

PROJETO DE LEI Nº , DE 2012

Dispõe sobre procedimentos para abordagem policial.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei disciplina os procedimentos para a abordagem policial.

Art. 2º Todo e qualquer procedimento de abordagem policial far-se-á em estrita obediência ao princípio da legalidade e aos direitos individuais e coletivos constitucionalmente assegurados.

Art. 3º A abordagem e o uso de armas de fogo obedecem à seguinte graduação:

I – na abordagem de mera fiscalização, os agentes das autoridades policiais procederão de forma cortês, exigindo, inicialmente, a apresentação de documento de identificação, enquanto as armas permanecerão travadas, no coldre;

II – na abordagem por fundada suspeita, as armas, carregadas e travadas, permanecerão apontadas para o solo, na “posição sul”, e os agentes ordenarão que as pessoas a serem revistadas fiquem de costas, afastem as pernas e entrelacem os dedos na nuca, procedendo a busca pessoal em seguida; e

III – na abordagem de infrator da lei, as armas, carregadas e destravadas, serão apontadas na direção geral do infrator, na “posição terceiro olho”, sem mirá-lo diretamente, dedos ainda fora do gatilho, seguindo-se a revista e a imobilização por um dos agentes.

Parágrafo único. Os procedimentos preconizados nos incisos II e III, em regra, só serão realizados quando houver superioridade numérica de agentes em relação aos revistados.

Art. 4º As buscas pessoais, motivadas exclusivamente por prisão ou fundada suspeita, com prévia explicação ao revistado, serão feitas sem constrangimentos desnecessários e sempre por agente do mesmo sexo do revistado.

Art. 5º A condução de pessoa presa ou custodiada far-se-á sem o uso de algemas ou instrumento assemelhado, salvo se exteriorizar indícios de resistência, de tentativa de fuga ou de risco à sua própria segurança, dos seus condutores, de terceiros ou ao patrimônio.

Art. 6º Em barreiras de trânsito, além do documento de identificação do condutor e dos passageiros, serão exigidos a carteira de habilitação do condutor e os documentos do veículo, podendo, ainda, serem verificadas suas condições de circulação e efetuadas as revistas julgadas necessárias pelos agentes da autoridade policial.

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

JUSTIFICAÇÃO

Diante de alguns abusos que têm sido verificados no curso da atividade policial, submetendo pessoas, em geral, e presos ou detidos, em particular, a constrangimentos desnecessários, é imprescindível que o Poder Legislativo venha a regular os procedimentos a serem adotados pelos agentes das autoridades policiais quando das abordagens dos cidadãos.

Desse modo, estar-se-ão prevenindo práticas abusivas contra a população durante as chamadas batidas policiais, *blitzen* ou quaisquer procedimentos similares, evitando, dessa forma, a violação de direitos, agressões físicas ou morais.

É evidente que, hoje, determinadas posturas por parte de alguns policiais representam uma agressão contra a sociedade e uma violação do Estado Democrático, ensejando conflitos com os direitos fundamentais do

cidadão elencados no art. 5º da Constituição Federal, além de colocar a população em estado de insegurança.

Discorreremos, ligeiramente, sobre os fundamentos da abordagem policial.

As atividades emanadas do poder público devem estar sujeitas à obediência dos princípios constitucionais. Segundo a professora, Elizabeth Cristina Campos Martins de Freitas:

*O termo princípio, etimologicamente, advém do latim (*principium, principii*) e nos remete à idéia de começo. Consoante De Plácido e Silva, princípio, derivado do latim *principium* (origem, começo), em sentido vulgar que exprime o começo de vida ou o primeiro instante em que as pessoas ou as coisas começam a existir. É, amplamente, indicativo do plural, quer significar as normas elementos ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. E, assim, os princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos que se fixaram para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica (...)*¹

Os princípios constitucionais configuram a base que alicerça os direitos fundamentais e suas garantias como a viga mestra que sustenta o Estado democrático de Direito.

O direito de o Estado limitar a liberdade dos indivíduos, no tocante ao direito de ir, vir e permanecer, que tange à liberdade de locomoção, deve-se subsumir, portanto, aos princípios contidos nos direitos fundamentais, pois, no dizer de Afonso Arinos de Melo Franco, “a justificação dos direitos públicos individuais, ou liberdades individuais, pode ser encontrada na teoria jurídica, na filosofia do direito, ou em argumentos meta-jurídicos, éticos e religiosos”.²

A própria Constituição da República Federativa do Brasil reconhece, em seu preâmbulo, o protagonismo dos valores da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Especificamente, o art. 5º, inciso XV, dispõe:

¹ FREITAS, Elizabeth Cristina Campos Martins. Campinas: PUC. *Revista Jurídica*, v. 17, n. 1, 2001, p.14-37.

² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito Constitucional: teoria da Constituição*. In: *Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense. 1976, p. 45.

XV – é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

Assim, o direito de ir e vir se insere na chamada liberdade geográfica, dentre as denominadas obrigações negativas do Estado, ou seja, a necessidade de o poder público abster-se de agir, em respeito aos direitos dos indivíduos. A restrição dessa liberdade, contudo, às vezes se dá, em nome da paz social, mediante mecanismos de constrangimento legal, dentre os quais a trivial “abordagem policial”.

Tal constrangimento é imposto pelo poder discricionário do Estado, legítimo detentor do monopólio do uso da força, ou do potencial uso, no dizer de Max Weber.

O uso da força, por seu turno, se exerce mediante o poder de polícia, inerente aos órgãos fiscalizadores, em especial os órgãos responsáveis pela segurança pública, dos quais os mais representativos são exatamente os órgãos policiais.

A abordagem policial é, pois, uma das técnicas operacionais da polícia, precípua mente da política de caráter ostensivo e preventivo, representado pelas polícias militares, no seu mister de pacificar as relações sociais visando a cumprir o desiderato de sua destinação constitucional de preservação da ordem pública.

A título de exemplo, a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, em sua instrução modular, traz a seguinte definição de abordagem policial:

Dizem os nossos dicionários que abordar é: acometer e tomar, aproximar-se, chegar, interpelar. No nosso caso, poderíamos considerar como sendo uma técnica policial de aproximar-se de uma pessoa ou pessoas, a pé, montadas ou motorizadas, e que emanam indícios de suspeição; que tenham praticado ou estejam na iminência de praticar ilícitos penais, com o intuito de investigar, orientar, advertir, prender, assistir, etc.³

³ Polícia Militar do Espírito Santo. *Instrução Modular*. Vitória. 5. ed., 1999, p. 111.

Consiste, pois, de um método profilático para evitar a ocorrência de ilícitos ocorram. Na linguagem tecnicojurídica, a abordagem quase sempre abrange a busca pessoal, conhecida, vulgarmente, como revista, geral, dura, baculejo etc.

No ordenamento jurídico, a busca pessoal é tratada, tipicamente, pelo Código de Processo Penal brasileiro, em seu art. 244, *ipsis litteris*:

*Art. 244. A busca pessoal independe de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja de posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso da busca domiciliar.*⁴

Embora às vezes se suscitem dúvidas acerca da legalidade da busca pessoal sem mandado judicial, o entendimento majoritário é de que ela prescinde desse documento.

Noutra óptica, o significado de fundada suspeita encontra respaldo na integração realizada pela doutrina, a exemplo da definição espontânea pela professora Ana Clara Victor da Paixão:

*O termo (sic) fundada suspeita utilizado no art. 244 do Código de Processo Penal é a chave que abre todas as portas, autorizando buscas e apreensões sem mandado e justificando todos os abusos cometidos. No altar da fundada suspeita são sacrificados os direitos à publicidade, à intimidade e a dignidade, que a Constituição Federal pretendeu assegurar a todas as pessoas, brasileiras ou estrangeiras, residentes em solo pátrio.*⁵

Destarte, a verificação da existência das fundadas suspeitas estaria ao alcance da avaliação discricionária do agente policial, cabendo assinalar que alguns doutrinadores (Tourinho, por exemplo) entendem que seu significado comporta menor exigência do que as fundadas razões exigíveis para a busca domiciliar, que sempre depende de autorização judicial.

⁴ Código de Processo Penal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2. ed., 2000, p. 361.

⁵ PAIXÃO, Ana Clara Victor da. *A busca e a apreensão no processo penal*. Disponível em: http://www.uigoias.co_m.br/cgd/2a/2a020.htm

Outra análise importante é a que associa a abordagem do “elemento suspeito” a uma cultura policial que favorece o desenvolvimento de estereótipos e preconceitos, o que leva à vitimização de parcelas específicas da população, rotuladas pelo inconsciente coletivo como indivíduos perigosos e passíveis de maior controle social.

Confundem-se, portanto, as noções de “elemento suspeito” com “atitude suspeita” para formar o conceito de “fundada suspeita” que justifica a abordagem com fundamento nos aspectos circunstanciais que envolvem o fato concreto, isto é, condições de tempo, lugar, comportamento ou atitude incomum que reforcem a suspeita, mesmo em face da obviedade ou previsibilidade da conduta manifestada.

A discriminação e a seletividade, portanto, que se vinculam historicamente à abordagem policial podem ser paulatinamente descontruídas mediante disposição normativa que regule tal atividade.

Várias dicas sobre “como se comportar numa abordagem policial” contidas em sites policiais ou folhetos distribuídos à população, geralmente dão como razão para desfechos indesejados a falta de conhecimento dos cidadãos acerca da forma adequada de se comportarem diante da ação policial.

Sabendo o que esperar da polícia, todavia, o cidadão terá condições de melhor se precaver contra “movimentos bruscos” ou “suspeitos” durante a abordagem, assim como contribuir para que haja um maior controle da sociedade em relação a eventuais abusos cometidos pelos policiais.

A presente proposição tem, portanto, 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.

Eis as razões que nos levam a apresentar este Projeto de Lei.

Na certeza de que a nossa iniciativa se constitui em aperfeiçoamento oportuno e conveniente para o ordenamento jurídico federal, esperamos poder contar com o valioso apoio dos nobres Pares em favor de sua aprovação nesta Casa.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2012.

Deputado EDSON PIMENTA