

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 423, DE 2014.

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

Autor: Deputado JORGINHO MELLO.

Relator: Deputado CORONEL TADEU.

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 423, de 2014, de autoria do Deputado Jorginho Mello, altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única. Além disso, a proposição prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal e da ação de bombeiro; altera a denominação das polícias militares para forças públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios e do corpo de bombeiros militares para corpo de bombeiros dos Estados e Distrito Federal e Territórios.

Inicialmente, a proposta altera o art. 23 da Constituição Federal, para estabelecer que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios executar a fiscalização de trânsito nas vias públicas, por meio dos respectivos órgãos ou entidades executivas, integrados por agentes organizados em carreira, compreendendo as atividades de educação, engenharia e fiscalização de trânsito.

Além disso, a proposta altera o art. 98 da Constituição Federal para prever que a polícia poderá, nos termos da lei, realizar a composição preliminar dos danos civis decorrentes das ocorrências de menor potencial ofensivo.

Ademais, a proposta modifica o art. 129 da Constituição Federal para estabelecer que é função institucional do Ministério Público requisitar a instauração de procedimento apuratório e diligências nos crimes de ação penal pública, que deverão ser encaminhados diretamente ao Ministério Público.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu
Para verificar a assinatura, acesse <https://imf-reg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218306115900>

Assim, substitui-se a expressão “inquérito policial” por “procedimento apuratório”.

Cumpra também mencionar que a proposta altera substancialmente o art. 144 da Constituição Federal, em diversos pontos, ao estabelecer que:

- a) Os órgãos e instituições de segurança pública são 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;
- b) 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;
- c) Aplica-se aos servidores policiais dos órgãos de segurança pública o previsto no art. 39, § 4º, art. 40, §4º e art. 37, XVI;
- d) 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;
- e) 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;



- f) 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;
- g) À perícia, organizada em carreira, nos termos da lei, é assegurada a autonomia administrativa, financeira e independência funcional;
- h) 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.

Dessa forma, os órgãos e instituições de segurança pública passam a ter autonomia administrativa, funcional e financeira e passam a funcionar no modelo de ciclo completo de polícia.

Além disso, a perícia criminal passa a ter autonomia administrativa, financeira e independência funcional. Todos esses avanços são importantíssimos para a melhoria da segurança pública em nosso país.

Cabe, ainda, salientar que a proposta altera o art. 167 da Constituição Federal, para estabelecer que é vedada 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. Dessa maneira, permite-se que haja a vinculação de receitas de impostos para ações de segurança pública.

Ademais, a proposta dispõe de um prazo de até dois anos para a implantação da polícia única de ciclo completo, de maneira progressiva e mitigada, iniciando pelas infrações penais de menor potencial ofensivo e nos casos de prisão em flagrante.

Por fim, as polícias militares passam a ser chamadas de forças

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu

Públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios e os corpos de bombeiros



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

Encontram-se apensados à presente Proposta de Emenda Constitucional as seguintes proposições:

1. **PEC 431/2014, de autoria do Deputado Subtenente Gonzaga:** Estabelece que os órgãos de segurança pública do art. 144 da Constituição Federal, 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;
2. **PEC 127/2015, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes:** 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;
3. **PEC 89/2015, de autoria do Deputado Hugo Leal:** Altera a Constituição Federal para dispor sobre a reforma do sistema de persecução penal e introduz o juizado de instrução e garantias;
4. **PEC 198/2016, de autoria do Deputado Cabo Sabino:** Dá nova redação aos artigos 24 e 144 da Constituição Federal para prever a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre as polícias militares e os corpos de bombeiros militares e especificar princípios sobre a carreira nestas corporações;
5. **PEC 273/2016, de autoria do Deputado Subtenente Gonzaga:** Dá nova redação ao art. 144 da Constituição Federal e prevê que os integrantes de cada um dos órgãos descritos no art. 144 da CF/88 serão organizados em carreira, cujo provimento originário se dará no primeiro



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218306115900>



nível, sendo as condições de ingresso e progressão na carreira definidas por meio de lei específica da União e de cada ente federado;

6. **PEC 319/2017, de autoria do Deputado Major Olímpio:**
Altera a constituição Federal regulando requisitos de ingresso nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e dá outras providências.

A proposição foi distribuída para análise e parecer da Comissão Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõem os arts. 24, I e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A proposta está sujeita à deliberação do Plenário e sob regime de tramitação especial.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seus arts. 32, IV, “b”, e 202, caput, cumpre à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise dos aspectos de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição.

Quanto aos aspectos formais, notadamente no que se refere à iniciativa, constata-se que a proposta atende ao requisito do art. 60, I, da Constituição de 1988, sendo a proposta oriunda da própria Câmara dos Deputados. Para além, as proposições contam com o apoio necessário para apresentação de propostas de alteração da Constituição, conforme atesta o relatório de conferência de assinaturas da Secretaria Geral da Mesa.

A matéria versada na proposta em exame não foi objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tido por prejudicada na presente sessão legislativa, não se aplicando, pois, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da Lei Maior.

No que concerne às limitações circunstanciais, não há objeções. O país não se encontra em intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

No que tange às limitações materiais, não se vislumbra na PEC nº 423/2014 nenhuma tendência para abolir a forma federativa de Estado, do



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/GD218306115900>



voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais, tendo sido respeitado o núcleo expresso no § 4º do art. 60 do texto constitucional.

Cumprе mencionar que não se observa afronta a qualquer limitação material explícita ao poder constituinte derivado reformador de emenda.

Importante destacar que a proposta altera o texto constitucional sem contrariar qualquer princípio ou regra estabelecida na Carta Magna. Muito pelo contrário, a introdução do conceito de ciclo completo de polícia e da ideia de polícia única vem ao encontro do princípio constitucional da eficiência administrativa.

As alterações propostas pelos Deputados signatários da proposta principal e apensadas são de extrema relevância. Um ponto que merece especial destaque é a introdução no texto constitucional do conceito de ciclo completo de polícia. Em apertada síntese, há inúmeros argumentos favoráveis à adoção do ciclo completo de polícia no Brasil:¹

- a) A Segurança Pública brasileira se encontra em crise. Há um enorme sentimento de insegurança e sensação de impunidade na sociedade, em razão da violência e da criminalidade fora de controle no nosso país. Ou seja, o atual sistema brasileiro de segurança pública não está estruturado de forma eficiente para o combate ao crime organizado;
- b) O ciclo completo de polícia é mais lógico e eficiente, pois permite que a força policial comece e termine a investigação policial, sem a necessidade de se ter duas polícias distintas, uma para o policiamento ostensivo e preventivo e outra polícia para a investigação criminal;
- c) O ciclo completo de polícia reduz a burocracia e permite que a polícia alcance maiores e melhores resultados;
- d) O ciclo completo de polícia é o modelo adotado nos países mais desenvolvidos do mundo, tais como Estados Unidos, Inglaterra e Irlanda. Em pesquisa realizada pelo instituto “SoudaPaz” (2017), e que se encontra disponível na

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu

1 **HERRERO, Renan Dele. Ciclo completo de polícia e sua eficiência na gestão e integração dos órgãos de segurança pública.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5731, 11 mar. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72324>. Acesso em: 27 out. 2021.



internet, verificou-se que os índices de elucidação criminal em países que adotam polícias de ciclo completo, alcançam números surpreendentes. A exemplo dos Estados Unidos, esse número chega a 66,54%, ou na Inglaterra, Irlanda do Norte, chegam a 90%, sendo semelhante entre eles o sistema de polícia completo atualmente adotado;

- e) A Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por exemplo, realizam atividades de polícia ostensiva e de polícia investigativa, obtendo excelentes resultados operacionais;
- f) O modelo atual de ciclo incompleto de polícia é falho, pois a Polícia Militar apenas realiza o policiamento ostensivo, enquanto a Polícia Civil tem o dever de investigar crimes já cometidos, ou seja, a Polícia Civil atua na repressão, enquanto a Polícia Militar atua na prevenção da ocorrência de crimes. O problema é que o sistema não funciona perfeitamente com duas polícias com formações e orientações completamente diferentes. O modelo atual pretende encaixar um quadrado num círculo, se mostrando imperfeito, caro e ineficiente;
- g) A existência de polícias incompletas que atuam de forma separada gera competição, rivalidade, sendo que as polícias não gostam de trabalhar juntas. Perde-se, portanto, muita força que poderia estar voltada para o combate da criminalidade para disputas de natureza corporativa. Ou seja, quem perde é a população em geral;
- h) Brasil e Guiné Bissau são os únicos países do mundo que atuam na forma do ciclo incompleto de polícia. Antes, Cabo Verde também não adotava, porém, a Assembleia Nacional aprovou a modificação e o país passou a realizar o ciclo completo de polícia;
- i) O ciclo completo de polícia é a possibilidade de um mesmo órgão policial contemplar a prevenção, a repressão criminal, bem como realizar o policiamento ostensivo,



preventivo, a investigação, o levantamento, a configuração da materialidade e autoria delitiva e, logo após conclusão dos autos, proceder ao encaminhamento ao poder judiciário para que, de fato, este possa solucionar o conflito;

- j) O modelo de ciclo completo de polícia é desenvolvido por meio de ações organizadas de policiamento ostensivo e integradas às ações de efetiva investigação, de modo a diminuir os incidentes criminais, demonstrando ser mais eficiente e eficaz como forma de gestão da segurança pública e controle da criminalidade;
- k) Nos Estados Unidos, entre 1965 a 2016, houve uma taxa de 899.191 mil homicídios, sendo 598.333 mil solucionados, chegando então a uma taxa percentual de 66,54% casos solucionados².

Portanto, o ciclo completo de polícia adotado em locais como o Reino Unido (Escócia, Inglaterra, Irlanda do Norte e País de Gales) demonstra sua eficácia frente Brasil, sendo que aqui a média de elucidação fica entre 4% a 8%, enquanto nos países citados, a solução de crimes chega a 90%.

Ante o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 423, de 2014 e das apensadas PEC 431/2014, PEC 127/2015, PEC 89/2015, PEC 198/2016, PEC 273/2016 e PEC 319/2017.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado CORONEL TADEU
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218306115900>

