



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policia



1/38

Processo n.º 201500007003482

Assunto: Provimento n.º 18, de 15 de julho de 2015 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás

Interessado: Delegado-Geral da Polícia Civil

PARECER n.º 2015010718.

Trata-se de expediente formulado pelo Excelentíssimo Senhor Delegado-Geral da Polícia Civil, Dr. João Carlos Gorski, em que comunicado o teor do Provimento n.º 18, de 15 de julho de 2015, da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Goiás, que autoriza os Juízes de Direito dos Juizados Especiais e Comarcas do Estado de Goiás, a recepcionar termos circunstanciados de ocorrência e boletins de ocorrência circunstanciados registrados pela Polícia Rodoviária Federal e pela Polícia Militar, e solicitada a manifestação desta Assessoria Técnico-Policia.

É o brevíssimo relatório.

Passa-se à avaliação, agora.

A análise da temática deve partir, forçosamente, dos ditames da Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente do descrito no art. 144, em que disciplinadas as atribuições dos órgãos da segurança pública. Leia-se:

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;



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



2/38

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 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.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 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.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Da leitura dos dispositivos, constata-se que à Polícia Federal e às Polícias Civis dos Estados competem, nas delimitações de suas atribuições, a apuração das infrações penais, excetuadas as militares, e o exercício das atividades de polícia judiciária. Ao passo que à Polícia Rodoviária Federal incumbe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais e às Polícias



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



3/38

Militares, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Nota-se, pois, de pronto, a dissonância da natureza das atividades desempenhadas pelas Polícias Federal e Cíveis e pelas Polícia Rodoviária Federal e Polícias Militares: as primeiras desenvolvem ações repressivas, com vistas à apuração das infrações penais havidas; as últimas, por sua vez, atuam preventivamente, objetivando à evitação da ocorrência dos crimes, cada uma em suas esferas de atuação.

Às Polícias Cíveis constitucionalmente são atribuídas as funções de “polícia judiciária”. Nesse sentido, sobrelevam-se as definições formuladas por respeitáveis doutrinadores processualistas penais:

Polícia Judiciária

De atuação repressiva, que age, em regra, após a ocorrência de infrações penais, visando angariar elementos para apuração da autoria e constatação da materialidade delitiva. Neste aspecto, destacamos o papel da Polícia Civil que deflui do art. 144, §4º, da CF, verbis: [...] No que nos interessa, a polícia judiciária tem a missão primordial de elaboração do inquérito policial. Incumbirá ainda à autoridade policial fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos; realizar diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público; cumprir os mandados de prisão e representar, se necessário for, pela decretação de prisão cautelar (art. 13 do CPP).¹

O nome polícia judiciária tem sentido na medida em que não se cuida de uma atividade policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da segurança nas ruas), mas investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para que o Judiciário avalie no futuro.²

Em que pese os primeiros estudiosos estruturarem a definição a partir da percepção de polícia judiciária como um órgão e o segundo, por sua vez, como atividade – de ambas as descrições é possível extrair o âmago da amplitude da expressão constitucional “funções de polícia judiciária”, qual seja: são atribuições de natureza investigatória, que se voltam à produção de elementos investigativos que instruirão os processos e, ainda, se destinam ao atendimento de requisições judiciais e ministeriais e ao cumprimento de mandados judiciais.

1 TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. Editora PODIVM, 3ª edição, 2009.

2 NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal**. 2005. p. 123.



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



4/38

Nessa medida, a instauração de inquéritos policiais, assim como o registro de termos circunstanciados de ocorrência e de boletins de ocorrência circunstanciados, decorreria diretamente do exercício da função de apuração de infrações penais; assim como o cumprimento das requisições ministeriais que visem à complementação as investigações travadas naqueles procedimentos seria desdobramento do desenvolver da função de polícia judiciária.

Deve-se sobrelevar que, apesar dos esforços doutrinários e jurisprudenciais no sentido inverso, o termo circunstanciado de ocorrência e o boletim de ocorrência circunstanciado – procedimentos policiais instituído pela Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, e pela Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 – não se confundem com o boletim de ocorrência.

O boletim de ocorrência é um documento primário que serve à transcrição dos dados conhecidos e expostos pelo comunicante no instante da confecção, momento em que não são ponderadas a veracidade, a completude e a verossimilhança do repassado nem classificado juridicamente o disposto. Desse modo, é elaborado pelo agente público a partir da colheita da declaração unilateral do relator do evento e não contempla narrativa do suposto autor nem análise da tipificação penal dos fatos.

O termo circunstanciado de ocorrência e o boletim de ocorrência circunstanciado, por sua vez, são documentos secundários confeccionados após a reunião de elementos informativos suficientes à comprovação da autoria e da materialidade da infração penal e do ato infracional. Trata-se de procedimentos policiais que retratam não a declaração do comunicante de forma exclusiva, mas, sim, o apurado por meio de investigação.

Cediço é que a investigação desenvolvida no bojo de termo circunstanciado de ocorrência e de boletim de ocorrência circunstanciado é célere, objetiva e perfunctória – diferentemente da travada em inquérito policial – o que, no entanto, não aniquila a sua natureza. Assim o é não por desídia ou por descuido daqueles que as promovem, mas, sim, porque as infrações que autorizam o registro de termos circunstanciados de ocorrência são as de menor potencial ofensivo, assim como as que motivam o registro de boletim de ocorrência circunstanciado são as praticadas sem grave ameaça ou violência à pessoa, e, por sua natureza, ambas de pequena ou



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



5/38

restrita complexidade, pelo que demandam esforços menores em suas elucidações.

O caráter distintivo do termo circunstanciado de ocorrência e do boletim de ocorrência circunstanciado em relação ao boletim de ocorrência resta mais escancarado quando se observa que aqueles somente serão finalizados após a oitiva do suposto autor e do menor infrator, a produção dos exames periciais necessários à comprovação da autoria e da materialidade e a conformação dos fatos ao tipo penal correspondente.

Logo, ao passo que o boletim de ocorrência é um documento policial produzido a partir da declaração unilateral de vontade do comunicante; o termo circunstanciado de ocorrência e o boletim de ocorrência circunstanciado são procedimentos policiais confeccionados após investigação preliminar em que colhidos os elementos informativos suficientes e avaliado enquadramento jurídico do constatado.

Essas percepções não são decorrentes unicamente da praxe policial – o que poderia ser contraditado com facilidade – mas efluem, especialmente, dos ditames legais. Constate-se o assegurado pela Lei n.º 9.099, de de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais, documento legal que criara o procedimento policial chamado de termo circunstanciado de ocorrência:

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. (grifei)

Avalie-se, ainda, o assegurado na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990:

Art. 173. Em caso de flagrante de ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça a pessoa, a autoridade policial, sem prejuízo do disposto nos arts. 106, parágrafo único, e 107, deverá:

- I - lavrar auto de apreensão, ouvidos as testemunhas e o adolescente;
- II - apreender o produto e os instrumentos da infração;
- III - requisitar os exames ou perícias necessários à comprovação da materialidade e autoria da



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policia



6/38

infração.

Parágrafo único. Nas demais hipóteses de flagrante, a lavratura do auto poderá ser substituída por boletim de ocorrência circunstanciada.

Se a própria lei prevê a obrigação da autoridade policial de ouvir as partes envolvidas, não só a vítima comunicante, e de requisitar a produção de exames periciais necessários à demonstração da autoria e da materialidade – claro parece estar que se trata de procedimento investigatório simplificado, e não mero documento de comunicação dos fatos.

Para além do caráter investigatório, o termo circunstanciado de ocorrência e o boletim de ocorrência circunstanciado abarcam traço jurídico inafastável. A simples escolha pelo registro do procedimento, com a exclusão da lavratura do auto de prisão em flagrante ou do auto de apreensão em flagrante, requer análise jurídica de subsunção dos fatos ocorridos às normais penais vigentes.

No primeiro caso, são exemplos evidentes dessa forçosa ponderação com vistas à eleição do procedimento policial cabível: a) o crime de receptação culposa e o de receptação dolosa; b) o delito de posse de droga para consumo próprio e o de tráfico de drogas; c) a contravenção penal de importunação ofensiva ao pudor e o crime de estupro; d) a infração penal de ameaça e a de ameaça no contexto de violência doméstica; e) o crime de lesão corporal e o de tentativa de homicídio; f) o delito de maus-tratos e o de tortura; g) a infração penal de violação de domicílio e a de tentativa de furto; h) o crime de violação de direito autoral e o de violação de direito autoral qualificada.

No segundo caso, é exemplo clássico da necessidade de avaliação jurídica: o ato infracional análogo ao crime de furto por arrebato e o ato infracional análogo ao crime de roubo.

A depender da tipificação eleita, a situação pode alcançar extremidades opostas: ou o registro de termo circunstanciado de ocorrência, com a imediata liberação do suposto autor, ou a lavratura de auto de prisão em flagrante, com o recolhimento do conduzido ao cárcere, inclusive, em algumas hipóteses, sem a possibilidade de arbitramento de fiança; ou o registro de boletim de



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



7/38

ocorrência circunstanciado, com a liberação do apreendido ao responsável legal, comprometido a apresentá-lo ao Ministério Público, ou a lavratura de auto de apreensão em flagrante, com o recolhimento do adolescente infrator até a apresentação à Promotoria da Infância e Juventude.

Destarte, inegável parece ser que os procedimentos policiais instituídos pela Lei n.º 9.099/1995 e pela Lei n.º 8.069/1990 inferem investigação e análise jurídica, não se conformando a “mero relato verbal reduzido a termo”¹ ou a “um registro oficial da ocorrência, sem qualquer necessidade de tipificação legal do fato, bastando a probabilidade de que constitua alguma infração penal”.²

Confira-se que o Superior Tribunal de Justiça, por força da natureza de procedimento policial investigatório, considerara aplicáveis analogicamente as regras que disciplinam o inquérito policial ao termo circunstanciado de ocorrência:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. CRIME DE AMEAÇA. ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL POR AUSÊNCIA DE PROVAS. SUPERVENIÊNCIA DE NOVA PROVA. DESARQUIVAMENTO. POSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N.º 524/STF. RECURSO ORDINÁRIO DESPROVIDO.

1. "Por novas provas, há de se entender aquelas já existentes, mas não trazidas à investigação ao tempo em que realizada, ou aquelas franqueadas ao investigador ou ao Ministério Público após o desfecho do inquérito policial" (RHC 34.252/SP, 5.ª Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, DJe de 09/10/2013).
2. No caso dos autos, o Juízo processante acolheu pedido do Parquet e determinou o arquivamento do Termo Circunstanciado de Ocorrência. Todavia, posteriormente, no dia 12/07/2013, a vítima compareceu perante o Ministério Público, apresentando rol de testemunhas relativo à ameaça supostamente praticada pelo Recorrente, o que autoriza o desarquivamento do mencionado Termo Circunstanciado.
3. A superveniência de novas provas autoriza o desarquivamento do inquérito policial, a teor do disposto no art. 18 do Código de Processo Penal, não havendo ofensa à coisa julgada material. Precedente.
4. Recurso desprovido. (STJ, RHC 44.754/MG, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 01/04/2014, DJe 10/04/2014)

Em outra oportunidade, a Corte Superior reconheceu, inclusive, que com o registro do termo circunstanciado de ocorrência haverá a “apuração” do crime ventilado, e não apenas a

1 Ministro Ricardo Lewandowski no debate da ADI 2862/SP.

2 JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos Juizados Especiais Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 57.



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



8/38

“notificação” dos fatos havidos. Veja-se:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE AMEAÇA CONCRETA À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO. RECURSO NÃO CONHECIDO.

1. "O habeas corpus preventivo tem cabimento quando, de fato, houver ameaça à liberdade de locomoção, isto é, sempre que fundado for o receio de o paciente ser preso ilegalmente. E tal receio haverá de resultar de ameaça concreta de iminente prisão." (AgRg no HC 84.246/RS, 6ª Turma, Rel. Min. NILSON NAVES, DJ de 19/12/2007.)
2. In casu, não foi determinada em momento algum a prisão do Recorrente. Ademais, a teor do que consta na petição recursal, o Recorrente impugna, tão-somente, a decisão que determinou que ele fosse conduzido perante a autoridade policial para que seja lavrado Termo Circunstanciado de Ocorrência e apurado provável cometimento do crime de desobediência, o que não configura ameaça à sua liberdade de locomoção.
3. Recurso não conhecido. (STJ, RHC 39.094/RN, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 20/03/2014, DJe 31/03/2014)

Por derradeiro, o Superior Tribunal de Justiça, citando precedente do Supremo Tribunal Federal, confirmara a possibilidade de a denúncia formulada pelo Ministério Público embasar-se exclusivamente no termo circunstanciado de ocorrência, uma vez que demonstradas neste a autoria e a materialidade do crime imputado. Verifique-se:

HABEAS CORPUS PREVENTIVO. DENUNCIÇÃO CALUNIOSA. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA NÃO EVIDENCIADA. DOLO ESPECÍFICO. DILAÇÃO PROBATÓRIA INCOMPATÍVEL COM O MANDAMUS. DUAS IMPUTAÇÕES DE CRIME DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO (AMEAÇA) COM LAVRATURA DE TERMOS CIRCUNSTANCIADOS DE OCORRÊNCIA (TCOs). DELITOS SUJEITOS AO PROCEDIMENTO DA LEI 9.099/90. DESNECESSIDADE DE INQUÉRITO POLICIAL. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM DENEGADA.

1. O trancamento da Ação Penal por falta de justa causa é medida excepcional, somente admitida nas hipóteses em que se mostrar evidente, de plano, a ausência de justa causa, a inexistência de elementos indiciários demonstrativos da autoria e da materialidade do delito ou, ainda, a presença de alguma causa excludente de punibilidade, circunstâncias não constatadas no caso concreto.
2. Pelo teor da denúncia e demais documentos dos autos, vislumbra-se a existência de prova documental mínima a amparar a Ação Penal por denúncia caluniosa, sendo prematuro o seu trancamento. A conclusão pela inexistência de dolo específico, por demandar ampla dilação probatória, é incompatível com a Ação de Habeas Corpus, que exige prova pré-constituída do direito alegado.
3. O Supremo Tribunal Federal já assentou a possibilidade de oferecimento de denúncia em procedimento do Juizado Especial exclusivamente com base em Termo Circunstanciado de Ocorrência (HC 85.803, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJU 10.08.06). Dessa forma, se a imputação falsa (que



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



9/38

originou a Ação Penal por denúncia caluniosa) foi de crime de menor potencial ofensivo, e se houve a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, com o encaminhamento ao Juizado Especial, não há que se falar em trancamento da Ação Penal em face da indispensabilidade de Inquérito Policial, inexistente em caso de delito sujeito ao procedimento da Lei 9.099/90.

4. Ordem denegada, em consonância com o parecer ministerial. (HC 113.852/PE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 19/03/2009, DJe 27/04/2009).

Dessa feita, desarrazoada a afirmação de que o termo circunstanciado de ocorrência e o boletim de ocorrência circunstanciado possuem a natureza de boletim de ocorrência, uma vez que, se assim o fosse, o Ministério Público estaria autorizado a formular denúncias com base exclusivamente no relato da vítima, dispensada, inclusive, a comprovação da materialidade dos fatos.

Demais disso, se a compreensão estivesse correta, a autoridade policial responsável pelo registro do termo circunstanciado de ocorrência e do boletim de ocorrência circunstanciado não poderia figurar como “autoridade coatora” em mandado de segurança que questiona o procedimento, uma vez que o responsável pelo ato ilegal seria a própria vítima comunicante.

Observe-se o assegurado, mais uma vez, pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. DESACATO. TRANCAMENTO DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA. AUTORIDADE COATORA. DELEGADO DE POLÍCIA. INCOMPETÊNCIA DO E. TRIBUNAL A QUO PARA APRECIÇÃO DO WRIT ORIGINÁRIO.

I - Tratando-se de pedido de trancamento de termo circunstanciado de ocorrência, lavrado pela autoridade policial, é autoridade coatora o Delegado de Polícia subscritor do instrumento.

II - In casu, falece competência ao e. Tribunal a quo para a análise do mandamus, uma vez que a autoridade coatora não se encontra entre aquelas incluídas em sua competência originária. Habeas corpus denegado. (HC 60.243/GO, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 05/12/2006, DJ 12/03/2007, p. 276)

Mesmo se os julgados colacionados não fossem suficientes a solidificar a natureza investigatória e jurídica do termo circunstanciado de ocorrência e do boletim de ocorrência circunstanciado, essa percepção encontraria amparo no pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na ADI 3614, em que declarada a inconstitucionalidade do Decreto n.º 1.557/2003,



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policia



10/38

expedido pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, que atribuía a policiais militares o exercício de funções de delegados de polícia, como, por exemplo, o registro de termos circunstanciados de ocorrência. Leia-se a ementa do precedente:

EMENTA: 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. (ADI 3614, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2007, DJe-147 DIVULG 22-11-2007 PUBLIC 23-11-2007 DJ 23-11-2007 PP-00020 EMENT VOL-02300-02 PP-00229 RTJ VOL-00204-02 PP-00682)

Em que pese o objeto de análise da decisão tenha sido outro, dos debates travados pelos Ministros extrai-se, com certa facilidade, a conclusão de que o registro de termos circunstanciados de ocorrência é exercício das funções de polícia judiciária e, por isso, está restrito às Polícias Cíveis e Federal.

Nesse sentido, do voto do Ministro Cezar Peluso extrai-se:

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 da lavratura. [...]

Ora, este Decreto tem dois discursos: o latente e o patente. O patente é o de que os sargentos não vão fazer nada, só lavar termo circunstanciado. O latente é de que eles, na verdade, ficam investidos de poderes próprios de polícia judiciária. [...] Tanto assim que o Decreto se preocupa em habilitar os sargentos. Há previsão de curso. É como se fosse um curso breve, reduzindo a Faculdade de Direito a um curso breve.

Da explanação do Ministro Menezes Direito, retira-se:

Veja bem, a disciplina do art. 144, §4º, é expressa, dá atribuição de polícia judiciária à polícia civil. [...]

Como disse o Ministro Celso de Mello, pelo menos também na minha compreensão, há consequências jurídicas severíssimas pelo preenchimento de um termo de ocorrência por uma pessoa que não tenha nenhuma formação para isso. Quem já militou na advocacia criminal, nas delegacias de polícia, sabe



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



11/38

muito bem o que ocorre com o termo de ocorrência mal formulado, mal redigido, mal identificado, mal tipificada a circunstância que causou o termo de ocorrência.

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, é uma abertura, a meu ver, de exceção gravíssima na própria disciplina constitucional.

Do voto do Ministro Marco Aurélio consta:

Não resta a menor dúvida de que tivemos uma disciplina mediante decreto a versar sobre o exercício das atribuições de delegado de polícia, que a Constituição quer na chefia das polícias, na direção das Polícias Cíveis, como implementada por delegado de polícia de carreira [...].

Tem-se, no artigo 144 da Constituição Federal, balizas rígidas e existentes há bastante tempo sobre as atribuições das Polícias Cíveis e Militares. No caso da Polícia Militar, está previsto que cabe a ela a polícia ostensiva e a preservação da ordem, mas não a direção de uma delegacia de polícia.

A Ministra Ellen Gracie afirma que “as duas polícias, civil e militar, tem atribuições, funções muito específicas e próprias, perfeitamente delimitadas e que não se podem confundir”.

Nesse norte – embora a Ministra Carmen Lúcia, na RCL 6.612/SE, esclareça que o dispositivo da ADI 3614 não abarcara a matéria particular do registro de termo circunstanciado de ocorrência, razão pela qual não pode subsidiar a propositura de Reclamação –, os Ministros, quando da exposição das razões de seus votos, imiscuíram-se, sim, na temática e delineararam suas compreensões.

Sobreleve-se que a referida decisão da Ministra Carmen Lúcia não recusa a constatação de que o procedimento policial em comento há de ser registrado por Delegados de Polícia, mas, tão somente, garante não servir o Acórdão prolatado na ADI 3614 como sustentáculo à Reclamação que vise a pretensão:

DECISÃO RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. PROVIMENTO DA CORREGERIA-GERAL DA JUSTIÇA DE SERGIPE SOBRE RECEBIMENTO DE TERMO DE OCORRÊNCIA POLICIAL CIRCUNSTANCIADO. A DECISÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.614/PR NÃO ALCANÇA EVENTUAL ILEGALIDADE NA AUTORIA DA LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO (TCO). AUSÊNCIA DE IDENTIDADE ENTRE A AÇÃO



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



12/38

PARADIGMA E O ATO RECLAMADO. DESCUMPRIMENTO NÃO CONFIGURADO. RECLAMAÇÃO À QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. [...] DECIDO. 2. **A reclamação é instrumento constitucional processual posto no sistema como dupla garantia formal da jurisdição: primeiro, para o jurisdicionado que tenha recebido resposta a pleito formulado judicialmente e que vê a decisão proferida afrontada, fragilizada e despojada de seu vigor e de sua eficácia;** segundo, para o Supremo Tribunal Federal (art. 102, inc. I, alínea I, da Constituição da República) ou para o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, inc. I, alínea f, da Constituição), que podem ter as suas respectivas competências enfrentadas e menosprezadas por outros órgãos do Poder Judiciário e a autoridade de suas decisões mitigadas em face de atos reclamados. **Busca-se, por ela, fazer com que a prestação jurisdicional mantenha-se dotada de seu vigor jurídico próprio ou que o órgão judicial de instância superior tenha a sua competência resguardada. Ela não se presta a antecipar julgados, a atalhar julgamentos, a fazer sucumbir decisões sem que se atenha à legislação processual específica qualquer discussão ou litígio a ser solucionado juridicamente. [...]** 3.

É inegável a dificuldade que se põe, relativamente ao cabimento da reclamação, quando se alega descumprimento de decisão proferida em controle abstrato de constitucionalidade. Enquanto nas decisões judiciais de casos concretos demonstra-se o comprometimento da segurança jurídica do interessado pela afronta à autoridade do julgado que o resguarda, nas situações em que se alega desacato à decisão exarada em ação constitucional de controle abstrato, o interessado poderia ser, à primeira vista, qualquer pessoa: afinal, qualquer pessoa tem o direito de se assegurar da autoridade do julgado constitucional proferido em controle abstrato. É o direito à constitucionalidade que promove a segurança constitucional do cidadão. **Mas não se pode extrair dessa compreensão a conclusão 'que não seria acertada' de que a existência de julgado constitucional, proferido em dada ação constitucional de controle abstrato, dê ensejo ou permita sempre o uso da reclamação constitucional para se obter decisão judicial em outro caso, baseado em outra norma jurídica, ainda que nela se contemple matéria análoga.** Há de se atentar para a circunstância de que, no direito brasileiro, ainda prevalece o entendimento de que declaração judicial de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade circunscreve-se à norma específica, e não à matéria. 4. **O que está em foco na presente Reclamação é a possibilidade de, juridicamente, valer-se a Reclamante deste instituto para exigir respeito ao 'feito transcendente da decisão' (fls. 3-6) do Supremo Tribunal Federal proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR, a que não teria sido observada pela autoridade reclamada.** 5. [...] 6. No âmbito da presente Reclamação, o que compete analisar e decidir é se, de alguma forma, o Provimento nº 13/2008, da Corregedoria-Geral da Justiça de Sergipe afrontaria a autoridade de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR. E, neste mesmo sentido, verificar se há alguma incompatibilidade entre dois julgados desta Casa, quais sejam a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862/SP, esta última porque especialmente referenciada no Provimento nº 13/2008. 7. **Quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862/SP, de minha Relatoria, ainda que o conteúdo de fundo seja afeto à discussão quanto a se atribuir competência de lavrar termos circunstanciados à Polícia Militar, a matéria perde sentido e interesse, pois o Supremo Tribunal não conheceu da ação.** Logo, a matéria não foi cuidada de modo a se ter posicionamento sobre o mérito contido em normas infralegais que pudessem conter matéria análoga à que se contém no provimento sergipano. Confira-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862/SP: 'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE ATRIBUEM À POLÍCIA MILITAR A POSSIBILIDADE DE ELABORAR TERMOS CIRCUNSTANCIADOS. PROVIMENTO 758/2001, CONSOLIDADO PELO PROVIMENTO N. 806/2003, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, E RESOLUÇÃO SSP N. 403/2001, PRORROGADA PELAS RESOLUÇÕES SSP NS. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 E 292/2003, DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATOS



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



13/38

NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Os atos normativos impugnados são secundários e prestam-se a interpretar a norma contida no art. 69 da Lei n. 9.099/1995: inconstitucionalidade indireta. 2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica quanto à impossibilidade de se conhecer de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo secundário. Precedentes. 3. não conhecida' (DJe 9.5.2008) É bem certo, ainda, que, ali se referiu a outro ato normativo, a saber, o Provimento nº 34/2000, emanado da Corregedoria de Justiça do Paraná, que, afirmando-se baseado no art. 69 da Lei nº 9.099/95, estabeleceu que tanto a autoridade policial civil quanto militar poderiam lavrar termo circunstanciado. **O ato foi submetido ao crivo constitucional do Supremo Tribunal Federal (Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.618-PR, Relator Ministro Carlos Velloso), mas a ação não foi conhecida, bem assim o agravo que contra a decisão de não seguimento foi interposto:** 'CONSTITUCIONAL. ATO REGULAMENTAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. I. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, ou se afasta dos limites que esta lhe traça, pratica ilegalidade e não inconstitucionalidade, pelo que não se sujeita à jurisdição constitucional. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II. ' ADI não admitida. Agravo não provido' (Ementário nº 2227-1, DJ 31.3.2006, republicado DJ 4.8.2006, p. 27). 8. **O outro julgado arrolado como paradigma na presente Reclamação ' e que teria sido descumprida na argumentação da Reclamante ' é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR, minha Relatoria, na qual se assentou:** '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.' (DOU 23.11.2007). **Nesse julgamento, mesmo que tenha havido incursões dos julgadores sobre o fato de policiais militares lavrarem termo circunstanciado de ocorrência, não foi esse, definitivamente, o foco do debate, menos ainda o sentido da decisão final. Decidiu-se, isto sim, em sentido impeditivo porque inconstitucional, que policiais militares atendessem nas delegacias de polícia em substituição aos delegados civis. Não se aprofundou qualquer debate sobre a ontologia, a natureza e conseqüências jurídicas de um termo de ocorrência circunstanciado, tudo como sói acontecer num processo objetivo de inconstitucionalidade. A questão da lavratura dos termos circunstanciados foi, naquele caso, meramente circunstancial ' consentindo-me a um jogo de palavras; não se discutiu sobre a lavratura do termo, mas sobre o exercício de função distinta da eminente ou tipicamente militar, e de maneira lata. Cumpre ainda que se divise, no entanto, se o ato de lavrar um termo circunstanciado se limita à formalização de um relato devido por praça que atenda a um chamado do cidadão, ou se se dá em um ato mais elaborado, a 'tomar lugar jurídico de delegado de polícia', envolvendo um juízo jurídico de avaliação (técnica), como mesmo reconhecido pelo Ministro Cezar Peluso em seu voto na Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 3.614/PR. Na mesma assentada consta o registro do Ministro Gilmar Mendes (vencido na ocasião), remetendo-se ao voto do Ministro Celso de Melo, em que destaca algo que para o caso agora apreciado muito interessa:** '(...) Por outro lado, a própria expressão 'termo circunstanciado' remete, como agora destacado pelo Ministro Celso de Melo, à Lei n. 9.099, que, na verdade, não é função primacial da autoridade policial civil. A doutrina registra que essa é uma função que pode ser exercida por qualquer autoridade policial. (...) Assim, a leitura dos termos do acórdão paradigma trazido como desrespeitado pelo Provimento nº 13/2008, da Corregedoria de Justiça de Sergipe, conduz-nos a concluir pela inegável inadequação da via eleita e da pretensão da Reclamante. **A matéria particular e especialmente posta da lavratura de termo de ocorrência circunstanciado por policial militar não foi objeto de análise específica pelo Supremo Tribunal na Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 3.614/PR, de modo a que seja conclamado este Tribunal a contemplá-la com força vinculante por constar,**



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



14/38

como fundamento, daquele mesmo julgado. Foi observada a questão, mas em passant, e daí a falta de identidade material. **Não há, pois, na espécie vertente, a caracterização das exclusivas hipóteses previstas no art. 102, I, I, da Constituição da República, que permitiram a sua regular tramitação.** 9. A necessidade de exame da matéria com enfoque nos fundamentos que determinaram a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR seria bastante para desfazer o quadro alegado relativamente ao preenchimento dos requisitos indispensáveis para o acolhimento da presente Reclamação. Vale ainda lembrar que os chamados fundamentos determinantes não de ser aqueles que, uníssonos, emergjam do seio colegial quando do julgamento, mas nunca colhidos a pinça das diversas manifestações dos julgadores. 10. [...] 11. [...] 13. **Destarte, nesta Reclamação não é possível se ter como próprio e comprovado o descumprimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR, porque não há a necessária identidade material entre o que decidido no ato reclamado e a interpretação consagrada na ação-paradigma.** 14. Pelo exposto, nego seguimento à presente Reclamação, ficando, por óbvio, prejudicada a medida liminar pleiteada (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Arquive-se. Brasília, 26 de fevereiro de 2009. Ministra CÂRMEN LÚCIA Relatora. (Rcl 6612, Relator(a): Min. CÂRMEN LÚCIA, julgado em 26/02/2009, publicado em DJe-043 DIVULG 05/03/2009 PUBLIC 06/03/2009) (grifei)

De outra sorte, julgado que abordara a temática, de maneira direta e precisa, fora o proferido em sede de decisão monocrática pelo Ministro Luiz Fux. Verifique-se:

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. [...] 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 ementado (fl. 158): ADIN. LEI ESTADUAL.



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policia



15/38

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**



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



16/38

Lewandowski). Observe-se que o aresto recorrido não divergiu do entendimento desta Corte. Ex positis, NEGO 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. (RE 702617, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 28/08/2012, publicado em DJe-173 DIVULG 31/08/2012 PUBLIC 03/09/2012) (**grifei**)

Colige-se, pois, dos excertos transcritos e da decisão arrolada que o registro de termo circunstanciado de ocorrência e, por conseguinte, de boletim de ocorrência circunstanciado é exercício das funções de polícia judiciária, as quais competem, consoante a Carta Magna, às autoridades policiais, entendidas estas como Delegados de Polícia de carreira.

Note-se que afastada pelos Ministros da Corte Suprema a possibilidade da polícia ostensiva desempenhar as atribuições reservadas às polícias judiciárias.

Impedido juridicamente está o idealizado termo de cooperação firmado entre o Ministério Público e a Polícia Rodoviária Federal, por meio do qual repassada a esta polícia ostensiva a responsabilidade pelo registro de termos circunstanciados de ocorrência e de boletins de ocorrência circunstanciados. De igual sorte, obstaculizado o registro dos referidos procedimentos policiais pelas Polícias Militares.

A tese de defesa do vergastado termo de cooperação lança mão das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na ADI 1413/DF, na ADI 2862/SP, na ADI 3747/SC e no RE 488369/SC, as quais serviriam de apoio ao proposto. Contudo, a análise mais detida de cada julgado esvazia a citação.

Na apreciação da Medida Cautelar na ADI 1413/DF, reconhecida restara a ausência de pressupostos indispensáveis à concessão da liminar. Certifique-se a ementa:

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL - DESTINAÇÃO - DISCIPLINA - DECRETO. Na dicção da ilustrada maioria, não se tem o concurso dos pressupostos indispensáveis à concessão de liminar em ação direta de inconstitucionalidade no que, via Decreto, restou fixada a destinação da Polícia Rodoviária Federal. Ressalva de entendimento do relator, em face de, vencido, não haver o deslocamento da redação do acórdão. (ADI 1413 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/1996, DJ 25-05-2001 PP-00009 EMENT VOL-02032-02 PP-00241)



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policia



17/38

Se os votos dos Ministros Carlos Velloso, Octavio Gallotti e Néri da Silveira adentraram, em certa medida, ao mérito para reconhecer a possibilidade da Polícia Rodoviária Federal empreender investigações, realizar perícias e promover a repressão a crimes; os votos dos Ministros Marco Aurélio e Maurício Correa o fizeram no sentido contrário. De qualquer sorte, o dispositivo da decisão, parte vinculativa – como explicado pela Ministra Carmen Lúcia – não alcançara objeto ora em análise.

Na ADI 2862/SP, por sua vez, inexistira a manifestação de mérito, haja vista o não conhecimento da ação, posto rebater ato normativo secundário, e não primário. Constate-se o teor da ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE ATRIBUEM À POLÍCIA MILITAR A POSSIBILIDADE DE ELABORAR TERMOS CIRCUNSTANCIADOS. PROVIMENTO 758/2001, CONSOLIDADO PELO PROVIMENTO N. 806/2003, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, E RESOLUÇÃO SSP N. 403/2001, PRORROGADA PELAS RESOLUÇÕES SSP NS. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 E 292/2003, DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Os atos normativos impugnados são secundários e prestam-se a interpretar a norma contida no art. 69 da Lei n. 9.099/1995: inconstitucionalidade indireta. 2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica quanto à impossibilidade de se conhecer de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo secundário. Precedentes. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 2862, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2008, DJe-083 DIVULG 08-05-2008 PUBLIC 09-05-2008 EMENT VOL-02318-01 PP-00020 RTJ VOL-00205-03 PP-01125 LEXSTF v. 30, n. 356, 2008, p. 68-85)

Logo, repise-se o já esclarecido:

DECISÃO RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. PROVIMENTO DA CORREGERIA-GERAL DA JUSTIÇA DE SERGIPE SOBRE RECEBIMENTO DE TERMO DE OCORRÊNCIA POLICIAL CIRCUNSTANCIADO. A DECISÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.614/PR NÃO ALCANÇA EVENTUAL ILEGALIDADE NA AUTORIA DA LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO (TCO). AUSÊNCIA DE IDENTIDADE ENTRE A AÇÃO PARADIGMA E O ATO RECLAMADO. DESCUMPRIMENTO NÃO CONFIGURADO. RECLAMAÇÃO À QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. [...] 7. **Quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862/SP, de minha Relatoria, ainda que o conteúdo de fundo seja afeto à discussão quanto a se atribuir competência de lavrar termos circunstanciados à Polícia Militar, a matéria perde sentido e interesse, pois o Supremo Tribunal não conheceu da ação.** Logo, a matéria não foi cuidada de modo a se ter posicionamento sobre o mérito contido em normas



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policia



18/38

infralegais que pudessem conter matéria análoga à que se contém no provimento sergipano. [...] (Rcl 6612, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 26/02/2009, publicado em DJe-043 DIVULG 05/03/2009 PUBLIC 06/03/2009).

Na ADI 3747/SC, de igual modo, os Ministros esquivaram-se da apreciação do mérito, posta a impropriedade do meio eleito para questionamento do ato normativo secundário. Atentem-se para o declinado na decisão:

12. O ato normativo de que cuida o art. 102, I, "a" da Constituição do Brasil é aquele dotado de generalidade, abstração, impessoalidade e obrigatoriedade, requisitos indispensáveis para a configuração da normatividade do ato [ADI n. 594/MC, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 15.4.94].

13. Por outro lado, ainda que se reconhecesse alguma normatividade no ato impugnado, seu caráter regulamentar estaria patente.

14. O entendimento da Corte é firme no sentido de que a ação direta não consubstancia via adequada para a impugnação de atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração. Nesse sentido, entre outras, a ADI n. 3.132, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 9.6.06; a ADI n. 1.670, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 8.11.02; a ADI n. 996, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 6.5.94; e também a ADI n. 3.928, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 9.7.07

15. No mesmo sentido, a ADI n. 2.618-AgR, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 4.8.06; e a ADI n. 2.862, Relator a Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe de 9.5.08, cuja ementa transcrevo: "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE ATRIBUEM À POLÍCIA MILITAR A POSSIBILIDADE DE ELABORAR TERMOS CIRCUNSTANCIADOS. PROVIMENTO 758/2001, CONSOLIDADO PELO PROVIMENTO N. 806/2003, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, E RESOLUÇÃO SSP N. 403/2001, PRORROGADA PELAS RESOLUÇÕES SSP NS. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 E 292/2003, DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Os atos normativos impugnados são secundários e prestam-se a interpretar a norma contida no art. 69 da Lei n. 9.099/1995: inconstitucionalidade indireta. 2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica quanto à impossibilidade de se conhecer de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo secundário. Precedentes. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida." Não conheço desta ação direta [RISTF, artigo 21, § 1º].

Por consequência, tais pronunciamentos não se revestem da qualidade de "precedentes" a nortear a resolução da problemática. A decisão proferida no RE 488369/SC, por seu turno, em princípio, assim se conformaria, uma vez que se embrenhara no mérito da questão e concluíra pela possibilidade de registro do termo circunstanciado de ocorrência por "qualquer



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



19/38

autoridade pública dotada de poder de polícia”. Atine-se:

DECISÃO: 1. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra decisão da 2ª Turma Recursal do Juizado Especial Federal da Subseção Judiciária de Florianópolis/SC, assim ementado: “CRIME DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO. TERMO CIRCUNSTANCIADO. LAVRATURA. AUTORIDADE POLICIAL. AUSÊNCIA DO REPRESENTANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. IRRELEVÂNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO E ORIENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO. OITIVA DO AUTOR DOS FATOS PELA AUTOIDADE POLICIAL. PRESENÇA DE ADVOGADO. EXCLUSÃO DA CULPABILIDADE. OBEDIÊNCIA HIERÁRQUICA. ERRO DA PROIBIÇÃO. USÊNCIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TIPICIDADE DAS CONDUTAS 1. **O termo circunstanciado, em virtude de suas características de informalidade e de celeridade, pode ser lavrado por qualquer autoridade pública dotada de poder de polícia. A Polícia Militar Ambiental, no exercício de suas atribuições constitucionais, tem plena competência para lavrar o termo circunstanciado em matéria ambiental, prescindindo-se da remessa das peças à Polícia Federal.** 2. Em se tratando de crime de ação penal pública incondicionada, a composição do dano, como pressuposto para aplicação da transação penal, pode ser exigida diretamente pelo Ministério Público Federal, pois que envolvido interesse público indisponível, independentemente da participação da participação do representante da administração pública federal. 3. O exercício, pelo Ministério Público Federal, da ação penal pública incondicionada não está subordinada a eventuais orientações de autoridades administrativas, uma vez que não representa o Ministério Público, no processo penal, os órgãos ambientais, mas sim exerce, de modo exclusivo, uma atribuição constitucionalmente prevista. 4. Inexiste nulidade do termo circunstanciado em virtude da ausência de advogado quando da oitiva, pela autoridade policial, do autor dos fatos. 5. A obediência hierárquica, enquanto causa de exclusão da culpabilidade, exige a presença de relação de direito público, ausente em mero contrato particular de prestação de serviço. 6. Basta à configuração da consciência da ilicitude a existência de “consciência profana do injusto”, a qual se adquire com “o ar que se respira”, com a simples convivência em sociedade: saber uma conduta tem dúvida quanto à licitude daquilo que irá praticar, é sua obrigação buscar a informação para se afastar da ignorância. Todo aquele que exerce uma profissão técnica tem a obrigação jurídica de dominar as normas que regem o exercício de sua profissão. 7. A demolição de imóvel construído em área de preservação permanente é um dos efeitos da sentença penal condenatória, sendo modalidade permanente é um dos efeitos da sentença penal condenatória, sendo modalidade adequada à reversão do dano ambiental causado pelas condutas típicas. 8. Demonstrada autoria e comprovada a materialidade delituosa, decorre íntegra a tipicidade penal (artigo 64 da Lei nº. 9.605/98), por se tratar, a área atingida, de faixa de praia, a qual possui regime especial de uso (bem público de uso comum do povo). 9. Recursos improvidos.” (fls. 659-660) O primeiro recorrente, MÁRCIO ROGÉRIO CONTADOR, alega ofensa aos arts. 109 inc. IV, e 129 inc. I, da Constituição da República, e requer a anulação da ação penal desde a denúncia ou, alternativamente, a substituição da pena corporal por pena pecuniária. O segundo recorrente, PAULO SÉRGIO DA SILVA, alega violação ao art. 5º, incs. LII, LIII LV e LVI, da Constituição da República, e requer a extinção da ação penal ou, alternativamente, sua absolvição. 2. O caso é de prescrição. Aprecio, nos termos do art. 61 do Código de Processo Penal, a questão relativa à consumação do prazo prescricional. Tendo em vista que os recorrentes foram condenados à pena de 6 (seis) meses e 15 (quinze) dias de detenção, a prescrição da pretensão punitiva, regulada nos termos do disposto no art. 109, inc. VI, c.c. art. 110, § 1º, ambos do Código Penal, dá-se no prazo de 2 (dois) anos. Ora, certificado o trânsito em julgado para a acusação em 22 de março de 2005 (fls. 648), o prazo prescricional esgotou-se, quando menos, em 21 de março de 2007. 3. Isto posto, declaro extinta a punibilidade do crime pelo qual foram condenados os recorrentes, pela prescrição da pretensão



Estado de Goiás
Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
Polícia Civil
Assessoria Técnico-Policial



20/38

punitiva, em conformidade com o disposto nos arts. 107, inc. IV, e 109, inc. VI e 110, § 1º do Código Penal, e julgo prejudicado o recurso. Oportunamente, retornem os autos à origem. Publique-se. Int.. Brasília, 4 de agosto de 2008. Ministro CEZAR PELUSO Relator. (RE 488369, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, julgado em 04/08/2008, publicado em DJe-152 DIVULG 14/08/2008 PUBLIC 15/08/2008)

Entrementes, quando se pondera a argumentação sobre a qual estruturado o desfecho, certifica-se o impedimento da replicação da decisão atualmente. Isto porque o julgado, que é datado de 04 de agosto de 2008, interpreta a expressão “autoridade policial” contida no art. 69, da Lei n.º 9.099/1995, como referente a qualquer agente público detentor de poder de polícia, e não como sinônimo de “Delegado de Polícia”.

Essa construção interpretativa era defendida por inúmeros doutrinadores, como, por exemplo, Damásio de Jesus, Ada Pellegrini Grinover, Antônio Magalhães Gomes Filho, Antônio Scarance Fernandes e Luiz Flávio Gomes, e descrita no Enunciado 34 do Fórum Nacional de Juizados Especiais, em preleções da Comissão Nacional de Interpretação da Lei n.º 9.099/1995 e do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil. Veja-se:

Entendemos, portanto, que, para os fins específicos do disposto no art. 69 da Lei n. 9.099/95, a expressão “autoridade policial” significa qualquer agente público regularmente investido na função de policiamento preventivo ou de polícia judiciária.

[...]

A conclusão coincide com a da Comissão Nacional de Interpretação da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, sob a coordenação da Escola Nacional da Magistratura e presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Sálvio Figueiredo Teixeira. A 9ª conclusão indica que a expressão “autoridade policial”, referida no art. 69, compreende quem se encontra investido em função policial, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura do termo de ocorrência e tomar as providências previstas no referido artigo. Do mesmo teor foi a conclusão do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil, reunidos em Vitória-ES, de 19 a 20 de outubro de 1995: “a expressão autoridade policial se entende qualquer agente policial, sem prejuízo da parte ou do ofendido levar o fato diretamente a conhecimento do Juizado Especial.”¹

Qualquer autoridade policial poderá ter conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal. Não somente as polícias federal e civil, que têm a função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados (art. 144, § 1º, in. IV, e § 4º), mas também a polícia militar. O legislador não quis – nem poderia – privar as polícias federal e civil das funções de

¹ JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada**, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 46-48.