

DIRETORIA LEGISLATIVA
CONSULTORIA LEGISLATIVA

ORIGEM: Comissão Especial destinada à elaboração da Lei Orgânica da Segurança Pública do Brasil - LOSP

TIPO DE TRABALHO: CONSULTA

ASSUNTO: Análise geral sobre a LOSP (conceito, natureza, fundamento constitucional e delimitação de temas).

CONSULTOR: Eduardo Pinheiro Granzotto da Silva

DATA: 19.8.2015

LEI ORGÂNICA DA SEGURANÇA PÚBLICA - LOSP

I – Definição de Lei Orgânica:

O conceito de Lei Orgânica geralmente está associado a diretrizes de atuação de uma carreira, estabelecendo prerrogativas, direitos e deveres, balizando e garantindo o desempenho de suas atividades. É, em verdade, uma garantia para a sociedade - assegurando os limites de atuação dos agentes estatais – e uma garantia para a categoria contemplada, pois serve de “escudo” de pressões externas, preservando o desempenho das atividades de maneira independente.

Há também o conceito de lei orgânica relacionado à definição de organização e funcionamento de estruturas governamentais, como é o caso da Lei Orgânica dos Municípios (art. 32 da Constituição)

No caso, Lei Orgânica da Segurança Pública tem outro significado e se aproxima muito da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8080/90). Aqui, referida norma tem uma conotação de “lei fundamental”, a qual estabelece princípios, diretrizes básicas e parâmetros mínimos de atuação de seus órgãos.

Nesse sentido, pode-se dar a seguinte definição para LOSP:

Lei destinada a estabelecer diretrizes gerais e princípios fundamentais para organização e funcionamento de todos os agentes envolvidos com Segurança Pública, a qual, sendo responsabilidade e dever de todos, deve somar esforços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em uma abordagem multidisciplinar e sistêmica, priorizando a vida e buscando a atuação conjunta e coordenada de todos, com o objetivo de garantir a eficiência das atividades desenvolvidas.

II – Natureza da Lei:

Lei Ordinária: aprovação por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos parlamentares, segundo o art. 47 da Constituição Federal.

III - Fundamento Constitucional e Dificuldade de Delimitação de Temas:

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.

[...]

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela

segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

O constitucionalista José Afonso da Silva menciona, em sua obra “Comentário Contextual à Constituição” (2014, pg. 652/653), sobre a dificuldade de se estabelecer o conteúdo da lei prevista no §7º do art. 144 da Constituição:

“O §7º prevê uma lei orgânica dos órgãos de segurança pública, com a finalidade de disciplinar a organização e o funcionamento desses órgãos, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. **A lei não veio, apesar dos mais de quinze anos da promulgação da constituição. Não veio porque não é de conteúdo fácil de estabelecer-se**, e, talvez também, porque se preveem diversas leis para finalidades senão idênticas, pelo menos muito aproximadas. Primeiramente, está prevista a competência da União para legislar sobre ‘normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares’ (art. 22, XXI), que ainda não existe. Depois, igualmente, a competência concorrente da União para legislar sobre normas gerais de ‘organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis’, concorrentemente com os Estados (art. 24, XVI), que também não foi ainda promulgada. Quer dizer, em resumo, à União compete legislar sobre normas gerais de organização das polícias civis e militares e ainda o §7º do art. 144 lhe acrescenta uma competência para estabelecer uma lei de *organização e funcionamento* de todas as polícias federais, civis e militares...**Talvez essa lei pudesse prever alguma forma de funcionamento harmônico e entrosado das polícias civis e militares**, aí sim, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, quem sabe pudesse mesmo criar condições legais para o funcionamento de uma autêntica polícia comunitária”. *(sem grifo no original)*

Verifica-se, portanto, que a missão dada a Comissão Especial para elaborar a Lei Orgânica da Segurança Pública não é simples. Até porque a Constituição não é clara ao delimitar o tema, diante das semelhanças materiais estabelecidas entre os arts. 22, XXI, 24, XVI e 144, §7º. Sobre o assunto, algumas observações serão realizadas nos pontos a seguir.

IV - O que NÃO se pode discutir no âmbito da LOSP:

1) Questões Relacionadas às carreiras e ao regime jurídico das polícias - Não se pode confundir Lei Orgânica da Segurança Pública com Lei Orgânica de Corporações Policiais.

A Lei Orgânica da Segurança Pública tem objetivo macro e visa a regulamentar a atuação integrada dos agentes envolvidos com segurança pública e o seu funcionamento como um todo. As peculiaridades das corporações devem ser tratadas em leis orgânicas próprias e não na lei orgânica que trata de segurança pública.

Neste ponto, pode-se afirmar, ainda, que temos restrições de ordem

constitucional para adentrar em especificidades corporativas, vejamos:

- Polícia Militar e Bombeiros:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

[...]

Art. 144.....

[...]

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Tomando-se para parâmetros de análise os elementos essenciais que integram o princípio federativo, verifica-se que, nos termos da Constituição Federal, em relação às polícias militares e aos corpos de bombeiros militares estaduais, a competência normativa da União limita-se à elaboração de normas gerais.

Atualmente, o que mais se aproxima de norma geral de organização das polícias militares e bombeiros é o Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 (DL 667/69), o qual dispõe sobre os seguintes temas: Capítulo I – Definição e competência; Capítulo II – Estrutura e organização; Capítulo III – Do pessoal das Polícias Militares; Capítulo IV – Instrução e armamento; Capítulo V – Justiça e disciplina; Capítulo VI – Da competência do Estado-Maior do Exército, através da Inspeção-Geral das Polícias Militares; Capítulo VII – Prescrições diversas.

Como se observa, em seus sete capítulos, o DL 667/69 não aborda nenhuma questão relativa ao regime jurídico dos policiais militares e bombeiros militares. E não poderia fazê-lo, sob pena de ofender o princípio federativo, especificamente no tocante à autonomia administrativa dos Estados, uma vez que estaria estabelecendo regras específicas (carga horária, salário, criação de funções, criação de postos de trabalho, etc.) que implicam a alteração de condições do exercício de cargo estadual.

Como visto, é possível a União criar uma lei orgânica das polícias militares e bombeiros, desde que trate apenas de normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização. Ela é, inclusive, muito necessária tendo em vista que o Decreto-Lei 667/69 é anterior à Constituição de 1988 e, portanto, merece uma reforma global.

No entanto, em apreço à melhor técnica, ela deve ser uma lei autônoma e não deve ser discutida dentro da Lei Orgânica de Segurança Pública. Nesse sentido, já há projetos de lei prontos para pauta em plenário (ex. PL nº 4363/01 e PL nº 6690/03).

Por fim, registra-se que a possível anomalia no fato de discutirmos a lei orgânica das polícias militares e bombeiros dentro da Lei Orgânica da Segurança Pública, quando o mesmo não pode ser feito em relação às demais corporações como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, por vício de iniciativa (matéria privativa do Poder Executivo Federal).

- Polícias Civis:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

[...]

Art. 144.....

[...]

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

Com respeito à autonomia administrativa dos entes da Federação, de forma coerente, a Constituição Federal estabelece que os serviços de segurança pública prestados pelas polícias civis e militares são de competência estadual.

Assim, o raciocínio exposto anteriormente em relação à polícia militar e bombeiros cabe, também, para polícia civil, pois a competência da União limita-se ao estabelecimento de normas gerais, cabendo aos Estados a competência suplementar.

As normas gerais nunca foram editadas pela União, estando os estados legislando quase que plenamente no assunto. Contudo, em apreço à melhor técnica, ela deve ser uma lei autônoma e não deve ser discutida dentro da Lei Orgânica de Segurança.

Já há propostas nesse sentido em tramitação na Câmara: PL 6690/2002 e seus apensados e subapensados (PL 4371/1993, 3274/2000, 4363/2001, 6312/2002, 1949/2007 e 6440/2009).

Por fim, registra-se que a possível anomalia no fato de discutirmos a lei orgânica das polícias civis dentro da Lei Orgânica da Segurança Pública, quando o mesmo não pode ser feito em relação às demais corporações como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, por vício de iniciativa (matéria privativa do Poder Executivo Federal).

- Polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal:

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

Art. 144.....

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

[...]

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais

Como se pode observar, a situação aqui é totalmente diferente das polícias militares, dos bombeiros e das polícias civis. A iniciativa de leis que tratam de regime jurídico, organização, criação de cargos na polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal é privativa do chefe do Poder Executivo.

Para ilustrar, cita-se o projeto de Lei Orgânica da Polícia Federal, PL n.6463/2009, em trâmite na Câmara dos Deputados, de iniciativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, o Parlamento fica com sua ação extremamente restrita quando trata de assuntos dessas corporações, pois não tem competência para edição de normas gerais, como ocorre com as polícias militares, bombeiros e polícia civil.

2) Desmilitarização das Polícias Militares é assunto Constitucional e não pode ser tratada em Lei Ordinária.

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

[...]

Art. 144.

[...]

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A própria Constituição estabelece que as Polícias Militares e Bombeiros são: a) instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina; b) militares dos estados, do Distrito Federal e Territórios; e c) forças auxiliares e reserva do Exército. Portanto, qualquer alteração nesse sentido depende de uma reforma Constitucional e não pode ser tratada no âmbito da Lei Orgânica da Segurança Pública.

3) Ciclo Completo de Polícia e Unificação de Polícias.

Art. 144.

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:"

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

A Constituição Federal delimitou a função de cada corporação policial em termos de competência preventiva/ostensiva e repressiva/investigativa. A Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Militares e os Bombeiros dos Estados não têm competência investigativa, função que fica a cargo da Polícia Federal e das Polícias Cíveis dos Estados. Assim, qualquer alteração nesse sentido depende de reforma Constitucional e não pode ser tratada na Lei Orgânica da Segurança Pública.

O mesmo raciocínio é válido para a questão de unificação de polícias.

O que pode ser debatido é a possibilidade de as Polícias Militares e a Polícia Rodoviária Federal lavrarem Termo Circunstanciado em delitos de menor potencial ofensivo. Destaca-se, sobre o assunto, o disposto na Lei 9.099/95:

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

[...]

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima.

Sobre o tema, há duas correntes:

- O TCO somente pode ser lavrado pela polícia federal e pelas polícias civis.

Os adeptos desse entendimento defendem que a lavratura de TCOs pelas polícias militares ou rodoviárias federais fere as competências estabelecidas no art. 144 da Constituição e qualquer tentativa de alteração por norma infraconstitucional seria inviável. Para respaldar essa posição, cita-se precedente do Supremo Tribunal Federal:

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI ESTADUAL Nº 3.514/2010. POLÍCIA MILITAR. ELABORAÇÃO DE TERMO CIRCUNSTANCIADO. IMPOSSIBILIDADE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA – POLÍCIA CIVIL. PRECEDENTE. ADI Nº 3.614. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A repercussão geral pressupõe recurso admissível sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e processuais de admissibilidade (art. 323 do RISTF). 2. Consecutariamente, se o recurso é inadmissível por outro motivo, não há como se pretender seja reconhecida “a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso” (art. 102, III, § 3º, da CF). 3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, ao julgar a ADI nº 3.614, que teve a Ministra Cármen como redatora para o acórdão, pacificou o entendimento segundo o qual a atribuição de polícia judiciária compete à Polícia Civil, devendo o Termo Circunstanciado ser por ela lavrado, sob pena de usurpação de função pela Polícia Militar. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: ADIN. LEI ESTADUAL . LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL. ATRIBUIÇÃO À POLÍCIA MILITAR. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AOS ARTS. 115 E 116 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTES. - O dispositivo legal que atribui à Polícia Militar competência para confeccionar termos circunstanciado de ocorrência, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/1995, invade a competência da Polícia Civil, prevista no art. 115 da Constituição do Estado do Amazonas, e se dissocia da competência atribuída à Polícia Militar constante do art. 116 da Carta Estadual, ambos redigidos de acordo com o art.

144, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal.5. O aresto recorrido não contrariou o entendimento desta Corte.6. Recursos extraordinários a que se nega seguimento. Decisão: Trata-se de recursos extraordinários interpostos pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS, PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS e pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS, todos com fundamento no disposto no artigo 102, III, a, da Constituição Federal, contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, assim do (fl. 158): ADIN. LEI ESTADUAL. LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL. ATRIBUIÇÃO À POLÍCIA MILITAR. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AOS ARTS. 115 E 116 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTES. - O dispositivo legal que atribui à Polícia Militar competência para confeccionar termos circunstanciados de ocorrência, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/1995, invade a competência da Polícia Civil, prevista no art. 115 da Constituição do Estado do Amazonas, e se dissocia da competência atribuída à Polícia Militar constante do art. 116 da Carta Estadual, ambos redigidos de acordo com o art. 144, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal. Na origem, o Procurador Geral de Justiça, ajuizou ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto é o inciso VIII, § 3º, da Lei 3.514/2010, do Estado do Amazonas, que prevê a possibilidade da Polícia Militar, no âmbito de sua jurisdição, confeccionar Termo Circunstanciado de Ocorrência. Asseverou que o disposto contido no mencionado inciso viola a Constituição Estadual, pois ao tratar sobre segurança pública, consoante determinação da Carta Magna, disciplinou e organizou as Polícias Civil e Militar, exatamente como balizada na Constituição. Sustentou que “ao atribuir à Polícia Militar a elaboração de Termo Circunstanciado, invadiu a esfera de competência da Polícia Civil” (fl. 05). O pedido foi julgado procedente alegando-se a usurpação de competência, consoante ementa supra mencionada. Opostos embargos de declaração, foram rejeitados. Na sequência houve interposição de recursos extraordinários. Nas razões recursais do Governador do Estado do Amazonas, bem como do Procurador-Geral do Estado do Amazonas, sustenta-se a violação ao artigo 144, §§ 4º, 5º e 7º, da Constituição Federal, sob o fundamento de que a elaboração de Termo Circunstanciado pela Polícia Militar não é trabalho investigativo, mas sim simples registro de fatos. A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, nas razões do apelo extremo, aponta violação ao artigo 144, §§ 4º, 5º e 7º, sustentando, em síntese que “cabe às Polícias Militares a preservação da ordem pública, competência ampla e que engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais” (fl. 273). É o relatório. DECIDO. Ab initio, a repercussão geral pressupõe recurso admissível sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e processuais de admissibilidade (art. 323 do RISTF). Consectariamente, quando a ofensa for reflexa ou mesmo quando a violação for constitucional, mas necessária a análise de fatos e provas, não há como se pretender seja reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso (art. 102, III, § 3º, da CF). O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 3.614, que teve como redatora para o acórdão a Ministra Cármen Lúcia, pacificou o entendimento segundo o qual a atribuição de polícia judiciária compete à Polícia Civil, devendo o Termo Circunstanciado ser por ela lavrado, sob pena de usurpação de função pela Polícia Militar. Na oportunidade o acórdão restou assim ementado: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO N. 1.557/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ATRIBUI A SUBTENENTES OU SARGENTOS COMBATENTES O ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA, NOS MUNICÍPIOS QUE NÃO DISPÕEM DE SERVIDOR DE CARREIRA PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE DELEGADO DE POLÍCIA. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AO ART. 144, CAPUT, INC. IV E V E §§ 4º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. Especificamente sobre o tema, colhem-se trechos dos votos dos ministros: O problema grave é que, antes da lavratura do termo circunstanciado, o policial militar tem de fazer um juízo jurídico de avaliação dos fatos que lhe são expostos. É isso o mais importante do caso, não a atividade material de lavratura. (Ministro Cezar Peluso). A meu sentir, o Decreto, como está posto, viola claramente o § 4º do artigo 144 da Constituição Federal, porque nós estamos autorizando que, por via regulamentar, se institua um substituto para exercer a função de polícia judiciária, mesmo que se transfira a responsabilidade final para o delegado da Comarca mais próxima. Isso, pelo contrário, a meu ver, de exceção gravíssima na própria disciplina constitucional. (Ministro Menezes Direito). Parece-me que ele está atribuindo a função de polícia judiciária aos policiais militares de forma absolutamente vedada pelos artigos 144, §§ 4º e 5º da Constituição. (Ministro Ricardo Lewandowski). Observe-se que o aresto recorrido não divergiu do entendimento desta Corte. Ex positis, NEGOU SEGUIMENTO aos recursos extraordinários, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 28 de agosto de 2012. Ministro Luiz Fux Relator Documento assinado digitalmente (STF - RE: 702617 AM, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 28/08/2012, Data de Publicação: DJE-173 DIVULG 31/08/2012 PUBLIC 03/09/2012)

Com base nesse entendimento, possibilitar, por meio de lei ordinária, que as polícias militares e polícias rodoviárias estaduais lavrem termos circunstanciados seria inconstitucional, por usurpar as funções estabelecidas no art. 144 da Constituição.

- O TCO pode ser lavrado pelas Polícias Militares e Polícia Rodoviária Federal.

Há uma corrente que defende que a lavratura de Termo Circunstanciado não pode ser confundida com investigação criminal, e que a expressão “autoridade policial”, prevista no art. 69 da Lei n. 9.099/95, não pode ser entendida apenas como delegado de polícia.

Nessa linha: **a)** o TCO é ato meramente administrativo, ou seja, não passa de um registro de uma infração de menor potencial ofensivo, que dispensa maiores formalidades e contornos jurídicos, os quais serão dados pelo Ministério Público e pelo Juizado Especial; e **b)** “autoridade policial” tem sentido amplo, que compreende todo agente público investido na função policial, no exercício da atividade de pacificação social.

Para ilustrar esse entendimento, cita-se a decisão do plenário do Conselho Nacional do Ministério Público (Pedido de Providência n. 1461/2013-22), o qual decidiu que o MP pode firmar convênios e termos de cooperação com a Polícia Rodoviária Federal que permitam que esta lave termos circunstanciados de ocorrência de fatos de menor potencial ofensivo.

Muitos Estados da Federação, inclusive, já permitem que as polícias militares lavrem termos circunstanciados (ex. Santa Catarina e Rio Grande do Sul), com a chancela dos Poderes Judiciários locais.

4) Criação de Órgãos.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Não é possível, por meio da Lei Orgânica da Segurança Pública, obrigar que a União ou os Estados da Federação criem órgãos ou Ministérios. Esse tipo de providência só pode ser tomada por lei de iniciativa do Poder Executivo.

V - Proposta de assuntos para serem discutidos na elaboração da LOSP:

A Lei Orgânica da Segurança Pública pode ser assim estruturada:

TÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Segurança Pública: Responsabilidade e dever de todos.

Estabelecimento de Conceitos: Lei Orgânica, Segurança Pública (visão multidisciplinar, para que não fique centrado nas policiais), Ordem Pública, Incolumidade das pessoas e Incolumidade do patrimônio.
Prioridade e objetivo da Lei: Vida.

TÍTULO II
DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Capítulo I
Do Objetivo e dos Integrantes

Seção I
Da Polícia Federal

Seção II
Da Polícia Rodoviária Federal

Seção III
Da Polícia Ferroviária Federal

Seção IV
Das Polícias Cíveis

Seção V
Das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros

Seção VI
Das Guardas Municipais

Seção VII
Dos Agentes Penitenciários e nomenclatura correlata

Seção VIII
Dos Peritos

Seção IX
Dos Agentes de Trânsito

Capítulo II
Dos Princípios e Diretrizes

Capítulo III
Dos Conselhos de Segurança Pública

Seção I
Dos Conselheiros

CAPÍTULO IV
Da Formulação das Políticas de Segurança Pública

Seção I
Dos Planos de Políticas de Segurança Pública

Seção II
Das Diretrizes Gerais para Elaboração das Políticas de Segurança Pública
(responsabilidades do município com iluminação pública, e abordagem da questão de Segurança
Pública na elaboração do Estatuto da Cidade)

Seção III
Da Política de Segurança Pública Cidadã
(abordagem multidisciplinar: saúde, educação, obrigatoriedade de pesquisas e estudos para
diagnósticos da origem do crime/perfil/área).

Seção IV
Do Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional
(ensino cidadão, sem perder princípios da hierarquia e disciplina)

CAPÍTULO V
Da Cooperação, Integração e funcionamento harmônico dos Membros do SINASP

CAPÍTULO VI
Das Metas, do Acompanhamento e da Avaliação das Políticas de Segurança Pública

CAPÍTULO VII
Do Controle e do Acompanhamento Público da Atividade Policial

CAPÍTULO VIII
Da Transparência e da integração de dados e Informações Policiais

TÍTULO III
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Consultoria Legislativa, em 19 de agosto de 2015.

EDUARDO PINHEIRO GRANZOTTO DA SILVA
Consultor Legislativo