

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI N.º 4.608, DE 2012

Dispõe sobre procedimentos para abordagem policial.

Autor: Deputado EDSON PIMENTA

Relator: Deputado OTONIEL LIMA

I – RELATÓRIO

Versa o presente Projeto de Lei sobre procedimentos para abordagem policial. A proposição busca estabelecer princípios mínimos para a realização da abordagem policial.

Na Justificação, o ilustre autor argumenta que o disciplinamento da matéria é necessário, diante de vários abusos ocorridos nas ocasiões de abordagem, como, por exemplo, nas blitzes policiais. Com farta exemplificação, fundamenta a legalidade do constrangimento, bem como do desconhecimento, por parte da população, acerca de sua regularidade, assim como da necessidade de colaboração e conhecimento sobre o comportamento adequando nessas circunstâncias.

Apresentada em 30/10/2012, por despacho do Presidente desta Câmara dos Deputados, de 28/11/2012, foi distribuída para apreciação das Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nos termos do que dispõem o artigo 24, II e o artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), tramitando em regime ordinário, sujeito à apreciação conclusiva pelas referidas Comissões.

Encerrado o prazo regimental, não foi apresentada qualquer emenda ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete, nos termos regimentais a esta Comissão se pronunciar sobre o mérito do projeto de lei em tela do ponto de vista da segurança pública, nos termos do disposto no art. 32, inciso XVI, alíneas “d”, “f” e “g” do RICD.

Como bem salientado pelo nobre autor da proposição, esta proposta tem o objetivo de “resguardar os direitos fundamentais consagrados na Magna Carta e a segurança da sociedade, estabelecendo os limites da atuação dos policiais, a fim de que sejam respeitados os direitos de cidadania e de liberdade, consagrados no texto constitucional”.

A nosso ver, o presente projeto de lei melhora o sistema jurídico existente, dando maior segurança jurídica à sociedade, bem como aos órgãos policiais que atuam diretamente na execução das atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

Com a crescente violência que assola nosso País, a abordagem policial é um instrumento eficaz que o Estado disponibiliza para a contenção de incidentes graves, desde a posse de materiais proibidos (armas, drogas, veículos roubados etc.) até a recaptura de pessoas foragidas da justiça, as quais põem em risco a segurança e a tranquilidade de toda uma sociedade.

Nesse compasso, essa atividade desenvolvida pela Polícia, constitui uma das formas de garantia das liberdades individuais, pois como ressalta o jornalista Mauro Chaves,

(...) nas verdadeiras democracias, Polícia é organização não dissociada da comunidade. É entidade garantidora dos direitos dos cidadãos e não inimiga institucional, como entre nós muitos parecem considerá-la. (CHAVES, M. Polícia Inimiga?. Jornal O Estado de São Paulo, 20 fev. 1992, p.2).

Na verdade, não há sociedade e nem Estado dissociados da polícia, pois, pelas suas próprias origens, esta encarna a organização social sendo essencial à sua manutenção.

Sendo assim, a abordagem policial tem suas raízes nos caracteres da “prevenção”, ou seja, na preparação feita para evitar riscos à sociedade e ao próprio policial, pois a prevenção, segundo o Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

(...) se caracteriza pela previsão, que nada mais é do que a tomada de medidas que tenham como finalidade evitar a

violação da Ordem Pública, da incolumidade do Estado, das Instituições e dos indivíduos; tanto pode atender a comportamentos como a situações potencialmente perigosas, o que significa que a prevenção de segurança surge como preocupação universal, dever do Estado e de cada um. (MOREIRA NETO, D. de F. Curso de Direito Administrativo, 9. ed., Rio de Janeiro: Forense. 1990, p. 357).[sem destaque no original]

O exercício da abordagem policial, portanto, integra uma das características da chamada “Polícia Administrativa da Ordem Pública” (derivada do Poder de Polícia do Estado), que nas reflexões de Mario Masagão, constitui-se no “conjunto das limitações, eventualmente coativas, das atividades dos indivíduos, imposta pela administração a fim de prevenir os danos sociais que dessa atividade possam resultar” (MASAGÃO, M. Curso de Direito Administrativo. 6. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 167). Nesse sentido, todo e qualquer ato de polícia que vise prevenir o cometimento de infração, violação dos costumes ou da moralidade pública é considerado de polícia administrativa.

Por outro turno, a atividade da abordagem policial não constitui somente o ato de contenção precária do direito de ir e vir do cidadão, mas, também, no ato de aproximar-se e interpelar uma pessoa a pé, motorizada ou montada com o intuito de identificar, orientar, advertir, assistir etc., posturas que estão diretamente relacionadas com as novas tendências do “policimento comunitário”, “Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)”, “Batalhão de Polícia Comunitária (BPCom)”, e tantos outros programas que visam a aproximação dos policiais com a comunidade.

Na sua atividade de interpelar as pessoas por meio da abordagem policial, o profissional de Segurança Pública realiza outras condutas que influenciam, sobremaneira, na vida do cidadão, tais como: 1) orientar sobre outros serviços disponibilizados pelo Estado, por exemplo, a divulgação da localização de um Juizado Especial, de Conselhos Tutelares, de Delegacias de Polícia etc.; 2) orientar sobre os efeitos nocivos de substâncias entorpecentes, por meio do Programa de Resistência às Drogas, o PROERD; 3) coletar e identificar dados e outras informações relevantes para a prevenção de crimes; 4) advertir sobre o uso correto de equipamentos de segurança veicular; 5) assistir, menores desaparecidos de seus lares ou pessoas com problemas mentais, até a chegada de seus familiares; 6) dar orientações diversas por meio da distribuição de cartilhas; entre outras coisas, que só serão possíveis quando os policiais realizam uma abordagem policial, a fim de identificar essas necessidades que os cidadãos demandam.

Por tudo, nunca é demais destacar que, quando os policiais atuando nesse tipo de atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, agem como verdadeiras “pontas-de-lança” da sociedade brasileira, ou seja, indo à frente, dissuadindo o crime, ou identificando as necessidades básicas do cidadão, sempre visando o bem comum.

No tocante aos possíveis excessos que possam ocorrer durante uma abordagem policial, o ordenamento jurídico brasileiro já contém diversos mecanismos de apuração e controle dessa atividade, os quais são promovidos tanto pelo Poder Executivo, quanto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, senão vejamos:

1) controle realizado pela própria Administração: a) por meio da fiscalização hierárquica, feita de ofício, pelos superiores hierárquicos do agente público que praticou o ato; b) por meio de recursos administrativos, apresentado por quem se sentiu ofendido com o ato de polícia administrativa; c) por meio do controle externo da atividade policial, realizado pelo Ministério Público (art. 129, inciso VII da Constituição Federal); d) por intermédio das Corregedorias de Polícia; e) por meio das Ouvidorias das Polícias;

2) controle exercido pelo Poder Legislativo, momento em que cabe “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”, nos termos do art. 49, inciso X, da Constituição Federal; e,

3) controle exercido pelo Poder Judiciário, pois “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, art., 5º, inciso XXXV da Carta Magna.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles, afirma que “os limites do poder de Polícia Administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º)” (MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, cap. XI).

Além desses mecanismos de controle, podemos perceber uma forte tendência dos órgãos policiais em criar programas que aproximam seus profissionais aos princípios fundamentais de direitos humanos, a exemplo do “Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo” (Gespol), que permite aos membros da Polícia Militar do Estado de São Paulo a incorporação desses princípios por meio de ferramentas de gestão institucional, do qual transcrevemos o seguinte trecho:

O policial militar, na execução das diversas missões de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, deve agir

estritamente dentro dos parâmetros legais, consciente de que é um profissional a serviço da sociedade e, como tal, deve atuar sempre de forma imparcial, abstendo-se de qualquer preconceito ou discriminação. Estes preceitos embasam o compromisso de atuação profissional da Polícia Militar, materializado na frase inscrita em todo documento da Instituição: “Nós, Policiais Militares, sob a proteção de Deus, estamos comprometidos com a Defesa da Vida, da Integridade Física e da Dignidade da Pessoa Humana. [sem destaque no original]

Nessa confluência de ideias, não resta dúvidas de que existe um esforço tremendo dos órgãos policiais em caminhar na direção da solidificação dos preceitos fundamentais de direitos humanos.

Não obstante a extrema validade da proposta, como homenagem a seu ilustre autor optamos por oferecer substitutivo global, inserindo novos conceitos, bem como sistematizando a matéria segundo a técnica legislativa.

Com o intuito de aprimorar o ordenamento jurídico brasileiro, portanto, é que nos posicionamos pela aprovação do PL n. 4.608/2012, na forma do SUBSTITUTIVO que ora ofertamos.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado OTONIEL LIMA
Relator

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 4.608, DE 2012

Dispõe sobre procedimentos para abordagem policial.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei disciplina a abordagem policial.

Art. 2º A abordagem policial é a atividade material desempenhada pelas autoridades policiais, legalmente investidas nas funções públicas e dotadas de competência para a ação preventiva e repressiva, com fundamento no poder de polícia do Estado, visando à preservação da ordem pública.

Art. 3º A abordagem policial, atividade essencial à segurança pública, fundada na promoção da cidadania, da dignidade humana e dos direitos e garantias fundamentais, tem por finalidade a defesa da vida, a preservação da incolumidade física das pessoas, do patrimônio, da administração pública e da regularidade das atividades lícitas.

§ 1º A abordagem policial consiste em uma ação técnica de aproximação e interação entre o policial e a pessoa ou grupo de pessoas, podendo incluir a busca pessoal, veicular e domiciliar, desde que presentes os requisitos do inciso XI do artigo 5º da Constituição Federal.

§ 2º O intuito da abordagem policial consistirá em fiscalizar, investigar, orientar, advertir, assistir, e se, estiverem presentes os requisitos da prisão em flagrante, efetuar a prisão.

Art. 4º A abordagem policial será realizada:

I – em situações de pontos de bloqueio ou de controle de trânsito, por amostragem ou de forma seletiva, conforme a finalidade da operação;

II – em situações de patrulhamento, tendo por objeto pessoa ou grupo das quais emanam indícios de estarem em atitude suspeita;

III – em qualquer situação em que se vislumbre indícios de a pessoa ou grupo ter acabado de cometer, estar cometendo ou na iminência de cometer infração penal ou ato infracional; ou

IV – quando as características da pessoa a ser abordada tiver verossimilhança com as de quem estiver sendo procurada.

Parágrafo único. Considera-se em atitude suspeita a pessoa ou grupo que esteja em situação que fuja à normalidade, seja de caráter objetivo, como em relação ao horário, ao ambiente, às condições climáticas, à indumentária e às pessoas com as quais interage, seja de caráter subjetivo, como o comportamento simulado, dissimulado, exaltado, excitado ou por outra forma, emocionalmente instável, que demonstre ameaça ou risco envolvendo a própria pessoa, terceiro, o patrimônio, a incolumidade pública ou o regular desenvolvimento de atividade lícita.

Art. 5º A ação policial que culmina na abordagem policial é dever do Estado e responsabilidade de toda a sociedade no sentido de colaborar com o policial que a efetue segundo os critérios legais.

Art. 6º Da abordagem pode resultar:

I – desapossamento, do abordado, de objetos de posse ilícita ou irregular ou que ofereça risco para si próprio, para terceiros, para o patrimônio ou para a incolumidade pública;

II – prisão em flagrante de imputável ou apreensão de criança ou adolescente infrator, contenção, condução ou custódia do abordado, se sua conduta, anterior ou concomitante à abordagem, houver configurado infração penal ou ato infracional, ou;

III – na hipótese do inciso II, a apreensão de instrumentos, objetos ou produtos da infração penal ou ato infracional que necessitem de exame pericial.

Parágrafo único. Os objetos desapossados ou recolhidos serão encaminhados à autoridade policial competente para fins de formalização

da apreensão, assim como as pessoas presas ou apreendidas, para as providências cabíveis.

Art. 7º São princípios fundamentais da abordagem policial:

- I – a proteção dos direitos humanos;
- II – a participação e interação comunitária;
- III – a resolução pacífica de conflitos;
- IV – o uso proporcional e escalonado da força;
- V – a eficiência na prevenção das infrações penais ou atos infracionais;
- VI – a atuação isenta e imparcial do policial;
- VII – a estrita observância dos procedimentos de segurança do policial e do abordado, e;
- VIII – a aplicação das regras de urbanidade;

Parágrafo único. A abordagem policial representa um encontro entre a polícia e o público e os procedimentos adotados pelos policiais variam de acordo com as circunstâncias e com a avaliação feita pelo policial sobre a pessoa com quem interage, podendo estar relacionada à infração penal ou ao ato infracional, ou não.

Art. 8º A execução da abordagem policial compete, exclusivamente, aos órgãos de segurança pública previstos nos incisos do artigo 144 da Constituição Federal que exerçam precipuamente as atribuições de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

§ 1º Excepcionalmente, os demais órgãos previstos nos incisos do artigo 144 poderão realizar a abordagem, nas situações descritas nos incisos III e IV do artigo 4º dessa Lei.

§ 2º Os Estados poderão firmar convênios com os Municípios para a execução da abordagem policial pelas guardas municipais, mediante o devido treinamento e fiscalização pelo órgão detentor das competências de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

§ 3º Com a finalidade do aperfeiçoamento dos procedimentos de abordagem, os entes federados poderão celebrar convênios para a troca de experiências adquiridas.

Art. 9º Toda abordagem policial deverá ser documentada, salvo impossibilidade justificada, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I – a identificação completa dos abordados, data, horário e local;

II – a narrativa sucinta do fato colhida ou presenciada pelo policial, se o fato constituir infração penal ou ato infracional;

III – a descrição dos objetos desapossados ou recolhidos, nos termos dos incisos I e III do artigo 6º dessa Lei, e;

IV – o croqui com as informações necessárias à realização de exame pericial indireto, nas infrações que deixam vestígio, se o exame não puder ser feito no local.

Parágrafo único. Os dados deverão ser inseridos em base de dados e tabulados, a fim de servirem para o planejamento operacional do policiamento.

Art. 10. Cada grau ou nível de risco na execução da abordagem policial corresponde a um nível de resposta do órgão policial a ser definido em procedimento operacional padrão (POP) adotado pelo órgão policial.

§ 1º Considera-se procedimento operacional padrão (POP), para os fins dessa Lei, a descrição detalhada de todas as ações necessárias para a execução de uma atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, segundo as circunstâncias previstas ou previsíveis, elaboradas pelos respectivos Comandantes, Chefes ou Diretores de órgãos policiais.

§ 2º O uso de qualquer tipo de armamento ou equipamento de contenção durante a execução da abordagem policial deverá atender estritamente ao POP, obedecendo, necessariamente aos princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade.

§ 3º O uso de qualquer tipo de equipamento de baixa letalidade deverá atender estritamente ao POP.

§ 4º As algemas deverão ser empregadas a fim de salvaguardar a segurança dos policiais e do próprio infrator da lei ou de terceiros, respeitando-se, em qualquer caso, o POP.

Art. 11. Os Estados poderão editar normas que visem a suplementação dessa Lei, considerada norma de caráter geral.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

Deputado Federal OTONIEL LIMA

Relator