabilize. Ainda, considerando os desafios a serem identificados a seguir, se entende que tal mudança no sistema atual de segurança pública é esperada e possível.

4.1 ASPECTOS JURÍDICOS

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 98, inciso I, previu a possibilidade de criação de Juizados Especiais competentes para a conciliação, julgamento e execução de infrações penais de menor potencial ofensivo, tal como dispõe:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

Partindo-se daí, pode-se dizer que o Ciclo Completo de Polícia no Brasil teve seu momento inicial no ano de 1995, quando foi promulgada a Lei n. 9.099/95, dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, conforme estava previsto na Carta Magna (BRASIL, 1988).

Com a promulgação da Lei supracitada, tornou-se possível a substituição do Inquérito Policial pelo Termo Circunstanciado, nos crimes de menor potencial ofensivo. Assim é que, consoante o disposto no *caput* do art. 69 (BRASIL, 1995), tem-se:

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Além disso, a referida Lei, ao trazer inovações no objetivo de proporcionar maior operabilidade e celeridade no processamento de delitos de menor potencial ofensivo, em seu artigo 69, permitiu uma interpretação do conceito de autoridade policial para além da figura do Delegado de Polícia. (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

A partir do artigo citado, ao mesmo tempo em que ganhou força a ideia de atuação da Polícia Militar na lavratura do Termo Circunstanciado, nos moldes do Ciclo Completo, discussões jurídicas relacionadas ao emprego da expressão “autoridade policial” na redação do referido artigo vieram à tona. (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

No teor dessas discussões, doutrinadores passaram a entender que os policiais militares também poderiam lavrar o Termo Circunstanciado de uma infração de menor potencial ofensivo, fazendo o encaminhamento das partes envolvidas diretamente ao Poder Judiciário, sem a necessidade de condução a Delegacias de Polícia Civil. (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Por outro lado, entra o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), mais especificamente o artigo 4º, que, apesar de estar tratando sobre o exercício da polícia judiciária, prescreve que outras polícias, além da que exerce a polícia judiciária, podem regular-se pelas normas de Direito Processual Penal (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

Assim, reza o artigo 4º do Código de Processo Penal:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função. (Grifou-se).

Lazzarini (1999, p. 273), considerando o referido artigo, deixa claro que há ali uma norma processual em branco, isto é, uma norma que carece de complementação. Em suas palavras:

[...] o legislador processual deixou para o administrativo a incumbência de definir a respeito dessas autoridades, sem perder de conta a autoridade policial do policial-militar decorrente da norma constitucional que o tem, como integrante das Polícias Militares, como mantenedor da ordem pública (lembre-se que, no tocante a atividade policial, todas autoridades são autoridades administrativas ou, pelo menos, agem administrativamente embora sejam de outros Poderes que não o Executivo).

Ainda sobre o mesmo dispositivo, Lazzarini (1999, p. 273) salienta:

Note-se que o legislador processual, ao escrever autoridade policial, não distinguiu, quando poderia tê-lo feito, entre autoridade de Polícia Civil e autoridade de Polícia Militar, ou seja, simplesmente, autoridade policial civil e autoridade policial militar, que possam exercer atividade de polícia judiciária. Assim, onde a lei não distingue, não pode o intérprete fazer distinções (*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, diziam os romanos na sua sabedoria). (Grifo no original).

Trazendo-se este último pensamento de Lazzarini para o contexto da Lei n. 9.099/95, pode-se inferir que, se na redação do artigo 4º, do Código de Processo Penal, trata-se o termo autoridade policial de forma genérica, englobando-se tanto a figura do policial militar quanto do civil, deve-se considerar também assim a referida expressão contida no artigo 69 dessa Lei.

Tal expressão relaciona-se ao agente administrativo que exerce a atividade policial, a quem cabe o poder de se impor a outrem nos termos da lei, conforme o consenso daqueles mesmos sobre os quais a sua autoridade é exercida, consenso esse que se resume nos poderes que lhe são atribuídos pela mesma lei, emanada do Estado em nome de seus concidadãos. (LAZZARINI, 1999).

Ademais, em decisão proferida no Provimento n. 04/99 (SANTA CATARINA, 1999), mais precisamente em seu artigo 1º, a Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Santa Catarina reforçou a ideia de quem é autoridade policial:

CONSIDERANDO que "A expressão 'autoridade policial', prevista no art. 69 da Lei nº 9.099/95 abrange qualquer autoridade pública que tome conhecimento da infração penal no exercício do poder de polícia" (1ª Conclusão D. J. E. Nº 10.137, de 21 de janeiro de 1999. da Confederação Nacional do Ministério Público, Júlio Fabrini Mirabete, "Juizados Especiais Criminais, 2ª ed., Editora Saraiva, pág. 60) (Grifo do autor);

[...]

RESOLVE:

Art. 1º - Esclarecer que autoridade, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/95, é o agente do Poder Público com possibilidade de interferir na vida da pessoa natural,

enquanto o qualificativo policial é utilizado para designar o servidor encarregado do policiamento preventivo ou repressivo.

O Superior Tribunal de Justiça também entendeu ser o policial militar autoridade policial para os fins da Lei n. 9.099/95, por meio de decisão proferida no HC 7.199 PR 1998/0019625-0 (BRASIL, 1998), relatado pelo Ministro Vicente Leal, julgado em 1º de julho de 1998, cuja ementa é abaixo transcrita:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. LEI N. 9099/95. JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL. TERMO CIRCUNSTANCIADO E NOTIFICAÇÃO PARA AUDIÊNCIA. ATUAÇÃO DE POLICIAL MILITAR. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. INEXISTÊNCIA. - Nos casos de prática de infração penal de menor potencial ofensivo, a providência prevista no art. 69, da Lei n. 9099/95, é **da competência da autoridade policial, não consubstanciando, todavia, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da Polícia Militar**, em face da deficiência dos quadros da Polícia Civil. - "Habeas corpus" denegado. (Grifou-se).

De igual forma, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2862-9 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010), decidiu, por unanimidade de votos, não ser exclusividade da Polícia Civil a lavratura do Termo Circunstanciado, conforme se vê:

[...] não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do artigo 144 -, **atos típicos do exercício da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência [...]**. (Grifou-se).

Superadas tais discussões, é importante frisar que o Estado de Santa Catarina foi o primeiro a ter sua Polícia Militar lavrando o Termo Circunstanciado, no ano de 1999, iniciativa que por anos ficou limitada à atuação da Polícia Militar Ambiental, nos crimes de menor potencial ofensivo e contravenções penais ligadas ao meio ambiente. (HIPÓLITO; TASCA, 2012).

A Polícia Militar de Santa Catarina iniciou a lavratura do Termo Circunstanciado, em todo o Estado, por meio da Nota de Instrução n. 05, de 26 de junho de 2007, que foi consolidada pelo Decreto n. 660/07 (SANTA CATARINA, 2007), do qual se extrai a redação dada ao seu artigo 1º, que segue abaixo transcrito:

Art. 1º O Termo Circunstanciado deverá ser lavrado na delegacia de polícia, caso o cidadão a esta recorra, ou **no próprio local da ocorrência pelo policial militar** ou policial civil que a atender, devendo ser encaminhado ao Juizado Especial, nos termos do art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. (Grifou-se).

Nesse contexto, entende-se que, neste Estado, a lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar não somente surge como um instrumento capaz de dar respostas mais efetivas a problemas recorrentes vivenciados em sociedade (HIPÓLITO; TASCA, 2012), como também se traduz em Ciclo Completo de Polícia dentro dos parâmetros de aplicação por competência penal, haja vista que este Ciclo especifica-se nas atuações relativas a crimes de menor potencial ofensivo, conforme a Lei n. 9.099/95.

Relatadas questões inerentes ao TCO, passa-se à análise que compreende os benefícios e desafios relacionados à implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil.

4.2 BENEFÍCIOS

Pelos debates ocorridos nacionalmente a respeito do tema sobre Ciclo Completo de Polícia a tendência é de que haverá modificação constitucional do atual sistema de persecução criminal.

Inúmeras são as discussões e justificativas. Algumas adequadas, outras nem tanto. A maioria quer enfrentar o problema de maneira concreta, outros, no entanto, somente giram em torno de fórmulas irreais sem quaisquer condições concretas de serem colocadas em prática, tendo em vista que o tema é complexo e está entre as maiores demandas da sociedade atualmente. (TEZA, 2015).

Teza, 2015, p. 1, destaca ainda:

Geralmente vemos discussões acerca do modelo de polícias ou então de unificação delas, dentre outras que na realidade são “panos de fundo” sem levar em contas aquilo que realmente impacta o cidadão, ou seja, ele (o cidadão) quer ver suas demandas atendidas com celeridade, com economia de meios, desburocratizando a solução da referida demanda, quando se trata de sua segurança como membro da sociedade.

Neste sentido, a respeito da expansão da adoção do Ciclo Completo de Polícia, se verifica que o atual modelo de Segurança Pública prejudica a investigação criminal e impõe ao cidadão que socorre dos serviços policiais uma revitimização, em razão das limitações e formalismos que cercam o atendimento policial, burocratizando esse atendimento ao cidadão. (TEZA, 2015).

Embora seja prematuro concluir a extensão ou até quais os pontos em que haverá a alteração. É necessário salientar também que tais mudanças dependem exclusivamente do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados). Percebem-se com muita

clareza, através da conclusão das audiências públicas ocorridas em todo o país e demais debates que o Ciclo Completo é ponto central de mudança para adoção de uma nova postura e procedimentos das instituições policiais em favor da sociedade.

Foi manifestada na 1º CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública, uma indicação dos reflexos do cenário precário no atendimento policial ao cidadão brasileiro, sendo que ao elegerem trabalhadores e gestores da Segurança Pública juntamente com a sociedade civil para debaterem a respeito do atual modelo adotado no país, foi elegida como umas das diretrizes mais votadas a adoção do Ciclo Completo de Polícia. (TEZA, 2015).

De acordo com Teza, (2015, p. 1):

Parece-nos que o modelo de “meias polícias” se esgotou há muito tempo, e a 1ª CONSEG se manifestou nesse sentido, e, dentre outros, o Congresso Nacional é o melhor palco para que essa importante questão seja enfrentada em seus aspectos mais fundamentais orientados para o modelo que melhor atende ao cidadão brasileiro, aprovando propostas legislativas (muitas já em tramitação) que deem agilidade ao atendimento policial refutando propostas que procuram acentuar o modelo centralizado, anacrônico e burocratizado reinante no Brasil, as quais seguem na contramão das reais necessidades da sociedade brasileira em se tratando da sua segurança.

A extensão do **Ciclo Completo de Polícia** (grifou-se) na persecução criminal, segundo evidenciado nos debates nacionais, enseja inúmeros benefícios aos cidadãos na maioria dos casos, dentre eles: o atendimento ao cidadão no local da infração, não havendo a necessidade deste deslocar-se até uma delegacia ou outra repartição pública, muitas vezes situada em outra cidade e a celeridade no desfecho dos atendimentos policiais. (TEZA, 2015).

Para Candido, (2016, p. 1):

Diante do modelo policial proposto, adviriam diversos benefícios, dentre eles o do atendimento mais eficiente e célere por parte das agências policiais, revelando-se como um verdadeiro “poupatempo” da segurança pública para o cidadão, que é o destinatário final dos serviços públicos, estes carecedores de melhoria contínua.

Assim, o cidadão deseja quando necessita da polícia, encontrar um policial que lhe atenda universalmente, isto é, que encaminhe sua demanda, sem a necessidade de reencaminhá-lo a outro órgão policial para que prossiga um atendimento que o primeiro iniciou. (TEZA, 2015).

Mesmo naqueles países que possuem uma polícia de natureza militar e outra civil, como França, Itália, Holanda, Espanha, Portugal e Argentina, ou mesmo os Estados Unidos da América com suas mais de 18 mil agências policiais, é adotado a regra do restante do mundo, qual seja, a atuação policial nos crimes é a de que se todos os elementos para sua

caracterização já se reúnem no local do fato, especialmente materialidade e autoria, principalmente naqueles mais simples, o próprio policial uniformizado toma as providências no local para encaminhamento ao Poder Judiciário. (TEZA, 2015).

Tal medida ocorre parcialmente nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e em outras cidades pelo Brasil em iniciativas isoladas, mas que têm surtido muitos efeitos positivos nos delitos de menor potencial ofensivo por meio da elaboração do Termo Circunstanciado no local os fatos, não havendo o rompimento do atendimento policial, pois a polícia uniformizada de rua inicia e encerra o atendimento policial e encaminha-o direto para o Poder Judiciário.

Diante do exposto, identifica-se aqui outro benefício que seria a redução da sensação de impunidade, sendo que no local dos fatos as partes envolvidas terão conhecimento dos desdobramentos e implicações decorrentes dos fatos, inclusive será feito o agendamento de audiência judicial nos casos de infração penal de menor potencial ofensivo. (TEZA, 2015).

E ainda, a redução do tempo de envolvimento dos policiais nas ocorrências, possibilitando a ampliação de ações de caráter preventivo e não somente de resposta a solicitações, bem como a manutenção do aparato policial em sua área de atuação; e, a economia e racionalização de meios logísticos. (TEZA, 2015).

Dessa forma, com a implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil por meio da modificação do sistema legal, isto é, a Constituição Federal e demais legislações, é encaminhar concretamente a solução dos problemas de Segurança Pública no território brasileiro, modernizando o sistema e objetivando o alcance da qualidade de vida para sociedade.

4.3 DESAFIOS

Algumas dúvidas são frequentes acerca da implantação do Ciclo Completo de Polícia, sendo que boa parcela da população ainda desconhece o assunto, assim, primeiramente, vamos procurar elencar as dúvidas mais recorrentes sobre o tema a fim de que a sociedade fique a par dos principais pontos desta importante e necessária mudança. (WILLIAN, 2015).

Muitas pessoas desconhecem o termo Ciclo Completo de Polícia, até porque este tema, normalmente, não é discutido mesmo nos debates acadêmicos no nível nacional, porém,

fora das fronteiras brasileiras é fato comum entre os principais países do mundo ocidental que já adotam este Ciclo de Polícia. (BATISTA, 2012).

Como já explicado anteriormente no tópico conceitual, o Ciclo Completo de Polícia consiste na atuação plena das instituições policiais, isto é, atuar na prevenção, repressão e investigação. Os únicos países que ainda adotam o Ciclo Incompleto de Polícia são: Brasil, República do Cabo Verde e República Guiné-Bissau, o restante do mundo adotam o Ciclo Completo para as suas polícias. (WILLIAN, 2015).

Outra pergunta frequente consiste em saber se as polícias estão preparadas para a implantação deste Ciclo Completo, o que é notório, tendo em vista os dados das Secretarias de Segurança Pública, sendo que as ocorrências de menor potencial ofensivo correspondem mais de 80% das ocorrências policiais e na maioria dos Estados do Brasil a Polícia Rodoviária Federal – PRF já lavra o Terno Circunstanciado de Ocorrência (TCO) liberando as partes no local, sendo que fica acordado o comparecimento em juízo para prestar esclarecimento de acordo com a Lei n. 9.099/95 e a Polícia Militar (PM) já faz os quatro Estados, Rio Grande do Sul Santa Catarina, Paraná e Alagoas e outros quatro já estão na iminência Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. (WILLIAN, 2015).

Ressalta-se, que a PM já lavra o Inquérito Policial Militar - IPM, assim, fica evidente que detêm as mesmas atribuições e competências que os Delegados de Polícia quando da lavratura de Inquérito Policial. (WILLIAN, 2015).

Outro ponto muito debatido é se as Polícias deixarão de exercer atividade ostensiva ou preventiva, o que de forma alguma ocorrerá, sendo que com a implantação do Ciclo Completo de Polícia, todo e qualquer policial envolvido após os procedimentos adequados serão liberados das ocorrências com maior rapidez e eficiência, assim podem retornar a atividade de policiamento e guarnecer os postos de serviço da região em que se encontram. (WILLIAN, 2015).

No tocante ao registro de ocorrência surgem dúvidas, tendo em vista que seria lavrado em ambiente militar, dentro dos quartéis, o que já é costumeiro em algumas regiões de as pessoas procurarem este ambiente para solucionar conflitos, todavia, são direcionadas à procurarem a Polícia Civil mais próxima, assim, é evidente que esta dicotomia dificulta a solução de conflitos. (WILLIAN, 2015).

Acerca disto, preceitua ainda o Tenente PM Willian (2015): em seu artigo para o site 10 perguntas sobre O Ciclo Completo de Polícia:

Ademais, quem tem experiência de vivência policial, sabe que muitas vezes os cidadãos já vão aos quartéis em busca de ajuda, e com a filosofia de polícia comunitária, o convívio dos cidadãos com o ambiente policial militar é frequente e

harmonioso, uma relação de parceria, em que ambos se ajudam por uma sociedade melhor, e quanto ao infrator, o tempo de permanência seria somente o necessário a lavratura do flagrante devendo ser encaminhado ao estabelecimento penal correspondente.

Quanto aos números de demandas em que o Judiciário e o Ministério Público teriam que suprir, é evidente que os órgãos conseguiriam dar conta de todas as demandas, e vale acrescentar que há alternativas para esta temática. Se fossemos analisar pura e simplesmente o número de processos e a população carcerária, poderíamos então extinguir as polícias, uma vez que não há vaga para mais ninguém nos estabelecimentos penais, e viveríamos então em um verdadeiro estado de caos social. O sistema de segurança pública como um todo tem que melhorar, mas o atraso em um de seus aspectos, por exemplo: presídios não podem obstaculizar outras melhorias necessárias, como a reforma das competências das polícias. (WILLIAN, 2015).

Secundariamente, o modelo de Ciclo Completo viabiliza, com a devida aprovação legislativa, a possibilidade de competência formal para conciliação por parte dos policiais na ponta da linha, que na prática já são os maiores conciliadores, e o fariam formalmente, com respaldo técnico e jurídico, acordos estes que seriam fiscalizados pelo Ministério Público e homologados pelo Judiciário, auxiliando na redução do número de processos no Poder Judiciário e desafogando o sistema como um todo. . (WILLIAN, 2015).

O desafio atual é investir com eficiência e qualidade na área da segurança pública. O montante gasto é muito significativo e já alcança 1,36% do PIB brasileiro, o que representa quase 10% da arrecadação total de impostos do País. Essa soma supera o percentual do PIB investido pela França, com a diferença de que as taxas de criminalidade brasileiras são muito maiores (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2011, p.11).

Passo importante a ser dado é a produção de dados confiáveis e padronizados de estatísticas policiais nos diversos Estados da Federação que demonstrem, por exemplo, a real distribuição e utilização do efetivo policial, o número de policiais por habitante, em conjunto com os gastos realizados e as estatísticas criminais, como importante ferramenta de monitoramento e análise da situação da segurança pública no País. Grande entrave para a realização de tal objetivo é a existência de 57 instituições policiais: as 54 polícias das Unidades Federadas, Polícia Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Rodoviária Federal. E não estamos contando as Guardas Municipais, cada qual com critério diverso de classificação e produção de estatísticas criminais. (BATTIBUGLI; SOUZA, 2014).

O Ministério da Justiça tenta, desde 1995, padronizar tais dados, mas, mesmo com avanços na construção de um sistema nacional, enfrenta grandes obstáculos para

compatibilizar e equalizar as categorias utilizadas, para que se possa ter visão apurada do sistema público de segurança (JANNUZZI, 2011).

O Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) foi criado em 2012 com o propósito de dar solução para este problema. Certamente, a efetiva implantação e colheita de resultados na área da segurança pública será a médio e longo prazos, desde que não haja descontinuidade nas diretrizes da agenda dos governos federal, estadual e municipal, e da previsão orçamentária para o setor. (BATTIBUGLI, 2012, p.57).

O Pronasci passou por graves percalços ao investir efetivamente apenas 50,5% do total programado para 2011, devido ao ajuste fiscal do governo federal. Esse ajuste contrariou a meta do próprio governo federal de ampliar os investimentos na área e aumentar a parceria com estados e municípios no enfrentamento da violência, o que revela fragilidades na execução da agenda de segurança do governo (BATTIBUGLI, 2012, p.57).

A título de exemplo para a reforma das polícias temos a experiência do Estado do Rio de Janeiro, que desde o ano de 1995, procura aproximar a Polícia Militar das comunidades carentes por meio de modelos alternativos de atuação policial, conhecidas costumeiramente como favelas. A proposta inicial teve por base o modelo norte-americano de polícia comunitária implantando-se Postos de Policiamento Comunitário (PPCs), os quais propiciaram aos policiais o conhecimento de comunidades aonde os serviços públicos em geral dificilmente chegam. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

Além de ter que lidar com a questão do tráfico de drogas, muito comum nesses contextos, os policiais também teve que desempenhar um papel assistencial para o qual não estavam preparados. A iniciativa não teve continuidade, e no ano 2000 retomou-se a tentativa de policiar as favelas através dos Grupos de Policiamento em Áreas Especiais. Mais uma vez foram destinadas verbas para construção de postos de policiamento, treinaram-se policiais em mediação de conflitos e policiamento comunitário, mas essa proposta não vingou. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

Os grupamentos de policiamento não foram construídos nos moldes apropriados, alguns funcionavam de maneira improvisada em barracões de obra abandonados e não houve adesão por parte dos policiais a essa proposta de policiamento. Na verdade, devido ao “ethos guerreiro” tão evidente na polícia militar, muitos policiais enxergam, ainda hoje, o policiamento comunitário como uma modalidade de policiamento inferior, não combativa, onde atuam como “babás de favelados”. Finalmente, em 2008 foram criadas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

De fato, elas trouxeram algumas novidades em relação às propostas anteriores. A primeira delas é que a chegada da UPP foi precedida por operações militares de combate ao tráfico amplamente noticiado pelas emissoras de TV. A outra novidade é que as UPPs viriam acompanhadas de outros serviços do Estado que não apenas a força policial. Dessa forma, foram lançados editais convocando especialistas em diversas áreas para atuar na assistência social, educacional, esportiva, urbanizadora e de saúde nesses locais. Porém, essas mudanças não se concretizaram. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

Na maioria dos casos esse apoio até hoje não chegou, e são os policiais que vão dia a dia criando mecanismos para atender as necessidades da população. E essa relação nem sempre é harmoniosa, pelo contrário, em alguns casos ela é marcada pelo conflito entre polícia e moradores e pelo arbítrio dos policiais. O caso Amarildo tornou-se exemplar dos abusos cometidos por policiais nesses locais. Por outro lado, os dados criminais divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), indicam que houve queda de crimes graves como homicídios nos locais que hoje possuem UPPs. Resta esperar os resultados dos estudos que estão em andamento na tentativa de verificar quais os impactos negativos e positivos desse modelo de policiamento que está em vigor no Rio de Janeiro, tentando identificar se de fato a proposta trouxe novidades ou apenas reproduziu as tentativas anteriores de policiamento comunitário com uma nova roupagem. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

As tentativas de mudança na atuação policial no Rio de Janeiro, também se debruçaram sobre a polícia civil. O Programa Delegacia Legal (PDL) foi implantado em 1999, através da criação de um grupo executivo composto por policiais e especialistas, com o propósito de qualificar o atendimento ao cidadão. Para isso modificou-se tanto a estrutura funcional quanto a estrutura física das delegacias. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

Até esse período era comum às delegacias terem carceragens, onde pessoas detidas ficavam muitas vezes por longos períodos, de forma irregular, aguardando sua transferência para uma casa de custódia. Esse procedimento é ilegal, daí o trocadilho com o nome das delegacias, que nesse modelo passaram a se chamar delegacias legais, pois estavam de fato agindo de forma legal, já que agora os detidos permaneciam no máximo 24 horas na delegacia. Como parte da reforma, foram construídas novas delegacias, e outras passaram por reformas, tornando-se assim ambientes mais acessíveis, oferecendo banheiros, bebedouros e telefones públicos. Também foram contratados universitários das áreas de psicologia, serviço social e outros cursos, que ficaram responsáveis por fazer o atendimento inicial dos usuários das delegacias. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

O ambiente passou a contar com serviços terceirizados de limpeza e de informática, liberando o tempo dos policiais para as atividades de investigação. Além disso, o grupo executivo criou ferramentas de controle, com o intuito de se certificar de que os policiais estavam de plantão na delegacia e não haviam abandonado seu posto para exercer outras atividades, como era comum acontecer. Todavia, alguns problemas permaneceram. O primeiro deles se refere a certos aspectos relacionados à cultura policial que não foram afetados pelas mudanças. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

É prática comum na polícia civil que os policiais selecionem que crimes devem ou não ser registrados. Situações envolvendo brigas de vizinho, conflitos domésticos, e outros delitos que são considerados ‘menores’, nem sempre são registrados. Especificamente no caso de delitos previstos pela Lei de Drogas (Lei n. 11.343/2006), jovens apreendidos portando drogas podem ser tratados de forma diferenciada. Os que possuem nível de instrução e status social mais elevado tendem a ser tratados como usuários e os de classe mais baixa tendem a ser enquadrados como traficantes. Estas práticas não foram alteradas pelos procedimentos adotados nas delegacias legais (NASCIMENTO, 2008).

No entanto, um olhar mais cuidadoso sobre essas mudanças aponta que vários aspectos do modelo convencional de delegacias não foram modificados e que não houve um incremento na resolução de crimes. Utilizamos as polícias do Rio de Janeiro como caso para ilustrar situações que se repetem em todo o Brasil, conforme tem demonstrado diversos pesquisadores que se debruçam sobre o tema desde a década de 80 do século passado. (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016)

4.3.1 Sentimento de insegurança no Brasil

Ante o exposto, qual seria o resultado de uma consulta à população brasileira quanto ao sentimento de segurança? Para sanar essa questão, o Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República saiu a campo. As atividades de pesquisa do IPEA fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Assim, foi criado o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), sendo realizados levantamentos periódicos sobre a percepção da sociedade a respeito de determinados temas. (BATISTA, 2012).

No primeiro semestre de 2012 foi publicado o resultado do levantamento baseado na aplicação de 3.799 questionários em todo o Brasil. Dos diversos questionamentos

realizados, destacamos os seguintes, para um melhor entendimento da finalidade deste trabalho: quando se trata do medo de assassinato, a região Sul é onde a população se considera mais tranquila. Enquanto 39,1% dos respondentes afirmam ter muito medo de serem assassinadas, esta porcentagem sobe para 72,9% no Nordeste. O contraste entre as duas regiões permanece nas diversas questões apresentadas. (BATISTA, 2012).

As porcentagens equivalentes para as organizações estaduais são 38,6% para Polícia Civil e 37,5% para Polícia Militar, com um real “empate técnico” nos indicadores entre essas duas polícias. As duas “meias-polícias” estaduais passam pelos mesmos problemas no Brasil, sendo alvo das mesmas percepções por parte da população. Já as Polícias Federais contam com um maior grau de confiança por parte da população: 50,9% dos entrevistados confiam ou confiam muito na Polícia Federal e 49,5% confiam ou confiam muito na Polícia Rodoviária Federal. (BATISTA, 2012).

Ressalta-se, que em outubro de 2016, o Projeto de Extensão Focus da Universidade Regional de Blumenau – FURB realizou uma pesquisa sobre a percepção de segurança da população catarinense. Foram feitas algumas entrevistas por meio de telefones nas 20 (vinte) maiores cidades do Estado, sendo que os resultados apontados foram que 57,1% dos catarinenses se sentem inseguros no Estado. (SILVA, 2016).

Dos 1.097 catarinenses ouvidos, 62,4% adaptaram suas rotinas diante da percepção de insegurança. Neste dado, é visível que, quanto maior a faixa de renda, mais há medo. Dos entrevistados com renda familiar menor do que R\$ 3,5 mil, 59,2% disseram que o medo influencia no seu dia a dia. (SILVA, 2016).

Esse número sobe para 67,3% entre quem tem salário somado maior que R\$ 8,8 mil. Os 685 catarinenses que afirmaram ter mudado seus comportamentos apontaram 1,1 mil tipos de reação. A maior delas, que representa 51,5%, foi a de evitar andar nas ruas à noite ou em outros horários impróprios, seguido por reforço na segurança da casa, com 43,4%, e evitar andar em determinados lugares, 42,3%. (SILVA, 2016)

Os resultados acima se reproduzem na sensação de insegurança da população catarinense. A maioria, 57,1%, se diz muito insegura ou insegura em sua cidade. Esse índice cai para quando a pergunta é sobre como ela se sente no seu bairro, em 48,4% escolheram pelas duas opções. (SILVA, 2016).

4.3.2 O processo policial brasileiro

Em praticamente todos os países modernos, a persecução penal é precedida de uma fase preliminar ou preparatória, destinada a apurar se houve crime e a identificar o seu autor. A atribuição de conduzir essa fase preliminar pode ser exclusivamente da Polícia (sistema inglês, na tradição da *Common Law*) ou do Ministério Público, que dispõe para isso da Polícia Judiciária (sistema continental, na tradição da *Civil Law*). No sistema continental, essa fase preliminar pode também ser complementada pelo instituto do **Juizado de Instrução**, que dispõe da Polícia Judiciária para aprofundar as investigações. (BATISTA, 2012 p. 42), grifo do autor).

No Brasil, e apenas no Brasil, encontra-se uma solução não somente mista, mas ambivalente na persecução criminal: cabe à Polícia a investigação preliminar como também o aprofundamento das investigações e um relatório juridicamente orientado do resultado dessas investigações. Esse relatório, chamado “inquérito policial”, não deve ser confundido com a mera investigação policial, pois inclui depoimentos transcritos em cartório, além das necessárias peças periciais. É, assim, a “forma jurídica” que a investigação policial deve adquirir para chegar às demais instâncias judiciais. É, portanto, uma forma de “instrução criminal”. (BATISTA, 2012)

A responsabilidade pelo inquérito policial cabe a uma autoridade policial, que recebe essa delegação do chefe de polícia. Para possuírem a prerrogativa de “delegados” do chefe de polícia, e, portanto, de autoridade policial que têm o dever de ‘relatar’ o inquérito policial e ‘indiciar’ suspeitos da autoria de um crime, precisam fazer um concurso público, que exige o diploma de bacharel em Direito e o reconhecimento profissional da Ordem dos Advogados do Brasil. Não são, portanto, apenas policiais, como no resto do mundo, mas delegados de uma função, de uma atribuição que pertencia, na origem, ao Judiciário. Quando se constituiu essa tradição, no Brasil imperial, o chefe de polícia tinha que ser, por exigência legal, um juiz. (BATISTA, 2012).

A ambivalência, aqui, resulta da fusão de duas prerrogativas na autoridade responsável pelo inquérito policial: a de investigar (função administrativa) e a de ‘formar a culpa’ (função judiciária), isto é, a de dar início, por meio do ‘indiciamento’ e da ‘tomada de depoimentos’ por escrito, em cartório, a uma etapa que na prática, por assim dizer, adquire um status instrucional, já que será inteiramente incorporada ao processo. Tudo isso se dá sob um enquadramento funcional administrativo, isto é, aparentemente sem nenhum valor judicial,

pois que dependente de ser encampado total ou parcialmente, no momento da denúncia, pelo Ministério Público. (BATISTA, 2012)

Por definir-se como uma etapa ‘administrativa’, mas executada por uma ‘Polícia Judiciária’, a ambivalência dispensa a defesa e o contraditório nessa etapa. Como essa etapa ‘administrativa’ é inteiramente inquisitorial, isto é, como dela não participa o contraditório nem a produção de provas e tomadas de depoimentos que interessem à defesa (antes ou mesmo depois do indiciamento), pode-se dizer que o inquérito policial, nessa forma, é único no mundo, pois reúne o estatuto da neutralidade da investigação policial com a potencial atribuição de formação da culpa, que é inerente ao poder de ‘indiciar’ e de produzir provas por meio de depoimentos tomados em cartório, com vistas a servir para “demonstrar” a autoria do crime. (BATISTA, 2012).

É como se, no Delegado de Polícia brasileiro, as atribuições da polícia, no sistema inglês, estivessem, ao mesmo tempo, operando autônoma e subordinadamente às atribuições do juiz de instrução do sistema continental; porém, no Brasil o Delegado não tem o poder de decidir pela denúncia, atribuição que cabe ao Ministério Público. A questão aqui decorre da consagração, pela Corte Européia, do princípio do ‘separatismo’, que retira de quem investiga o direito de acusar, deixando-o a outra instância. (BATISTA, 2012).

No Brasil, essa separação, consagrada no instituto de que cabe exclusivamente ao Ministério Público o direito de denunciar, mas não de investigar, ficou a meio-caminho, pois manteve no delegado de polícia, através do inquérito policial, não só a função de investigar como a maior parte das funções de ‘formação da culpa’. O Ministério Público fica na posição de apenas encampar o inquérito ou reenviá-lo ao delegado por considerar que as provas são insuficientes, dando-lhe novos prazos. (BATISTA, 2012).

Nesse caso, o inquérito vai e vem, sem saber onde repousar ou ganhar o mérito de se transformar em denúncia. E até aqui não há, ainda, formalmente, qualquer participação necessária do acusado e de sua defesa. A ambivalência ganha, aqui, sua expressão mais evidente. É o chamado ‘pingue-pongue’, o vai e vem do inquérito policial entre a delegacia e o MP – um modo de o inquérito não ficar em lugar nenhum, até que – passados meses e, em não poucos casos, anos – ele venha a ser arquivado. Foi exatamente isto que ficou comprovado no Relatório Nacional da Execução da Meta 2- ENASP, 2012. (BATISTA, 2012).

Em seu livro ‘O Inquérito Policial no Brasil, uma Pesquisa Empírica’, Misse (2010), apresenta a seguinte conclusão:

De um modo geral, sem entrar na variedade e nas especificidades do inquérito policial encontradas em cada cidade, podemos listar alguns resultados gerais, comuns à pesquisa. Em primeiro lugar, constatou-se em todas as capitais estudadas, um volume muito elevado de ocorrências criminais, especialmente se relacionado ao efetivo de investigadores e autoridades policiais incumbidos de dar-lhe tratamento. Essa constatação é agravada pela desconexão prática do trabalho investigativo com a rotina de policiamento preventivo das Polícias Militares, também observada em todas as áreas pesquisadas. No caso de homicídio doloso, especialmente, o problema é agravado pelo fato de que a preservação do local do crime nem sempre é feita pela Polícia Militar, a primeira a chegar, e nem essa é treinada para iniciar ou lhe é permitida realizar as investigações iniciais, decisivas nesse e em outros tipos de crime. Em compensação, verificou-se que grande parte dos crimes que apresentam melhor taxa de elucidação resultam de flagrantes, isto é, do trabalho das Polícias Militares e não de investigações da Polícia Civil. Polícias de ciclo completo poderiam resolver esse problema, mesmo mantendo as duas corporações separadas. (O Inquérito Policial no Brasil, uma Pesquisa Empírica, Michel Misse - organizador).

Diante das assertivas acima, chega-se à conclusão que o Sistema de Segurança Pública Brasileiro não funciona em sua plenitude. O povo brasileiro demonstra grande insatisfação com a questão segurança pública no País. No entanto, por não entender o seu funcionamento, ou por ser mal informado, credita todas as mazelas da segurança às Polícias Cíveis e Militares, como se estas fossem as responsáveis únicas pelo que vem ocorrendo no Brasil. Uma das causas desse errado entendimento é o fato dessas organizações estarem na ponta do Sistema. Como se fosse uma doença, onde as causas não são combatidas, começa-se a aplicar remédios apenas para sanar as dores, porém, depois de determinado momento de alívio, as dores retornam e tudo volta ao sofrimento anterior e, às vezes, pior, pois as origens estão intactas. Não é diferente com a segurança pública, onde as causas são por demais conhecidas, porém de difícil combate. (BATISTA, 2012).

No tocante à Polícia Federal, esta deveria fazer o ciclo completo de policiamento, porém, tem dificuldade para executar as ações preventivas, principalmente, relativas a: tráfico de drogas, de armas, de mulheres, de crianças, contrabando, descaminho e outros crimes de sua competência. O Brasil não produz cocaína, no entanto, esta droga está espalhada por todo o território nacional, além do Brasil fazer parte de umas das rotas internacionais do tráfico de drogas. (BATISTA, 2012).

Devido às suas ações quase que totalmente voltadas para o setor investigativo, uma boa parte da população desconhece o lado preventivo da Polícia Federal. Enquanto as Polícias Militares são legalmente responsáveis apenas pela prevenção e as Polícias Cíveis pelas investigações, a Polícia Federal é responsável pela prevenção e pelas investigações dos crimes de sua competência. Mas seu efetivo é muito pequeno, um pouco mais de 11.000 homens em todo Brasil, o que a torna incapaz de suprir as necessidades inerentes às duas funções. Por

isso, a dificuldade em combater o tráfico, tanto de armas como de drogas nas fronteiras brasileiras, que são muito extensas. Mesmo se fosse possível acrescentar o efetivo necessário, o que seria um sonho utópico, ainda assim não garantiria a suficiência da prevenção e da investigação, em virtude da quantidade de crimes que se comete no país. (BATISTA, 2012).

Quanto à Polícia Militar, sua atuação preventiva é de grande importância, pois, a presença do policial militar de forma ostensiva constitui fator de desestímulo à prática de ilícitos penais e garante a preservação da ordem pública, influenciando de forma concreta no comportamento dos indivíduos. Caracteriza-se, nesta situação, como polícia preventiva. (BATISTA, 2012).

Quando ocorre o fato delituoso, cabe à Polícia Militar fazer a repressão imediata, adotando as providências que forem cabíveis. Tem por obrigação encaminhar as partes, juntamente com provas que possam existir, ao delegado da circunscrição competente para dar prosseguimento ao caso. Quando o policial militar exerce a repressão imediata, o mesmo está restaurando a ordem que foi violada e, para tanto, exerce uma típica ação de polícia repressiva. Normalmente, por ser parte apenas de metade do ciclo de polícia, o policial militar não se interessa devidamente pelas atividades que são executadas posteriormente à entrega do evento policial em uma unidade de Polícia Civil, o que, certamente, prejudica sensivelmente a execução das atividades de polícia judiciária. (BATISTA, 2012).

As Polícias Militares, em todo o Brasil, passam por graves problemas, principalmente, quando se refere a efetivos e equipamentos. A quantidade de crimes cresceu de tal forma, que não existe efetivo capaz de estar em todos os lugares ao mesmo tempo, pois, a presença do homem policial é fundamental para se evitar o ato criminoso. Os equipamentos utilizados pelas organizações policiais para a execução de suas atividades se tornaram um problema, não pela sua eficiência, mas por causa de sua escassez em uma boa parte das Polícias Militares. Sem equipamentos ou com equipamentos em quantidade insuficiente, ou obsoletos, se torna difícil a atividade preventiva. (BATISTA, 2012).

Como os crimes e os atos de violência social se tornaram muito elevados, tanto em sua quantidade como no seu alto grau de agressividade, as Polícias Militares não estão conseguindo manter o controle dessa violência, não por incompetência, mas, por falta de efetivo suficiente para manter uma vigilância eficiente em todos os pontos possíveis de ocorrência de fatos delituosos. Um exemplo é o Rio de Janeiro, que tem mais de 500 comunidades carentes. Se forem colocadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) em apenas 200 comunidades, em torno de 200 Policiais em cada uma, seria necessário um efetivo adicional de, aproximadamente, 40.000 Policiais Militares. (BATISTA, 2012).

Por sua vez, a Polícia Civil tem sua essência na atribuição de atividade de Polícia Judiciária. Tem por finalidade investigar os delitos que não puderam ser evitados pela ação preventiva. As atribuições da Polícia Civil correspondem ao desenvolvimento das investigações, consubstanciando e formalizando os atos no auto de prisão em flagrante ou no inquérito policial. Com a ação da Polícia Civil em sequência às ações da Polícia Militar, completa-se o ciclo da polícia e concomitantemente se desenvolve o ciclo da persecução criminal, pois a fase investigatória antecede à fase processual. (BATISTA, 2012).

A Polícia Civil não demonstra reunir todas as condições de absorver e apurar o grande volume de registro de delitos que lhes são encaminhados, pois apresenta carências de várias ordens, tais como a falta de pessoal qualificado e escassez de recursos materiais, além dos problemas gerados pelo fracionamento da ação policial provocado por ser apenas uma polícia pela metade. Não consegue desvendar mais que 15% dos crimes ocorridos no País. Alguns Estados alcançam índices maiores, outros menores, porém, há uma sensação de pouca produção. (BATISTA, 2012).

Por outro lado, em todos os Estados brasileiros, as Delegacias se transformaram em depósito de presos. Para se formar uma ideia da gravidade do problema, em 2010, o Ministério da Justiça publicou em seus dados estatísticos que nas delegacias brasileiras existiam 50.546 presos, sendo 43.927 homens e 6.619 mulheres, no entanto, só existem vagas para 16.753, sendo 15.652 para homens e 1.103 para mulheres. (BATISTA, 2012).

Isto significa que nas celas das Polícias Cíveis existe um excedente de presos na ordem de 33.791 pessoas, significando que essas pessoas estão amontoadas, em desobediência total aos seus direitos fundamentais. Os Policiais Cíveis deixam de cumprir o seu papel principal, que é de investigar os crimes, para cumprir o papel de carcereiros, num total flagrante de desvio de função. A competência legal da custódia dos presos pertence às Secretarias de Justiça ou de Assuntos Penitenciários dos Estados e não às Polícias Cíveis. (BATISTA, 2012).

É importante mencionar a respeito do Poder Judiciário no Brasil, sendo que cada Juiz tem sob sua responsabilidade milhares de processos criminais para solucionar. A cada dia que passa, o volume vai aumentando, tornando impossível promover o julgamento em um tempo adequado. Existem crimes que não vão a julgamento, pois, devido ao atraso durante o período processual, chegam a prescrever, tornando impune o elemento que o cometeu. Isso dá às vítimas e aos familiares uma grande sensação de impunidade e de incompetência do Poder Judiciário, ou seja, a incapacidade do Estado em prover a justiça. No Brasil, diversos crimes passam impunes pelo Poder Judiciário. (BATISTA, 2012).

Na verdade, quando se analisa o homicídio, pior de todos os crimes, a quantidade de punições é uma demonstração disto, porém, não se pode avaliar a capacidade da Justiça apenas por esse crime. Ao se fazer uma avaliação mais minuciosa, há que se considerarem todas as tipificações criminais e é aí que se observa a grande falha dos julgamentos. Levando-se em consideração o somatório de todos os crimes, a Justiça não chega a 10% de julgamento no tempo adequado (Ver figura 01). É frustrante saber que o nosso Poder Judiciário encontra-se com capacidade reduzida para atender à demanda de processos que por lá chegam. (BATISTA, 2012).

Embora fosse constatado que existem falhas em todo o Sistema de Segurança Pública, o Penitenciário é o que se apresenta da forma mais cruel. No Subsistema Penitenciário Brasileiro, praticamente, todos os princípios de direitos humanos são quebrados. A começar pela quantidade de presos em relação ao número de vagas, existem 496.251 presos no Brasil (Penitenciárias + Delegacias de Polícia), tendo apenas 298.275 vagas, redundando em um déficit de 197.976. (WASELFISZ, 2012).

Fazendo uma rápida análise, verifica-se que os presos estão amontoados nas diversas prisões pelo Brasil, pois existem muito mais pessoas encarceradas do que a capacidade instalada. Diversos são os noticiários por toda a mídia, onde relata que o Sistema Penitenciário é alvo constante de investidas criminosas, como, por exemplo, armas e drogas dentro das celas e bandidos que comandam outros meliantes de dentro das celas para o cometimento de diversos crimes. É um sistema incapaz de manter um preso dissociado do ambiente criminal. A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (BRASIL, 1984), que regula Execução Penal e Legislação Correlata, estabelece que a construção e administração dos presídios sejam da responsabilidade do Governo Federal, dos Governos Estaduais e do Distrito Federal. Assim estabelece a Lei:

A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado; os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar e individualização da execução penal; e a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, devendo a assistência ser estendida ao egresso, e será material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa. (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984).

Estabelece, ainda, a Lei (BRASIL, 1984) que o condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade. Diante das

assertivas acima, chega-se à conclusão que o Sistema de Segurança Pública Brasileiro não funciona em sua plenitude.

Embora algumas pessoas entendam que Segurança Pública seja função única dos Estados Federados, a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, o Art. 144 (BRASIL, 1988), subdivide a responsabilidade entre o governo federal, os governos estaduais e municipais, cada qual com seu nível de responsabilidade. Ela estabelece as responsabilidades dos órgãos federais, como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, e também, dos órgãos estaduais, como as Polícias Militares e as Polícias Civis. Acrescenta, ainda, determinadas funções para as prefeituras municipais. O Governo Federal, entendendo que a segurança pública necessita de uma gestão mais centralizada, sem interferir na missão de cada Estado, resolveu implantar uma política nacional de segurança pública e convidou os Estados a aderirem, o que ocorreu. Assim, o Governo Federal criou o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), órgão colegiado que tem por finalidade: atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública; estimular a modernização institucional para o desenvolvimento e a promoção intersetorial das políticas de segurança pública; desenvolver estudos e ações visando ao aumento da eficiência na execução da Política Nacional de Segurança Pública; propor diretrizes para as ações de Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a ela vinculados; articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos de Segurança Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à formulação de diretrizes básicas comuns. (BATISTA, 2012)

4.4 PROPOSTAS LEGISLATIVAS

Já existem no Congresso Nacional propostas de intervenção no Sistema de Segurança Pública brasileiro com diversas ramificações. Aborda-se, na sequência, sucintamente, algumas delas, aquelas julgadas como mais atuais e pertinentes em discussão na Câmara dos Deputados, algumas em fase adiantada.

Para que o Ciclo Completo de Polícia seja pleno e efetivo em todos os delitos e para todas as polícias no Brasil é necessária alteração da Constituição Federal, em especial do seu Artigo 144.

Tais propostas de alteração da Constituição encontram amparo no artigo 60, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual dispõe:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Da leitura do artigo supracitado, entende-se que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) deve ser votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, sendo que sua aprovação depende de três quintos dos votos dos deputados e dos senadores. Pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores, ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, desde que cada uma delas manifeste-se pela maioria relativa de seus membros.

Embora haja outras propostas que também trazem o Ciclo Completo em seu bojo, discorre-se, a seguir, a respeito de quatro delas, nas quais se define o tema ora em debate como principal. Tais propostas foram citadas nas várias audiências públicas realizadas em capitais brasileiras, eventos que contaram com a participação de autoridades e profissionais da área de Segurança Pública e da sociedade civil. (TEZA, 2015).

4.4.1 Proposta de emenda à constituição n. 423/2014

A PEC 423/2014, de autoria do Deputado Jorginho Mello, tem o seu foco principal na alteração dos dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia de Ciclo Completo.

Dentre as alterações sugeridas (BRASIL, 2014, p. 1-2), destaca-se:

Art. 1º Esta Emenda Constitucional altera dispositivos da Constituição Federal para criação de polícia única, de ciclo completo, num novo sistema de segurança pública. [...]

Art. 144: [...].

§ 6º Os órgãos e instituições de segurança previstos nos incisos do caput deste artigo, dotados de autonomia administrativa, funcional e financeira, e dotação orçamentária própria, subordinam-se diretamente aos respectivos governadores, e os do Distrito Federal e territórios e os federais ao Presidente da República;

§ 7º [...].

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e nos termos da lei complementar exercer ações de patrulhamento

ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências;

§ 9º Aplica-se aos servidores policiais dos órgãos de segurança pública o previsto no art. 39, § 4º, art. 40, § 4º e art. 37, XVI;

§ 10. **Além das competências específicas, os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão a polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial**, sendo as atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público; [...]. (Grifou-se).

Entende-se que, por meio do modelo proposto, além das competências específicas das polícias, estabelecidas no caput do artigo 144 da Constituição, tais órgãos poderiam realizar o que o modelo chama de “polícia única”, consistente no Ciclo Completo de ação policial na persecução penal, cabendo às polícias dos Estados e à da União exercer cumulativamente funções administrativas, ostensivas, preventivas, investigativas, judiciárias e de inteligência policial, ressalvando-se que as atividades investigativas teriam de ser realizadas em coordenação com o Ministério Público.

Nesse sentido, verificam-se alguns dos argumentos constantes da justificativa da Proposta acima nominada (BRASIL, 2014a, p. 7-12):

O modelo nos estados e no Distrito Federal de duas polícias centralizadas e compartimentadas, numa estratégia passiva, tornou-se uma armadilha que impediu a modernização policial e facilitou tanto o crescimento como a variedade do crime em quase todas as grandes cidades. A polícia tradicionalista em suas estruturas e processos operacionais passou a requisitar mais recursos para fazer mais das mesmas coisas e o crime só continuou crescendo muito desproporcionalmente às conhecidas mazelas sociais do País. Esforços suplementares de forças especiais e espetaculosas operações não trouxeram os resultados necessários.

Cabe salientar que esse modelo de polícias com funções compartimentadas e incompletas na persecução penal de fato só existe em nosso país.

Temos indecentes taxas de homicídios na maioria dos grandes centros urbanos do país que, em seu conjunto, ostenta índices 4 vezes maiores do que a Argentina.

[...]

A solução da questão policial, como instrumento de controle da criminalidade, passa pela reforma da estrutura policial. Precisamos desenvolver o formato de polícia nos moldes das polícias modernas que desenvolvem o ciclo completo do trabalho policial (policiamento ostensivo e investigação) tendo com isso o controle da atividade através do ciclo completo.

Assim, esta proposta faz alterações mínimas na Constituição Federal, deixando no corpo da emenda o modelo a ser adotado pelo Estado, para que seja respeitado o modelo federativo e também impeça a desconstitucionalização, que ensejaria uma insegurança jurídica, onde cada governo criaria um modelo diferente de polícia, que com certeza causaria um caos para todo o sistema de justiça do País. (Grifou-se).

Como se vê, na Proposta em análise, fazem-se considerações relevantes a respeito do atual modelo compartimentalizado das polícias, o qual, conforme descrito na justificativa

da Proposta, não se tem apresentado efetivo frente à criminalidade que assola o País, em razão de sua estrutura de atuação considerada ultrapassada.

Quanto à atual estrutura de atuação policial, Hipólito e Tasca (2012, p. 107), asseveram:

A identificada impotência do policiamento presencial na criminalidade é agravada no Brasil, sobretudo, pelo modelo de meia-polícia adotado, em que as atividades de policiamento ostensivo e de policiamento investigativo estão divididas entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, destituída aquela sequer do registro de crimes, num precedente não encontrado nos demais países ocidentais. Esse modelo de meia-polícia empresta uma significativa ineficiência ao aparato policial.

O Ciclo Completo de Polícia, já estabelecido na grande maioria das instituições policiais de outros países, então, é apresentado como uma forma inovadora de desenvolvimento do trabalho policial, que, juntamente com outros pontos contidos na presente Proposta (BRASIL, 2014a, p. 14), servirá “para o aprimoramento e a modernização do sistema de segurança pública do Brasil para prestação do serviço de segurança pública de qualidade às futuras gerações”.

A PEC n. 423/2014 atualmente encontra-se apensada a outras Propostas que sugerem alteração na Segurança Pública do País e está sujeita à apreciação do Plenário.

4.4.2 Proposta de Emenda à Constituição n. 431/2014

A Proposta de Emenda à Constituição n. 431/2014, de iniciativa do Deputado Federal Subtenente Gonzaga, propõe alteração no sentido de se acrescentar um parágrafo ao artigo 144 da Constituição Federal, para ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública nele especificados.

Segue abaixo a redação do parágrafo a ser incluído (BRASIL, 2014b, p. 1):

Art. 144

[...]

§11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada.

De acordo com esse modelo, além de suas competências já consolidadas, os órgãos previstos no caput do artigo 144 estarão aptos a realizar o Ciclo Completo de Polícia

na persecução criminal, o que consiste no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, devendo a atividade investigativa ser realizada em coordenação com o Ministério Público e a ele encaminhada. (BRASIL, 1988).

Pode-se extrair da justificativa da presente Proposta (BRASIL, 2014, p. 2-8) o seguinte:

Portanto, na mesma linha de raciocínio, apresentamos a presente proposta, para que se ampliem as competências das polícias já consolidadas no caput do artigo 144, sem, no entanto, arvorar em alterar, ampliar ou suprimir quaisquer direitos ou conquistas de seus integrantes, e muito menos alterar as suas estruturas e organização. A proposta tem o objetivo de, apenas, ampliar as competências de todas as Polícias, de forma a permiti-las exercer o Ciclo Completo, sem, no entanto, obrigá-las a fazê-lo.

Ao defendermos a implementação da Polícia de Ciclo Completo no Brasil, temos a convicção de estarmos em sintonia com a visão da maioria daqueles que estão se esforçando para modernizar a atuação das policiais e transformar a segurança pública em política de estado, verdadeiramente ao alcance de todos [...].

[...]

Em síntese, o chamado Ciclo Completo nada mais é do que a capacidade de desenvolver a persecução criminal pré-processual com a captura, a condução à presença da autoridade, a lavratura de um APF (instauração de um IP ou TCO), bem como o recolhimento ao cárcere, como fases do flagrante delito.

O Ciclo Completo se aperfeiçoa nesta capacidade pré-processual. Hoje, as Polícias Militares, nas infrações penais comuns, capturam e conduzem à presença das autoridades de polícia judiciária (delegados) que lavram APF (instauram IP ou lavram TCO), bem como recolhem ao cárcere. Na maioria dos países democráticos temos várias agências policiais atuando em conjunto, com a prevalência de mais de uma corporação exercendo prerrogativas de polícia auxiliar de justiça, ou seja, de captura e condução, mas também de lavratura de auto e recolhimento ao cárcere, além da investigação e da persecução penal como um todo, a exemplo do Chile.

No Brasil não há previsão de interpenetração nas atividades típicas de polícia civil ou militar, o que chancela um vetusto sistema de persecução carente de reforma. (Grifou-se).

É possível inferir, portanto, que se busca mediante a proposição da PEC n. 431/2014, ampliar as competências dos órgãos policiais, para que atuem plenamente no que tange à persecução criminal sem alterar em nada suas atuais prerrogativas, direitos, deveres e modelo de organização, objetivando-se a melhoria da segurança pública no Brasil. (BRASIL, 2014b).

4.4.3 Proposta de Emenda à Constituição n. 127/2015

A Proposta de Emenda à Constituição n. 127/2015, de iniciativa dos Deputados Federais Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes, é oriunda da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil – CPIJOVEM.

Busca-se, por meio desse Projeto, acrescentar dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre Segurança Pública, bem como criar o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia e, dentre outras providências, estabelecer o Ciclo Completo da Ação Policial.

O parágrafo destinado a tratar do Ciclo Completo de Polícia, objeto de análise do presente trabalho, é semelhante ao sugerido nas outras duas Propostas citadas, por meio do qual (BRASIL, 2015, p. 2):

Art. 144 [...].

§ 11. Além de suas competências específicas, os órgãos policiais realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício das atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada.

Além disso, extrai-se da justificativa da PEC n. 127/2015 o seguinte:

Esse texto representa um aumento da participação da União: em áreas críticas para a segurança pública, que se ressentem de maior padronização e uniformização em nível nacional, a União deverá estabelecer diretrizes gerais. É o caso, por exemplo, da gestão e do compartilhamento de informações, da produção de dados criminais e prisionais, além da criação e funcionamento de mecanismos de controle social e promoção da transparência.

Na formação policial, a União deverá, ainda como exemplo, avaliar e autorizar o funcionamento de instituições de ensino que atuem na área, a fim de garantir níveis adequados de qualidade e a conformidade a uma perspectiva democrática de segurança pública.

Além disso, estabelece o ciclo completo de polícia e o conselho nacional de polícia. (Grifou-se).

As alterações propostas são relacionadas, principalmente, ao estabelecimento de normas gerais pela União e à modificação no Sistema de Segurança Pública, por meio da criação de mecanismos de compartilhamento de informações criminais e prisionais e da criação de mecanismos de controle social e promoção da transparência. Ainda, busca-se, com esse Projeto, instituir o Ciclo Completo de Polícia e o Conselho Nacional de Polícia, os quais, juntamente com as outras sugestões de alteração, representarão, no entendimento dos autores da Proposta (BRASIL, 2015, p. 4), “um significativo avanço para o ordenamento jurídico em termos da organização da segurança pública”.

Sequencialmente, uma vez já analisados pontos genéricos relativos ao tema em questão, passa-se a considerar, especificamente, sobre a PEC n. 06/2017.

4.4.4 Proposta de Emenda à Constituição n. 06/2017

A presente Proposta de Emenda à Constituição, de criação da Senadora Rose de Freitas e demais Senadores, visa alterar os artigos 21, 22, 42 e 144 da Constituição Federal e o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para federalizar as polícias do Brasil.

A explicação de sua ementa garante a federalização da segurança pública, incorporando as Polícias Cíveis à Polícia Federal, unificando as Polícias Militares em uma Polícia Militar da União, bem como o Corpo de Bombeiros Militares. Na justificativa, a Senadora argumenta que o Brasil está convivendo com um “número absurdo de mortes violentas intencionais”, citando os 58.492 casos de 2015, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Ela enumerou ainda, o fortalecimento das facções criminosas, sangrentas rebeliões em presídios e greves de policiais militares.

É o que se extrai da sua fala Freitas, (2017, p.1): “Estes são sinais gritantes de que o modelo de segurança pública brasileiro está falido, exaurindo. Os Estados não têm mais condições de suportar sozinho o peso de garantir a segurança dos seus próprios cidadãos.”

A Senadora lembra ainda, que o Brasil tem, de um lado, três polícias em nível federal e, de outro, 27 polícias cíveis e militares que em nível estadual estariam “sucateadas, desvalorizadas e ineficientes, sem interagir ou cooperar umas com as outras ou a nível federal.”

A autora da PEC ainda defende que a federalização da segurança pública valorizará os policiais cíveis, militares e bombeiros militares, proporcionando uma maior proporcionando uma maior “racionalização, desburocratização e padronização de estruturas”, tornando assim em seu entender a prestação do serviço mais eficiente.

Em março do corrente ano, a proposta chegou para análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, e caberia ao presidente Edison Lobão escolher um relator para a matéria.

Na sequência, tem-se a conclusão.

5 CONCLUSÃO

Os estudos percorridos neste trabalho monográfico, bem como o conteúdo que alicerça as discussões, sustentadas pelos autores citados levam a dizer, nesta conclusão, primeiramente, que os objetivos propostos foram atingidos; segundo, que o tema é instigante e se orienta para outros escritos.

O que é mais perceptível no modelo adotado pelo Sistema de Segurança Pública brasileiro é a forma dicotômica do ciclo de policiamento. As instituições policiais do mundo todo, excetuados os países República Guiné-Bissau, República do Cabo Verde e o Brasil, desempenham suas funções a partir do que se denomina ‘Ciclo Completo de Polícia’.

Portanto, no Brasil as instituições foram divididas, ficando a Polícia Civil responsável pela investigação criminal e a Polícia Militar, diante do fardamento ostensivo, encarregada da prevenção, sendo que nos outros países há uma divisão interna das corporações policiais, pelos motivos de cunho históricos já vistos anteriormente neste trabalho. O que fica evidente, é que nunca tivemos duas polícias no Estado, mas sim uma ‘meia polícia’, ou seja, duas corporações cada uma responsável por metade do ciclo de policiamento.

Sem o patrulhamento realizado pela Polícia Militar, a Polícia Civil não pode contar com um competente sistema de coleta de informações para que a investigação seja realizada de forma eficiente. O patrulhamento realizado pela Polícia Militar e a investigação pela Polícia Civil, são, na verdade faces de um mesmo trabalho que deve integrar as fases do planejamento da ação policial, desde o diagnóstico das tendências criminais até a formulação de planos de ação.

Este sistema se tornou inviável no Brasil. Aliás, ambas as corporações procuram atribuir as funções que lhe faltam, sendo que acabam por gerar uma hostilidade entre elas, traduzidas pela realização de ações investigativas por parte das Polícias Militares, e de ações de policiamento ostensivo por parte das Polícias Cíveis, gerando uma ausência de colaboração e, não raro, iniciativas de boicote, ou até mesmo, confrontos diretos entre elas.

Para que a existência de mais de uma polícia com Ciclo Completo não seja redundante e não implique novas disputas, deve-se optar por um dos seguintes caminhos: ou se estabelece uma base distrital para cada polícia (modelo britânico e francês) ou se define responsabilidades distintas para as polícias de acordo com tipos criminais (o que caracteriza, em grande parte, a experiência americana) ou federalização da segurança pública, incorporando as Polícias Cíveis à Polícia Federal e unificando as Polícias Militares em uma

Polícia Militar da União, bem como os Corpos de Bombeiros Militares. Tendo presente a história centenária das polícias militares e civis no Brasil, seria de todo desaconselhável que elas fossem reorganizadas para atuar a partir de bases distritais exclusivas. O mais adequado seria a divisão de vocações por tipos penais. Assim, por exemplo, as Polícias Civis poderiam tratar de crimes contra a vida (homicídios, sequestros, crimes sexuais, tráfico de drogas), enquanto as Polícias Militares poderiam cuidar dos delitos patrimoniais (furtos e roubos). Em um sistema do tipo, as Guardas Municipais poderiam responder aos conflitos de “baixa densidade” como arruaça, vandalismo, disputa entre vizinhos, importunação ao sossego, violência doméstica etc. Uma divisão do tipo tornaria possível que tivéssemos um sistema de segurança pública no Brasil, encerrando a pré-história das polícias brasileiras.

Reformas desta natureza exigem, por óbvio, um amplo esforço político, vez que nosso modelo de polícia foi diferentemente do resto do mundo, inserido na Constituição Federal, especificamente em seu art. 144. Tendo em conta o destacado conservadorismo do Congresso Nacional para reformar o que quer que seja e o notório desinteresse do governo federal sobre este tema, deve-se reconhecer que as perspectivas não são alentadoras. Os governadores poderiam constituir esta agenda, pois é nos Estados que a crise se instala observados princípios gerais – se deveria permitir margem de autonomia aos entes da federação para que pudessem reformar e/ou instituir suas próprias polícias.

Quanto à discussão sobre a natureza do seu estatuto (se militar ou civil), como se vê, um grande número de países dos mais diversos níveis econômicos adota o modelo militar, sem prejuízo para a qualidade dos serviços prestados. Este tipo de Ciclo Completo, na verdade, caracteriza-se nas funções da Polícia Militar, isto é, não envolve as demais instituições policiais, levando aquela a exercer funções de polícia administrativa e judiciária nos crimes de menor potencial ofensivo, o que já realiza de forma muito efetiva em vários Estados da Federação.

Assim, respondendo ao problema de pesquisa do presente trabalho, tendo em vista a análise das propostas de emenda à Constituição Federal de 1988, os aspectos jurídicos, benefícios e desafios para a implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil foram plenamente identificados, destacando-se, respectivamente, que a jurisprudência já permite que as Polícias Militares elaborem o TCO nos delitos de menor potencial ofensivo naquela cuja pena restritiva de liberdade não ultrapasse a 02 (dois) anos, sendo o Termo Circunstanciado identificado como o embrião deste Ciclo; a celeridade no desfecho dos atendimentos policiais, com a implantação do Ciclo Completo qualquer agência policial pode iniciar e encerrar o atendimento de uma ocorrência policial, o atendimento ao cidadão é agilizado, sem que haja o

deslocamento para outra unidade policial a fim de encerrar a ocorrência, assim aumenta a disponibilidade das viaturas para os próximos atendimentos. Menos tempo de empenho em uma ocorrência significa mais tempo para realizar a prevenção criminal.

Ainda, no presente trabalho monográfico, foi possível identificar que os benefícios da implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil, levarão à resolução de vários problemas relacionados ao atendimento policial, bem como a satisfação da sociedade ao ver sua demanda atendida com rapidez pela polícia.

Especialmente, a pesquisa realizada demonstrou que os desafios a serem enfrentados são quanto ao investimento com eficiência e qualidade na área de segurança pública, tendo em vista que o montante gasto atualmente no país ultrapassa o limite permitido, segundo dados elencados no presente trabalho. A otimização de recursos humanos e materiais resultam em benefícios para a implantação do Ciclo Completo. Os gastos com o sistema policial poderiam ser reduzidos, tendo em vista que há uma dicotomia entre as Polícias Cíveis e Militares onde o gasto é maior com imóveis e viaturas, o que poderia ser reduzido evitando o desperdício com estruturas duplicadas.

Alguns desafios são encontrados também quanto à implantação do Ciclo Completo de Polícia, considerando a opção de manutenção de polícias no Estado, onde ocorreria a unificação das Polícias Cíveis e Militares em cada Unidade da Federação, criando-se aqui uma única polícia estadual. Existem dificuldades neste modelo, pois a dualidade entre essas duas polícias é muito forte, podendo este fragmento ser transferido para a nova polícia.

Há também várias propostas legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados através de PEC, contendo várias alterações no sistema policial brasileiro, no entanto, todas no seu conteúdo trazem o Ciclo Completo a todas as instituições policiais. Destaque para a mais recente, PEC n. 06/2017, de autoria da Senadora Rose Freitas, que tramita no Senado Federal, e propõe a federalização das polícias cíveis, militares e corpos de bombeiros militares, isto é, tem por objetivo federalizar a segurança pública, incorporando as polícias cíveis à Polícia Federal, unificando as polícias militares em uma Polícia Militar da União e unificando os corpos de bombeiros militares em um Corpo de Bombeiros Militares da União.

Esta mudança visa à valorização dos policiais cíveis, policiais militares e bombeiros militares, bem como à racionalização, desburocratização, otimização, uniformização e padronização de estruturas administrativas, procedimentos e equipamentos, eliminando as redundâncias e os conflitos ocasionados pela existência de 27 estruturas heterogêneas nas Unidades da Federação, sem prejuízo, é claro, da observância das particularidades regionais. A sociedade pode participar dessa inovação, informando-se e

participando proativamente dos debates e apoiando a aprovação da inovação policial de novo modelo trazido pelas Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988.

A tendência de futuro, então, é que com o passar do tempo todas as instituições policiais do Brasil possuam o Ciclo Completo de Polícia gerando a redução do sentimento de impunidade, economia de recursos além de melhor prestação de serviço à sociedade.

A Polícia continua sendo um dos maiores órgãos de influência e disseminação de cultura na sociedade. Os policiais têm muito mais influência na sociedade, até mais que os professores, tendo em vista que são professores fora da sala de aula, bem como profissionais múltiplos que são capilares para a sociedade, sendo esta instituição o segmento que mais representa a autoridade simbolicamente e o que mais tem força para causar transformações sociais. Todo policial impacta a vida social para o bem ou mal dependendo da sua conduta, todo policial é um líder mesmo que não saiba, ninguém procura a polícia para tratar de assuntos não muito significativos ou importantes, quem procura a polícia procura por dor, sofrimento ou necessidade. Os operadores da educação, saúde e segurança pública são o tripé para o desenvolvimento, sendo que os policiais têm uma prevalência nessa categoria, pois onde não tem segurança pública não tem saúde ou educação, os agentes, professores e alunos têm medo, pois onde não tem segurança pública quem domina é o crime. As Polícias Cíveis e Militares não possuem atendimentos psicossociais no Brasil, lidam com ocorrências das mais cruéis possíveis, sendo que não recebem um atendimento adequado.

Por fim, essa pesquisa não teve a pretensão de esgotar o assunto ou realizar um diagnóstico absoluto acerca do tema, do contrário, por meio dos estudos buscou-se promover o diálogo e incentivar a construção de novas pesquisas sobre a temática do Ciclo Completo de Polícia. Espera-se que essa pesquisa, possa de alguma forma, servir de motivação e incentivo para que os próprios órgãos de segurança pública promovam um amplo debate institucional para determinar ações que visem marcar seus objetivos sobre o Ciclo Completo de Polícia.

REFERÊNCIAS

AMENDOLA, Paulo. **Segurança pública: a proposta**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2002.

AZEVEDO, SOZZO. **Segurança pública e reforma das polícias na América Latina**, Civitas, Porto Alegre, v. 16, n. 4, out./dez. 2016.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: Uma análise internacional comparativa**. Trad. Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Série Polícia e Sociedade – n. 1. 2001, p. 267.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer GM-25**: Publicado no Diário Oficial de 13 de agosto de 2001.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição – PEC n. 423, de 6 de agosto de 2014**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1270494&filena me=PEC+423/2014>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição – PEC n. 431, de 29 de outubro de 2014**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283094&filena me=PEC+431/2014>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição – PEC n. 127, de 9 de setembro de 2015**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1383384&filena me=PEC+127/2015>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. **Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n. 7199 PR 1998/0019625-0. Relator: Min. Vicente Leal.** Brasília, DF, 1º de julho de 1998. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19758782/habeas-corpus-hc-7199-pr-1998-0019625-0>>. Acesso em: 16 maio 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.862-6, São Paulo - 26/03/2008.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525827>>. Acesso em: 16 maio 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAIRES, J. R. **COMENTÁRIOS AOS ESTATUTOS GERAIS DAS GUARDAS MUNICIPAIS.** Ed. Cia do ebook (digital).

CARDOSO, Ivan. **A efetividade do Termo Circunstanciado lavrado pela Polícia Militar de Santa Catarina.** Monografia. Bacharelado em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina. Tubarão, 2008.

CICLO COMPLETO. **Modelo francês de polícia – Polícia francesa x Polícia brasileira.** Disponível em: <<http://www.ciclocompleto.com.br/pagina/1330/modelo-frances-de-poliacutecia---poliacutecia-francesa-x-poliacutecia-brasileira>>. Acesso em: 16 maio 2017.

CICLO COMPLETO. **Modelo policial da Espanha.** Disponível em: <<http://www.ciclocompleto.com.br/pagina/1335/modelo-policial-da-espanha>>. Acesso em: 16 maio 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. p. 3410 e 3411.

DEODATO e LEAL. **Direito penal, processo penal e constituição III** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/3e57x458/Jp22Gk7FO1C5497R.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DOMINICI, Rodrigo Pinheiro. **Lavratura do flagrante delito pelo oficial da PM nos crimes comuns: uma reflexão sobre seus benefícios.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Formação de Oficiais) Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

EFETIVIDADE. In: DICIO: **Dicionário Online de Português.** 2016. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/efetividade/>>. Acesso em: 16 maio 2017.

EFETIVIDADE. In: **DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa.** 2013. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/DLPO/efetividade>>. Acesso em: 16 maio 2017.

FENAPEF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS. **Entenda o Ciclo Completo de Polícia.** Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/46446>>. Acesso em: 16 maio 2017.

FENEME – FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS. **Ciclo Completo** – Cartilha: PEC 423, a PEC da segurança. Disponível em: <http://www.feneme.org.br/th-arquivos/down_040123cartilha_pec_423.pdf>. Acesso em: 16 maio 2017.

FORMEHL, PICCOLI e SANTOS JUNIOR. O Ciclo Completo de Polícia no Brasil. **Revista de Antropologia Experimental**, n. 11, texto 1:1-10. 2011. Disponível em: <http://www.pm.sc.gov.br/fmanager/pmsc/upload/ccsnoticias2/ART_ccsnoticias2_2015_09_25_172649_ciclo_comp.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Fernando David de Melo. **Ciclo completo de polícia**. Brasília, Consulex, 1999.

HIPÓLITO, Marcello Martinez e TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantelho: Uma Polícia Orientada para a Resolução dos problemas de Segurança Pública**, Florianópolis: Editora Insular, 2012, p. 246.

LIMA, Davi Augusto Silveira dos Santos. **Competência da autoridade policial militar para lavratura do auto de prisão em flagrante por crimes comuns**. Monografia. Bacharelado em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina. Tubarão, 2014.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni Cardoso. **Polícia Comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI**. Florianópolis: Insular, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MINAS GERAIS. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. **Institucional**. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/portalinstitucional/conteudo.action?conteudo=1912&tipoConteudo=subP>>. Acesso em: 16 maio 2016.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 2001.

MOTTA, Alexandre de M. **Metodologia da Pesquisa Científica: o que é importante saber para elaborar a monografia jurídica e o artigo científico**. Tubarão: Copiart, 2012.

OLIVEIRA, José Ferreira de. **A manutenção da ordem pública em Portugal**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000.

PLATÃO. Tradução Pietro Passenti. **A República**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

TRINDADE, Diamantino Sanches; JESUS, Manuel dos Reis de. **Subsídios para a história da polícia portuguesa**. 1 ed.. Lisboa: Escola Superior de Polícia, 1998.

PINHO, Claudiomiro de Oliveira. **A celeridade no juizado especial criminal e na confecção do termo circunstanciado**. Monografia. Bacharelado em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina. Tubarão, 2008.

PRUDÊNCIO, Iduan Guimarães. **O Ciclo Completo de Polícia no Estado de Santa Catarina: Efetividades e Perspectivas**. Monografia. Bacharelado em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina. Tubarão, 2016.

ROCHA, Claudionor. **Considerações sobre a criação de novos órgãos policiais**. Consultoria Legislativa. 2009. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema21/2009_1726.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

ROSA JÚNIOR, Mário Luiz de Oliveira. **Lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar de Santa Catarina sob a ótica do princípio da celeridade**. Monografia. Bacharelado em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina. Tubarão, 2013.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **A polícia militar e o ciclo completo de polícia**. Revista de estudos e informações: justiça militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001062177>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SANKIEVICZ, Alexandre. **Políticas públicas para a redução dos índices de letalidade da ação policial**. Consultoria Legislativa. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema5/2005_3084.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

SAPORI, Luis Flávio et al. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. v. 10, fev./mar. De 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 5 out. 1989.

SANTOS JUNIOR, Aldo Antônio dos et al. Reflexões acerca das necessidades de integração organizacional para as polícias estaduais. **Revista Ordem Pública**, v. 2, n. 2, p. 26-35, out./nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/15>>. Acesso em: 16 maio 2017.

SILVA, Jorge da. **Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **O Modelo Brasileiro de Segurança Pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. 2014. Tese Doutorado. Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115772>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SOUZA, Luciano Beneval de. **A possibilidade de lavratura do auto de prisão em flagrante pela Polícia Militar de Santa Catarina nos crimes ocorridos em rodovias Estaduais.** Monografia. Especialização em Administração em Segurança Pública. Florianópolis, 2013.

TEIXEIRA, Nildo Otávio. **Modelo de Segurança Pública no Brasil:** aspectos e realidades que fomentam as propostas de alteração nas Polícias Estaduais. Monografia. Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública. Universidade do Vale do Itajaí. Florianópolis, 2013.

TEZA, Marlon Jorge. **Caderno de estudos:** Atividade policial no mundo e no Brasil. Florianópolis, 2015. Apostila referente ao curso superior de Polícia Militar.

TEZA, Marlon Jorge, **Temas de Polícia Militar**, Novas Posturas da Polícia Ostensiva na Preservação da Ordem Pública. v. 1, Florianópolis: Darwin, 2011, p. 168.

ZARZUELA, José Lopes. Polícia – **Enciclopédia Saraiva do Direito.** s/ed., São Paulo: Saraiva, 1977. p. 169.

ANEXOS

ANEXO A – JURISPRUDÊNCIA SOBRE TERMO CIRCUNSTANCIADO - EMBRIÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

1. DA MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP - ACERCA DA MATÉRIA

Em seção ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), datada de 1º/09/2014, foi julgado o processo 0.00.000.001461/2013-22 (Pedido de Providências), tendo como requerente a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF, solicitando providências a fim de impedir a prática de ato exclusivo da polícia judiciária, qual seja, a lavratura de Termo Circunstanciado, pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal. O Procurador-Geral iniciou seu pronunciamento fazendo referencia a ADI 2862, onde foi julgada improcedente e a favor da lavratura de TCO (Termo Circunstanciado de Ocorrência), pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), posteriormente passou a palavra aos conselheiros, que por unanimidade consideraram a juridicidade da lavratura de TCO pelas Polícias Militares e pela Polícia Rodoviária Federal.

2. DA POSIÇÃO DO STF E DE OUTROS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO ACERCA DA MATÉRIA

O Sobre o tema, elucidativos os votos proferidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal Cezar Peluso, acompanhado pelo então presidente da Corte, Ministro Carlos Ayres Britto, e pelo Ministro Ricardo Lewandowski, quando do julgamento da ADI 2862, em 26/03/2008, cujo excerto segue, in verbis: Ministro César Peluso: (...) Ademais e a despeito de tudo, ainda que, para argumentar, se pudesse ultrapassar o plano de estrita legalidade, não veria inconstitucionalidade alguma, uma vez que, na verdade, não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da chamada polícia ostensiva e de preservação da ordem pública – de que trata o § 5º do art. 144 -, atos típicos do exercício da competência própria da polícia militar, e que está em lavrar boletim de ocorrência e, em caso de flagrante, encaminhar o autor e as vítimas à autoridade, seja policial, quando seja o caso, seja judiciária, quando a lei prevê (g.n. – Lei 9.099/95). Ministro Carlos Ayres Britto: (...) esse termo circunstanciado apenas documenta uma ocorrência. Ministro César Peluso: (...) Todo policial militar tem que fazer esse boletim de ocorrência. Esse provimento não cria competência alguma da polícia militar, senão que explicita o que a polícia militar faz costumeiramente e tem de fazê-lo dentro de sua

atribuição. Ministro Carlos Ayres Britto: (...) E essa documentação pura e simples não significa nenhum ato de investigação, porque, na investigação, primeiro se investiga e, depois, documenta-se o que foi investigado. Aqui não. Aqui se documenta, para que outrem investigue. É uma operação exatamente contrária; é uma lógica contrária. Ministro Ricardo Lewandowski: (...) É um mero relato verbal reduzido a termo. Ministro César Peluso: (...) É a documentação do flagrante.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

a) ADIN NO 2618-PR - Ainda assim, o relator, Ministro Carlos Velloso, em seu voto, adentrou ao mérito, assim se pronunciando"...b) constitucionalidade do ato impugnado, mormente porque o art. 69 da Lei 9.099/95, ao dispor que o termo circunstanciado será lavrado pela autoridade policial, tão logo tome conhecimento da ocorrência, não afastou a possibilidade de a polícia militar ser assim considerada. (fl. 217); ademais, não sendo o termo circunstanciado inquérito policial, mas tão-somente comunicação de fato relevante a autoridade judiciária, não há porque atribuir a competência para lavrá-lo exclusivamente a polícia civil, vedando tal prerrogativa aos demais órgãos da segurança pública relacionados no art. 144 da Constituição Federal". O eminente Advogado-Geral da União, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, as fls.225/230, requer o não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, ou, alternativamente, a sua improcedência. O Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pelo não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, e, se conhecida, pela sua improcedência (fls. 232/235). Autos conclusos em 18.4.2002. Decido. Destaco do parecer do ilustre Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro: (...) b) ADIN 3614-9-PR - que impugnava o Decreto Estadual 1557/2003, que colocava praças das polícias militares nas delegacias fazendo função de Delegado de Polícia, o STF declarou inconstitucional, como desvio de função , mesmo nos locais onde não tivesse delegado; c) ADIN no 2862 – SP, com parecer da Procurador Geral da República favorável a lavratura do Termo por Policiais Militar, foi rejeitada por unanimidade, e sem precisar a manifestação do mérito, ainda assim, todos os ministros se manifestaram no sentido de que o TC é uma atividade típica da Polícia ostensiva; d) RE Nº 702617-AM, em relação a lei nº 3510 do Estado do Amazonas, que estabelecia a competência da Polícia Militar lavrar termo circunstanciado, tendo o Tribunal de Justiça do Estado declarado inconstitucional a lei a luz da Constituição do Estado, foi interposto recurso extraordinário ao STF, e a primeira turma não reconheceu do recurso, por ausência do prequestionamento da matéria constitucional.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PENAL. PROCESSUAL PENAL. LEI Nº 9099/95. JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL. TERMO CIRCUNSTANCIADO E NOTIFICAÇÃO PARA AUDIÊNCIA. ATUAÇÃO DE POLICIAL MILITAR. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. INEXISTÊNCIA.

- 'Habeas corpus' denegado." (HC 7199/PR. Relator Min. Vicente Leal, DJ de 28/09/1998.)

COLÉGIO DOS DESEMBARGADORES CORREGEDORES GERAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL

XVII Encontro Nacional do Colégio dos Desembargadores Corregedores Gerais de Justiça do Brasil, reunidos em São Luís do Maranhão, nos dias 04 e 05 de março de 1999, emitindo a "Carta de São Luís do Maranhão, em seu item III consignou que todo policial é autoridade para os fins do art. 69 da lei nº 9099/95:

A COMISSÃO NACIONAL DE INTERPRETAÇÃO DA LEI N. 9.099/95

Sob a Coordenação da Escola Nacional da Magistratura, reunida na cidade de Belo Horizonte em 27 de outubro de 1995, editou entre suas 15. Conclusões: NONA: A expressão autoridade policial referida no art. 69 compreende quem se encontre investido em função policial, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura de termo de ocorrência e tomar as providências previstas no referido artigo.

COLÉGIO DOS DESEMBARGADORES CORREGEDORES-GERAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL

Por ocasião de seu XVII Encontro Nacional, no dia 5 de março de 1999, o Colégio dos Desembargadores Corregedores-Gerais de Justiça do Brasil editou a "Carta de São Luís do Maranhão" onde se concluiu: "Autoridade policial, na melhor interpretação do art. 69 da Lei n. 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de Termos Circunstanciados. O combate

à criminalidade e a impunidade exigem atuação dinâmica de todos os Órgãos da Segurança Pública".

COORDENADORES DE JUIZADOS ESPECIAIS

Por ocasião do VII Encontro Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, havido em Vila Velha, Espírito Santo, em 27 de maio de 2000, restou assentado o Enunciado n. 34 que se mantém inalterado até os dias de hoje: Enunciado 34 - Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná editou o Provimento n. 34, de 28 de dezembro de 2000: Capítulo 18, Juizado Especial Criminal. Seção, 2, Inquérito Policial e Termo Circunstanciado: 18.2.1 A autoridade policial, civil ou militar, que tomar conhecimento da ocorrência, lavrara termo circunstanciado, comunicando-se com a secretaria do juizado especial para agendamento da audiência preliminar, com intimação imediata dos envolvidos.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No Estado do Rio Grande do Sul o Secretário de Estado da Justiça e da Segurança regulamentou a matéria através da Portaria SJS n. 172, de 16 de novembro de 2000, complementada pela Instrução Normativa Conjunta n. 01/2000, do Comandante-Geral da Brigada Militar e do Chefe da Polícia Civil:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Na mesma linha, no Mato Grosso do Sul seu Tribunal de Justiça disciplinou o assunto através da Instrução n. 05, de 2 de abril de 2004, publicada no Diário da Justiça, n. 786, p. 2:

INSTRUÇÃO N. 05, de 2 de abril de 2004.

1º. Para efeito do disposto no artigo 69 da Lei n 9.099, de 26 de setembro de 1995, e nos artigos n. 72 e 73 da Lei n. 1.071, de 11 de julho de 1990, entende-se por "autoridade

policial", o agente dos Órgãos da Segurança Pública do Estado, policial civil ou militar, que atua no policiamento ostensivo ou investigatório.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em São Paulo o tema foi tratado pelo Provimento n. 758/01, de 23 de agosto de 2001, do Egrégio Conselho Superior da Magistratura, mais tarde, no ano de 2006, sedimentado no Provimento n. 806: Provimento n. 758/2001, de 23 de agosto de 2001. Provimento n. 806. 04 de agosto de 2003. Consolida as normas relativas aos juizados informais de conciliação, juizados especiais cíveis e criminais e juizados criminais com ofício específico no Estado de São Paulo. Diário Oficial, São Paulo, 24 set. 2003 (Diário Oficial, São Paulo, 24 set. 2003): 41.1. Considera-se autoridade policial, apta a tomar conhecimento da ocorrência e a lavrar termo circunstanciado, o agente do Poder Público, investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, que atue no policiamento ostensivo ou investigatório. 41.2. O Juiz de Direito, responsável pelas atividades do Juizado, é autorizado a tomar conhecimento dos termos circunstanciados elaborados por policiais militares, desde que também assinados por Oficial da Polícia Militar.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS

No Estado de Alagoas, o Tribunal de Justiça, em 13 de junho de 2007, editou o Provimento n. 13/2007: Provimento n. 13/2007. Autoriza aos Senhores Juízes de Direito dos Juizados Especiais e Comarcas do Estado de Alagoas, a recepcionar termo circunstanciado de ocorrência lavrados por policial militar ou rodoviário federal com atuação no Estado. Publicado em 13 de junho de 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE

No Estado de Sergipe seu Tribunal de Justiça editou o Provimento n. 13, de 29 de julho de 2008: Art. 1º Ficam os Juizados Especiais Criminais autorizados a receber o Termo de Ocorrência Circunstanciado – TOC – realizado pela Polícia Militar, desde que assinado por Oficial da Corporação, sendo este, preferencialmente, Bacharel em Direito.

ANEXO B – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 423/2014

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 423, DE 2014

(Do Senhor Jorginho Mello, e outros)

Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Esta Emenda Constitucional altera dispositivos da Constituição Federal para criação de polícia única, de ciclo completo, num novo sistema de segurança pública.

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 23.....:

.....

XII – executar a fiscalização de trânsito nas vias públicas, por meios dos respectivos órgãos ou entidades executivos, integrados por agentes organizados em carreira, compreendendo as atividades de educação, engenharia e fiscalização de trânsito.

..... Art.

98.....

.....

§ 3º A polícia poderá, nos termos da lei, realizar a composição preliminar dos danos civis decorrentes das ocorrências de menor potencial ofensivo;.....

Art. 129.....

.....

VIII – requisitar a instauração de procedimento apuratório e diligências nos crimes de ação penal pública, que deverão ser encaminhados diretamente ao Ministério Público.

Art. 144.....:

.....

§ 6º Os órgãos e instituições de segurança previstos nos incisos do caput deste artigo, dotados de autonomia administrativa, funcional e financeira, e dotação orçamentária própria, subordinam-se diretamente aos respectivos governadores, e os do Distrito Federal e territórios e os federais ao Presidente da República;

.....

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e nos termos da lei complementar exercer ações de patrulhamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências;

§ 9º Aplica-se aos servidores policiais dos órgãos de segurança pública o previsto no art. 39, § 4º, art. 40, § 4º e art. 37, XVI;

§ 10. Além das competências específicas, os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão a polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo as atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público;

§ 11. Além das competências específicas aos corpos de bombeiros incumbe exercer o ciclo completo da atividade de bombeiros que compreende, no seu âmbito: planejar, coordenar, e executar as ações de defesa civil, além dos serviços de prevenção, extinção e apuração das causas de incêndios, de busca e salvamento, de resgate e atendimento pré-hospitalar e de emergência;

§ 12. Ato conjunto do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, poderá criar força tarefa temporária, de coordenação conjunta, para atuar na redução da incidência criminal e nos crimes de grande repercussão social;

§ 13. A perícia, organizada em carreira, nos termos da lei, é assegurada a autonomia administrativa, financeira e independência funcional;

§ 14. O ingresso na carreira dos órgãos e instituições de segurança pública será regulado em lei específica de cada ente da federação, e os cargos e funções de confiança serão classificadas e exclusivamente ocupadas por membros da carreira do órgão que desempenham atribuições correspondentes, seguindo critérios meritocráticos e de antiguidade nas especialidades.

Art. 3º O artigo 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.167.....

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144,

§9º e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (NR)”

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação, tendo os entes federados o prazo de até dois anos para a implantação da polícia única de ciclo completo, previsto no § 10, do art. 144, de maneira progressiva e mitigada, iniciando pelas infrações penais de menor potencial ofensivo e nos casos de prisão em flagrante.

Art. 5º As instituições abaixo nominadas passam a ter a seguinte denominação:

§ 1º As polícias militares passam a ser denominadas forças públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios.

§ 2º Os corpos de bombeiros militares passam a ser denominados corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda à constituição é fruto de um processo histórico, da discussão de profissionais de segurança pública, de agentes políticos e do debate da sociedade, de pessoas comprometidas com a defesa dos direitos do cidadão, que tem as raízes na luta pela democratização do País, envolvendo acadêmicos, sociedade civil organizada, membros do Ministério Público, Parlamentares, policiais civis, policiais militares, policiais federais, policiais rodoviários federais, peritos e guardas municipais.

No ano de 2009 foi realizada a 1ª CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública a qual reuniu milhares de cidadãos após um exaustivo processo democrático de eleição desses representantes de todas as Unidades da Federação e dos segmentos: Gestores e Trabalhadores da Segurança Pública e Sociedade Civil. Na ocasião foram aprovadas pelo voto de cada participante 10 princípios e 40 diretrizes para a segurança pública brasileira os quais muitos deles vão ao encontro da presente Proposta de Emenda Constitucional.

Nesse aspecto, dentre os princípios e diretrizes que se alinham com a presente PEC, podemos citar pelo menos 02 princípios e 03 diretrizes:

Princípios:

1- Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional necessárias ao modelo vigente. (793 VOTOS de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas)

2- Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP - Sistema Único de Segurança Pública -, do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - e do CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (265 VOTOS)

Diretrizes:

2- Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos. (1094 VOTOS)

4- Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (868 VOTOS)

Passados mais de 5 anos, os princípios e diretrizes da 1ª CONSEG não foram implementados, pois demandam modificações no texto constitucional, para que sejam transformados em realidade.

Para entendermos as dificuldades para operar mudanças, temos que fazer um processo histórico, pois as polícias brasileiras foram criadas no Brasil império com a vinda da Intendência Geral de Polícia e da Guarda Real, cujo modelo permaneceu nos governos sucessivos, imperial ou republicano, ditatorial ou não.

Muito embora as polícias sejam instituições dinâmicas, adaptando-se as necessidades da sociedade muito rapidamente, caminhando com o progresso da nação, nesse modelo histórico, o que nós tivemos foi sempre uma instituição policial a serviço do dito ESTADO, se distanciando do CIDADÃO e da sociedade. Sendo uma instituição de controle social por parte do governo existente. Deste quadro, sempre tivemos uma situação em que o cidadão não enxergou a segurança pública como um direito fundamental.

Com a democratização do Estado Brasileiro e a preservação dos direitos fundamentais, o sistema policial e de justiça passou a ser questionado, inclusive com a exigência da mudança estrutural e de grade curricular dos agentes públicos que atuam nesta área de prestação de serviço.

Para entendermos a atuação policial, com a mudança de foco na prestação do serviço, verificamos que desde a década de 70 tivemos a disseminação do policiamento em veículos, a aplicação de rádios nos carros policiais e uma central de longo alcance constituíram a primeira revolução do serviço policial.

Com a facilidade de acesso da população ao centro de operações da polícia, através de um telefone centralizado e o aumento da rede telefônica, esse conjunto pareceu encerrar o modelo da polícia moderna. Daí nasceu a estratégia básica da polícia: espalham-se as viaturas pela cidade, com roteiro randômico para serem vistas e atenderem as chamadas de emergência da central.

Gradativamente, o paradigma da polícia passou a ser o tempo de resposta, a capacidade de rápido deslocamento para atender a vítima e prender o agressor e levá-lo a uma das delegacias espalhadas pelas grandes cidades.

Espalhar policiais pela área fazê-los circular pronto para atender emergências, a partir do comando central, pareceu o sistema ideal de prevenção. Daí decorreu dois novos problemas: a centralização excessiva das ações policiais e a passividade do sistema reativo,

basicamente acionado após o crime ter ocorrido. Além disso, o tempo de resposta revelou-se inócuo como mecanismo de alcance do agressor.

Nesse modelo, a polícia passou à condição de refém das mais variadas demandas dos cidadãos que passaram a ver em sua disponibilidade, as respostas não obtidas em outras agências de governo, como saúde e assistência social. Esse formato de policiamento ostensivo deu às Polícias Militares mais legitimidade e funcionalidade para justificar sua existência como força policial. O sistema pareceu completo e lógico quando acoplado com a Polícia Civil. As delegacias de polícia passaram a esperar os casos levados pelos PM's e pelas próprias vítimas para preparar os procedimentos destinados à Justiça, legitimando sua função de polícia judiciária.

A adoção dessa função como principal missão organizacional, a excessiva burocratização dos relatórios policiais, através dos inquéritos, e sujeição dos trabalhos aos crimes já ocorridos, tornaram a Polícia Civil uma organização predominantemente passiva e de baixa eficiência. No passado, no Rio de Janeiro, um chefe da Polícia Civil foi destituído pela baixa taxa de esclarecimentos de sua gestão que não superou 6 %.

O modelo nos estados e no Distrito Federal de duas polícias centralizadas e compartimentadas, numa estratégia passiva, tornou-se uma armadilha que impediu a modernização policial e facilitou tanto o crescimento como a variedade do crime em quase todas as grandes cidades. A polícia tradicionalista em suas estruturas e processos operacionais passou a requisitar mais recursos para fazer mais das mesmas coisas e o crime só continuou crescendo muito desproporcionalmente às conhecidas mazelas sociais do País. Esforços suplementares de forças especiais e espetaculosas operações não trouxeram os resultados necessários.

Cabe salientar que esse modelo de polícias com funções compartimentadas e incompletas na persecução penal de fato só existe em nosso país.

Temos indecentes taxas de homicídios na maioria dos grandes centros urbanos do país que, em seu conjunto, ostenta índices 4 vezes maiores do que a Argentina.

No Distrito Federal onde existe a melhor proporção – provavelmente do mundo – de habitantes por policial (70 para um) onde o soldado ganha mais que muitos oficiais de alto escalão de vários estados da federação, as taxas de violência estão entre as maiores do País, com algumas cidades satélites como Planaltina, Recanto das Emas, Ceilândia e Taguatinga, alcançando os recordistas nacionais de homicídios.

A ilusão da redução do crime pelo mero aumento dos efetivos têm resultado em elevados custeios e baixos salários, sem melhoria correspondente nas condições de segurança.

Ainda que o crime decorra de múltiplos fatores econômicos e sociais, além de crônicas deficiências no sistema de justiça, constituído pelo Judiciário, Polícia e organizações prisionais, percebe-se que existe muito a melhorar no aparato policial para incrementar as condições de controle do crime nas grandes cidades brasileiras. Até porque a polícia constitui o órgão do sistema com capacidade mais rápida de resposta.

O que não se pode é aceitar um entendimento comum, até entre altas autoridades do Judiciário, de que o aumento da capacitação da polícia vai estrangular a justiça com o acúmulo de presos para processar. Essa premissa deve ser rebatida, pois com uma polícia mais eficaz ocorrem menos crimes, uma vez que os infratores da lei terão a certeza de sua prisão pelo aparato policial, diminuindo a sensação de impunidade.

O crime organizado se fortaleceu tanto nas grandes organizações criminosas, como no tráfico de entorpecentes, mas também na formação de quadrilhas poderosas de roubo de cargas e sequestros, além da ousadia de bandos em resgatar presos de delegacias e presídios. Acrescenta-se que o crime também tem investido na eleição e no patrocínio de quadros nos poderes políticos e no concurso público da área de justiça.

A capacidade dos governos de investir no aparato policial está chegando ao limite e não há perspectivas de melhoria das condições fiscais dos estados para pagar mais efetivos, equipamentos e melhores salários.

Os governos vivem sob uma tensão básica: há carência de recursos para atender ao excesso de demanda em todos os setores. Enquanto faltam aos governos condições para atender eficientemente a todas as demandas, sobram pressões para que a sociedade seja melhor atendida por organizações públicas extraordinariamente eficientes no uso racional dos recursos e eficazes na produção de resultados.

É necessário que se aprenda, no âmbito governamental, aquilo que é oxigênio na iniciativa privada: produzir mais com o que se tem e, se possível, com a redução dos recursos. Para isso os remédios são assustadores para a burocracia governamental: inovação e reforma, alteração do “status quo”.

A polícia, de maneira geral, não colabora com sua própria reforma, pois lhe falta o desenvolvimento do pensamento estratégico, capaz de intensificar o valor da instituição para melhor atender às aspirações da sociedade. Numa atitude de avestruz, ela procura se proteger, apegando-se às estruturas obsoletas e expedientes gerenciais

ultrapassados, rechaçando as demandas externas que poderiam ser utilizadas como fontes de informação estratégica para mudanças em sua missão, estrutura e operações.

O Governo Federal, através do Plano Nacional de Segurança Pública e com o instrumento do repasse de recursos financeiros aos estados, tem procurado estimular a integração das polícias, sem aprofundar na discussão de alteração do sistema de polícia partido, deixando de abordar o a anomalia de meias polícias, concorrentes e que fazem um serviço pela metade, sem abordar o ciclo completo da ação policial na persecução penal, com algumas premissas que precisam ser esclarecidas, tais como:

1. não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Cíveis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é o único caso no mundo, como já mencionado, nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade, mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de governos ditatoriais que permearam boa parte do século passado.

2. nas polícias modernas, quer seja na América ou na Europa, as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.

3. em matéria organizacional é incompreensível dividir entre dois chefes a responsabilidade para planejar e executar ações pela metade, ou seja, uma preventiva e outra repressiva, e mesmo assim conseguir resultados significativos. Numa polícia de ciclo completo há flexibilidade para se escolher investigadores, inverter funções ou ampliar o contingente de uma modalidade ou outra de ação policial. Além disso, os resultados são seriamente afetados pelo grau de motivação dos chefes policiais. Com dois chefes de diferentes padrões de comportamento profissional, diferentes graus hierárquicos e diferentes salários (geralmente os policiais civis ganham mais que os policiais militares) e submetidos a diferentes normas, o entendimento e o sucesso das ações ficarão comprometidos.

4. estruturas diferentes que atuam no mesmo espaço sobre o mesmo problema tendem a constante rivalidade e atrito, pois uma inicia um serviço policial e a outra termina. É um fenômeno de psicologia organizacional só superado com trabalhosos e sofisticados arranjos, não disponíveis no dia-a-dia do trabalho policial. Se há significativas diferenças de fatores simbólicos (salários, prestígio, promoções, valores corporativos) e disputa por recursos escassos essa rivalidade tende a se agravar e comprometer o desempenho de ambas organizações.

5. a moderna metodologia de diagnóstico dos problemas de uma área, mediante banco de dados e análise criminal, demanda o planejamento de ações diferenciadas para um mesmo padrão de crime, ora através do policiamento ostensivo, ora através da investigação.

6. a coordenação das polícias através da designação de uma pessoa de fora dos quadros policiais das instituições envolvidas, é um modelo raro no mundo, traz mais complexidade para o problema. Secretários da Segurança, que são chefes da polícia estadual sem serem policiais, terão dificuldade para compreender a complexidade do trabalho policial, o que dificulta a tomada de decisões críticas para promover a eficiência e eficácia do aparato policial, além de trazer problemas de aceitação de um chefe estranho ao meio policial.

7. o aparato de meias policias demanda dispêndios extraordinários com investimentos e custeios duplicados com instalações, equipamentos, estruturas administrativas e operacionais, o que compromete o limitado orçamento da segurança para investimento, manutenção e política salarial digna, acrescido que impede a operacionalidade, que nenhuma empresa do mundo adotaria: duas filiais, na mesma área, trabalhando pela metade, para o mesmo trabalho e brigando pelo mesmo cliente.

Aqueles que defendem o modelo atual, somente com a integração dos atuais órgãos, tem assistido o fracasso dessa política, pois demandam um extraordinário esforço requerido para promover razoavelmente essa integração, que dependeria de um conjunto de medidas nada fáceis: legislação única, estrutura similar, código disciplinar único, equiparação da hierarquia e salários, benefícios comuns, centros integrados de operação, centros únicos de atendimento médico e hospitalar, área única de responsabilidade operacional para unidades equivalentes e compartilhamento de instalações, academia única com extensas áreas comuns de treinamento, sistema semelhante de acesso aos quadros de chefia, sistema único de promoções, corregedoria única etc. **Ou seja, a UNIFICAÇÃO DISFARÇADA DE INTEGRAÇÃO!** (grifou-se)

Nas polícias modernas, principalmente nos grandes e complexos centros urbanos, o controle policial da criminalidade só pode ser realizado com razoável eficácia se houver um flexível ajuste das atividades de prevenção e investigação, baseadas em constante e inteligente análise de dados. Obviamente o planejamento e execução dessas atividades, com base territorial, deve estar sob responsabilidade de um só chefe que terá sua competência regularmente avaliada pelo uso econômico dos recursos, pela qualidade do

atendimento dispensado à sua comunidade e pelos resultados positivos obtidos em sua área de atuação, em termos de redução dos índices de criminalidade e de desordem.

Em visita ao Brasil, Louis Anemone, que chefiou o Departamento de Polícia de Nova York entre 1995 e 1999, observou que nas polícias estruturadas em ciclo completo, em uma única organização, o ajustamento entre os policiais uniformizados e os encarregados de investigação, que são formados na mesma academia, atua sob mesmos códigos de conduta e obedecem ao mesmo chefe é sempre trabalhoso, e que no sistema brasileiro essa tarefa, deixada a mecanismos informais e boa vontade dos milhares de chefes, deveria ser um desafio quase sem solução.

Na Itália, como em outras nações ditas de primeiro mundo, convivem no mesmo espaço territorial com funções policiais similares de ciclo completo, uma polícia civil uniformizada e subordinada ao ministério do interior (Polícia de Estado) como uma polícia militar subordinada ao ministério da defesa (Carabineiros) e uma polícia militar de finanças subordinada ao ministério das finanças (Guarda de Finança). Como mencionado todas de ciclo completo e atuando concorrentemente no mesmo território e funciona muito bem.

Insistir na existência de dois organismos diferenciados de meia polícia, para executar a mesma função policial de prevenção do crime, é investir na continuidade da espiral de violência e comprometer o futuro da sociedade. (grifou-se)

Então por que é mantida essa estrutura bipartida e disfuncional de polícia no Brasil? Os motivos são variados:

1. As polícias civil e militar são dirigidas geralmente por Chefes que reproduzem o modelo existente, fundado no corporativismo, e num tradicionalismo enraizado. Esses chefes policiais acabam passando um conceito equivocado de organização policial às autoridades e à opinião pública.

2. O governo federal, os governos estaduais, assim como os deputados e senadores, geralmente não têm ideia clara de como deveria ser um modelo funcional de polícia, nem de como isso seria importante para maior eficácia no controle da criminalidade.

A solução da questão policial, como instrumento de controle da criminalidade, passa pela reforma da estrutura policial. Precisamos desenvolver o formato de polícia nos moldes das polícias modernas que desenvolvem o ciclo completo do trabalho policial (policimento ostensivo e investigação) tendo com isso o controle da atividade através do ciclo completo.

Assim, esta proposta faz alterações mínimas na Constituição Federal, deixando no corpo da emenda o modelo a ser adotado pelo Estado, para que seja respeitado o modelo federativo e também impeça a desconstitucionalização, que ensejaria uma insegurança jurídica, onde cada governo criaria um modelo diferente de polícia, que com certeza causaria um caos para todo o sistema de justiça do País.

Acrescenta-se que a proposta de emendas constitucionais apresentadas até a presente data propõe em seu bojo pequenas alterações sem tocar naqueles gargalos que influenciam no resultado da ação policial em prol da sociedade brasileira.

As propostas existentes tramitando no Congresso Nacional não apresentam alterações fundamentais, tais como, o ciclo completo e independência dos órgãos e instituições que compõe o sistema de segurança pública, fazendo com que atuem como órgão de determinado governo e não de estado, nem mesmo respeita a história deles, motivo pelo qual não apresentam soluções calcadas na realidade, o que ocorre com a presente proposta.

Os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e o da integração, dentro do espírito republicano e democrático, destacando-se os seguintes pontos:

1. altera-se o Art. 23, deslocando e modificando o §10 do Art, 144 primeiro por estar no capítulo da segurança pública quando de fato o correto é estar no Art 23, além da adequação da redação no sentido de não conflitar o tema trânsito e mobilidade urbana com a segurança pública.

2. altera-se o Art. 98, permitindo que a polícia possa fazer a conciliação dos danos civis nas infrações penais de menor potencial ofensivo.

3. Altera-se o Art. 129, VIII determinando que toda investigação seja encaminhada diretamente ao Ministério Público, titular da ação penal pública.

4. altera-se o § 6º, do art. 144, dando autonomia administrativa, funcional e financeira às polícias, porém ainda subordinada aos respectivos Chefes do Poder Executivo, para que seja uma polícia republicana e não de governo.

5. altera-se o § 8º, do art. 144, permitindo que as guardas municipais exerçam as atividades de policiamento ostensivo de polícia, observada a legislação federal e estadual, para que haja uma padronização e controle.

6. altera-se o § 9º, do art. 144, trazendo a forma de remuneração por subsídio, o regime previdenciário de atividade de risco, e a possibilidade de acumular o magistério.

7. acrescenta-se o § 10, ao art. 144, prevendo o ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativas, ostensivas, preventivas, investigativas, judiciária e de inteligência policial.

8. acrescenta-se o § 11, ao art. 144, prevendo o ciclo completo da ação de bombeiro;

9. acrescenta-se o § 12, ao art. 144, prevendo a constituição de Força Tarefa, por ato conjunto do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, para atuar na redução da incidência criminal e nos crimes de grande repercussão social.

10. acrescenta-se o § 13, ao art. 144, para instituir a perícia, organizada em carreira, com autonomia administrativa, financeira e independência funcional.

11. acrescenta-se o § 14, ao art. 144, trazendo a previsão do ingresso na carreira e os requisitos para o exercício dos cargos e funções de confiança exclusivamente por membros da carreira do órgão, seguindo critérios meritocráticos e de antiguidade nas especialidades.

14. no Art. 3º, altera o artigo 167 da Constituição Federal, trazendo a vinculação das receitas tributárias para o investimento em segurança pública à semelhança do que ocorre com a educação e a saúde.

16. no Art. 5º muda o nome das polícias militares para a denominação recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU), ou seja: “forças públicas”, rompendo com a denominação de militar.

17. no Art. 6º é dado o prazo de dois anos para os entes federados implementarem as mudanças.

Finalizamos com a certeza do dever cívico de cumprir os deveres como legislador e como cidadão, apresentando uma proposta para o aprimoramento e a modernização do sistema de segurança pública do Brasil para prestação do serviço de segurança pública de qualidade às futuras gerações, texto este que com certeza será aperfeiçoado pelos demais Pares do Parlamento.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Deputado JORGINHO MELLO

ANEXO C - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 431/2014

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 431, DE 2014 (Do Sr. SUBTENENTE GONZAGA e outros)

Acrescenta ao art. 144 da Constituição Federal parágrafo para ampliar a competência dos órgãos de segurança pública que especifica, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 144.....

§11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do *caput* deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação, devendo os Estados, Territórios e Distrito Federal regulamentá-la e implementá-la em igual período.

JUSTIFICATIVA

A presente proposta de emenda à constituição é fruto de um processo histórico, da discussão de profissionais de segurança pública, de agentes políticos e do debate da sociedade, de pessoas comprometidas com a defesa dos direitos do cidadão, que têm as raízes na luta pela democratização do País, envolvendo acadêmicos, sociedade civil organizada, membros do Ministério Público, Parlamentares, policiais civis, policiais militares, policiais federais, policiais rodoviários federais, peritos, agentes penitenciários e guardas municipais.

Apesar de convergirmos com a visão daqueles que defendem uma nova arquitetura para a segurança pública no Brasil, identificamos que há um ponto de convergência em todas as propostas, em especial as PECs 102, de 2011, e 51, de 2012, ambas tramitando no Senado Federal: a adoção no Brasil de Polícia de Ciclo Completo.

Portanto, na mesma linha de raciocínio, apresentamos a presente proposta, para que se ampliem as competências das polícias já consolidadas no *caput* do artigo 144, sem, no entanto, arvorar em alterar, ampliar ou suprimir quaisquer direitos ou conquistas de seus integrantes, e muito menos alterar a suas estruturas e organização. A proposta tem o objetivo de, apenas, ampliar as competências de todas as Polícias, de forma a permiti-las exercer o Ciclo Completo, sem, no entanto, obrigá-las a fazê-lo.

Ao defendermos a implementação da Polícia de Ciclo Completo no Brasil, temos a convicção de estarmos em sintonia com a visão da maioria daqueles que estão se esforçando para modernizar a atuação das policiais e transformar a segurança pública em política de estado, verdadeiramente ao alcance de todos, senão vejamos:

No ano de 2009 foi realizada a 1ª CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública a qual reuniu milhares de cidadãos após um exaustivo processo democrático de eleição desses representantes de todas as Unidades da Federação e dos segmentos: Gestores e Trabalhadores da Segurança Pública e Sociedade Civil. Na ocasião foram aprovadas pelo voto de cada participante 10 princípios e 40 diretrizes para a segurança pública brasileira os quais muitos deles vão ao encontro da presente Proposta de Emenda Constitucional.

Nesse aspecto, dentre os princípios e diretrizes que se alinham com a presente PEC, podemos citar pelo menos 02 princípios e 03 diretrizes:

Princípios:

1- Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional necessária ao modelo vigente. (793 VOTOS de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas)

2- Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP - Sistema Único de Segurança Pública -, do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - e do CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (265 VOTOS)

Diretrizes:

1- Manter no Sistema Prisional um quadro de servidores penitenciários efetivos, sendo específica a eles a sua gestão, observando a proporcionalidade de servidores penitenciários em policiais penais. Para isso: aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004; garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação. (1095 VOTOS)

2- Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos. (1094 VOTOS)

4- Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (868 VOTOS)

Passados mais de 5 anos, os princípios e diretrizes da 1ª CONSEG não foram implementados, pois demandam modificações no texto constitucional, para que sejam transformados em realidade.

A sociedade brasileira, exige uma ação concreta do Estado para a contenção da violência e combate a criminalidade. E o que fica evidente, é que o esforço de integração e atualização e modernização da grade curricular, ações extremamente importante, diga-se de passagem, não foram suficientes. É natural que, com a democratização do Estado Brasileiro e a preservação dos direitos fundamentais, o sistema policial e de justiça passe a ser questionado, inclusive, com a exigência da mudança estrutural.

Para entendermos a atuação policial, com a mudança de foco na prestação do serviço, verificamos que desde a década de 70 tivemos a disseminação do policiamento em veículos, a aplicação de rádios nos carros policiais e uma central de longo alcance que se constituíram na primeira revolução do serviço policial.

Com a facilidade de acesso da população ao centro de operações da polícia, através de um telefone centralizado e o aumento da rede telefônica, esse conjunto pareceu

encerrar o modelo da polícia moderna. Daí nasceu a estratégia básica da polícia: espalham-se as viaturas pela cidade, com roteiro randômico para serem vistas e atenderem às chamadas de emergência da central.

Gradativamente, o paradigma da polícia passou a ser o tempo de resposta, a capacidade de rápido deslocamento para atender a vítima e prender o agressor e levá-lo a uma das delegacias espalhadas pelas grandes cidades.

Espalhar policiais pela área, fazê-los circular prontos para atender emergências, a partir do comando central, pareceu o sistema ideal de prevenção. Daí decorreram dois novos problemas: a centralização excessiva das ações policiais e a passividade do sistema reativo, basicamente acionado após o crime ter ocorrido. Além disso, o tempo de resposta revelou-se inócuo como mecanismo de alcance do agressor.

Nesse modelo, a polícia passou à condição de refém das mais variadas demandas dos cidadãos que passaram a ver em sua disponibilidade, as respostas não obtidas em outras agências de governo, como saúde e assistência social. Esse formato de policiamento ostensivo deu às Polícias Militares mais legitimidade e funcionalidade para justificar sua existência como força policial. O sistema pareceu completo e lógico quando acoplado com a Polícia Civil. As delegacias de polícia passaram a esperar os casos levados pelos PMs e pelas próprias vítimas para preparar os procedimentos destinados à Justiça, legitimando sua função de polícia judiciária.

A adoção dessa função como principal missão organizacional, a excessiva burocratização dos relatórios policiais, através dos inquéritos, e sujeição dos trabalhos aos crimes já ocorridos, tornaram a Polícia Civil uma organização predominantemente passiva e de baixa eficiência.

O modelo nos estados e no Distrito Federal de duas polícias centralizadas e compartimentadas, numa estratégia passiva, tornou-se uma armadilha que impediu a modernização policial e facilitou tanto o crescimento como a variedade do crime em quase todas as grandes cidades. A polícia tradicionalista em suas estruturas e processos operacionais passou a requisitar mais recursos para fazer mais das mesmas coisas e o crime só continuou crescendo muito e desproporcionalmente às conhecidas mazelas sociais do País. Esforços suplementares de forças especiais e espetaculosas operações não trouxeram os resultados necessários.

Cabe salientar que esse modelo de polícias com funções compartimentadas e incompletas na persecução penal, de fato, só existe em nosso país.

Temos indecentes taxas de homicídios na maioria dos grandes centros urbanos. De acordo com o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que tem como fonte os atestados de óbito emitidos em todo o país, o Brasil registrou em 2012 o maior número absoluto de assassinatos e a taxa mais alta de homicídios desde 1980. Nada menos do que 56.337 pessoas foram mortas naquele ano, num acréscimo de 7,9% frente a 2011. A taxa de homicídios, que leva em conta o crescimento da população, também aumentou 7%, totalizando 29 vítimas fatais para cada 100 mil habitantes. As taxas brasileiras são 50 a 100 vezes maiores do que a de países como o Japão.

Ainda segundo o MAPA da violência de 2014, ao longo dessa década, morreram 556 mil pessoas vítimas de homicídio no Brasil.

Comparando 100 países que registraram taxa de homicídios, entre 2008 e 2012, para cada grupo de 100 mil habitantes, o estudo conclui que o Brasil ocupa o sétimo lugar no ranking dos analisados. Fica atrás de El Salvador, da Guatemala, de Trinidad e Tobago, da Colômbia, Venezuela e de Guadalupe.

Ainda que o crime decorra de múltiplos fatores econômicos e sociais, além de crônicas deficiências no sistema de justiça, constituído pelo Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, Polícias e organizações prisionais, percebe-se que há muito que melhorar no aparato policial para incrementar as condições de controle do crime no Brasil. Até porque a polícia se constitui no órgão do sistema com capacidade mais rápida de resposta.

O crime organizado se fortaleceu tanto nas grandes organizações criminosas, como no tráfico de entorpecentes, quanto também na formação de quadrilhas poderosas de roubo de cargas e sequestros, além da ousadia de bandos em resgatar presos de delegacias e presídios. Independentemente dos investimentos estatais no aparato policial, seja em mais efetivos, equipamentos e salários, é necessário criar mecanismos de eficácia na atuação das Policiais. E não há eficácia no modelo atual de meias polícias.

Os governos vivem sob uma tensão básica: há carência de recursos para atender ao excesso de demanda em todos os setores. Enquanto faltam aos governos condições para atender eficientemente a todas as demandas, sobram pressões para que a sociedade seja melhor atendida por organizações públicas extraordinariamente eficientes no uso racional dos recursos e eficazes na produção de resultados.

A polícia, que dispõe de quadros extremamente preparados do ponto de vista da formação e treinamento, já se convenceu da necessidade de uma reforma na arquitetura do sistema de segurança pública no Brasil, ao mesmo tempo que convencida de que, em

qualquer arquitetura, é imprescindível a competência para o exercício do Ciclo Completo, como premissa básica para a eficácia das ações de polícia.

O Governo Federal, através do Plano Nacional de Segurança Pública e com o instrumento do repasse de recursos financeiros aos estados, tem procurado estimular a integração das polícias, sem aprofundar na discussão de alteração do sistema de polícia partida, deixando de abordar a anomalia de meias polícias, concorrentes e que fazem um serviço pela metade, sem abordar o Ciclo Completo da ação policial na persecução penal, com algumas premissas que precisam ser esclarecidas, tais como:

1. não é verdadeira a ideia de que prevenção do crime – largamente atribuída às Polícias Militares – e a investigação das Polícias Cíveis sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais. O Brasil é o único caso no mundo, como já mencionado, nesse tipo de arranjo que decorreu não de racionalidade, mas de meras contingências históricas e tristes conveniências de sucessivos governos que permearam boa parte do século passado, e que resiste em se manter também neste século.

2. Nas polícias modernas, quer seja na América ou na Europa, as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.

3. Em matéria organizacional é incompreensível dividir entre chefes distintos a responsabilidade para planejar e executar ações pela metade, ou seja, uma preventiva e outra repressiva, e mesmo assim conseguir resultados significativos. Numa polícia de Ciclo Completo há flexibilidade para se escolher investigadores, inverter funções ou ampliar o contingente de uma modalidade ou outra de ação policial. Além disso, os resultados são seriamente afetados pelo grau de motivação dos chefes policiais. Com dois chefes de diferentes padrões de comportamento profissional, diferentes graus hierárquicos e diferentes salários (geralmente os policiais civis ganham mais que os policiais militares) e submetidos a diferentes normas, o entendimento e o sucesso das ações ficarão comprometidos.

4. Estruturas diferentes que atuam no mesmo espaço sobre o mesmo problema tendem a constante rivalidade e atrito, pois, uma inicia um serviço policial e a outra termina. É um fenômeno de psicologia organizacional só superado com trabalhosos e sofisticados arranjos, não disponíveis no dia-a-dia do trabalho policial. Se há significativas diferenças de fatores simbólicos (salários, prestígio, promoções, valores corporativos) e

disputa por recursos escassos, essa rivalidade tende a se agravar e comprometer o desempenho de ambas organizações.

5. A moderna metodologia de diagnóstico dos problemas de uma área, mediante banco de dados e análise criminal, demanda o planejamento de ações diferenciadas para um mesmo padrão de crime, ora através do policiamento ostensivo, ora através da investigação.

6. O aparato de meias polícias demanda dispêndios extraordinários com investimentos e custeios duplicados com instalações, equipamentos, estruturas administrativas e operacionais, o que compromete o limitado orçamento da segurança para investimento, manutenção e política salarial digna, além do que impede a operacionalidade, que nenhuma empresa do mundo adotaria: duas filiais, na mesma área, trabalhando pela metade, para o mesmo trabalho e brigando pelo mesmo cliente.

Após razoável tempo de adoção da estratégia de integração dos órgãos policiais, política adotada pela maioria dos Governos nos Estados brasileiros, e apesar do extraordinário esforço despendido e recursos financeiros aplicados, verifica-se a sua ineficácia para a redução da violência e da criminalidade.

Em síntese, o chamado Ciclo Completo nada mais é do que a capacidade de desenvolver a persecução criminal pré-processual com a captura, a condução à presença da autoridade, a lavratura de um APF (instauração de um IP ou TCO), bem como o recolhimento ao cárcere, como fases do flagrante delito.

O Ciclo Completo se aperfeiçoa nesta capacidade pré-processual. Hoje, as Polícias Militares, nas infrações penais comuns, capturam e conduzem à presença das autoridades de polícia judiciária (delegados) que lavram APF (instauram IP ou lavram TCO), bem como recolhem ao cárcere. Na maioria dos países democráticos temos várias agências policiais atuando em conjunto, com a prevalência de mais de uma corporação exercendo prerrogativas de polícia auxiliar de justiça, ou seja, de captura e condução, mas também de lavratura de auto e recolhimento ao cárcere, além da investigação e da persecução penal como um todo, a exemplo do Chile.

No Brasil não há previsão de interpenetração nas atividades típicas de polícia civil ou militar, o que chancela um vetusto sistema de persecução carente de reforma.

É importante ressaltar que a formação e o treinamento das Polícias Militares, há muito é fundamentada nos princípios da segurança pública voltada para a proteção da vida, da dignidade humana, da liberdade e do respeito aos direitos humanos. Ao mesmo tempo

que é reconhecida sua eficiência e eficácia em razão de seus valores de disciplina e hierarquia.

A presente proposta traz consigo, por obvio, a necessidade de se construir o entendimento de como se dará a atuação no modelo de Ciclo Completo, em contraposição ao atual modelo. Existem vários modelos experimentados no mundo, com razoável eficácia. Propor, como previsto no art. 2º da presente proposta, que os Estados, DF e Territórios deverão regulamentar a forma de atuação de suas Polícias em Ciclo Completo, é respeitar a federação e pacto federativo imposto pela Carta Magna Brasileira, e leva em conta os atuais modelos e níveis de construção política e organizacional, que não são simétricos. É respeitar, portanto, a cultura e estrutura organizacional de cada estado, suas complexidade e extensão territorial.

Apenas a título de exemplo, Minas Gerais, possui 853 municípios que são atendidos em sua integralidade pela Polícia Militar, único órgão do Estado presente em todas estas localidades e em mais de 200 distritos.

Neste Estado, a Polícia Civil consegue manter seu atendimento 24 horas por dia (atendimento noturno, feriados e finais de semana) em apenas 64 Municípios, o que leva, às vezes, a um deslocamento de policiais militares por mais de 300 km de suas sedes para fazer um registro de ocorrência, na maioria das vezes de crime de menor potencial ofensivo. Com o agravante de ter que conduzir vítima, agente e testemunha, num verdadeiro cárcere privado deste.

Tudo isto, em flagrante desrespeito à legislação processual penal que garante ao cidadão cujo ato praticado se enquadre na lei 9.099/95 de sequer ser conduzido, bastando para tanto, a assinatura de um Termo Circunstanciado de Ocorrência, e o compromisso de comparecimento perante a Justiça em dia e hora previamente determinado, o que poderia ser levado a efeito pelo próprio policial militar no momento do atendimento da ocorrência.

Nas polícias modernas, principalmente nos grandes e complexos centros urbanos, o controle policial da criminalidade só pode ser realizado com razoável eficácia se houver um flexível ajuste das atividades de prevenção e investigação, baseadas em constante e inteligente análise de dados.

Obviamente o planejamento e a execução dessas atividades, devem estar sob-responsabilidade de um só chefe que terá sua competência regularmente avaliada pelo uso econômico dos recursos, pela qualidade do atendimento dispensado à sua comunidade e

pelos resultados positivos obtidos em sua área de atuação, em termos de redução dos índices de criminalidade e de desordem, seja ele de uma ou outra corporação policial.

É importante observar que, mesmo nas polícias estruturadas em Ciclo Completo, em uma única organização, formados na mesma academia, atuando sob mesmos códigos de conduta e obediência ao mesmo chefe, é sempre complexo o ajustamento entre os policiais. Complexo sim, porém muito mais eficaz em relação ao modelo brasileiro.

Insistir na existência de dois organismos diferenciados de meia polícia, para executar a mesma função policial de prevenção do crime, é investir na continuidade da espiral de violência e comprometer o futuro da sociedade. (grifou-se).

A eficácia da atuação policial como instrumento de contenção da violência e controle da criminalidade, passa necessariamente pela ampliação das competências de todas as polícias (Militar, Civil, Rodoviária Federal, Federal) para realizar o ciclo completo. Precisamos desenvolver o formato de polícia nos moldes das polícias modernas que desenvolvem o Ciclo Completo do trabalho policial (policiamento ostensivo e investigação) tendo com isso o controle de todos os atos e procedimentos, sem solução de continuidade.

Assim, esta proposta faz alteração pontual na Constituição Federal, deixando no corpo da emenda o modelo a ser adotado pelos Estados-Membros e pelo Distrito Federal, para que seja respeitado o modelo federativo e também impeça a desconstitucionalização, que ensejaria uma insegurança jurídica, onde cada Ente Federativo criaria um modelo diferente de polícia, que com certeza causaria um caos para todo o sistema de justiça do País.

Acrescenta-se que as propostas de emendas constitucionais em tramitação neste momento no Senado Federal, as PECs 102, de 2011, e 51, de 2013, expõem como ponto central da busca da eficácia da ação policial a competência para atuação no Ciclo Completo.

A presente proposta difere em sua essência das demais, ao tratar exclusivamente de ampliar as competências das Polícias, sem alterar em nada suas atuais prerrogativas, direitos, deveres e modelo de organização. É uma proposta essencialmente voltada para a melhoria da segurança pública no Brasil.

Por fim, os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e maximização de recursos humanos, materiais e financeiros, e da economia processual, na medida em que serão reduzidas drasticamente as despesas com deslocamentos, tempo de espera para registros desnecessários em delegacias, maximização da capacidade do

policciamento ostensivo e preventivo, a maximização da capacidade de investigação da Polícia Civil, e por consequência garantia da eficácia da atuação policial no Brasil, dentro do espírito republicano e democrático, atendendo os ditames do artigo 37 da Constituição Federal.

Finalizo com a certeza de estar cumprindo com o dever cívico que me cabe como legislador e como cidadão, apresentando uma proposta de aprimoramento e modernização de nossas polícias para a prestação do serviço de segurança pública de qualidade às futuras gerações, texto este que, com certeza, será aperfeiçoado pelos demais Pares do Parlamento, quando de sua tramitação.

Sala das Sessões, de de 2014.

Deputado Federal SUBTENENTE GONZAGA PDT/MG

ANEXO D - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 127/2015

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 127, DE 2015

(Da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil - CPIJOVEM)

Acrescenta dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre segurança pública, cria o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, estabelece o ciclo completo da ação policial e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 21 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXVII:

.....

XXVII – apoiar os Estados e municípios na provisão da segurança pública”.

Art. 2º O inciso XVI do art. 24 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.....

..... XVII -

estabelecer princípios e diretrizes para a segurança pública, inclusive quanto à produção de dados criminais e prisionais, à gestão do conhecimento, de mecanismos de participação social e promoção da transparência;” (NR)

Art. 3º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 144.....

..... VI –
Guardas Civis Municipais
.....

§ 6º Os órgãos e instituições de segurança previstos nos incisos do caput deste artigo, subordinam-se diretamente aos respectivos governadores, e os federais ao Presidente da República; (NR)

.....
§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas á proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e nos termos da lei complementar exercer ações de policiamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências; (NR)

.....
§ 11. Além de suas competências específicas, os órgãos policiais realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício das atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa realizada em coordenação com o Ministério Público, e a ele encaminhada.

§ 12. O Conselho Nacional de Polícia, com a organização e as atribuições em lei, atuará de maneira descentralizada nos estados e no Distrito Federal, sem prejuízo da competência do Ministério Público e da competência disciplinar e correccional da instituição, exercerá o controle da atuação administrativa, financeira e funcional da polícia e dos seus membros, sendo composto:

I - um terço de representantes dos governos federal, estadual e do Distrito Federal;

II – um terço de representantes de entidades de trabalhadores policiais;

III – um terço de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública;

IV – um representante do Ministério Público, um do Poder Judiciário e um da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 13. Leis da União, dos Estados e do Distrito Federal criarão ouvidorias de polícia, competentes para receber elogios, reclamações e denúncias de qualquer interessado relacionadas a membros ou órgãos da polícia, com atribuição de representar diretamente ao Conselho Nacional de Polícia, além de outras instâncias”.

Art. 4º O artigo 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.167.....

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §

2º, 212, 144, §9º e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

..... (NR) Art. 5º

Esta Emenda Constitucional entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação, devendo a União, os Estados e o Distrito Federal regulamentá-la e implementá-la em igual período.

JUSTIFICAÇÃO

Inspirada em parte do teor da PEC nº 51, de 2013, em tramitação no Senado, esta proposta de emenda à Constituição tem o objetivo de estabelecer a competência para a União dispor sobre normas gerais acerca da segurança pública.

Esse texto representa um aumento da participação da União: em áreas críticas para a segurança pública, que se ressentem de maior padronização e uniformização em nível nacional, a União deverá estabelecer diretrizes gerais. É o caso, por exemplo, da gestão e do compartilhamento de informações, da produção de dados criminais e prisionais, além da criação e funcionamento de mecanismos de controle social e promoção da transparência.

Na formação policial, a União deverá, ainda como exemplo, avaliar e autorizar o funcionamento de instituições de ensino que atuem na área, a fim de garantir níveis adequados de qualidade e a conformidade a uma perspectiva democrática de segurança pública.

Além disso, estabelece o ciclo completo de polícia e o conselho nacional de polícia.

Estamos seguros de que esta proposta representa um significativo avanço para o ordenamento jurídico em termos da organização da segurança pública.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado REGINALDO LOPES
Presidente

Deputada ROSANGELA GOMES
Relator

ANEXO E - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 06/2017

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

Altera os arts. 21, 22, 42 e 144 da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para federalizar os órgãos de segurança pública.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 21 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 21.**
.....

XIV – prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
.....

XXVI – organizar e manter a Polícia Militar da União e o Corpo de Bombeiros Militares da União.”

Art. 2º O inciso XXI do art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 22.**
.....

XXI – organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização da Polícia Militar da União e do Corpo de Bombeiros Militares da União;
.....”

Art. 3º A Seção III do Capítulo VII do Título III (art. 42) da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Seção III
DOS POLICIAIS MILITARES E DOS BOMBEIROS
MILITARES

Art. 42. Os membros da Polícia Militar da União e do Corpo de Bombeiros Militares da União, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares da União.

§ 1º Aplicam-se aos policiais militares e bombeiros militares, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei federal específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelo Presidente da República.

§ 2º Aos pensionistas dos policiais militares e dos bombeiros militares aplica-se o que for fixado em lei federal específica.”

Art. 4º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 144.

.....
.....

IV – Polícia Militar da União;

V – Corpo de Bombeiros Militares da União.

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei federal específica como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar as infrações penais, exceto as militares;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e

IV – exercer as funções de polícia judiciária.

.....

§ 4º À Polícia Militar da União, instituída por lei federal específica como órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira e comandado por oficial do posto mais elevado da corporação, cabem:

I – o policiamento ostensivo, preferencialmente comunitário; e

II – a preservação da ordem pública. SF/17336.25267-00 Página 3 de 10 Parte integrante do Avulso da PEC nº 6 de 2017.

§ 5º Ao Corpo de Bombeiros Militares da União, instituído por lei federal específica como órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira e comandado por oficial do posto mais elevado da corporação, incumbem as ações de:

I – prevenção e combate a incêndios;

II – busca, resgate e salvamento;

III – atendimento pré-hospitalar; e

IV – planejamento, coordenação e execução das atividades de defesa civil.

§ 6º A Polícia Militar da União e o Corpo de Bombeiros Militares da União, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se ao Presidente da República e

podem ser utilizadas pelos Governadores dos Estados e do Distrito Federal nos termos de lei federal específica.

.....”

Art. 5º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 115 e 116:

“Art. 115. Ficam as polícias civis dos Estados e do Distrito Federal incorporadas à Polícia Federal.

Art. 116. Lei federal específica disporá sobre o aproveitamento, pela União, dos policiais civis, policiais militares e bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal.”

Art. 6º Ficam revogados:

I – o inciso XVI do art. 24 da Constituição Federal;

II – o § 4º do art. 32 da Constituição Federal; e

III – o § 1º do art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O número absurdo de mortes violentas intencionais (58.492 em 2015, de acordo com a 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o que corresponde a 28,6 mortes por 100 mil habitantes), o fortalecimento das facções criminosas, as sangrentas rebeliões em presídios do Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte e as greves de policiais militares no Espírito Santo e Rio de Janeiro são sinais gritantes de que nosso atual modelo de segurança pública está exaurido e falido.

Os Estados e o Distrito Federal não têm mais condições de suportar sozinhos o peso de garantir a segurança dos cidadãos.

O Brasil possui, de um lado, três polícias em nível federal, e, de outro, 27 polícias civis, 27 polícias militares e 27 corpos de bombeiros em nível estadual ou distrital, totalizando 84 órgãos de segurança pública, em geral, desvalorizados, ineficientes e sucateados, que não interagem nem cooperam uns com os outros.

Esta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) tem por objetivo federalizar a segurança pública, incorporando as polícias civis à Polícia Federal, unificando as polícias militares em uma Polícia Militar da União e unificando os corpos de bombeiros militares em um Corpo de Bombeiros Militares da União.

A mudança que propomos visa à valorização dos policiais civis, policiais militares e bombeiros militares, bem como à racionalização, desburocratização, otimização, uniformização e padronização de estruturas administrativas, procedimentos e equipamentos, eliminando as redundâncias e os conflitos ocasionados pela existência de 27 estruturas heterogêneas nas Unidades da Federação, sem prejuízo, é claro, da observância das particularidades regionais.

Em face do exposto, contamos com o apoio das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores para discutir, aperfeiçoar e aprovar esta PEC.

Sala das Sessões,

Senadora ROSE DE FREITAS