

A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS COMO AVANÇO PARA OS ESTADOS BRASILEIROS

the unification of state policy as an advancement for brazilian states

Edilane Aparecida Pereira Reis¹

Lucas Alves Vinte²

Mairon Ferreira de Paula³

Rosilene Queiroz (Orientadora)⁴

Resumo: O presente artigo tem como objetivo abordar sobre a possibilidade de Unificação das Policias estaduais, Civil e Militar, como avanço para os estados brasileiros. O estudo foi realizado a partir de doutrina e legislações relacionadas ao tema. A análise feita do artigo 144 da CF/88, que se refere à criação das polícias e suas atribuições, trouxe um melhor entendimento, inclusive quanto à constitucionalidade e possibilidade de unificação das Polícias dentro dos princípios Constitucionais, de modo a respeitar os direitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito. A utilização do TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência, trouxe um grande ganho em relação à celeridade e reunião de informações importantes para o prosseguimento do processo. Com a implantação do Ciclo Completo da Polícia, será possível corrigir os problemas de violação e busca a satisfação dos princípios da moralidade, da eficiência, e da prestação do serviço público perante a sociedade. Através da unificação das polícias estaduais, ocorrerá uma integração das duas polícias e de suas atribuições, de modo que as polícias investigativa e ostensiva exerçam suas funções com maior eficácia e celeridade. O tipo de pesquisa utilizada no presente artigo foi descritiva, baseada em assuntos teóricos, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, consultas a livros, artigos e trabalhos acadêmicos que já abordam o assunto tratado. A metodologia utilizada abarca métodos qualitativos visando aprofundar a reflexão acerca do assunto em tela.

¹ Aluna do 10º Período da Faculdade Minas Gerais - FAMIG. E-mail: edilanereis84@outlook.com

² Aluno do 9º Período da Faculdade Minas Gerais - FAMIG. E-mail: lucas20vinte@gmail.com

³ Aluno do 9º Período da Faculdade Minas Gerais - FAMIG. E-mail: mairon2991@gmail.com

⁴ Orientadora do Trabalho de Conclusão, professora da Faculdade Minas Gerais - FAMIG. E-mail: roseadv01@gmail.com

Palavras-chave: Unificação; Ciclo Completo da Polícia; Termo Circunstanciado de Ocorrência; Constitucionalidade, celeridade.

Abstract: This article aims to address the possibility of unifying state police forces, Civil and Military, as an advance for Brazilian states. The study was based on doctrine and legislation related to the theme. The analysis of article 144 of CF/88, which refers to the creation of the police and its attributions, brought a better understanding, including the constitutionality and possibility of unifying the police within the Constitutional principles, in order to respect the fundamental rights and guarantees of the Democratic State of Law. The use of the TCO - Circumstantiated Term of Occurrence, brought a great gain in relation to speed and the reunion of important information for the continuation of the process. With the implantation of the Complete Police Cycle, it will be possible to correct the problems of violation and search for the satisfaction of the principles of morality, efficiency, and the rendering of public service before society. Through the unification of the state police, an integration of the two police forces and their attributions will occur, so that the investigative and ostensible police will exercise their functions with more efficiency and celerity. The type of research used in this article was descriptive, based on theoretical issues, through bibliographic and documental research, consultation of books, articles and academic papers that already address the subject. The methodology used includes qualitative methods aimed at deepening the reflection on the subject in question.

Keywords: Unification; Police Complete Cycle; Detailed Term of Occurrence; Constitutionality, speed.

1 Introdução

O tema abordado nesse artigo se trata de uma nova arquitetura institucional com intuito de unificar a dualidade das polícias ostensivas e investigativas de modo a buscar a eficiência na atuação dessas instituições na provisão da Segurança Pública.

Sendo assim, este trabalho busca informar ao leitor acerca dessa nova arquitetura na área da Segurança Pública, expondo seus principais objetivos, pros e contras, além de atrair a atenção do leitor quanto ao futuro da Segurança Pública no país.

Atualmente no mundo, a grande maioria das polícias não possuem essa divisão de polícia judiciária e preventiva ostensiva, sendo que essa divisão foi criada a partir de 1969 durante a Ditadura Militar. Possuem em uma única instituição o chamado ciclo completo, tema proposto para maior celeridade, economia, eficiência, dentre outros motivos os quais terão impacto diretamente no serviço prestado para o bem social.

Previsto na carta Magna de 1988, por ser dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a Segurança Pública é primordial na constituição social. Logo, ter uma polícia unificada traria benefícios institucionais na centralização de informações de inteligência e investigativa bem como para a sociedade em poder ter uma resposta mais célere.

De tal forma, vê-se que o tema desta pesquisa é de suma importância no que tange a entender os impactos e os benefícios que esta unificação traz, pois quando se fala em ciclo completo de polícia, deve entender que a ideia principal é a unificação das polícias estaduais (ostensiva, cujo objetivo é a demonstração visual do aparato estadual, e a investigativa, com viés pós-crime, para elucidar os fatos) e assim, garantir que aquela força policial, que esteve presente desde o primeiro contato com as partes, poderá dá sequência na persecução penal.

Desse modo, o presente artigo busca passar pelas problematizações referentes ao ciclo completo da polícia e qual seu benefício, quais os dificultadores da unificação, e como seria atuação da Polícia após a aplicação desse ciclo.

Dentre os objetivos, o principal é descobrir qual relação entre a unificação das polícias estaduais e a viabilidade na prestação do serviço, sendo necessário identificar quais dificultadores que poderão ocorrer com a unificação das polícias estaduais; indicar a constitucionalidade dessa unificação, verificar a eficácia da utilização do TCO no processo; analisar a legislação específica de cada polícia, indicando possíveis impasses e indicar quais os motivos que impulsionam a rixa entre elas; comparar os tipos de carreiras das polícias estaduais e verificar a viabilidade da unificação das polícias e o ciclo completo de polícia.

O tipo de pesquisa utilizada no presente artigo foi descritiva, uma vez que é baseada em assuntos teóricos, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, consultas a livros, artigos e trabalhos acadêmicos que já abordam o assunto tratado.

A metodologia utilizada abarca métodos qualitativos visando aprofundar a reflexão acerca do assunto em tela. O presente trabalho se deu a partir da descrição

de um fato, que é a unificação das polícias estaduais e os ganhos que a sociedade teria com ela. Foi utilizado corte seccional uma vez que o interesse é no momento atual, sobre o qual os dados são coletados.

Este estudo adotou como marco teórico a obra intitulada de “Fim do militarismo, unificação das polícias e ciclo completo da PM”, de Raniery Ferreira de Souza (2020) dentre outros de modo a contribuir e enriquecer o conteúdo abordado nos capítulos a seguir.

Este trabalho foi dividido em seis partes, iniciando por esta Introdução, passando pelo capítulo 2 que trata da Segurança Pública no Brasil, distinguindo os tipos de polícias e suas carreiras. Logo em seguida tem-se o capítulo 3 que se refere à eficácia da Utilização do Termo Circunstanciado de Ocorrência no Processo, depois no capítulo 4 é discutida a viabilidade da unificação das polícias e o ciclo completo de polícia, e no capítulo 5 é analisada a constitucionalidade da unificação das polícias estaduais e, por fim, a conclusão.

Destarte, esta pesquisa trará ao leitor, uma maior clareza relativa aos benefícios de unir as policias estaduais, tal como elucidar o papel de cada uma, cuja atribuição é definida por lei, além de compreender os benefícios relacionados a questões orçamentárias e de competência das polícias estaduais, bem como conscientizar ao leitor de que com a unificação das polícias haverá uma desburocratização nas fases da persecução penal e de que a segurança pública também é responsabilidade de todos.

2 A segurança pública No Brasil

Pauta constante das notícias diárias, as matérias relacionadas à segurança pública estão presentes no dia a dia da população tanto através das emissoras de rádio e tv quanto por outros meios de comunicação. Em especial nos grandes centros urbanos devido a maior concentração de renda e ao maior movimento de pessoas, mas também nas cidades menores, percebe-se que sensações de insegurança e medo estão presentes na vida das pessoas, o que as fazem questionar sobre a eficácia e adequação das políticas públicas de combate e prevenção à criminalidade.

Da mesma forma que a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º garante o acesso à saúde, à moradia, à educação ela também garante como direito fundamental a garantia de ir e vir de forma segura.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Sendo um direito fundamental, e também difuso, uma vez que seus titulares são indeterminados e indetermináveis, - ou seja, é um direito que merece proteção especial, uma vez que não atinge a pessoa em particular, mas sim, de forma simultânea toda a população, o Estado, através das políticas públicas de segurança busca trazer o sentimento de proteção para os cidadãos.

Diante disso, tomando por base o art. 21 da Constituição, percebe-se que é de competência da União que seja assegurada a defesa nacional; a organização e manutenção das polícias civis, militares e corpo de bombeiros do Distrito Federal e dos territórios, além de executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. (BRASIL, 1988)

Já em seu art. 22, a Constituição compete à União legislar “sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” e de legislar também sobre a competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais.” (BRASIL, 1988)

A existência das polícias estaduais, a ser a Militar e a Civil, estão previstas no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que também prevê a existência das polícias federais. Além disso, esse artigo prevê também quais as funções de cada polícia.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal de 1988 destacou em seu artigo 144 a segurança pública como um meio para manter a ordem pública, cabendo às polícias civis a função de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, enquanto que às polícias militares cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. (BRASIL, 1988)

Para Rodrigues (2016) a Constituição Federal é taxativa, impedindo que órgãos não previstos na norma constitucional exerçam funções relacionadas a garantia da segurança pública. O autor ainda reforça que a embora tenha uma ordem cronológica no artigo 144 da CF/88 não existe uma escala hierárquica entre elas.

Percebe-se, portanto que não existe hierarquia entre essas polícias, devendo o legislador se atentar para que, caso ocorra uma unificação das polícias, de modo que uma parte não sobreponha a outra e nem ultrapasse seus limites.

2.1 Distinção entre as polícias e os tipos de carreiras

Como visto na Constituição Federal, existem vários tipos de polícia, responsáveis pela segurança pública do Estado. Sendo cada uma responsável por um tema em específico.

Conforme Lenza (2012), as policias se dividem em duas grandes áreas, a ser a administrativa e a judiciária. A administrativa, também conhecida como polícia preventiva ou ostensiva atua de forma preventiva, ou seja, age de forma a evitar que o crime aconteça. Já a polícia judiciária, também conhecida como polícia de investigação, atua de forma repressiva, ou seja, ela age após a ocorrência do ilícito penal.

Em relação à essa distinção, Moreira Neto (2009) explica que a polícia judiciária está voltada para a elucidação dos delitos e de seus autores, atuando de forma predominante para as pessoas e a sua liberdade de ir e vir. Já a polícia administrativa é voltada para as atividades das pessoas, atuando de forma preventiva e repressiva, “aplicando executoriamente sobre a propriedade e a atividade privada e excepcionalmente no constrangimento pessoal”. (MOREIRA NETO, 2009, p.43).

Desse modo, percebe-se que enquanto a polícia administrativa atua de modo a prevenir que o crime aconteça, a judiciária age somente após a ocorrência do crime.

Para Di Pietro (2012) a Polícia Civil nos entes federados atua como polícia judiciária, uma vez que age de maneira repressiva após o ato delituoso, de modo a subsidiar a atuação da jurisdição penal enquanto que a Polícia Militar, por possuir caráter de polícia administrativa, age de modo a preservar a ordem pública, em caráter preventivo, ou de forma repressivo caso esteja ocorrendo algum ilícito de âmbito penal ou administrativo, de modo que o ato delituoso não seja executado.

Segundo o mesmo autor, a polícia judiciária é formada pela polícia civil e militar, uma vez que são corporações especializadas para tal, enquanto que a polícia administrativa, além de ter a polícia militar como integrante, também é formada por outros órgãos de fiscalização atribuídos por lei, como por exemplo, os que atuam na área da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.

Nota-se, portanto, que a polícia militar faz parte das duas polícias. Knoplock (2013) explica melhor sobre a polícia judiciária ao dizer que “o termo polícia judiciária não quer dizer que ela pertença ao poder judiciário. Ela é uma atividade administrativa com o objetivo de coletar dados para subsidiar o poder judiciário” (KNOBLOCK, 2013, p.264).

A polícia civil conforme dito anteriormente, está prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, e regulamentada por legislação estadual. Ela é uma polícia responsável por investigar os crimes que acontecem no estado, e por garantir o cumprimento das leis. Por ser uma polícia investigativa, ela não anda fardada. Se a polícia militar não conseguir prender o criminoso, a polícia civil que irá dar prosseguimento com a investigação, tendo acesso a tudo o que a polícia militar conseguiu reunir no início do processo.

Rodrigues (2016) em relação à polícia civil explica que ela exerce outras atividades, não relacionadas às suas atribuições dadas pela CF/88, dando o exemplo de Minas Gerais, onde a Polícia Civil é responsável pelos serviços do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), realizando vistorias e emissão de Certificado de Registro de veículo, bem como a habilitação do candidato ao processo de habilitação, dentre outras, conforme a lei Orgânica 5406/69. O autor ainda diz que a Polícia Civil também pode exercer de forma atípica atividades ostensivas para atuar em determinados tipos de crimes como o GRE (Grupo de Respostas Especiais) e outros grupos, atuantes em vários Estados, como grupos antissequestros.

Ou seja, as polícias acabam por executar outras atividades que inicialmente não cabem às suas atribuições, mas por necessidade do Estado, foram repassadas para elas.

Já em relação à polícia militar Lazzarini (1992) diz que a Polícia Militar é responsável pelo policiamento ostensivo e por preservar a ordem pública, conforme previsto no art. 144, § 4 da CF/88, cabendo também a ela a competência para realizar a investigação militar preventiva, aquela em que o Policial Militar exerce as suas funções em trajes civis.

A polícia militar também está prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, sendo regida também por lei estadual. A polícia militar possui caráter preventivo e ostensivo, ou seja, ela se antecipa diante a prática de um crime, dando assim a sensação de segurança para a população. Pelo seu caráter, a polícia militar anda fardada.

Apesar de serem subordinadas aos entes federados, a Polícia Militar por ser considerada força auxiliar do Exército, é regida em algumas partes por estatuto ligado As Forças Armadas. Já a Polícia Civil possui estatuto estabelecido na Constituição Estadual e em leis estaduais.

Entre diversas rixas como planos de carreiras, benefícios e até mesmo o tratamento diferente entre a polícia civil e a polícia militar, ocorre também o repasse de atividades de uma polícia para a outra, de modo a deslegitimar o poder de determinada polícia. Bicudo (2000) afirma a importância da diferenciação dessas polícias.

Terá um ramo uniformizado para as tarefas de policiamento preventivo e outro, em trajes civis, para os trabalhos de investigação criminal. Terá um grupo treinado para, sem apelar para a violência, atuar como força de dissuasão de distúrbios ocorrentes. (BICUDO, 2000)

Cabe ressaltar que muitas vezes atividades que estão relacionadas à uma polícia pode acabar sendo dada para serem executadas pela outra, o que pode gerar grande insatisfação entre as partes envolvidas.

O TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência é um documento onde a autoridade policial registra e documenta os fatos narrados pelos envolvidos na ocorrência, conforme afirma Neto (2014)

Por pouco tempo, a polícia militar passou a confeccionar TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência, dentro de suas instalações militares, o que gerou grande protesto dos delegados, ao manifestarem que cabia a polícia civil e não aos militares a função de auxiliar o judiciário. Esses acontecimentos geraram protestos de entidades representativas da polícia civil, como a dos delegados, que insistem que o estado usurpa seus direitos constitucionais ao delegar a outra instituição missão de sua competência. Tal fato resultou em uma grande discussão jurídica, sob o termo “autoridade policial”, haja vista, os delegados atribuírem para si a competência para a confecção do referido procedimento, alegando não ter competência a polícia militar por não ser autoridade policial, portanto não tem atribuição de polícia judiciária, em seu ponto de vista. (NETO, 2014)

É percebido que uma das maiores barreiras sobre a unificação das polícias é o conflito de interesses entre as corporações. Tanto o alto escalão da polícia civil quanto a militar possuem resistências, ainda mais no que se refere às carreiras de cada corporação.

Além das diferenças entre os tipos de trabalho, as polícias estaduais possuem estruturas e carreiras diferentes.

Modesto (2017) em relação ao conceito de carreira, diz que:

carreira é também forma de organização de cargos públicos, pois denota o conjunto de cargos de mesma natureza, com o mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturado de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração. É este o sentido institucional ou objetivo de carreira. (MODESTO, 2017)

Diante disso, percebe-se que a palavra carreira está relacionada a um caminho a ser seguido dentro de determinado órgão, empresa, organização, de modo que seus funcionários possam ascender entre os cargos recebendo também uma maior remuneração.

A Polícia Civil, possui como pré-requisito para ingresso, que o candidato possua curso superior completo e para determinados cargos, formação em curso superior específico.

Tomando como parâmetro o Estado de Minas Gerais, de acordo com o art. 76 da Lei Orgânica da Polícia Civil (Lei Complementar nº 129, de 08/11/2013) a polícia civil é composta pelas seguintes carreiras: Delegado de Polícia, Escrivão de Polícia, Investigador de Polícia, Médico-Legista e Perito Criminal, havendo concursos públicos para ocupar cada cargo em específico.

Na Polícia Militar também é exigido o nível superior completo para ocupar o posto de soldado. Já para o posto de oficial, é exigido o bacharelado em direito.

O maior posto é ocupado pelo Coronel, tendo em seguida o de Tenente-Coronel e Major, Capitão, 1º Tenente e 2º Tenente. Em seguida encontram-se as praças-especiais com o Aspirante-a-Oficial e os praças que são o Subtenente, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo e soldado.

Percebe-se que mesmo ambas tendo como forma de ingresso os concursos públicos, suas estruturas e organizações são diferentes.

3 A Eficácia da utilização do Termo Circunstanciado De Ocorrência – TCO no Processo

O Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO surgiu pela primeira vez na Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995, também conhecida como Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Essa lei, em seu artigo 2º, elenca os princípios gerais, em que o processo será orientado pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, de modo a se ter sempre que possível, a conciliação ou a transação.

Cabe ressaltar que a lei nº 13.603, de 9 de janeiro de 2018 veio para adequar o artigo 62, incluindo também o princípio da simplicidade em sua redação, junto aos princípios que norteiam o processo perante o Juizado Especial, que possuem objetivo a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade. Cunha (2018), explica que esse princípio

trata simplesmente de buscar a realização de atos processuais de forma facilitada, sem formalismo exagerado e mesmo com uma linguagem que preze a clareza em oposição a termos exageradamente técnicos, o que se pode extrair do próprio critério da informalidade. O que fez o legislador foi apenas e tão somente adequar a redação do art. 62 a todos os critérios gerais que já integravam o art. 2º. (CUNHA, 2018)

O princípio da simplicidade tem como objetivo facilitar a aplicação da lei, de forma a oferecer soluções mais práticas sem prejudicar o trâmite do processo, contribuindo assim com sua celeridade. Na mesma linha, Souza (2015) também diz que

O princípio da simplicidade é um desdobramento do princípio da informalidade ou do princípio da instrumentalidade, visa aproximar os cidadãos para as atividades que envolvam o judiciário, da maneira simples, clara, acessível, com a finalidade de trazer para os litigantes, um melhor entendimento sobre o que se passa nas Sessões de Conciliações. Não exigindo de si, maiores formalidades e podendo ser compreendido por todos da maneira mais fácil possível. Deixando de lado toda burocracia que impedem que os interessados ingressem no judiciário ou tenha algum preconceito com ela. (SOUZA, 2015)

Percebe-se que esse princípio é de extrema importância para que o cidadão se sinta próximo ao judiciário, sendo atendido de forma mais célere e acessível.

O TCO está previsto no art. 69 desta lei, e diz que assim que a autoridade policial toma conhecimento da ocorrência, deverá lavrar o termo circunstanciado e encaminhar diretamente para a autoridade judicial, constando o autor do fato e a vítima, providenciando as requisições dos exames periciais. Cabe ressaltar que conforme os artigos 60 e 69 da mesma lei, o TCO é utilizado para registrar as ocorrências de infrações penais de menor potencial ofensivo, a ser “as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.” (BRASIL, 1995).

O parágrafo único, do art. 69, diz que nos casos onde, após lavratura do termo, o autor do fato for encaminhado imediatamente ao juizado ou assumir o compromisso de ir a ele, não caberá prisão em flagrante nem exigência de fiança. Já nos casos em que for violência doméstica, poderá ser determinado pelo juiz, “como medida cautelar, o afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima.” (BRASIL, 1995)

Burille (2008) diz que o TCO é um tipo de boletim de ocorrência policial que possui maior detalhamento de uma infração penal de menor potencial ofensivo sem que tenha toda a formalidade que é exigida no inquérito policial. Para o autor, o TCO é a narração resumida do fato delituoso, constando o local e a hora, acrescida de relatos do autor, vítima e testemunhas, citando também, caso haja, objetos apreendidos que estão relacionados com a infração, e até mesmo, dependendo do caso, a indicação de perícias.

Cunha *et. Al.*(2020) complementa dizendo que o termo circunstanciado acaba por otimizar o trabalho policial, “que dispensa a vetusta função do escrivão e a excessiva “cartorialização” da atividade investigativa.”

Ou seja, o TCO é uma ferramenta que além de trazer maior celeridade e otimização do trabalho policial, dispensando a formalidade exigida no inquérito policial, traz o resumo do delito, contendo todas as informações importantes para que a autoridade judicial possa dar andamento com o processo.

A diferença entre o TCO e o Boletim de Ocorrência – B.O é que enquanto o primeiro é um resumo de um fato de infração de menor potencial ofensivo, sendo usado somente na área criminal, de competência do Juizado Especial Criminal, o Boletim de Ocorrência é o instrumento jurídico oficial para a realização do registro da notícia crime. A partir dele é instaurado o inquérito policial, sendo de competência da justiça comum, e utilizado tanto na área criminal quanto na cível.

Pelo fato da utilização do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO, ter sido um dos alvos de discussão entre as polícias, durante a reformulação do CPP - Código de Processo Penal, foi legitimado que ele seja lavrado também pela polícia militar. Ferreira (2010), diz que a maior divergência na reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ do dia 17 de março de 2010 foi em relação a substituir a expressão “delegado de polícia” por “autoridade policial”. De um lado tinha o argumento de que o TCO fosse lavrado somente pelo delegado de polícia e do outro que a polícia militar também pudesse realizar o procedimento. Ficando por decidido que “o encaminhamento ao juizado especial criminal das pessoas que se envolveram em infrações penais de menor potencial ofensivo pode ser realizado pela polícia militar, conforme regramentos dos poderes públicos locais.” (BRASIL, 2010, p.31-32)

A partir dessa decisão o art. 69 ficou com um conceito mais amplo, sem definir qual autoridade policial que irá lavrar o termo circunstanciado de ocorrência, se referindo apenas àquela que primeiro tomar conhecimento do ocorrido, podendo nesse sentido ser lavrado tanto pela polícia civil quanto pela polícia militar, conforme afirma Ávila (2014)

Autoridade Policial, na melhor interpretação do artigo 69 da lei nº 9.099/95 Juizados Especiais Criminais, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de “Termo Circunstanciado”. O combate à criminalidade e à impunidade exigem atuação dinâmica de todos os Órgãos envolvidos na Segurança Pública (AVILA, 2014, p.51).

Seguindo a mesma lógica de Ávila em relação ao art. 69, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça, através do Procedimento de Controle Administrativo nº 0008430-38.2018.2.00.0000 de 20 de novembro de 2020, reconheceu por maioria dos votos que o Termo Circunstanciado de Ocorrência também pode ser lavrado pelas polícias militares, não sendo atividade exclusiva dos delegados de polícia. Em seu voto, a conselheira Candice Lavocat Galvão Jobim diz:

Nesse cenário, a orientação mais recente do Supremo Tribunal Federal é no sentido de interpretar a expressão “autoridade policial” constante no artigo 69 da Lei 9.099/95 em sentido amplo, de forma a alcançar outros órgãos de segurança pública. A lavratura de TCO's por policiais militares, a meu ver, além de não configurar invasão na competência da Polícia Judiciária, ainda atende aos objetivos da Lei 9.099/95. Neste caso, o registro de infrações penais é balizado pelos princípios da efetividade, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020)

Freitas (2013) reafirma a eficácia da utilização do TCO pela polícia militar, ao dizer que ele surge como uma fonte alternativa que trará benefícios para a população uma vez que o policial militar na maioria das vezes é o primeiro que chega no local da ocorrência, a emissão do TCO agilizará o tempo de resposta na solução dos problemas dos cidadãos que estão em situações emergenciais, trazendo celeridade ao processo iniciado e acarretando também em uma valorização do trabalho do policial militar.

Entretanto, ainda existem autores que defendem que o TCO seja lavrado somente pelo delegado de polícia, conforme Nicolitt (2014)

Com o advento da Lei 12.830/2013, não há dúvidas que só o Delegado de Polícia poderá lavrar o termo circunstanciado, até porque o juízo sobre a tipicidade e sobre sua natureza de infração de menor potencial ofensivo depende da avaliação da autoridade policial, que nos termos do art. 2.º, § 1.º da referida lei, só pode ser feita pelo delegado de polícia. Note-se que a definição da potencialidade ofensiva pressupõe conhecimento técnico jurídico. Não se trata apenas de um juízo positivo sobre a menor potencialidade ofensiva, mas também um juízo negativo sobre a média ou alta ofensividade, o que só pode ser feito pelo delegado de polícia. (NICOLLIT, 2014, P. 526)

Damasceno (2016) também reforça que somente a polícia civil pode lavrar o TCO uma vez que conforme a Lei nº 12.830/13, art. 2º, § 1º, o “Delegado de Polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei”. Para a autora, o TCO é um desses procedimentos diversos previstos em lei.

Reforçando a ideia de que o TCO pode ser lavrado por qualquer autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência, têm se a decisão improcedente do Supremo Tribunal Federal – STF relacionada à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.807 que foi impetrada pela Associação de Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) com a intenção de declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 48 da Lei 11.343/2006, que confere ao juiz de Direito a prerrogativa de lavratura do TCO nas condutas do art. 28 da lei supracitada.

Existem dois aspectos importantes no voto da ministra relatora Carmen Lúcia, a ser: a lavratura do termo circunstanciado não ser ato privativo da polícia judiciária, e que não é procedimento investigativo.

O entendimento de que a lavratura de termo circunstanciado não configura atividade investigativa e, portanto, não é função privativa de polícia judiciária

não contraria jurisprudência assentada deste Supremo Tribunal Federal. Considerando-se que o termo circunstanciado não é procedimento investigativo, mas peça informativa com descrição detalhada do fato e as declarações do condutor do flagrante e do autor do fato, deve-se reconhecer que a possibilidade de sua lavratura pelo órgão judiciário não ofende os §§ 1º e 4º do art. 144 da Constituição, nem interfere na imparcialidade do julgador. (STF - ADI: 3807 DF 0004783-39.2006.1.00.0000, 2020)

Nessa linha da decisão do STF, a lavratura do TCO também pela polícia militar já foi implantada de forma total em alguns estados do Brasil, sendo que, em Minas Gerais, conforme ofício nº 30.022.3/20 da Polícia Militar de Minas Gerais, constante no Procedimento de Controle Administrativo nº 0008430-38.2018.2.00.0000, foi implantada desde 2015, tendo começado na cidade de Campo Belo, e até a data de 28 de janeiro de 2020 havia sido implantado em 97% dos municípios do Estado. Segundo a PM-MG, a quantidade de registros realizados pelos policias militares veio aumentando a cada ano, e apresentando vantagens como:

- 1) Aumento da percepção de segurança do cidadão;
- 2) Agilidade no atendimento da vítima;
- 3) Aumento na sensação de punibilidade ao infrator;
- 4) Aumento do tempo de policiamento ostensivo e preventivo;
- 5) Liberação de efetivo e tempo para a investigação de crimes pela Polícia Civil;
- 6) Economia significativa de recursos logísticos;
- 7) Contribui significativamente para a celeridade e economia nos trâmites de crimes de menor potencial ofensivo. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - Procedimento de Controle Administrativo nº 0008430-38.2018.2.00.0000, 2020, pg. 496 – 498)

Percebe-se, portanto, que a utilização do Termo Circunstanciado de Ocorrência também pelos policias militares trazem grandes melhorias para o processo nos Juizados Especiais, trazendo, entre diversos pontos, maior celeridade no processo, aumento da confiança na polícia e na justiça, maior economia em recursos logísticos, financeiros e até mesmo de pessoal, uma vez que ocorre uma liberação dos policiais civis para se dedicarem melhor nas investigações dos crimes.

4 Viabilidade da unificação das polícias e o ciclo completo de polícia

Verifica-se a partir do que foi demonstrado nos capítulos anteriores, que o sistema policial brasileiro possui características separatistas, onde cada polícia desempenha o seu papel, não sendo dessa forma um modelo colaborativo, interativo.

A matéria da unificação das polícias estaduais é estudada por diversos juristas, e debatidos em âmbito nacional de modo a ser criada uma polícia mais eficiente, com os processos mais céleres, trazendo maiores resultados para a população.

Conforme explica Raniery Souza as discussões no Brasil sobre a segurança pública no Brasil, normalmente estão concentradas sobre os órgãos de segurança pública e particularmente sobre as Polícias Militares. Para o autor, as propostas existentes possuem como objetivo a “desmilitarização da Polícia Militar ou a sua extinção e a criação, somente no âmbito dos Estados, de uma só polícia de natureza civil que promova o ciclo completo de polícia, que reúne o policiamento ostensivo fardado e a investigação (polícia judiciária)”. (SOUZA, 2020).

Alguns países já adotam esse modelo de desmilitarização fazendo com que se tenha uma polícia unificada, entretanto outros países possuem grande dificuldade de adotar esse modelo sem que se tenha impactos negativos na segurança pública. Percebe-se que não existe uma fórmula que seja aplicável e efetiva a ser utilizada em todos os países que almejam modificar sua estrutura policial, cada Estado deve avaliar criteriosamente os prós e contras dentro de sua realidade.

Quando se fala em desmilitarização, quer se dizer em retirar as características militares, sua organização e hierarquia que se referem a esse tipo de polícia, alterando dessa forma, o formato das atividades policiais.

Rocha (2014) diz que muitos dos debates que ocorreram nos últimos anos sobre a desmilitarização das polícias se baseiam em fatos divulgados pelas mídias com o objetivo de manipular a realidade, de forma a mostrar a polícia como o centro dos problemas relacionados à segurança pública, desviando os problemas reais e mais graves da visão da população.

Há de se perceber que a maioria dos brasileiros costumam ver notícias referentes à criminalidade, sendo dessa forma, assuntos que fazem parte das questões discutidas diariamente.

Pelo fato de a sociedade possuir uma visão negativa da polícia militar, amplamente divulgada pelas mídias, cria-se um sentimento, em uma parte da população de uma polícia agressiva, violenta, falha, contribuindo assim em uma visão imparcial em relação aos fatos ocorridos.

Para Rocha (2014) a prioridade dentro dessas discussões é que aconteça a desmilitarização das Polícias Militares. Para ele a unificação é somente uma

consequência desse ato, que resultaria em âmbito na polícia de ciclo completo. O autor ainda explica que existiria somente uma corporação policial que realizaria o policiamento ostensivo, aquele que é fardado, e as atividades de investigação, a ser a polícia judiciária.

Como verificado acima, a unificação, ou criação de uma única polícia, promoveria o que é conhecido como ciclo completo da polícia, onde o mesmo órgão realizaria o policiamento ostensivo fardado e a parte investigativa.

Raniery Souza (2020) ainda diz que essa unificação irá possibilitar uma carreira policial mais racional. Para ele, o policiamento ostensivo é desgastante e à medida em que o policial militar envelhece, ele é designado para atividades que exijam menos esforço físico dele. Com o modelo de duas polícias separadas, duas carreiras distintas, os mais velhos são direcionados para tarefas internas de cunho administrativo, e continuam recebendo a mesma remuneração que os policiais que estão na ativa. Ainda para Souza, com a unificação, assim como acontece em outros países, o policial mais velho seria promovido para detetive, podendo usar sua experiência como policial ostensivo na investigação. Enquanto que os cargos administrativos seriam ocupados por servidores aprovados em concurso destinados à área administrativa em si.

Ainda em relação à unificação, Caetano (2012) concluiu que as polícias precisam de uma reestruturação, seja “por meio da unificação ou da integração, que a curto prazo é o mais viável e possível, aproximando as corporações, compartilhando informações, criando centros integrados de operação e gestão,” de modo a instituir centros de formação única para todos os profissionais de segurança pública, militares ou civis, conservando assim, a autonomia e a características de cada instituição. (CAETANO, 2012).

Percebe-se que ao dar a mesma formação para todos os policiais, há um grande ganho tanto para as corporações quanto para a sociedade. Unificar ou integrar as polícias é de suma importância para que ocorra um trabalho mais rápido, eficiente, trazendo uma melhor resposta para a sociedade.

Franco (2009) cita em sua pesquisa que o modelo militar é ultrapassado e que a essa polícia unificada deveria ser de regime civil, já que para ele, somente uma entidade civil pode trazer os resultados pretendidos e esperados pela população.

Percebe-se, portanto, que a unificação das polícias é de extrema importância para a preservação da ordem pública, tornando-a mais moderna e

democrática, de modo que os policiais sejam mais reconhecidos e valorizados ao atuar nas ruas.

O Ciclo completo de polícia consiste na junção das atividades repressivas, provenientes da polícia judiciária e das atividades de prevenção de crimes e manutenção da ordem pública, realizados pela polícia uniformizada.

Santos Júnior (2011) define o ciclo completo de polícia como o assentimento da junção de as atribuições de polícia administrativa e judiciária, de modo que haja a garantia dos objetivos da segurança pública. Para o é difícil aceitar que em cidades com a criminalidade aumentando, com índices de homicídios cada vez maiores seja possível ter qualidade de vida e atrair turismo e negócios relacionados ao mercado externo.

A polícia de ciclo completo é capaz de realizar o policiamento ostensivo e também consegue agir na investigação e no envio das informações dos ocorridos para o Ministério Público, ela não é fragmentada, se iniciando em uma polícia e sendo conduzida para a outra.

Tramitam no Congresso Nacional diversas propostas com o objetivo de reestruturar a polícia, de modo a reorganizar as corporações e as atividades que realizam, fazendo com que a segurança pública seja mais efetiva.

Dentro dessas propostas, as que mais são debatidas legislativamente, pelos meios de comunicação e pela sociedade civil estão relacionadas sobre a unificação das polícias.

Exemplos de Projetos de Emenda Constitucional (PEC) que estão em andamento no Congresso Nacional, com o objetivo de se ter uma melhor integração entre elas, organização, economia e eficiência nas atividades administrativas e a unificação policial: 430/2009, 432/2009, 102/2011, 51/2013, 431/2014, 423/2014 e a PEC 127/2015 (PMDF, 2021, p. 23).

Pelo fato de a Constituição Federal definir as atribuições das polícias no Brasil, a implantação do ciclo completo de polícia só poderá ocorrer através da alteração da Constituição. Nesse sentido, tem-se a PEC 102/2011 de autoria do Senador Blairo Maggi do partido PL/MT e outros, a PEC 51/2013, de autoria do Senador Lindbergh Farias do partido PT/RJ e a PEC 423/2014, de autoria do Deputado Jorginho Mello do partido PR-SC e outros.

A PEC 102/2011, de autoria do Senador Blairo Maggi do partido PL/MT e outros propõe a polícia unificada como sendo a única instituição que procederá com

as investigações necessárias nos inquéritos, surgindo assim, certa dúvida referente aos poderes investigativos do Ministério Público. Essa PEC não foi aprovada.

Já a PEC 51/2013, de autoria do Senador Lindbergh Farias do partido PT/RJ visa acrescentar os artigos 144-A e 144-B, na Constituição Federal de 1988. Sendo que o Art. 144-A define o ciclo completo da polícia como:

Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.
§ 1º Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal (BRASIL, 2013).

Segundo Munhoz (2018), a PEC 51/2013 preconiza a unificação das polícias militar e civil sem levar em consideração questões como as diferenças entre as polícias, de modo que tais diferenças podem virar barreiras para a sua consolidação. Conciliar cargos diferentes dentro da mesma instituição sem prejudicar as carreiras já conquistadas dentro da polícia.

Percebe-se, portanto, que a PEC 51 busca repartir a responsabilização da segurança pública entre as esferas do governo, incluindo os municípios de forma mais atuante. Essa PEC também não foi aprovada.

Já a PEC 423/2014 de autoria do Deputado Jorginho Mello do partido PR-SC e outros propõe a alteração da Constituição Federal, criando a polícia de ciclo completo. “Art. 1º Esta Emenda Constitucional altera dispositivos da Constituição Federal para criação de polícia única, de ciclo completo, num novo sistema de segurança pública.” (BRASIL, 2021)

O intuito dessa PEC é extinguir as polícias atuais, criando uma nova polícia, reorganizada, reestruturada com especificidades criadas de modo que sua atuação na segurança pública seja melhor.

Neste sentido, Graziela Firmino Alexandre explica que a PEC 431/2014

tem por objetivo a unificação das funções das polícias militar e civil, sem, entretanto, unificar as forças policiais em uma única instituição, assim teria a implantação do modelo denominado Ciclo Completo de Polícia no Brasil, cuja finalidade é ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública, prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Diante disso, o ciclo completo significa unificação das atividades policiais, tanto pela Polícia Militar quanto pela Polícia Civil, mais não significa a junção das duas polícias (ALEXANDRE, 2020, p. 45).

Essa PEC não busca a unificação as polícias civil e militar, pelo fato de existir muitas diferenças entre elas, mas sim a criação de uma nova polícia com atribuições, formulação e organização específicas. Esta PEC está em trâmite ainda, com a última atualização no dia 06/10/2021 com o status de aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Verifica-se que nas PECs apresentadas, há a necessidade da criação do ciclo completo de polícia, sem ter as atribuições fragmentadas para cada polícia, sendo que algumas defendem a unificação em si enquanto que outras indicam a criação de uma nova polícia.

Percebe-se que o ciclo completo da polícia é de extrema importância para a celeridade de determinados processos, sendo uma das ferramentas que legitime a ideia do funcionamento de uma polícia unificada, que realiza o policiamento ostensivo fardado e também a parte investigativa.

5 Constitucionalidade da unificação das Polícias Estaduais

Como visto nos capítulos anteriores, a unificação das polícias estaduais é um assunto recorrente de estudos, debates e propostas de emenda constitucional. Nesse sentido, é de extrema importância realizar um estudo sobre sua constitucionalidade.

Verifica-se que para ocorrer essa unificação é necessária a elaboração de uma proposta de emenda à Constituição. Cabe ressaltar que a Constituição é a manifestação da soberania nacional, é o instrumento organizador nos âmbitos políticos, jurídicos, econômicos e sociais do Brasil, sendo, portanto, um documento de caráter permanente.

A Constituição só pode ser alterada através de emendas, de modo a sempre adequar suas normas de acordo com as evoluções da sociedade, desde que seus princípios não sejam feridos. A possibilidade das emendas está prevista no art. 60 da CF/88.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988)

Observa-se que conforme o artigo acima, as emendas podem ser propostas por membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou pelas Assembleias Legislativas das unidades da Federação.

Em seu parágrafo 4º é definido de forma explícita que as propostas de emendas não podem abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Essas cláusulas são conhecidas como Cláusulas Pétreas e não podem de forma alguma serem alteradas.

Quando a emenda proveniente de proposta cuja elaboração não cumpra os procedimentos descritos nos parágrafos 2º, 3º e 5º do art. 60 da CF, ou tenha ferido mesmo que de forma distante o disposto em seu parágrafo 4º pode ser declarada inconstitucional através de ação direta de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal – STF, conforme José Afonso da Silva explica:

Toda modificação constitucional feita com desrespeito do procedimento especial estabelecido (iniciativa, votação, quorum etc.) ou de preceito que não possa ser objeto de emenda padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Judiciário, tal como se dá com as leis ordinárias. (SILVA, 2009)

A partir desses conceitos, é necessário realizar a análise da constitucionalidade da unificação das polícias.

Azeredo e Guerzoni Filho (2004) dizem que é necessário observar se a unificação das polícias estaduais irá ferir ou não as cláusulas pétreas que estão contidas no art.60 da CF/88, uma vez que elas não admitem a deliberação “sobre proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais”. (AZEREDO, GUERZONI FILHO, 2004).

Nesse sentido, os mesmos autores explicam que verificando as cláusulas pétreas, as três últimas não são atingidas com a unificação, entretanto, a forma federativa de Estado em si poderá ser atingida.

Assim, no tocante à constitucionalidade, impõe-se verificar se uma proposta nessa direção atingiria as cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º, da Carta Magna, que não admite a deliberação sobre proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. (AZEREDO, GUERZONI FILHO, 2004)

Caetano (2018) também nesse sentido, diz que um dos pontos mais relevantes a discussão é em relação à autonomia política e administrativa de cada Estado-membro e o Distrito Federal, ou seja, eles possuem capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração; com isso eles possuem competência para organizar seus órgãos, e dentro deles, suas polícias. Com uma proposta de extinguir suas polícias estaduais, criando apenas uma, irá ferir essa autonomia política e administrativa, atingindo a cláusula pétrea que veda a alteração da forma federativa de Estado, hoje vigente em nosso país.

Silva (2002) ainda nessa linha diz que a vedação atinge o desejo de alterar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente “restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição.” (SILVA, 2002, p.69). Ou seja, para o autor, se existir uma emenda que retire dos Estados federados qualquer parcela de auto-organização, autogoverno ou de autoadministração, é considerado como tendência a abolir a forma federativa do Estado.

Observa-se, portanto, que ao unificar as polícias, segundo Azeredo e Guerzoni Filho (2004) poderá acarretar em uma redução da autonomia dos Estados-membros ou sua capacidade de auto-organização. Os autores ainda completam se a

União prever a necessidade da unificação das polícias, estaria obrigando os entes federados a alterar sua organização interna na segurança pública, interferindo assim na competência da unidade federativa.

Ocorre que, se a União previsse a necessidade da unificação das polícias, o que pareceria uma norma geral estaria, efetivamente, de forma indireta, obrigando os entes federados a alterar detalhes de organização interna da área de segurança pública, o que é, como se referiu, questão inscrita na órbita de competência de cada unidade federada e só pode ser objeto de iniciativa e disciplinamento por elas. (AZEREDO, GUERZONI FILHO, 2004)

Caetano (2018) também cita outro fator contra a unificação: uma polícia serve para controlar a outra, como se fosse um sistema de freios e contrapesos. Para ele, basta observar como a Polícia Civil desvenda os delitos cometidos por policiais militares. Essa vigilância mútua entre os policiais, previne eventuais abusos, aumentando a segurança dos cidadãos. Unificá-las poderia colocara outro direito fundamental em risco: os direitos e garantias individuais, uma vez que sem uma polícia para controlar a outra, poderia ocorrer maiores casos de abusos de policiais, além dos casos em que se houver greve dessa polícia única, a população estaria à mercê da criminalidade.

Bonfá (2014) diz que a CF/88 é expressamente objetiva e consciente, em seus parágrafos 4º e 5º do artigo 144, ao atribuir as competências e atribuições das Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros. A tentativa de unificar acaba por afrontar a constituição, uma vez que tenta instituir competências de naturezas diferentes, judiciária e investigativa da Polícia Civil e administrativa e ostensiva da Polícia Militar, a um único órgão policial, que nasceria da fusão de duas instituições que possuem história, formas de atuação e de organização diferentes.

Para o autor, a unificação também fere o princípio da eficiência expresso no artigo 37 da CR/88, que foi criado para garantir um serviço público de qualidade. Ao atribuir uma função que é de natureza investigativa, demandando conhecimento jurídico extenso e prática na área à Polícia Militar, e a função de natureza preventiva e ostensiva, necessária de um treinamento intenso, conhecimento histórico e atual sobre a marginalização da sociedade entre outros fatores para a Polícia Civil, poderia acarretar desordem na segurança pública, prejudicando a Administração Pública em prestar um serviço de qualidade e eficiente.

Já Sérgio (2014) vai pela vertente de que a criação da Polícia Única, nos âmbitos Estaduais, para exercer o Ciclo Completo, não irá confrontar a CF/88 pois não está sendo extinto do texto constitucional a segurança pública, que é cláusula pétrea. Para o autor, essa ação está buscando possibilitar maior eficiência na seara do Sistema Nacional de Segurança Pública.

Cabe ressaltar que as diversas PECs - Propostas de Emenda à Constituição relacionadas à unificação das polícias civil e militar passam primeiramente pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), que realiza a análise e a admissibilidade da proposta. Se admitidas pela CCJ, o mérito da PEC passa pela análise de uma comissão especial, que pode alterar a proposta original se necessário. Depois, a proposta é analisada pelo Plenário. Se o texto for aprovado sem alterações, é promulgado em forma de emenda constitucional em sessão do Congresso Nacional.

Após a PEC ter sido aprovada e transformada em Emenda Constitucional é que ela pode ser alvo de ADIN – Ação Direta De Inconstitucionalidade, conforme elucidado pela Ministra Rosa Weber, em seu parecer:

Por esta razão, a existência formal da lei ou do ato normativo – ou, no caso, da emenda à Constituição – na ordem jurídica, o que se dá após a conclusão do processo legislativo, traduz pressuposto de constituição válida e regular da relação processual de índole objetiva inaugurada pela ação direta de inconstitucionalidade. (STF, 2017)

Nesse sentido, para que se tenha um parecer do Superior Tribunal Federal em relação à constitucionalidade ou não da unificação das polícias estaduais, é necessário que primeiramente a PEC se torne Emenda à Constituição para que ela se torne alvo de uma ADIN.

Diante disso, percebe-se que existem diversos fatores que corroboram com a hipótese da inconstitucionalidade da unificação das polícias estaduais via PEC - Proposta de Emenda à Constituição. Conclui-se que a solução seria não tratar esse assunto no sentido constitucional, mas sim tratar de uma forma em que os entes federados possam decidir, dentro de suas autonomias já garantidas através da CF/88 se irão unificar ou não as suas polícias, de modo que tais decisões não firam as cláusulas pétreas e demais legislações de âmbito federal.

6 Conclusão

Após a pesquisa realizada, acredita-se que a unificação das polícias seja a solução para determinados problemas da segurança pública, de modo que venha contribuir com a redução da violência e melhorando a qualidade de vida nas cidades que sofrem de problemas sociais e estruturais.

Constatou-se que a utilização do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO veio para trazer celeridade ao processo, uma vez que o próprio policial que está tratando a ocorrência já realiza o seu preenchimento. A implantação da polícia de ciclo completo vem para corrigir os problemas de violação e busca a satisfação dos princípios da moralidade, da eficiência, e da prestação do serviço público perante a sociedade.

Outra questão constatada se refere à identificação dos problemas de cada instituição. Quando elas operam separadas é mais fácil de identificar onde está o gargalo de determinado problema. Quando unificadas, a polícia ficará muito mais forte, podendo ficar fora de controle e de difícil fiscalização, com isso, será necessária a criação de mecanismos de fiscalização mais eficientes, que possam acompanhar a execução de todos os processos de trabalho.

Entretanto, somente unificar através de uma legislação não soluciona aspectos mais complexos que as instituições passam. Deve-se ter uma modernização tecnológica e estrutural para que ela funcione corretamente.

Verificou-se que existem diversos fatores que corroboram a hipótese da inconstitucionalidade da unificação das polícias estaduais caso elas ocorram através de Emenda à Constituição, nesse sentido, o ideal seria tratar fora do âmbito Constitucional, de forma em que os entes federados possam decidir, dentro de suas autonomias já garantidas através da CF/88 se irão unificar ou não as suas polícias, sem ferir as cláusulas pétreas e demais legislações federais.

Percebe-se que o ciclo completo da polícia é de extrema importância para a celeridade de determinados processos, sendo uma das ferramentas que legitime a ideia do funcionamento de uma polícia unificada, que realiza o policiamento ostensivo fardado e também a parte investigativa, trazendo diversos benefícios tanto para a Segurança Pública quanto para a sociedade, uma vez que esse modelo é pensado em ser mais eficiente e eficaz no combate à criminalidade, maior celeridade nos processos judiciais.

Além de trazer maior credibilidade da opinião pública, com as atividades relacionadas ao patrulhamento ostensivo e da investigação criminal juntas na mesma organização policial, haverá uma ação mais eficaz ao combate às organizações criminosas, à prevenção de crimes no geral, além de trazer uma maior celeridade aos processos judiciais, uma vez que os inquéritos serão encaminhados com maior brevidade ao Ministério Público.

Conclui-se também que a unificação deve ocorrer de forma gradual. É necessário unificar o comando das polícias, posteriormente unificar as escolas que formam os policiais militares e civis, de modo que todos os integrantes da polícia recebam o mesmo tipo de formação.

Portanto, possuir uma polícia unificada por cada Estado, traria uma ação operacional mais articulada e melhor disponibilidade para sanar questões orçamentárias. Ademais, não alteraria a forma de atuação, a polícia unificada desempenharia as mesmas funções como o serviço ostensivo preventivo, repressão qualificada e a investigação de evidências e materialidade dos crimes registrados.

Um dos principais pontos positivos é que com esta unificação, se tem uma maior celeridade ao encaminhar os inquéritos ao Ministério Público. Com isso, desde o momento em que o crime ocorreu, até a sentença em trânsito julgado, haveria uma redução na lacuna temporal, e conseqüentemente uma resposta mais eficiente à sociedade. Além disto, resolver-se-iam problemas de competência policial, cujas atribuições seriam bem definidas quando se fala da unificação aumentando também a eficiência do serviço prestado e colaborando diretamente nos bons resultados e conseqüentemente na qualidade de vida da sociedade.

Referências

ALEXANDRE, Graziela Firmino. **Ciclo completo de polícia como alternativa para a realização do princípio da eficiência**. Monografia e Bacharelado em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2020. Disponível em: <https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/9596/Pdf%20Graziela%20Firmino%20Alexandre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 maio 2021.

AZEREDO, Stelson S. Ponce de; GUERZONI FILHO, Gilberto. **Unificação de polícias: até que ponto aperfeiçoaria a segurança pública?** In: Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação, v. 3, n. 1, p. 30-33, abr. 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/100934>. Acesso em: 25 mai. 2021

BICUDO, Hélio. **A Unificação das Polícias no Brasil**. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/250983731_A_unificacao_das_policias_no_Brasil. Acesso em: 15 set. 2021

BONFÁ, Rangel Estevam De Araújo. **A PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR: Uma análise da (in) constitucionalidade da PEC nº430/09**. Monografia apresentada ao curso de Direito da FIC - FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA. Caratinga - MG. 2014. Disponível em: <https://dspace.doctum.edu.br/bitstream/123456789/1120/1/Monografia%20Completa%20-%20Rangel%20Estevam%20de%20Ara%C3%BAjo%20Bonf%C3%A1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Federal n 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Legislativo - Projeto de Lei do Senado nº 156, de 2009**. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Relator: Senador Renato Casagrande (PSB/ES). 2010. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4575151&ts=1630439508342&disposition=inline>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 51, 2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 102, 2011**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102919>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 423, 2014**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=13A7DDFB2DA554054A644E86806F3520B5.proposicoesWeb2?codteor=1271770&filename=Avulso+-PEC+423/2014. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.669/DF** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/rosa-weber-nega-adi-reforma-previdencia.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BURILLE, Nelson. **Termo Circunstanciado: Possibilidade Jurídica da sua elaboração pela Polícia Militar e os Aspectos Favoráveis e Desfavoráveis Decorrentes**. Clubjus, Brasília-DF: 05 jun. 2008. Disponível em: <http://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/termocircunstanciado.pdf>. Acesso em: 22 set 2021

CAETANO, Jean Carlos, **UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS CONJECTURAS E REFUTAÇÕES**, revista ordem pública, 2012.
CAETANO, Marcelo Pacheco. **A desmilitarização das polícias militares e a violência policial militar: uma estratégia constitucional para a diminuição da violência policial militar**. Orientadora: Dr.^a Maria de Fátima Prado Gautério. Dissertação (mestrado em Direito e Justiça Social) - Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio Grande/RS, 2018. Disponível em: <https://argo.furg.br/?RG001453282>. Acesso em 15. out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ementa: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. LAVRATURA DE TERMOS CIRCUNSTANCIADOS DE OCORRÊNCIA (TCO'S) PELA POLÍCIA MILITAR, PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL E PELO AGENTES DE TRÂNSITO. ENCAMINHAMENTO DIRETAMENTE AO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE**. Número do Processo 0008430-38.2018.2.00.0000. 20 de novembro 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=1E4158766E34FAEC79AD8191E7776623?jurisprudencialdJuris=52109&indiceListaJurisprudencia=5&firstResult=8625&tipoPesquisa=BANCO> e <https://ibsp.org.br/wp-content/uploads/2020/02/0008430-38.2018.2.00.0000.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

CUNHA, Rogério Sanches. **Lei 13.603/18: Acrescenta a simplicidade nos processos dos Juizados Especiais Criminais**. Meu Site Jurídico. Leis comentadas. 2018. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/01/10/lei-13-60318-acrescenta-simplicidade-nos-processos-dos-juizados-especiais-criminais/>. Acesso em: 25. Set. 2021.

DAMASCENO, Gabriela Garcia. **A inconstitucionalidade da lavratura do TCO pela polícia ostensiva**. Jusbrasil. 2016. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/375792940/a-inconstitucionalidade-da-lavratura-do-tco-pela-policia-ostensiva>. Acesso em: 24 set. 2021.

DI PIETRO, Mana Syivia Zanella. **Direito administrativo** / Mana Syivia Zanella Di Pietro. - 25. ed. - São Paulo: Ádas, 2012.

FERREIRA, Danillo. **A reforma no CPP: a PM pode lavrar TCO!** Disponível em: abordagempolicial.com/2010/12/reforma-no-cpp-a-pm-pode-lavrar-tco. Acesso em 25 mai. 2021.

FREITAS, Ednaldo de. **Termo circunstanciado de ocorrência: sua possibilidade jurídica de lavratura pela Polícia Militar**. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28267/termo-circunstanciado-de-ocorrencia-sua-possibilidade-juridica-de-lavratura-pela-policia-militar>. Acesso em 25 mai. 2021.

KNOPLOCK, Gustavo Mello, 1966- 7. ed. **Manual de direito administrativo** [recurso eletrônico]: teoria e questões / Gustavo Mello Knoplock. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. recurso eletrônico

LAZZARINI, Álvaro. **A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 29, n. 115, p. 275-294, jul./set. 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176052>. Acesso em: 10 out. 2021.

LENZA, Pedro, **Direito Constitucional Esquemático**, 12^o ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p.936.LOWANDE, Kenneth. **Police demilitarization and violent crime**. University of Michigan, sept. 2020. Disponível em: <https://lowande.polisci.lsa.umich.edu/lowande-demil.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. **LEI COMPLEMENTAR 129 DE 08/11/2013**. Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG -, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=129&comp=&ano=2013&texto=consolidado>. Acesso em: 18 out 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte especial**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MODESTO, Paulo. **O Sentido Constitucional de Carreira no Serviço Público**. Direito do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/paulo-modesto/o-sentido-constitucionalde-carreira-no-servico-publico>. Acesso em 20. out. 2021.

MUNHOZ, Cristiano. **A (des)militarização das polícias militares e o uso de meios coercivos no Brasil**. Instituto Superior de Ciências policiais e segurança interna. Projeto de Investigação para a dissertação de mestrado em Ciências Policiais Área de especialização em Criminologia e Investigação Criminal. 2018. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/24835/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Cristiano%20Munhoz.pdf>. Acesso em: 27 set. 2021.

NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. SP, RT, 2014, p. 526

PM-DF. Polícia Militar do Distrito Federal. Departamento de Controle e correição. Auditoria. **Relatório de gestão 2020**. Brasília, mar. 2021. Disponível em:

http://www.pmdf.df.gov.br/images/2021/PDF/RELATORIO_DE_GESTAO_FINAL_TC_U_2020.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias**: desconstruindo mitos. Consultoria Legislativa. Nov. 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/Texto%20Consultoria.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

RODRIGUES, Natália Bernadeth Fernandes. **Unificação das polícias à luz das propostas de emendas constitucionais em tramitação no congresso nacional**. Monografia apresentada ao curso de Direito, da Universidade Estadual de Montes Claros como exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS. Montes Claros-MG 2016.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio dos. **O ciclo completo de polícia no Brasil**. Revista de Antropologia Experimental. 2011; n. 11, texto 1, p. 1-10. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/216255793_O_CICLO_COMPLETO_DE_POLICIA_NO_BRASIL. Acesso em: 27 set 2021.

SÉRGIO, Félix Alan Ferreira. **Ciclo Completo de Polícia: instrumento de defesa dos Direitos Humanos sob o paradigma do Estado Democrático de Direito**. 2014. 69 p. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública e Direitos Humanos), Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos – UFPB, João Pessoa-PB. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/4406/1/Ciclo%20Completo%20de%20Pol%C3%ADcia_Instrumento%20de%20Defesa%20dos%20Direitos%20Humanos%20sob%20a%20paradigma%20do%20Estado%20Democr%C3%A1tico%20de%20Direito.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros Editores, 2002. São Paulo-SP

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 5. ed. Revista dos Tribunais, 2009, p. 60.

SOUZA, Lucas de Melo. **Desmilitarização da polícia**. Colloquium Humanarum, vol. 14, n. Especial, Jul–Dez, 2017, p. 745-751. Disponível em: [http://www.unoeste.br/site/enepe/2017/suplementos/area/Humanarum/5%20-%20Ci%C3%Aancia%20Pol%C3%ADtica/DESMILITARIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20POLICIA%20\(DESMILITARIZATION%20OF%20POLICE\).pdf](http://www.unoeste.br/site/enepe/2017/suplementos/area/Humanarum/5%20-%20Ci%C3%Aancia%20Pol%C3%ADtica/DESMILITARIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20POLICIA%20(DESMILITARIZATION%20OF%20POLICE).pdf). Acesso em: 27 set. 2021.

SOUZA, Raniery Ferreira de. **FIM DO MILITARISMO, UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS E CICLO COMPLETO DA PM**. 2020. Disponível em:

<https://www.metzger.com/projects/fim-do-militarismo-unificacao-das-policias-e-ciclo-completo-da-pm-58ba6ff32a3f430007acb7f1>. Acesso em: 27 mar. 2021.

SOUZA, Victor. **Dos Princípios do Juizado Especial Cível**. JUSBRAZIL. 2015. Disponível em: <https://vhugogoi.jusbrasil.com.br/artigos/307759713/dos-principios-do-juizado-especial-civel>. Acesso em: 25 set. 2021.

STF - **ADI: 3807 DF 0004783-39.2006.1.00.0000**, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2425065&fbclid=IwAR3L1PQ98q5TTJGbyET4jZV3lhVOM86WpGu32YfD5hj6mJEKAnyeBG4Lthg>. Acesso em: 26 set. 2021.