

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 65, de 2006, do Senador Valdir Raupp, que *padroniza o boletim de ocorrência e dá instruções sobre seu preenchimento*, e nº 227, de 2012, do Senador Armando Monteiro, que *estabelece regras e critérios mínimos para o registro de infrações penais e administrativas pelos órgãos de segurança pública no território nacional*, em tramitação conjunta.

RELATOR: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 65, de 2006, do Senador Valdir Raupp, que padroniza o boletim de ocorrência e dá instruções sobre seu preenchimento; e o de nº 227, de 2012, de autoria do Senador Armando Monteiro, que propõe estabelecer regras e critérios mínimos para o registro de infrações penais e administrativas pelos órgãos de segurança pública no território nacional.

O PLS nº 65, de 2006, propõe que o boletim de ocorrência seja preenchido pelo Delegado de Polícia, delinea as informações que devam dele constar e determina que o prazo para a lei entrar em vigor seja de trinta dias após sua publicação. O autor destaca na sua justificação que o boletim de ocorrência é de fundamental importância para as estatísticas criminais; que seu preenchimento equivocado ou deficiente prejudica o planejamento por parte dos órgãos de segurança pública, pois desvirtua a realidade; e que não há nenhuma padronização para o registro das ocorrências.



SF/13126.60403-83

O PLS nº 227, de 2012, por outro lado, prevê, entre outras determinações, as informações mínimas que constar do boletim de ocorrência; e que os bancos de dados de registros criminais sejam administrados pela União, Estados e Distrito Federal, conforme a competência e circunscrição, e transmitidos à União para formação do sistema nacional de estatísticas criminais. Dispõe que o prazo para a lei entrar em vigor é de cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

O autor do PLS nº 227, de 2012, justifica que o projeto atenderá à demanda social emergente e que urge a prestação de um serviço público adequado para a população brasileira. Em segundo lugar, destaca que ele definirá um padrão mínimo para os registros criminais no País, com o fim possibilitar a viabilização do Sistema Nacional de Estatísticas Criminais. Em terceiro lugar, aduz que com a criação desse Sistema, o Ministério Público terá melhores condições de exercer sua função constitucional de controle da atividade policial.

Assevera que a presença do Ministério Público no controle da atividade policial é ampliada, pois é prevista a criação de um numerador único de boletim de ocorrência, devendo este ser compartilhado entre todos os órgãos policiais do País, assim como pelo próprio Ministério Público.

Argumenta, ainda, que a exclusividade de realização desse registro pelo delegado de polícia tem imposto à vítima, que necessita realizar o registro de ocorrência, horas de espera nas delegacias, pois a delegacia mais próxima encontra-se, às vezes, a quilômetros de distância do local da infração; além de algumas não funcionarem no período noturno. De acordo com as palavras do Autor, nessas hipóteses o cidadão é submetido à “segunda vitimização”, onde o infrator, dessa vez, é o Estado.

Demais disso, assegura que o Projeto não desrespeita as atribuições legais da polícia civil e federal, pois funções típicas de polícia judiciária, como atribuir fiança, apreender objetos e periciar a cena do crime permanecem no seu campo de atuação. Alega, ainda que, com aprovação do projeto, indiretamente irá aumentar os efetivos de policiamento ostensivo e investigatório, devido ao fim da duplicidade de registros de ocorrências. No mais, a polícia civil poderá reduzir o número de policiais empregados nos plantões das delegacias e os policiais militares não precisam esperar por



horas nas delegacias até que o registro o boletim de ocorrência seja concluído.

Na Legislatura anterior, houve uma primeira tramitação do PLS nº 65, de 2006, em que o Relatório de autoria da Senadora Kátia Abreu concluiu pela aprovação. Esse Relatório foi recebido nesta Comissão, mas não foi votado, terminando o Projeto arquivado ao final da Legislatura. A matéria, contudo, foi desarquivada por força do Requerimento nº 324, de 2011, de autoria do autor do Projeto, retornando a esta Comissão, tendo sido distribuída ao Senador Waldemir Moka.

Atualmente, nos termos do Requerimento nº 933, de 2013, de autoria do Senador Armando Monteiro, os Projetos passaram a tramitar conjuntamente, por versarem sobre a mesma matéria.

O Senador Sérgio Souza apresentou uma emenda ao PLS nº 65, de 2006, que foi considerada no Relatório do Senador Waldemir Moka, como uma alteração formal, com a qual comungamos, porque apenas possibilita a delegação administrativa da atribuição de preenchimento do boletim de ocorrência pelo delegado a qualquer outro servidor sob sua chefia.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria constante dos Projetos de Lei do Senado nº 65, de 2006 e nº 227, de 2012, por força do disposto nos arts. 97, 101, I, II, *c* e *l*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A matéria circunscreve-se à competência privativa da União para legislar sobre formação de sistemas estatísticos, normas gerais de organização da atividade das polícias militares e competências das polícias federal e rodoviária federal e registros públicos, sendo de livre iniciativa de qualquer um dos membros do Congresso Nacional, conforme preceituam os arts. 22, XVIII, XXI, XXII, XXV, 48, *caput*, e 61, *caput*, da Constituição Federal (CF).



Vale salientar ainda que a União pode legislar concorrentemente sobre normas gerais de organização das polícias civis (art. 24, XVI e § 1º, CF), afastando-se os questionamentos sobre a usurpação das competências legislativas dos entes federados.

No tocante ao mérito do PLS nº 65, de 2006, e PLS nº 227, de 2012, entendemos que, ao pretender estabelecer regras mínimas para o registro de infrações criminais e administrativas no território nacional e atender uma demanda social emergente e urgente, os projetos promoverão a ampliação dos efetivos policiais destinados ao policiamento ostensivo e à investigação criminal, e, ao mesmo tempo, assegurarão o atendimento célere à população brasileira.

Os Projetos garantirão a definição de um padrão mínimo para os registros criminais no País; permitirão a construção técnica de uma política de Segurança Pública, com a criação de um banco de dados nacional de registros criminais; ampliará a presença do Ministério Público no controle da atividade policial e permitirão acesso direto na produção policial e no resultado do primeiro atendimento à população, e a diminuição dos índices de corrupção policial.

Esses efeitos somente serão possíveis através da regulamentação e descentralização dos registros, seja de natureza criminal ou administrativa, pois esses registros deixarão de ser realizados apenas pelo delegado de polícia e passarão a ser realizados, também, pelos agentes de polícia federal, polícia civil, polícia militar e polícia rodoviária federal, quando em patrulhamento ostensivo nas ruas ou quando em policiamento de fronteira, portos ou aeroportos.

Ressalte-se que o PLS nº 227, de 2012, visa a permitir, também, que as guardas municipais, no âmbito de suas atribuições constitucionais, possam realizar a lavratura do registro na sua modalidade de Boletim de Ocorrência Único de Infração Administrativa, utilizando um mesmo numerador eletrônico dos órgãos de Segurança Pública e seus auxiliares.

Outro foco que vislumbramos nos Projetos sob análise é o impedimento de que os registros não sejam utilizados como mecanismo de pressão ou barganha em movimentos grevistas de agentes policiais. Na



greve de agentes policiais é plausível a paralisação das investigações, mas não a paralisação dos registros.

Convém assinalar que o registro público de ocorrências criminais é que permite, por exemplo, o enterro de um ente assassinado, a obtenção de seguro de um bem roubado, a 2º via de documentos furtados ou perdidos, e a prisão em flagrante de um criminoso. Dessa forma, esse instrumento constitui-se num serviço essencial que não pode ficar exclusivo de uma carreira ou categoria de servidores públicos, em detrimento do prejuízo de toda uma sociedade.

Cabe destacar, ainda, que ambos Projetos sob análise não retiram prerrogativas e competências dos delegados de polícia, que permanecem intactas. Por outro lado, beneficiam-nos ao descentralizar o registro das infrações criminais e prisões em flagrante delito produzidas por outros agentes policiais competentes; liberam mais efetivo de investigadores e oferecem-lhes mais tempo para a condução das diligências de uma investigação que requeira maiores esforços da instituição.

Resta assinalar que a postura de registrar é uma conduta totalmente diferente dos atos produzidos durante um inquérito policial, pois o registro é o procedimento escrito, com numeração única, que visa dar autenticidade, segurança, validade e publicidade dos atos e fatos nele inscritos. O registro único garante, no mínimo, uma segurança jurídica ao cidadão que procura um órgão oficial do Estado.

Nessa esteira, e com o fito de elidir qualquer invasão de competências constitucionais das polícias judiciárias, destacamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2862-6, que autoriza o juiz de direito, responsável pelas atividades do juizado especial criminal, a tomar conhecimento dos termos circunstanciados de ocorrência elaborados pelos policiais militares, desde que assinados concomitantemente por oficiais da polícia militar.

Outra vertente importante que esses Projetos oferecem é o direito fundamental de acesso à justiça, pois todo cidadão que se sentir lesado ou ofendido poderá dar início à busca de seus direitos em qualquer órgão policial. Nesse sentido, o cidadão ganha a permeabilidade dos órgãos



policiais que estão diuturnamente nas ruas em patrulhamento, em bases comunitárias móveis, fronteiras, aeroportos, etc.

Vislumbramos nesses Projetos, também, o atendimento dos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, constante o art. 37, *caput*, da Carta Magna. A referida inovação dos registros permitirá a construção de políticas públicas eficazes de controle do crime, tais como a formação de bancos de dados criminais e administrativos únicos nos Estados e em âmbito nacional, abertos a todos os órgãos policiais e pesquisadores.

Ressalte-se, que, atualmente, no Brasil, não existe uma norma que uniformize os requisitos mínimos que devem constar em um registro de ocorrência administrativa ou penal. A definição dessas informações mínimas e a criação do numerador único são importantes para a operacionalização de um banco de dados nacional e de um sistema nacional de estatísticas criminais.

Percebe-se nitidamente que as propostas têm como objetivo maior a prestação de um serviço público mais eficiente, célere e de qualidade ao cidadão brasileiro. A inclusão dessa competência entre as atribuições de todos os órgãos responsáveis pela segurança pública colocará fim na extrema dificuldade que o cidadão encontra em registrar um boletim de ocorrência nas delegacias, seja por tempo de espera para atendimento ou pela distância até a delegacia mais próxima.

Vale destacar que os Projetos não afrontam as atribuições da polícia civil nem a federal, pois as funções típicas de polícia judiciária permanecem preservadas, como, por exemplo, apreensão de objetos, arbitramento de fiança, tipificação da infração no inquérito policial, indiciamento, demais atos investigatórios, dentre outros. O que se busca é tão somente descentralizar os registros concedendo ao cidadão um serviço público de melhor qualidade, sobretudo quanto à celeridade da formalização registro.

Em outra vertente, cumpre-nos destacar que a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP. Dessa forma, é de concluir que já existe um banco de dados decorrente da integração das



informações disponibilizadas pelos órgãos de segurança pública do País. Entretanto, tais informações são encaminhadas de forma dispersa e sem controle efetivo, o que fragiliza as estatísticas de ocorrências policiais.

Nesse diapasão, depreende-se que a instituição de um registro único de ocorrência em lei distinta daquela que cria o SINESP traria uma dificuldade no que se refere à inteligibilidade do ordenamento jurídico vigente.

Demais disso, assim procedendo, contrariamos o disposto no art. 7º, II e IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”, nos seguintes termos:

Art.

7º

.....
 II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

..
 IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

A medida que se impõe, por conseguinte, é incluir o registro único e sua padronização nos dispositivos da citada Lei nº 12.681, de 2012, por estar a ela vinculada, como faz o Substitutivo abaixo apresentado.

Os Projetos de Lei do Senado nº 65, de 2006, e nº 227, de 2012, com as sugestões do Substitutivo, visam dar maior eficiência e eficácia ao SINESP, oferecendo, assim, maior segurança jurídica à sociedade, bem como às instituições policiais.

III – VOTO

Em razão do exposto, manifestamo-nos pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei do Senado nº 65, de 2006, e sua remessa ao Presidente do Senado Federal para efeito do disposto no art. 334, I, do RISF, e pela



aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 227, de 2012, por ser mais abrangente, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 227, DE 2012

Altera a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP, para estabelecer regras mínimas para o registro de infrações penais e administrativas pelos órgãos de segurança pública no território nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 6º da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art.6º**

 IX – ocorrências de infrações administrativas.
” (NR)

Art. 2º A Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“**Art. 6º-A.** É dever de todo policial ou agente público competente registrar em boletim de ocorrência as infrações penais ou administrativas que presenciar, bem como as que lhe forem comunicadas pela vítima, por testemunha ou por qualquer pessoa que venha a tomar conhecimento do ocorrido.



§ 1º O registro deverá ser realizado pelo primeiro policial ou agente público competente que presenciar ou receber a solicitação de registro da infração, podendo ser iniciado no atendimento telefônico de emergências dos órgãos de policiamento ostensivo, eletronicamente ou via internet.

§ 2º O boletim de ocorrência deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - data, hora, local da ocorrência e unidade policial responsável;

II - nome, posto, cargo ou função e número do registro do policial ou agente público competente e do perito, quando houver;

III - nome, idade, número de registro civil e endereço residencial de todas as vítimas, testemunhas e suspeitos ou presos, assim como os sinais físicos característicos destes últimos, quando possível;

IV - narração do fato com todas as circunstâncias, e classificação da infração penal ou administrativa vislumbrada pelo policial ou agente público competente responsável pelo atendimento ou pela prisão ou apreensão;

V - indicação do tipo penal, quantidade, cor e marca das armas, veículos e objetos apreendidos, furtados, roubados ou danificados, quando for o caso.

§ 3º Ainda que, diante das informações, não seja possível concluir qual delito tenha sido cometido, deve ser indicado o tipo penal provável, registrada a ressalva no campo das observações.

§ 4º O delegado de polícia e o oficial da polícia militar poderão, a qualquer momento, após receber o boletim de ocorrência, rever e alterar a classificação penal do fato atribuída pelo policial ou agente público competente que efetuou o registro.

§ 5º Os órgãos policiais federais, estaduais e do Distrito Federal deverão possuir numerador único de boletins de ocorrência e compartilhá-los entre si e com o órgão do Ministério Público competente, preferencialmente de forma eletrônica, vinculado ao numerador único nacional administrado pelo SINESP.

§ 6º Os bancos de dados de registros criminais serão administrados pela União, Estados e Distrito Federal, de acordo com a respectiva competência e circunscrição, e transmitidos ao SINESP para a formação do sistema nacional de estatísticas criminais.

§ 7º O número registrado no Boletim de Ocorrência deverá acompanhar a instauração do inquérito, a denúncia e o processo, que constarão em campo próprio no banco de dados do SINESP.”



Art. 3º Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

