



PROJETO DE LEI Nº , DE 2019
(Do Sr. Capitão Augusto)

Altera o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995; os arts. 301 e 304 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941; o art. 172 da lei nº 8069 de 13 de julho de 1990 e o art. 11 da lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995; os arts. 301 e 304 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941; o art. 172 da lei nº 8069 de 13 de julho de 1990; e o art. 11 da lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006, visando estabelecer que o registro do flagrante será feito pela autoridade policial, civil ou militar, que atender a ocorrência.

Art. 2º O art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 69. A autoridade policial, civil ou militar, 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”. (NR)

Art. 3º Os arts. 301 e 304 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais, civis ou militares, deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Parágrafo único. Caberá à autoridade policial, civil ou militar, que atendeu à ocorrência o registro da prisão em flagrante delito.

.....
Art. 304. Apresentado o preso à autoridade policial, civil ou militar, ouvirá esta o condutor e colherá, desde logo, sua assinatura, entregando a este cópia do termo e recibo de entrega do preso. Em seguida, procederá à oitiva das testemunhas que o acompanharem e ao interrogatório do acusado sobre a imputação que lhe é feita, colhendo, após cada oitiva suas respectivas assinaturas, lavrando, a autoridade, afinal, o auto.

.....”
(NR)

Art. 4º O art. 172 da Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 172. O adolescente apreendido em flagrante de ato infracional será, desde logo, encaminhado à autoridade policial, civil ou militar.

§ 1º Caberá à autoridade policial, civil ou militar, que atendeu à ocorrência o registro dos atos infracionais em situação flagrancial.

§ 2º Havendo repartição policial especializada para atendimento de adolescente e em se tratando de ato infracional praticado em coautoria com maior, prevalecerá a atribuição da repartição especializada, que, após as providências necessárias e conforme o caso, encaminhará o adulto à repartição policial própria.” (NR)

Art. 5º O art. 11 da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial, civil ou militar, deverá, entre outras providências.” (NR)

Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Diante do aumento da violência e da falta de recursos financeiros para os estados, a crise na segurança pública somente tem se agravado.

Nesse quadro, os gestores têm que adotar medidas de gestão que acarretem a otimização de recursos humanos, utilizando a tecnologia para fazer mais com menos, aumentando a eficiência no atendimento do cidadão.

Muito se discute sobre a unificação das polícias, desmilitarização da polícia militar, mas por questão ideológica não se discute o real motivo que leva à ineficiência do trabalho policial: além da falta de recursos financeiros e da ausência de uma política de recursos humanos e carreira digna, temos o serviço policial partido, ou seja, uma polícia trabalha para a outra e faz o serviço pela metade.

Cito como exemplo nas infrações de menor potencial ofensivo, onde os termos circunstanciados, os autos de prisão em flagrante delito e os autos de apreensão por atos infracionais (TC, APFD E AAI) são elaborados somente pela Polícia Civil, que gasta toda uma estrutura e efetivo para manter delegacias, distritos e plantões com policiais que poderiam ser empregados na função primordial da Instituição, qual seja, a investigação dos grandes delitos e aqueles de autoria desconhecida.

Aliada a essa problemática inicial, a macrocriminalidade, regra geral, não executa ações delituosas, mas somente as gerencia à distância, sendo que os procedimentos investigatórios mais eficazes e adequados são pouco utilizados nesse enfrentamento.

Os meios investigativos mais avançados, tais como captação ambiental, infiltração policial, pedidos de sequestros de bens de criminosos ou “laranjas”, com o escopo de dilapidar patrimônios, quebra de sigilo bancário, interceptações telefônicas, mandados de busca domiciliar e de prisão, além de outros procedimentos investigativos que objetivem prender os líderes das

mais diversas facções criminosas, são muito pouco empregados, razão pela qual os resultados investigatórios são inexpressivos.

Nesse passo, ao priorizar sua estrutura cartorária em detrimento do serviço investigatório, somando-se a não utilização de procedimentos apuratórios avançados e adequados, aquilo que era para ser regra na atividade policial civil, atualmente é exceção, levando referida instituição a ter baixos índices de elucidação de crimes.

Ilustrando tal situação, tendo por base o Mapa da Violência, do ano de 2013, elaborado pela Associação Brasileira de Criminalística, foi apontado que, no ano de 2011, com relação ao crime de homicídio, houve um número pífio de esclarecimentos, o qual girou em torno de apenas 5% a 8% de todos os delitos havidos no país (CANDIDO, 2016).

Somando-se a isso, parte considerável do efetivo da Polícia Civil está sendo destinada para cobrir plantões em distritos e centrais de flagrantes, havendo, não raras vezes, policiais civis executando função diversa para a qual foram concursados. Em várias cidades, quem digita o APFD (auto de prisão em flagrante delito) nem são os próprios escrivães de polícia e sim investigadores, os quais foram desviados da função principal, que é a execução do serviço investigativo.

Além disso, esse trabalho, de natureza extraprocessual, em várias localidades, é também exercido por agentes e carcereiros da própria Polícia Civil, além de servidores de Prefeituras Municipais, os quais colaboram na execução desses atos, atestando claramente que tais serviços não são complexos, bastando apenas que tenham a supervisão de profissionais com capacitação e conhecimento técnico.

Outrossim, dentro da atual realidade, faz-se necessária a otimização do trabalho preventivo e repressivo imediato da Polícia Militar, com a finalidade de que os serviços prestados tenham uma maior abrangência, celeridade e qualidade de atendimento junto à comunidade, porquanto as pessoas não podem ser vitimizadas duas vezes, uma pelo autor do crime e outra pelo Estado, que retarda ou não presta o serviço de forma adequada, fazendo com que as vítimas percam um tempo considerável em repartições policiais somente para o registro burocrático do fato delituoso.

Assim, com relação aos termos circunstanciados, convém que sua elaboração, via de regra, se dê no local dos fatos e os autos de prisão ou apreensão em flagrante delito, antes da apresentação do preso ao Poder Judiciário para as audiências de custódia (em 24 horas), sejam confeccionados pela autoridade policial, civil ou militar, que atendeu à ocorrência, através de termos mais simples e objetivos, ou seja, menos burocratizados, porém sem fugir dos requisitos mínimos estabelecidos pelo Código de Processo Penal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, na hipótese de ato infracional.

Sob essa ótica, convém acrescentar que o tempo que uma guarnição perde para apresentar uma ocorrência na Polícia Civil quando da elaboração de um termo circunstanciado seria bem menor se a lavratura desse termo fosse realizada no local dos fatos, ou ainda, nos casos de flagrante delito, se tal apresentação se desse pela própria Polícia Militar, por exemplo, pois assim que ouvidos os condutores da ocorrência, os policiais já seriam liberados para retornarem ao policiamento, além do que poderiam fazer a sua complementação a qualquer momento, inclusive durante a troca do turno de serviço.

Sobre essa possibilidade de registro, bem discorreu Fábio Rogério Candido (2016, p. 96):

[...] caberia à Polícia Militar não só atuar fisicamente para reprimir imediatamente o delito, mas também realizar os atos burocráticos dos fatos quando da prisão do infrator.

Em suma, o movimento da polícia (civil ou militar) para prender o infrator, em quaisquer das modalidades de flagrante, trata-se tão somente de atos para constatação do fato criminoso e não de atos puramente investigatórios, estes sim, em regra, de atribuição da Polícia Civil, pelo ordenamento jurídico atual.

Outrossim, oportuno assinalar que, em várias cidades do Brasil, sequer existem Delegacias de Polícia ou policiais civis plantonistas, sendo que a Polícia Militar tem elaborado

isoladamente os boletins, encaminhando-os à Polícia Civil nos expedientes subsequentes.

Como atualmente somente os profissionais da Polícia Civil, nos casos de infrações penais comuns, de competência da Justiça Estadual, sem muita dificuldade, executam o ciclo completo, em especial nos casos de repressão imediata (autoria conhecida) e, vários deles, inclusive, desviados de suas funções originárias, nada impede que a Polícia Militar, caso venha a elaborar esses atos pré-processuais (flagrantes e termos circunstanciados), possa também, após capacitação, treinamento e rotina de atuação, realizá-los de forma razoável.

Se não bastasse isso, com relação aos termos circunstanciados, o fato das Polícias Militares não os elaborarem, poderá levar à ocorrência de eventuais crimes de abusos de autoridade, em face de conduções indevidas à Polícia civil na hipótese de delitos que deveriam ser registrados no local dos fatos, bem como a possibilidade de gerar atos de improbidade administrativa em virtude dos danos ao erário provocados em razão de gastos evitáveis e descabidos, além de violação do princípio da eficiência exigido constitucionalmente, mormente em face da demora nos atendimentos.

Nesse raciocínio, a execução do ciclo completo de polícia por parte da Polícia Militar, em especial registrando e formalizando todos os seus atendimentos nas infrações penais de autoria conhecida (repressão imediata), irá melhorar a prestação de serviço à comunidade, otimizando a utilização de recursos materiais e humanos.

Nesse diapasão, convém mencionar que a definição de ciclo completo de polícia ainda é um conceito em formação, e o tema aqui trata apenas do CICLO COMPLETO DE REPRESSÃO IMEDIATA (AUTORIA CONHECIDA), não incluindo, a função investigativa, que, deve ser exercida pela Polícia Civil.

Assim, na dicotomia existente entre Polícia Militar e Polícia Civil, as ações de polícia ostensiva são praticadas pela Polícia Militar e as atividades investigatórias são realizadas pela Polícia Civil. Já nos casos de repressão imediata, que se dá com a ocorrência do fato delituoso, pode existir a intervenção de uma ou de outra Polícia, em especial por que nessa hipótese restará

caracterizada uma situação flagrancial e, nos casos de flagrante delito, quaisquer autoridades têm o dever legal de agir.

Especificamente nas situações flagranciais de crimes comuns, de competência da Justiça Estadual, no modelo atual, a Polícia Militar apenas executa o ato material da prisão (captura), enquanto o registro é realizado pela Polícia Civil. E isso ocorre tanto nas infrações penais de menor potencial ofensivo, com a elaboração de termos circunstanciados, quanto nas infrações mais graves, com a lavratura de autos de prisão ou apreensão em flagrante delito.

Ocorre que, na prática, nesse modelo, nem a Polícia Civil se dedica amplamente à investigação e nem a Polícia Militar realiza por completo a repressão imediata, pois sequer registra as infrações penais por ela atendidas, mesmo nas hipóteses de autoria conhecida, inclusive aquelas mais simples e de menor potencial ofensivo.

O modelo vigente, que só existe no Brasil, em que a atividade policial de repressão imediata é “rachada ao meio”, ou seja, uma Polícia prende e entrega à outra para mero registro, leva à ineficiência do sistema, visto que, quem tem a atribuição de investigar, acaba deixando a maior parte do seu efetivo “atrás das mesas”, nas delegacias, esperando que se leve alguém que já está preso e devidamente identificado.

A Polícia Militar, por sua vez, ao invés de registrar a infração penal no próprio local dos fatos (se de menor potencial), sacrifica o policiamento preventivo, disponibilizando tempo para conduzir partes de ocorrência às delegacias de polícia ou distritos para mero registro de fatos que deveriam ser formalizados no próprio local.

Outrossim, mesmo nos casos de APFD, os registros também seriam mais céleres, porquanto não haveria “filas” nos distritos, sendo estes os únicos locais de formalização de ocorrências, desde um simples boletim até autos de prisão em flagrante delito.

Assim, perdem as Polícias e perde a população. E esta perde duas vezes: primeiramente, em virtude do fato delituoso não ter sido registrado de maneira célere, eficiente e econômica, e

segundo, nas hipóteses de autoria desconhecida, o crime não será adequadamente investigado, visto que a maior parte do efetivo da Polícia Civil encontra-se no interior de delegacias realizando trabalho burocrático trazido pela Polícia Militar.

Na realidade, tem-se um verdadeiro retrabalho na elaboração de boletins de autoria conhecida, ficando o serviço investigativo relegado a um segundo plano.

Por isso, é justamente esse modelo que se pretende aprimorar, possibilitando-se que a Polícia Militar passe a registrar as infrações penais por ela atendidas, não só praticando o ato material da prisão ou apreensão, mas também atuando na elaboração dos registros correspondentes.

Ressalta-se, ainda, que o auto de prisão em flagrante delito se trata, atualmente, de um mero registro do fato delituoso, pois, no prazo de 24 horas, deve ser encaminhado ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, juntamente com o preso, que participará da audiência de custódia.

Dessa forma, nesse prazo exíguo, o juiz de direito e o promotor de justiça já avaliarão a legalidade da prisão, fazendo o correspondente controle, chamado doutrinariamente de “freios e contrapesos”. Perdeu sentido, portanto, com o advento das “audiências de custódia”, a alegação de eventual controle feito pela Polícia Civil quanto à legalidade da prisão, até porque a própria PC também está afeta a esse controle.

Ademais, quanto ao termo circunstanciado, já está pacificado, inclusive com decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal, que os policiais militares são considerados autoridades policiais conforme dispõe a lei 9.099/95. Mencionada lei trouxe textualmente que os JECrim são regidos pelos princípios da celeridade, oralidade, informalidade e simplicidade, reafirmando o conceito de autoridade em seu sentido mais amplo.

No que diz respeito ao posicionamento de renomados doutrinadores sobre o tema, já é também majoritário o entendimento de que o policial militar possui atribuição legal para elaboração de termos circunstanciados, com destaque para o posicionamento do reconhecido jurista Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, Juiz de Direito do Estado de Minas Gerais, o qual afirmou

que a lavratura do TCO não é privativa da Polícia Civil, acrescentando que a Polícia Militar poderá lavrar o termo, inexistindo invasão de competência ou usurpação de função (ROSA, 2010).

Outrossim, dando ênfase ao estado flagrancial das infrações de menor potencial ofensivo e, conseqüentemente, não havendo se falar em investigação, mas apenas mero registro através de termo circunstanciado, Guilherme de Souza Nucci (2014, p. 787) asseverou que:

O Termo circunstanciado é a formalização da ocorrência policial, referente à prática de infração penal de menor potencial ofensivo, em uma peça escrita, contendo dados detalhados, tais como a data e a hora do fato, data e hora da comunicação, local e natureza da ocorrência, nome e qualificação do condutor, com resumo de suas declarações, nome e qualificação do autor do fato, com resumo de suas declarações, se ele quiser prestá-las, indicação dos eventuais exames periciais, além das declarações da vítima, se houver, e de outros elementos julgados pertinentes à instrução sumária.

Se não bastasse a legislação que vem regulando o assunto e o posicionamento de inúmeros doutrinadores, cumpre ressaltar que os Tribunais também, de maneira uníssona, vêm declarando que o Policial Militar possui total atribuição para confeccionar termos circunstanciados nas infrações penais de menor potencial ofensivo.

Destacam-se, abaixo, vários posicionamentos e entendimentos de Tribunais e operadores do Direito:

a) julgamento da ADI nº 2618-PR pelo Supremo Tribunal Federal, que trouxe que o TC trata-se de peça de comunicação e não constitui inquérito policial;

b) julgamento da ADI nº 2862-SP, pelo Supremo Tribunal Federal, reconheceu a legalidade dos TC lavrados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo;

c) a Comissão de Interpretação da Lei federal nº 9.099/95, da Escola Superior de Magistratura, decidiu que a expressão autoridade policial, constante do art. 69 da Lei 9.99/95, compreende todo aquele que se encontra investido de função policial;

d) o Colégio de Desembargadores Corregedores-Gerais de Justiça, quando do XVII Encontro Nacional estabeleceu que a autoridade policial, para os fins da Lei 9.099/95 é também o policial de rua;

e) o Provimento nº 50/1989, de 04SET89, modificado pelo Provimento nº 30/2013, de 16OUT13, que consolidou as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, trouxe que a autoridade policial que atua no policiamento ostensivo ou investigatório, ao tomar conhecimento da ocorrência, lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao juizado;

f) o Conselho Nacional de Justiça, em 2009, ao publicar o Manual de Procedimentos dos JECrim, deliberou no sentido de tanto os policiais militares quanto os policiais civis podem lavrar termo circunstanciado;

g) no Estado de São Paulo ressalta-se a edição do Provimento 758/01, consolidado pelo Provimento 806/03, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo;

h) no Estado de Santa Catarina teve destaque o Provimento 04/99, da Corregedoria Geral de Justiça, que trouxe textualmente que a Polícia Militar poderá lavrar termo circunstanciado;

i) por fim, tem-se o Enunciado 34 da Fórum Nacional dos Juízes estaduais (FONAJE), trazendo que atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pelas Polícias Civil e Militar.

Com relação à elaboração de autos de prisão ou apreensão pela Polícia Militar, já existe entendimento doutrinário de que as autoridades policiais responsáveis pela elaboração do auto de prisão ou apreensão em flagrante delito não são somente os delegados de polícia, mas também os policiais militares.

Para os que se filiam a essa corrente, não haveria nem a necessidade de alteração legislativa ou constitucional, bastando uma mera mutação legal e interpretativa dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, especialmente do Código de Processo Penal, somando-se a outras normas, como por exemplo a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06).

Fábio Rogério Candido (2016, p. 161 e 162), em sua obra, trouxe textualmente que:

[...] ao analisar o CPP, diante da utilização do termo autoridade policial pelo legislador de 1941, deve-se trazer a norma para aplicação hodierna, o que revela a necessidade de uma verdadeira mutação legal. A mutação legal consiste em um processo informal de modificação de um conteúdo de uma lei, sem, no entanto, ocorrer qualquer alteração em seu texto, em decorrência dos costumes, prática e realidade da sociedade, o que, sem dúvidas, adéqua perfeitamente a Polícia Militar dentro do conceito de “autoridade policial e seus agentes” utilizado pelo Código de Processo Penal.

Salienta-se, ainda, o disposto no artigo 11 da Lei 11.340/06 (Lei Maria da Penha), o qual, em seus incisos, mencionou uma série de providências protetivas para a mulher em situação de violência doméstica e familiar, sendo que referida norma, devido ao seu caráter teleológico de proteção à mulher, não disse que a autoridade policial incumbida de requerer ao juiz tais medidas é somente o delegado de polícia, estendo tal possibilidade a todas as autoridades do sistema de Segurança Pública.

Feitas essas considerações, tem-se que, no ciclo completo de repressão imediata que ora se propõe, não se inclui o trabalho investigativo, estando somente inserida a atividade policial ligada à repressão imediata, ou seja, a possibilidade das Polícias Militares passarem a registrar as ocorrências por ela atendidas, elaborando

TCO ou APFD nas infrações penais de menor ou maior potencial ofensivo, respectivamente.

O trabalho investigativo continuará com a Polícia Civil, sendo esta atividade importantíssima para o combate à macrocriminalidade (crime organizado).

Outrossim, convém discorrer sobre as atuais audiências de custódia, em que, em tese, o preso deve ser levado à presença do Poder Judiciário em 24 horas após a formalização da prisão.

Mais uma razão para que o registro seja feito pela própria polícia que materializou a prisão, porquanto, no prazo exíguo de 24 horas, o Poder Judiciário e o Ministério Público já poderão avaliar a legalidade dessa prisão.

Assim, com a definição da autoria e a possibilidade do preso submeter-se à autoridade judicial no prazo de apenas 24 horas, não há se falar em investigação, mas mero registro e formalização. Dessa forma, caminha a passos largos o entendimento de que, em breve, as Polícias Militares poderão registrar suas prisões e apreensões em flagrante delito, a iniciar-se pela formalização das infrações penais de menor potencial ofensivo.

Acrescentando a essa atividade de polícia judiciária desenvolvida pela Polícia Militar nos menores centros, os oficiais já executam, nos termos da legislação castrense, as funções de polícia judiciária militar, realizando o ciclo completo de polícia (tanto nos casos de autoria conhecida quanto desconhecida), nas hipóteses de crime militar, elaborando autos de prisão em flagrante delito (nos casos de repressão imediata – autoria conhecida) e instaurando inquéritos policiais militares para apurar infrações penais militares quando não há situação flagrancial.

Nesse raciocínio, os oficiais da Polícia Militar, nos casos de prisões em estado flagrancial, realizadas no âmbito da polícia judiciária militar, além da gestão de pessoas, como os delegados atualmente fazem em um distrito policial, são responsáveis pela elaboração dos autos de prisão em flagrante delito.

Isso demonstra claramente que os oficiais da Polícia Militar estão capacitados para elaborar autos de prisão e apreensão em flagrante delito, bem como lavrar, tais quais as praças, termos

circunstanciados, e isso, independentemente, de prévia formação jurídica, apesar desta formação ser relevante para uma maior legitimação profissional e social.

Dessa forma, os policiais militares podem atuar perfeitamente na formalização e documentação de fatos delituosos, de autoria conhecida, sendo que qualquer policial militar reúne condições, jurídicas e técnicas, para elaboração de termos circunstanciados nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo.

A Constituição Federal não precisará ser alterada para estes meros registros, pois, a redação do artigo 144, parágrafo 5º, da CF/88, traz textualmente que às Polícias Militares cabem à preservação da ordem pública, sendo que nesta está incluído o conceito de repressão imediata, e o mero registro do fato delituoso não extrapola o mandamento constitucional.

Por derradeiro, com tais mudanças, certamente ganharão não só as Polícias Militares, mas as Polícias Cíveis, que realizarão um trabalho investigativo mais profícuo, além da beneficiária principal, que será a população, em razão dos resultados advindos em face da prestação de um serviço mais célere, econômico, qualificado e eficiente por parte das Instituições Policiais.

Sala das Sessões, em de de 2019.

CAPITÃO AUGUSTO
DEPUTADO FEDERAL
PR-SP