

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://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218300115900>



* CD2183006115900*

Assim, substitui-se a expressão “inquérito policial” por “procedimento apuratório”.²

Cumpre 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



* C D 2 1 8 3 0 6 1 1 5 9 0 0 *

- 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 públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios e os corpos de bombeiros



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu
Data: 2023-06-11 10:30:11

* C D 2 1 8 3 0 6 1 1 5 9 0 0 *

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



* C D 2 1 8 3 0 6 1 1 5 9 0 0 *

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 apoioamento 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

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu
nº 423/2014 nenhuma tendência para abolir a forma federativa de Estado, do



* C D 2 1 8 3 0 6 1 1 5 9 0 0 *

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218306115900>

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.

Cumpre 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

1Pereira, 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 coorporativa. 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>



* C D 2 1 8 3 0 6 1 1 5 9 0 0 *