



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

VINÍCIUS RIBEIRO DE TORRES

**ASPECTOS POLÊMICOS SOBRE AUTORIDADE POLICIAL COMPETENTE
PARA LAVRAR O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA NOS
PROCESSOS DE JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS**

**BRASÍLIA
2020**

VINÍCIUS RIBEIRO DE TORRES

**ASPECTOS POLÊMICOS SOBRE AUTORIDADE POLICIAL COMPETENTE
PARA LAVRAR O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA NOS
PROCESSOS DE JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Drt. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

**BRASÍLIA
2020**

VINÍCIUS RIBEIRO DE TORRES

**ASPECTOS POLÊMICOS SOBRE AUTORIDADE POLICIAL COMPETENTE
PARA LAVRAR O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA NOS
PROCESSOS DE JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof. Drt. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

BRASÍLIA, DIA MÊS ANO

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

ASPECTOS POLÊMICOS SOBRE AUTORIDADE POLICIAL COMPETENTE PARA LAVRAR O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA NOS PROCESSOS DE JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

Vinícius Ribeiro de Torres

RESUMO

O presente artigo trata sobre o termo circunstanciado de ocorrência (TCO), que surgiu com o advento da Lei dos Juizados Especiais Criminais em substituição ao inquérito policial, tem como objetivo registrar a ocorrência de crimes de menor potencial ofensivo e encaminhá-los ao Juizado competente. Este artigo fará um estudo da doutrina especializada sobre o assunto, correlacionando-o com os requisitos de validade de um ato administrativo, e, por fim, analisará decisões do Supremo Tribunal Federal sobre qual o conceito de autoridade policial competente para confeccionar o respectivo termo, com fulcro no artigo 69 da Lei 9.099 de 1995.

Palavras-chave: Termo circunstanciado de ocorrência. Ato administrativo. Análise jurisprudencial. Competência para lavratura.

ABSTRACT

This article deals with the Circumstantial Term of Occurrence (CTO), which emerged with the advent of the Law of Special Criminal Courts on replacement of the police investigation, aim to record the occurrence of crimes of less offensive potential and forward them to the competent Court. This article will make a study of the specialized doctrine on the subject, correlating it with the validity requirements of an administrative act, and finally, it will analyze decisions of the Supreme Federal Court on which is the concept of competent police authority to make the respective term, with fulcrum in Article 69 of Law 9.099 of 1995.

Key-words: Circumstantial Term of Occurrence. Administrative act. Case law analysis. Issuance competency.

1 Introdução. 2 Concepção finalística e principiológica da Lei dos Juizados Especiais Criminais – Lei nº 9.099/1995. 3 Atuação policial e poder de polícia administrativo. 4 Distinção entre termo circunstanciado de ocorrência e inquérito policial. 5 Termo circunstanciado de ocorrência a luz do Direito Administrativo. 6 Competência para lavrar o termo circunstanciado de ocorrência. 7 Entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal sobre a competência para lavrar o termo circunstanciado de ocorrência. 8 Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo fazer um estudo minucioso da doutrina especializada em Juizados Especiais Criminais, Direito Processual Penal e Direito Administrativo para estabelecer qual o conceito de autoridade competente constante no art. 69 da Lei 9.099/1995.

Nesta esteira, em princípio, o artigo explorou o mandamento constitucional que autoriza a criação de um juizado especial criminal. O art. 98 da Constituição Federal foi editado

para criar uma nova forma de persecução penal para os crimes menos brandos, a fim de consubstanciar respostas rápidas e proporcionais.

Posto isso, no ano de 1995, a Lei dos Juizados Especiais passou a vigorar e reger processo e julgamento das contravenções penais e dos crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos de prisão, estabelecendo um rol de princípios que originaram um microsistema próprio. Esses princípios estão previstos no art. 62 da Lei 9.099/1995, quais sejam: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

Em seguida, será abordado a atuação do policial na visão do direito administrativo. Inicialmente, a doutrina comumente subdivide a polícia em administrativa ou preventiva e judicial ou repressiva, com fins didáticos, já que essa subdivisão não é engessada.

Por conseguinte, José Crettela Júnior indaga que o poder de polícia é o fundamento da ação policial. Assim, por se vincular a um poder administrativo, a atuação policial deve estar revestida de todos os requisitos de um ato administrativo para ser considerado válido e em conformidade com a lei. Conforme leciona a doutrina, os requisitos de validade são a competência, a forma, a finalidade, o motivo e o objeto.

Com o advento da Lei dos Juizados Especiais Criminais, houve uma inovação na persecução penal. Entre as muitas diferenciações do procedimento comum, a supracitada lei traz a previsão da substituição do inquérito policial pelo termo circunstanciado de ocorrência. Em suma, o termo circunstanciado constitui-se como um mero boletim de ocorrência mais detalhado, que deve ser sucinto e conter poucas peças (JESUS, 1997, p. 50). Como objeto do presente artigo, será feita uma análise dos requisitos de validade de formação do respectivo termo, atentando-se, primordialmente, ao requisito da competência.

Neste diapasão, Damásio Evangelista de Jesus (1997) ensina que há distinção entre os conceitos de autoridade policial constante no Código de Processo Penal e autoridade policial constante na Lei dos Juizados Especiais. Não há dúvidas que o delegado é a única autoridade policial nos termos do Código de Processo Penal, todavia, no que tange à Lei dos Juizados especiais, esta deve ser interpretada sobre a ótica dos princípios específicos que formam o seu microsistema, ou seja, uma filosofia própria e distinta. Assim, tanto a doutrina quanto a jurisprudência conflitam sobre quem serão as autoridades policiais competentes para lavrar o respectivo termo.

Após ser feita a análise da doutrina especializada, será realizado um estudo focado em decisões do Supremo Tribunal Federal para fixar qual o entendimento majoritário aplicado hodiernamente.

2 CONCEPÇÃO FINALÍSTICA E PRINCIPIOLÓGICA DA LEI DOS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS – Lei nº 9.099/1995.

A princípio, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 98, inciso I¹, a criação dos juzizados especiais criminais, competentes para o julgamento e execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, que, nos termos do artigo 61 da Lei nº 9.099/1995², são as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos.

Consoante exposição de motivos da supracitada lei, dentre os principais objetivos, pode-se citar a criação de uma justiça célere que consubstanciasse respostas rápidas e proporcionais aos delitos de menor gravidade. Extrai-se que a principal motivação do legislador foi a busca pela efetividade da norma penal, ao mesmo tempo em que privilegia os interesses da vítima, sem descuidar jamais das garantias do devido processo legal (BRASIL, 1995).

Com fundamento nos entendimentos do ilustre jurista Júlio Fabbrini Mirabete, o Código de Processo Penal, há época, em vigor há mais de 50 anos, tinha legislação arcaica, extremamente formalista e burocratizante. Passou-se, assim, a exigir um processo criminal com mecanismos mais rápidos, simples e econômicos, de modo a suplantar a morosidade no julgamento de ilícitos menores, desafogando a Justiça Criminal.

O aumento da criminalidade, aliás, tornava inevitável que se relegasse a segundo plano pequenas infrações penais, passando a ter preferência no julgamento os crimes mais graves diante da necessidade de se retirar do convívio social os elementos mais perigosos. De outro lado, ressaltava-se a necessidade de um procedimento sumário para a apuração dessas infrações menores, dando pronta resposta ao ato infracional e evitando as manobras

¹ Art. 98 da Constituição Federal de 1988. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
I - juzizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

² Art. 61 da Lei nº 9.099/1995. 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.

protelatórias que levavam à porta liberatória da prescrição (MIRABETE, 1998, p. 16).

Como previsto no art. 22, inciso I da Constituição Federal de 1988, é competência privativa da União legislar sobre normas penais e processuais. Assim sendo, no ano de 1995, foi promulgada a lei federal que instituiu os juizados especiais criminais, prevendo, em seu artigo 62³, os princípios específicos que regem essa nova forma de conduzir a persecução penal para infrações de menor potencial ofensivo, quais sejam: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

Em princípio, é previsto o princípio da oralidade, que preconiza a adoção da forma oral no tratamento da causa, ou seja, a afirmação de que as declarações perante os juízes e tribunais possuem mais eficácia quando formuladas verbalmente. Apenas serão objeto de registro escrito exclusivamente os atos havidos por essenciais (MIRABETE, 1998, p. 22).

Em segundo, está expresso a adoção da simplicidade como princípio orientador, que pode ser resumido pela busca de linguagem clara e objetiva. Em seguida, é estabelecido o princípio da informalidade⁴, que se traduz na desnecessidade do rigorismo formal do processo. Pode-se citar, como exemplo, a dispensa do relatório na sentença (art. 81, §2º) e a inexigibilidade do exame de corpo e delito para oferecimento da denúncia, admitindo-se a prova da materialidade por boletim médico ou prova equivalente (art. 77, §1º), entre outros (GRINOVER et al., 2002, p. 77).

É previsto, também, o princípio da economia processual, comumente confundido com o princípio da celeridade processual. Este diz respeito à necessidade de rapidez e agilidade no processo, com o fim de buscar a prestação jurisdicional no menor tempo possível, isto é, reduzir o tempo entre a prática da infração penal e a solução jurisdicional (MIRABETE, 1998, p. 26). Por sua vez, aquele pode ser compreendido pela máxima: maior número de atos processuais em menor tempo possível (AVENA, 2019, p. 743). Desse modo, se houver duas alternativas, pelo princípio da economia processual, deve-se buscar a alternativa que menos onere às partes e ao próprio Estado, como, por exemplo, a abolição do inquérito policial.

³ Art. 62 da Lei nº 9.099/1995. O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

⁴ Art. 65. Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais foram realizados, atendidos os critérios indicados no art. 62 desta Lei.

§ 1º Não se pronunciará qualquer nulidade sem que tenha havido prejuízo.

Ademais, a Lei nº 9.099/1995 inovou no ordenamento jurídico e trouxe diversas medidas despenalizadoras com a finalidade de concretizar os princípios previstos pelo legislador constituinte originário – especialmente agilizar a prestação jurisdicional, solucionar os conflitos por meio de conciliação entre as partes e assegurar maior proteção à vítima. Nesse sentido, Norberto Avena nos ensina que:

Consistem, primeiro, na composição dos danos cíveis sofridos pela vítima, o que, nos crimes de ação penal pública condicionada e de ação penal privada, implica renúncia ao exercício dos direitos de representação e de queixa, respectivamente, impedindo, nesses casos, o desencadeamento do processo criminal; segundo, na proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade ao autor do fato que, aceita e devidamente cumprida, também obstaculiza a instauração da ação penal; e, terceiro, no instituto da suspensão condicional do processo, que pode ser determinada pelo juiz a partir de proposta do Ministério Público por ocasião do oferecimento da denúncia, desde que se trate de infração a que cominada pena mínima igual ou inferior a um ano e que atendidos pelo acusado os demais requisitos estipulados no dispositivo (AVENA, 2019, p. 743).

Seguindo adiante, a persecução penal nos Juizados Especiais Criminais obedece à lei especial, que derroga a lei geral prevista no Código de Processo Penal. No rito sumaríssimo, há previsão de uma audiência preliminar que antecede o oferecimento da denúncia ou da queixa. Sua finalidade é, primordialmente, aplicar os institutos despenalizadores e resolver a lide, e, de preferência, elidir a instauração do processo criminal, hipótese que ocorre quando há composição civil dos danos ou transação penal, ambas previstas no art. 72⁵ da Lei 9.099/1995 (AVENA, 2019, p. 760).

Tratando-se de infração de ação penal pública condicionada à representação do ofendido, a composição dos danos civis acarreta renúncia automática do direito de representação, operando-se, via de consequência, o término da audiência e a extinção do procedimento (art. 74, parágrafo único, da Lei 9.099/1995). Não havendo, entretanto, essa composição, a audiência prosseguirá (art. 75 da Lei 9.099/1995), questionando o juiz ao ofendido se deseja ou não representar contra autor do fato. (AVENA, 2019, p. 761)

Dessa feita, observando o mandamento constitucional cuja eficácia é limitada, o legislador ordinário editou a Lei dos Juizados Especiais, a qual foi responsável por inovar o ordenamento jurídico no tocante ao enfrentamento de delitos de menor potencial ofensivo. Para atingir tal finalidade, a lei rege-se por princípios próprios que orientam toda a persecução penal.

⁵ Art. 72 da Lei nº 9.099/1995. Na audiência preliminar, presente o representante do Ministério Público, o autor do fato e a vítima e, se possível, o responsável civil, acompanhados por seus advogados, o Juiz esclarecerá sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade.

3 ATUAÇÃO POLICIAL E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988 dispôs, em seu art. 144, que "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", enumerando, em seguida, de forma taxativa, os órgãos responsáveis por essa atividade.

A segurança pública é fundamental em salvaguardar os demais direitos assegurados na Carta Política. Nos dizeres de José de Afonso da Silva (2013, p. 790), "a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem a perturbação de outrem". Em consequência desse mandamento, se perfaz a necessidade de estudo a respeito das funções dos órgãos responsáveis por exercer a segurança pública: a polícia.

A princípio, José Cretella Junior aduz sobre o conceito de polícia. Para o autor, polícia é o "conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública" (CRETELLA JÚNIOR, 1985, p. 12). Intimamente relacionada com o conceito de segurança, a polícia é incumbida de preservar a ordem, a paz e o bem estar social.

O art. 144 da Constituição Federal de 1988 prevê, no §4º, que incumbem às polícias civis as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares. Dessa maneira, tem-se que a polícia civil, em tese, atuaria repressivamente após a ocorrência das infrações penais, para estabelecer a materialidade e autoria do delito, e fornecer, ao detentor da ação penal, a justa causa para fundamentar a denúncia ou a queixa.

Por outro lado, o §5º do art. 144 estabelece que cabem às polícias militares o patrulhamento ostensivo e a preservação da ordem pública, atuando na prevenção de crimes, com vista a evitar que este se consume, ou, quando houver consumação, que o autor do crime seja imediatamente submetido a prisão em flagrante. Portanto, o patrulhamento ostensivo, realizado por policiais uniformizados e viaturas caracterizadas, objetiva explicitar a presença policial nas ruas, criando a percepção de que a prática de delitos será prontamente reprimida (CANOTILHO et al., 2013, p. 1587).

Para estabelecer os tipos de polícia, José Afonso da Silva explana que:

A atividade de polícia realiza-se em vários modos, pelo que a polícia se distingue em administrativa e de segurança, esta compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária. A polícia administrativa tem por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais (liberdade e propriedade). A polícia de segurança é subdividida em a polícia ostensiva, que tem por objetivo a preservação da ordem pública, e polícia judiciária, que tem por objetivo precisamente aquelas atividades de investigação, de apuração das infrações penais e de indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função repressiva das condutas criminosas, por via de ação penal pública. (SILVA, 2013, p. 791)

Isto posto, o autor estabelece a distinção entre polícia administrativa e a polícia de segurança. A polícia administrativa seria responsável por realizar a fiscalização de bens jurídicos distintos da segurança pública, como, a exemplo, a fiscalização realizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) aos produtos destinados ao consumo da sociedade. Por sua vez, a polícia de segurança estaria adstrita a tutelar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e o patrimônio, subdividida em polícia ostensiva, com atuação predominantemente preventiva, e polícia investigativa, com atuação predominantemente repressiva.

Todavia, como assevera Alexandre Mazza (2017), tradicionalmente a doutrina costuma dividir as atuações de segurança pública em polícia administrativa e polícia judiciária, estabelecendo uma visão diversa da que foi estabelecida previamente por José Afonso da Silva.

Segundo Mazza, a polícia administrativa tem caráter preventivo, atuando antes do crime ocorrer, para evitá-lo, **submetendo-se ao Direito Administrativo**. Por outro lado, a polícia judiciária tem caráter repressivo, atuando após a ocorrência do crime para apuração da autoria e materialidade, **submetendo-se ao Direito Processual Penal**. Dessa forma, a polícia administrativa é associada à Polícia Militar, enquanto a polícia judiciária fica a cargo das Polícias Cíveis estaduais e da Polícia Federal (MAZZA, 2017, p. 438-439, grifo nosso).

Contudo, essa distinção não é engessada, uma vez que qualquer dos órgãos mencionados pode atuar de forma preventiva ou repressiva, de forma não exclusiva. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 92) e Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p. 154) ensinam que essa diferença não é absoluta, pois a polícia administrativa pode agir preventivamente, quando evitam a prática de um crime, ou repressivamente, quando apreendem bens obtidos por meios ilícitos.

Por conseguinte, o poder de polícia é o fundamento da ação de polícia. Segundo José Crettela Júnior (1985, p. 26, grifo nosso), **"O poder "de" polícia é que fundamenta o poder**

"da" polícia. Este sem aquele seria arbitrário, verdadeira ação policial divorciada do Estado de direito".

Como forma de estabelecer o conceito de poder de polícia, a legislação tributária nacional, prevê, em seu art. 78, que o poder de polícia pode ser considerado como "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança [...] e aos direitos individuais ou coletivos" (BRASIL, 1966).

O poder de polícia, pelo contrário, representa uma atividade estatal restritiva dos interesses privados, limitando a liberdade e a propriedade individual em favor do interesse público. [...] Por isso, as polícias civil, militar e federal exercem o poder de polícia; mas este não se esgota na atividade específica de manter a segurança pública. É bem mais abrangente (MAZZA, 2017, p. 432-433).

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p. 151), "o fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados". Assim, o referido princípio se relaciona com as prerrogativas que garantem a relação de verticalidade da administração perante o administrado, podendo, então, restringir o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público.

Todavia, para que o ato emanado por um agente policial que imponha alguma obrigação ou ordem ao particular seja considerado válido (ou legal), este deve-se atentar aos limites previstos em lei, assim como deve alcançar todos os requisitos de validade de um ato administrativo. Desse modo, o parágrafo único do art. 78 do Código Tributário Nacional considera que o poder de polícia é exercido de maneira legal quando "desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder" (BRASIL, 1966).

Destarte, um ato administrativo que impõe obrigação ou ordem ao particular, por parte de um agente policial, é revestido de discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade (atributos do poder de polícia). Portanto, por estar vinculado a um poder administrativo, deverão observar - assim como ocorre com qualquer ato administrativo - todos os requisitos de validade.

Deverão os atos de polícia ser praticados por agentes no exercício regular de sua *competência*. É também indispensável que o ato seja produzido com a *forma* imposta pela lei. Outros requisitos de validade são a *finalidade*, o *motivo* e o *objeto*. Enfim, **como ato administrativo que é, o ato de polícia**

será legal ou ilegal, conforme compatível ou não com os requisitos exigidos para sua validade. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 93, grifo nosso)

Como toda ação da administração, o exercício do poder de polícia é submetido ao princípio da legalidade e ao controle jurisdicional, porque, se por um lado cabe à administração o papel de regulamentar a atividade do particular, não há dúvida de que tal regulamentação não admite poder absoluto sobre o administrado (CRETELLA JÚNIOR, 1985, p. 30).

Nesse sentido, os atos oriundos da atividade de polícia administrativa retiram seu fundamento de validade no poder de polícia e, para serem legítimos, devem estar revestidos de todos os requisitos de validade, submetendo-se às regras de direito administrativo.

4 DISTINÇÃO ENTRE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA E INQUÉRITO POLICIAL

A princípio, é válido tecer breves apontamentos que distinguem o inquérito policial do termo circunstanciado de ocorrência, uma vez que não é objeto deste trabalho se debruçar sobre esse assunto.

Primeiramente, o inquérito policial é um procedimento preparatório da ação penal, de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e voltado à colheita preliminar de provas para apurar a prática de uma infração penal e sua autoria (NUCCI, 2019).

Por ser procedimento de natureza administrativa, não é obrigatória aplicação plena do princípio do contraditório e da ampla defesa; é instaurado exclusivamente pelo delegado de polícia; possui natureza probante relativa, pois, como regra geral, para serem consideradas provas devem ser confirmadas em juízo; e, por fim, é dispensável, uma vez que pode ser ajuizada ação penal sem a necessidade de previamente ter havido inquérito policial (AVENA, 2019, p. 137-138).

A Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei nº 9.099/1995) não previu a instauração de inquérito policial para apuração das condutas de menor potencial ofensivo, já que, embasada pelos princípios da informalidade, simplicidade e celeridade, a referida lei optou por introduzir um novo ato administrativo responsável para apurar tais delitos: termo circunstanciado de ocorrência.

Nesses casos, estabelece o art. 69 daquele diploma que deve ser lavrado o termo circunstanciado, **que se constitui de uma peça semelhante a um**

boletim de ocorrência policial, incorporando, porém, em seu conteúdo, narrativa mais detalhada do fato registrado, com a indicação do autor do fato, do ofendido e do rol de testemunhas (AVENA, 2019, p. 758, grifo nosso).

Coadunando com o entendimento de Norberto Avena, o ilustre jurista Damásio de Jesus também externou a mesma conclusão, que o termo circunstanciado se constitui como um **mero registro de ocorrência mais detalhado**, que deve ser sucinto e com poucas peças (1997, p. 50, grifo nosso). No que tange à sua essência, se assemelha ao boletim de ocorrência, onde constará a figura do autor do delito, da vítima e, caso exista, um rol de testemunhas. Cabe ressaltar que, hodiernamente, o boletim de ocorrência policial pode ser efetuado pela internet⁶ na ocorrência de determinados tipos de crimes, como, por exemplo, o furto (art. 155 do CP) e o estelionato (art. 171 do CP).

Em síntese, no termo circunstanciado, não há investigação para estabelecer a materialidade e a autoria de um suposto crime, constituindo-se meramente em um apanhado dos fatos que será realizado por uma autoridade policial.

5 TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Consoante ao que foi discorrido anteriormente, a atuação policial está diretamente correlacionada com o direito administrativo, uma vez que **o poder de polícia é o fundamento de validade da ação policial** (CRETTELA JÚNIOR, 1985, p. 26, grifo nosso). Dessa feita, os atos oriundos da atividade de polícia administrativa, para serem legítimos, devem estar revestidos de todos os requisitos de validade.

Sendo assim, por ser um ato praticado por órgãos pertencentes à estrutura da Administração Pública Direta, o termo circunstanciado de ocorrência está sujeito, portanto, a todo regramento de validade dos atos administrativos em geral, quais sejam: competência, objeto, forma, motivo e finalidade.

Para melhor adequação ao fim do presente artigo, qual seja, estabelecer a autoridade policial competente para a lavratura do termo circunstanciado, a análise quanto ao supracitado requisito será realizada em capítulo diverso.

⁶ <https://delegaciaeletronica.pcdf.df.gov.br>

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p. 233), pode-se definir ato administrativo como a "declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com a observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeito ao controle pelo Poder Judiciário". Outrossim, ato administrativo, para José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 104), é a "exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público".

O ato administrativo, para ser considerado válido, deve atender todos os elementos que o constituem, ou seja, a prática do ato sem a observância de qualquer desses pressupostos resultará em sua contaminação por alguma ilegalidade, fato que o deixará, como regra, sujeito à anulação (CARVALHO FILHO, 2019, p. 109).

Objeto é o conteúdo do ato, a ordem por ele determinada, ou o resultado prático pretendido ao se expedi-lo. Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação da Administração Pública. O objeto é requisito discricionário" (MAZZA, 2017, p. 322).

Sendo assim, o objeto do termo circunstanciado de ocorrência pode ser definido como o registro de uma situação fática ocorrida no mundo real, com aparência de fato típico penal enquadrado como menor potencial ofensivo, que, de acordo com a Lei nº 9.099/1995, será processado e julgado, posteriormente, pelo juizado especial criminal.

Dando prosseguimento, para conceituar a forma de um ato administrativo, é válida fazer menção à lei que rege o Processo Administrativo em âmbito federal, Lei nº 9.784/1999⁷. A referida lei, em seu art. 22⁸, prevê que o ato administrativo não depende de uma forma determinada senão quando a lei expressamente exigir.

Desse modo, a forma é a exteriorização do ato administrativo realizado pelo agente público. Por isso, para ser considerada válida, a forma deve compatibilizar-se com o que expressamente dispõe a lei ou o ato equivalente com força jurídica (CARVALHO FILHO, 2019, p. 114). Cabe fazer menção que, de acordo com Mazza, nem sempre os atos

⁷ Por não ser uma matéria codificada, os institutos de direito administrativos são regidos por legislações esparsas. A Lei nº 9.874/1999 conceitua e estabelece requisitos de validade de um ato administrativo, tais como a competência (art. 11 e seguintes); forma, tempo e lugar dos atos do processo (art. 22 e seguintes); motivação (art. 50); e anulação, revogação e convalidação de atos administrativos (art. 53 e seguintes)

⁸ Art. 22 da Lei nº 9.784/1999. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

administrativos serão escritos, pois, de forma excepcional, podem ser exarados por outros modos:

A forma é requisito vinculado, envolvendo o modo de exteriorização e os procedimentos prévios exigidos na expedição do ato administrativo. Diante da necessidade de controle de legalidade, o cumprimento da forma legal é sempre substancial para a validade da conduta. Em regra, os atos administrativos deverão observar a forma escrita, admitindo-se excepcionalmente atos gestuais, verbais ou expedidos visualmente por máquinas, como é o caso dos semáforos, especialmente em casos de urgência e transitoriedade da manifestação (MAZZA, 2017, p. 321).

Dessarte, seguindo como premissa os ensinamentos dos doutrinadores, não há exigência na lei de uma forma prescrita para confecção do termo circunstanciado. Desse modo, em tese, vigora o informalismo. Contudo, por se tratar de um ato que visa registrar um fato ocorrido, é consenso que há de existir requisitos básicos, como, por exemplo: ser escrito; descrever a situação fática ocorrida; conter a identificação civil dos envolvidos (autor do crime e vítima/ofendido); data e hora da confecção; assinatura da autoridade policial; e, caso exista, um rol de testemunhas. Ademais, Mirabete acentua que:

Esse termo de ocorrência não exige requisitos formalísticos, mas deve conter os elementos necessários para que se demonstre a existência de um ilícito penal, de suas circunstâncias e da autoria, citando-se de forma sumária o que chegou ao conhecimento da autoridade pela palavra da vítima, do suposto autor, de testemunhas, de policiais, etc. **Em resumo, devem ser respondidas as tradicionais questões: Quem? Que meios? O que? Por quê? Onde? e Quando?** [...] Deve também conter o relato de eventuais investigações sumárias e diligências já realizadas (apreensão dos instrumentos, do produto do crime e de outros bens), bem como eventual croqui do local do crime, em especial nos delitos de trânsito, a notícia de determinação de exames periciais, etc. (MIRABETE, 1998, p. 62, grifo nosso)

Dando prosseguimento, tendo como premissa os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p. 247), "motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo". Para a referida autora, pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato. Por outro lado, ensina que o pressuposto de fato corresponde às circunstâncias, acontecimentos e situações que levaram a Administração Pública, por intermédio de seus órgãos e agentes, a praticar o ato administrativo.

Sendo assim, pode-se considerar que o motivo, em sua acepção legal, retira seu fundamento de validade no art. 69 da Lei nº 9.099/1995⁹, o qual autoriza a autoridade policial

⁹ 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.

lavrado o termo circunstanciado de ocorrência diante de infrações penais de menor potencial ofensivo. Doutra lado, o motivo, em sua aceção fática, pode ser considerado como a subsunção do ocorrido, com aparência de fato típico, a algum dispositivo penalmente tutelado, cujo preceito secundário seja limitado a 2 (dois) anos de pena privativa de liberdade.

Por fim, no que tange à finalidade, pode ser conceituada como o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato administrativo. Comumente, a doutrina divide a finalidade em sentido amplo e em sentido restrito:

[...] em sentido amplo, a finalidade corresponde à consecução de um resultado de interesse público; nesse sentido, se diz que o ato administrativo tem que ter finalidade pública; em sentido restrito, finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido, se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei (MAZZA, 2017, p. 246).

Pode-se dizer que o termo circunstanciado, em sua finalidade ampla, é um instrumento de cidadania e deve buscar atender o interesse público; em sua finalidade específica, é um mecanismo que busca noticiar ao judiciário, bem como ao detentor da ação penal, da ocorrência de um fato aparentemente típico.

Com isso, busca-se imprimir celeridade na prestação da informação aos órgãos (ou agentes) interessados para que deem seguimento ao procedimento legalmente previsto, com imediata busca da diminuição do sofrimento/prejuízo da vítima, mediante composição civil¹⁰ de dano em audiência preliminar; aplicação imediata de pena não privativa de liberdade (transação penal¹¹); ou, caso infrutíferas as medidas anteriores, o termo circunstanciado servirá como base para o oferecimento da denúncia¹².

Em suma, o termo circunstanciado deve registrar uma situação fática com aparência típica de menor potencial ofensivo; estar inscrito em um documento com exigências básicas,

¹⁰ Art. 72 da Lei nº 9.099/1995. Na audiência preliminar, presente o representante do Ministério Público, o autor do fato e a vítima e, se possível, o responsável civil, acompanhados por seus advogados, o Juiz esclarecerá sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade.

¹¹ Art. 76 da Lei nº 9.099/1995. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

¹² Art. 77. Da Lei nº 9.099/1995. [...] § 1º Para o oferecimento da denúncia, que será elaborada com base no termo de ocorrência referido no art. 69 desta Lei, com dispensa do inquérito policial, prescindir-se-á do exame do corpo de delito quando a materialidade do crime estiver aferida por boletim médico ou prova equivalente.

sem rigoroso formalismo; o fundamento de validade que autoriza a atuação do agente policial; e a norma penal que aparentemente foi violada.

6 COMPETÊNCIA PARA LAVRAR O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA

A finalidade maior do presente artigo é examinar este requisito de validade do ato administrativo, visto que pairam divergências tanto na doutrina quanto na jurisprudência a respeito desse tópico. Desse modo, é oportuno aprofundar os argumentos trazidos à discussão e aprofundar sobre quem é competente para lavrar o termo circunstanciado de ocorrência.

A princípio, Damásio Evangelista de Jesus aduz que pode ser considerado autoridade qualquer agente público dotado de poder legal para submeter outrem a uma determinada situação, ainda que contra a sua vontade. Por conseguinte, cita, como seu entendimento, a classificação de agente público para o direito administrativo:

No quadro dos agentes públicos podem ser considerados autoridades: a) os agentes políticos, que já o são por natureza, em decorrência da mera investidura no cargo ou do exercício das funções; b) os servidores públicos, quando desempenharem atividade que pressuponha poder administrativo; c) os particulares em colaboração com a atividade estatal, quando, no desempenho da atividade requisitada ou delegada, fiquem investidos de poder decisório capaz de afetar outras pessoas. **No caso específico dos agentes públicos policiais, que são servidores públicos, conforme já visto, todos são considerados autoridades, de maior ou menor poder**, uma vez que este é pressuposto necessário para o desempenho da função de policiamento. Não importa se o policiamento é preventivo ou repressivo (JESUS, 1997, p. 55, grifo nosso).

Como explicitado acima, Damásio de Jesus entende que todos os agentes policiais detêm autoridade, de maior ou de menor poder, uma vez que o poder de submeter outrem ao seu comando (com autoridade) é pressuposto para o desempenho da atividade policial.

Ao dar continuidade, o referido jurista assevera que há distinção entre os conceitos de autoridade policial constante no Código de Processo Penal e autoridade policial constante na Lei dos Juizados Especiais (JESUS, 1997, p. 56), que serão abordados em seguida.

Primeiramente, a autoridade policial prevista no Código de Processo Penal, em sentido estrito, "compreende somente os Delegados de Polícia de carreira, a quem compete a presidência do inquérito policial" (JESUS, 1997, p. 56). Sendo assim, é um conceito restritivo, não havendo que se falar, no âmbito do Código de Processo Penal, em autoridade policial diversa do Delegado de Polícia, que possui poderes investigatórios.

Por outro lado, assentada em dispositivo específico da Constituição Federal de 1988 (art. 98, inc. I), a Lei nº 9.099/1995 é uma legislação penal especial. De acordo com os princípios gerais de conflitos de leis penais, diz-se que a lei especial derroga a lei geral. Isto posto, a referida lei deve ser analisada à luz de princípios e procedimentos próprios e, portanto, não se restringe ao conceito de autoridade policial constante na lei processual penal geral (JESUS, 1997, p. 59).

No caso da Lei n. 9.099, contudo, não existe função investigatória nem atividade de polícia judiciária. **A lei, em momento algum, conferiu exclusividade da lavratura do termo circunstanciado às autoridades policiais, em sentido estrito.** Trata-se de um breve, embora circunstanciado, registro oficial da ocorrência, sem qualquer necessidade de tipificação legal do fato, bastando a probabilidade de que constitua alguma infração penal. **Não é preciso qualquer tipo de formação técnico-jurídica para se efetuar esse relato.** [...] Quanto à requisição de algum exame pericial, poderá ser feita pelo representante do Ministério Público" (JESUS, 1997, p. 59, grifo nosso).

De acordo com Damásio (1997, p. 57, grifo nosso), a Lei dos Juizados Especiais "não trata, tão somente de um novo rito processual; **cuida-se de um novo sistema, com filosofia e princípios próprios**". Para ilustrar essa situação apresentada (lei especial que derroga lei geral), a supracitada lei, em seu art. 76¹³, trouxe o instituto da transação penal, que, em resumo, é a derrogação do princípio da obrigatoriedade de oferecimento da ação penal. Dessarte, o membro do Ministério Público, diante de infração penal de menor potencial ofensivo, poderá, a seu juízo de oportunidade e conveniência, não denunciar o acusado e, de plano, oferecer o acordo de transação penal (AVENA, 2019, p. 760-761).

Não obstante, o art. 62 da Lei nº 9.099/1995 trouxe, expressamente, os princípios devem lhe reger, quais sejam: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. Com isso, todas as regras da referida Lei deverão ser interpretadas visando a garantir esses princípios. Como assinala Damásio (1997, p. 59), "qualquer ilação contrária à informalidade, à celeridade, à economia processual etc., desvirtua-se da finalidade da Lei".

Seria uma superposição de esforços e uma infringência à celeridade e economia processual sugerir que o policial militar, tendo lavrado o respectivo talão de ocorrência, fosse obrigado a encaminhá-lo para o Distrito Policial, repartição cujo trabalho se quis aliviar, a fim de que o Delegado, após um período variável de tempo, repetisse idêntico relato, em outro formulário, denominado de boletim de ocorrência. O policial militar perderia tempo, tendo de se deslocar inutilmente ao Distrito. O Delegado de Polícia passaria a

¹³ Art. 76 da Lei nº 9.099/1995. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

desempenhar a supérflua função de repetir registros em outro formulário. O Juizado não teria conhecimento imediato do fato (JESUS, 1997, p. 59 - 60).

Com o mesmo entendimento de Damásio de Jesus, Ada Pelegrine Grinover (*et al.*, 2002, p. 109-110, grifo nosso) externa sua conclusão, assegurando que "qualquer autoridade policial poderá ter conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal. Não somente as polícias federal e civil, que tem a função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados, **mas também a polícia militar**".

Para a autora, o legislador não optou por restringir o conceito de autoridade policial (constante no Código de Processo Penal), mas, sim, possibilitar que o termo circunstanciado de ocorrência seja confeccionado por qualquer autoridade policial, a fim de que o procedimento da lavratura se coadune com os princípios específicos que regem o supracitado diploma legal (GRINOVER *et al.*, 2002, p. 110).

Além de realizar a interpretação teleológica, Damásio de Jesus também se utilizou da hermenêutica gramatical (ou literal) da supracitada lei, o que, em seu entendimento, conduz à idêntico posicionamento. Senão, vejamos:

Art. 69 da Lei nº 9.099/1995. 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.

a) Diz a Lei: "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...". b) Nota-se que o sujeito ativo da oração reside na expressão "autoridade policial".

c) Logo em seguida, porém, encontramos na parte final do dispositivo: "..., providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários". O legislador, nessa parte final, optou por não manter "autoridade policial" como sujeito da oração, preferindo a seguinte concordância: "..., providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários" (em vez de aproveitar o sujeito da oração anterior e inserir simplesmente: "..., providenciando").

d) Assim fazendo, retirou da autoridade o encargo legal de requisitar exames periciais, prevendo simplesmente a lavratura do termo circunstanciado da ocorrência e o encaminhamento das partes à sede do Juizado Especial, local em que se providenciarão as necessárias requisições (JESUS, 1997, p. 59).

Sendo assim, como as autoridades policiais, de acordo com a interpretação gramatical, só tem encargo de elaborar o registro da ocorrência e encaminhar imediatamente ao Juizado, nada impede que tal atribuição seja desempenhada por qualquer agente encarregado da função policial, preventiva ou repressiva (JESUS, 1997, p. 59).

Dando prosseguimento, há autores que postulam entendimento diverso do que foi anteriormente externado, a exemplo de Norberto Avena, Fernando da Costa Tourinho Filho, Júlio Fabbrini Mirabete, entre outros.

Para os ilustres doutrinadores, as autoridades policiais são apenas aqueles exercem a atividade de polícia judiciária, que tem como finalidade a investigação e apuração das infrações penais e sua autoria. Tais juristas não coadunam com a interpretação ampliativa do conceito de autoridade policial para registro das infrações de menor potencial ofensivo, restringindo-se ao conceito constante no Código de Processo Penal (conceito restritivo).

Para justificar tal posicionamento, Mirabete aduz que o policial não possui formação técnica profissional para lavrar o termo circunstanciado de ocorrência. Para Mirabete (1998, p. 61), "somente o Delegado de Polícia e não qualquer agente público investido de função preventiva ou repressiva tem, em tese, formação técnica profissional para classificar infrações penais". Em seu entendimento, a subsunção do fato à norma é uma condição indispensável, pois só assim a autoridade saberá se é ou não o caso de lavrar um termo circunstanciado de ocorrência.

[...] Conclui-se, portanto, que, à luz da Constituição Federal e da sistemática jurídica brasileira, autoridade policial é apenas o delegado de polícia, e só ele pode elaborar o termo circunstanciado referido no art. 69 (MIRABETE, 1998, p. 61).

Dessarte, os juristas que se posicionam pela restrição ao conceito de autoridade policial asseveram que somente o Delegado de Polícia, bacharel em direito, seria o competente para lavrar o termo circunstanciado. Caso o policial militar exerça tal competência, está caracterizada a usurpação de função e, por conseguinte, a ilegalidade do ato administrativo exarado (AVENA, 2019).

Todavia, é importante salientar que a classificação inicial de uma situação com aparência de fato típico de menor potencial ofensivo não vincula o membro do Ministério Público, tampouco o juiz. Assim, tanto o policial militar quanto o delegado de polícia podem cometer eventuais equívocos, que serão, posteriormente, corrigidos pelos destinatários do termo circunstanciado.

Pelos argumentos já trazidos à discussão, reitera-se que o termo circunstanciado é similar ao boletim de ocorrência, porém, mais detalhado. Assim, por ser desprovido de investigação, é saudosista restringir sua lavratura para uma única autoridade policial (Delegado

de Polícia). Por esse motivo, ressalta-se que a confecção do termo circunstanciado não é ato de polícia judiciária, mas, sim, ato administrativo.

Ao atender à finalidade e princípios próprios da Lei 9.099/1995, atende-se, concomitantemente, ao melhor interesse público, compreendido neste a realização do serviço de mesma qualidade com economia de recursos, visto que não haverá duplicidade de esforços entre os trabalhos realizados pela polícia militar e pela polícia civil. Nesse sentido, assevera Nelson Burille:

Lavrando-se o Termo Circunstanciado no local da ocorrência, desnecessário será o deslocamento de policiais militares às delegacias de polícia. Em outro viés, constata-se o absurdo que consiste o fato de duas polícias, civil e militar, confeccionarem documentos formalmente distintos sobre o mesmo fato delituoso, empregando duplamente seus servidores, onerando injustificadamente o erário e atentando contra os mais básicos princípios da Administração Pública (BURILLE, 2015, p. 19 - 20).

Por fim, como conclusão, há divergência na doutrina sobre quem é a autoridade policial competente para lavrar o termo circunstanciado de ocorrência constante no art. 69 da Lei nº 9.099/1995.

Para aqueles que defendem o conceito ampliativo de autoridade policial, entendem que há diferença entre o conceito previsto no Código de Processo Penal do conceito previsto na Lei dos Juizados Especiais. Além disso, tanto por intermédio da interpretação teleológica (finalidade da lei), quanto por intermédio da interpretação literal, ambas conduzem à mesma conclusão: por ser uma lei específica, o conceito de autoridade policial é amplo, estendendo-se a qualquer agente policial. Ademais, argumenta-se sobre a racionalidade do trabalho policial, ao zelar pelo melhor interesse público e menor lesão ao erário.

Doutro lado, os autores entendem que somente o Delegado de Polícia, bacharel em direito, possui formação técnico-jurídico e profissional para confeccionar o respectivo termo, sob pena de ilegalidade do ato administrativo por usurpação de função, caso seja exarado por qualquer outro agente policial.

7 ENTENDIMENTOS JURISPRUDÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A COMPETÊNCIA PARA LAVRAR O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA

Após analisar o tema sob a perspectiva doutrinária, é imprescindível entender qual o entendimento da Corte Suprema, assim como o entendimento dos órgãos responsáveis por realizar a persecução penal, isto é, como este conflito é dirimido na prática.

Inicialmente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1050631, julgado em 22 de setembro de 2017, externou qual o seu entendimento acerca do conceito de autoridade policial. O relator do recurso, Min. Gilmar Mendes,, *in verbis*:

[...] entendo que o termo ‘Autoridade Policial’ mencionado pelo art. 69 da Lei 9.099/95 não se restringe à polícia judiciária, mas aos órgãos em geral de Segurança Pública, já que **o Termo de Ocorrência Circunstanciado não possui caráter investigatório**’. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

O relator do RE 1050631, Min. Gilmar Mendes, diz, em seu voto, que o "Termo Circunstanciado de Ocorrência é uma peça de informação diversa do inquérito Policial, de **natureza não investigativa**, mas assemelhada a notitia criminis, a qual poderia ser realizada por qualquer pessoa do povo".

Dentro de uma interpretação sistemática do Microsistema dos Juizados Especiais, especialmente em decorrência da informalidade e celeridade que norteiam o procedimento sumaríssimo, **inexiste nulidade nos Termos de Ocorrência Circunstanciados quando lavrados pela Polícia Militar**. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Consoante entendimento do relator, a Min. Carmen Lúcia, em seu voto no RE 1050631, destacou que:

[...] 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.** (...)” Em caso idêntico por mim já julgado, RE 1.051.393/SE, DJe 1º.8.2017, transitado em julgado em 13.9.2017, destaco do parecer ofertado pela PGR o seguinte trecho: “28. A interpretação restritiva que o recorrente quer conferir ao termo ‘autoridade policial’, que consta do art. 69 da Lei nº 9.099/95, não se compatibiliza com o art. 144 da Constituição Federal, que não faz essa distinção. Pela norma constitucional, todos os agentes que integram os órgãos de segurança pública – polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia militares e corpos de bombeiros militares –, cada um na sua área específica de atuação, são autoridades policiais”. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Nesse recurso extraordinário, os ilustres julgadores decidiram que a interpretação restritiva do conceito de autoridade policial não se coaduna com a norma constitucional, pois, por ser um ato administrativo de natureza não investigativa, não é função exclusiva da autoridade policial civil. Além disso, fixaram a tese de que todos os agentes dos órgãos de segurança

pública constante no art. 144 da Constituição Federal são autoridades policiais, cada um na sua área específica de atuação.

No julgamento da ADI 6201/PI, ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária – ADPJ, questionou-se a possibilidade do policial militar lavrar o termo circunstanciado. No caso em concreto, o Governador do Estado do Piauí editou um decreto que estabelecia que o policial militar poderia lavrar o termo circunstanciado bem como realizar a requisição de periciais. Assim, a ADPJ questionou a inconstitucionalidade da norma, por vício formal e material do decreto autônomo, alegando que o Governador, nos artigos 1º e 2º do Decreto do Piauí nº 17.999/18¹⁴, legislou sobre matéria penal e processual penal, ambas de competência privativa da União (BRASIL, 2019).

A ADI 6201/PI está conclusa para julgamento. Tanto a Advocacia-Geral da União (AGU) quanto à Procuradoria-Geral da República (PGR) já se manifestaram pela improcedência do pedido. Quanto a inconstitucionalidade material, o PGR ressaltou que não há usurpação de função, mas sim cooperação em matéria de segurança pública, medida harmônica com os valores e desenho constitucional. Quanto a inconstitucional formal, o PGR suscitou que a matéria trata de norma procedimental e não processual.

Prosseguindo ao estudo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na ADI 4753/RJ, proposta por uma entidade representativa da polícia militar, foi questionado o art. 24¹⁵ da Lei 2.556/1996 do Estado do Rio de Janeiro, que cria os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. No referido artigo, está previsto que a autoridade policial competente para lavrar o termo circunstanciado, nos termos do art. 69 da Lei 9.099/1995, é o Delegado de Polícia (BRASIL, 2020).

A Federação das Entidades Oficiais Militares Estaduais (FUNEME) aduziu que o ato impugnado "avilta o avanço da doutrina, dos direitos fundamentais, das próprias normas jurídicas mais modernas, da doutrina e jurisprudência", além de exceder os limites da competência legislativa concorrente suplementar, restringindo, de forma indevida, o alcance da norma geral editada pela União sobre a matéria. Contudo, ao fazer o juízo de cognoscibilidade

¹⁴ Art. 1º O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) deverá ser lavrado no próprio local da ocorrência pelo policial militar que a atender, devendo ser encaminhado ao Juizado Especial competente, nos termos do art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Art. 2º Caso necessário, o policial militar que lavrou o TCO poderá requisitar exames periciais aos órgãos competentes, devendo encaminhar os laudos respectivos, tão logo os receba, ao juizado especial competente".

¹⁵ Art. 24 - A autoridade policial a que se refere o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, é o Delegado de Polícia, de que trata o art. 144 § 4º da Constituição Federal.

da ação, o relator negou seguimento à inicial monocraticamente, pela ausência de legitimidade da parte autora, posto que "a categoria dos policiais militares é formada pelos oficiais e pelos praças, e a FUNEME representa apenas aqueles, estando, dessa forma, a sua representatividade limitada a uma parcela de toda a categoria". Não houve, portanto, enfrentamento da matéria. (BRASIL, 2020)

Prosseguindo, o RE 1042465/SE, foi questionado o art. 303-A¹⁶ da Consolidação Normativa Judicial da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, alterado pelo Provimento nº 06/2015, que passou a prever expressamente a possibilidade de lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia militar (BRASIL, 2017). O presente recurso extraordinário foi interposto contra acórdão que, proferido pela Turma Recursal do Estado de Sergipe, está assim ementado:

APELAÇÃO CRIMINAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. TERMO DE OCORRÊNCIA CIRCUNSTANCIADO. ART. 69 DA LEI 9.099/95. LAVRATURA PELA POLÍCIA MILITAR. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ATO REALIZADO CONFORME PROVIMENTO 06/2015 DA CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA. COMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA INFORMALIDADE E CELERIDADE QUE REGEM O MICROSSISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS. INTELIGÊNCIA DO ART. 2º DA LEI 9.099/95. BAIXA COMPLEXIDADE DA PEÇA. ATO DE INVESTIGAÇÃO NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL. DECISÃO REFORMADA. RECURSO DA ACUSAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO. (SERGIPE, 2017)

A parte recorrente alegou que o provimento teria vulnerado os preceitos inscritos no art.144, §§ 1º, I e IV, § 4º e 5º, da Constituição Federal¹⁷. No entanto, o relator do recurso, Min. Celso de Mello, julgou pelo não conhecimento do recurso, pois, em seu entendimento, "a suposta ofensa ao texto constitucional, caso existente, apresentar-se-ia por via reflexa". Desse

¹⁶ Art. 303-A. O Termo Circunstanciado de Ocorrência será recebido pela unidade jurisdicional com competência para as infrações de menor potencial ofensivo (Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995), mediante observância do disposto neste Capítulo.

Parágrafo único. O Termo Circunstanciado de Ocorrência deverá ser subscrito por Oficial da Corporação, quando for lavrado pela Polícia Militar, ou pelo Delegado de Polícia, quando for pela Polícia Civil'."

¹⁷ Art. 144 da CF. § 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;

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

§ 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.

modo, o provimento de nº 6/2015 do Tribunal de Justiça do estado de Sergipe continua vigente e aplicável aos casos em concreto (BRASIL, 2017).

A ADI 3614, proposta pelo Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil em face do decreto nº 1.557/2003, do Estado do Paraná, foi julgada procedente para reconhecer a inconstitucionalidade da norma que autorizava e disciplinava a atuação de subtenentes e sargentos da Polícia Militar daquele Estado no desempenho do "atendimento nas delegacias de Polícia" nos municípios que não contarem com servidor de carreira para o desempenho das funções de Delegado de Polícia - art. 1º¹⁸. (BRASIL, 2007)

No caso em tela, não há dúvidas que o atendimento de policiais militares em delegacias de polícia é flagrantemente inconstitucional, por violar a repartição de competência estabelecida no art. 144 da Constituição Federal, posto que, além de lavrar termos circunstanciados, possibilitaria aos policiais militares investirem-se de funções exclusivas de delegado na localidade onde não houvessem, por uma questão de falta de efetivo e necessidade pública.

O objeto da ADI 3614 não foi, portanto, analisar o conceito de autoridade policial constante o art. 69 da Lei nº 9.099/1995. Para fundamentar essa interpretação, foi ajuizada a Reclamação 6612/SE, que tinha como objeto invalidar o Provimento nº 13/2008, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Sergipe, que "dispõe sobre o recebimento de Termo de Ocorrência Circunstanciado lavrado pela Polícia Militar, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais do Estado de Sergipe" (BRASIL, 2009).

No julgamento da Reclamação 6612/SE, a relatora, Min. Cármen Lúcia, salientou que o provimento não contrariou o julgamento da ADI 3614, *in verbis*:

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. [...] 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**

¹⁸ Art. 1º do Decreto nº 1.557/2003 do Estado do Paraná. "Nos municípios em que o Departamento de Polícia Civil não contar com servidor de carreira para o desempenho das funções de Delegado de Polícia de carreira, o atendimento nas delegacias de Polícia será realizado por Subtenente ou Sargento da Polícia Militar."

militar não foi objeto de análise específica pelo Supremo Tribunal na Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 3.614/PR (BRASIL, 2009).

A relatora asseverou que "a reclamação não é sucedâneo de qualquer outra medida judicial de controle de legalidade, menos ainda de constitucionalidade, senão instrumento específico, no caso, de prestígio e acatamento das decisões do Supremo Tribunal Federal" (BRASIL, 2009). Assim, não houve identidade material entre o que foi decidido na ADI 3614/PR e o que foi objeto na Reclamação 6612/SE.

Recentemente, um julgamento trouxe bastante discussão no que cinge ao tema em estudo, pois novamente reasentou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e asseverou que o termo circunstanciado não é ato privativo de delegado de polícia. Nesse sentido, no julgamento da ADI 3807, o voto da relatora, Min. Cármen Lúcia, o qual foi acompanhado pela maioria do pleno, fixou que não somente os demais agentes descritos no art. 144 da CF são autoridades policiais competentes para lavrar o termo circunstanciado de ocorrência, como também será a autoridade judicial. Vale ressaltar o trecho de sua decisão:

[...] Considerando-se que o termo circunstanciado não é procedimento investigativo, mas peça informativa com descrição detalhada do fato e as declarações do condutor do flagrante e do autor do fato, deve-se reconhecer que a possibilidade de sua lavratura pelo órgão judiciário não ofende os §§ 1º e 4º do art. 144 da Constituição, nem interfere na imparcialidade do julgador (BRASIL, 2020).

Esse julgado, apesar de referir-se à autoridade judicial, reforça o entendimento majoritário presente na Corte Superior e objeto principal da pesquisa, eis que assevera a não existência de competência privativa do delegado de polícia, possibilitando que os demais agentes de segurança, listados no art. 144 da Constituição Federal, possam, também, lavrar o respectivo termo circunstanciado de ocorrência, nos termos do art. 69 da Lei 9.099/1995.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após fazer um estudo da doutrina especializada e realizar a sistematização de decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, é possível tecer alguns apontamentos. Primeiramente, é necessário pontuar que o surgimento da Lei dos Juizados Especiais é um marco no sistema de justiça criminal, pois inaugura uma nova forma de persecução penal em que privilegia a efetividade de norma penal em consonância com o interesse da vítima.

Para isso, em 1995, a norma entrou em vigor repleta de inovações, com previsão de princípios e valores próprios que regem esse microsistema, e, por ser uma lei especial, o

Código de Processo Penal é aplicado apenas de forma subsidiária. Entre as diversas derrogações trazidas, uma delas é substituição do inquérito policial pelo registro em termo circunstanciado.

O termo circunstanciado se traduz no registro de crimes de menor potencial ofensivo. Todavia, a maior divergência sobre o tema é estabelecer quem é a autoridade competente para lavrar o respectivo termo. No que tange aos ensinamentos doutrinários, não há consenso. Também não é possível perceber nitidamente uma corrente majoritária.

Para aqueles que pugnam pela adoção de um conceito ampliativo de autoridade policial, ensinam que há diferença entre o conceito de autoridade policial previsto no Código de Processo Penal daquele previsto na Lei dos Juizados Especiais. Isto posto, entende-se que a interpretação que mais coaduna com o microsistema do Juizado é de estender o rol de legitimados, em prol dos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. De outro lado, para aqueles que pugnam pela restrição do conceito de autoridade policial, alegam que apenas o Delegado de Polícia, bacharel em direito, seria tecnicamente capaz de registrar a ocorrência, além de violar a repartição de competências previsto no art. 144 da Constituição Federal.

Debruçando-se sobre os julgados, percebe-se que o entendimento majoritário é pela aplicação de um conceito ampliativo, fixando que todos os agentes listados no art. 144 da Constituição Federal são autoridades policiais, cada um em sua área específica. O termo circunstanciado de ocorrência não é um ato de investigação, logo, não se constitui um ato privativo do Delegado de Polícia.

Por fim, em consonância com o entendimento jurisprudencial, Tribunais de Justiça de diversos estados editaram provimentos para consolidar o procedimento a ser revestido em cada estado, regulamentando a confecção do termo circunstanciado por outros agentes policiais diversos do Delegado de Polícia. Podemos citar, como exemplo, os Tribunais dos estados de Alagoas (Provimento 51/2016), Santa Catarina (Provimento 4/1999), Rio Grande do Norte (Provimento 172/2017), Goiás (Provimento 18/2015), Sergipe (Provimento 6/2015), Distrito Federal (Provimento 27/2018), entre outros.

REFERÊNCIAS

AVENA, N. **Processo Penal**. 11. ed. São Paulo: Forense, 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995** - Exposição de Motivos, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9099-26-setembro-1995-348608-exposicao-demotivos-149770-pl.html>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Código de Processo Penal. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6201** - PIAUÍ, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 02/08/2019, Data de Publicação: DJe-171 07/08/2019). Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5740943>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4753** - RIO DE JANEIRO 9941769-95.2012.1.00.0000, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 19/02/2020, Data de Publicação: DJe-041 28/02/2020). Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4223282>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3614** - PARANÁ, Relator (a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em: 20/09/2007, publicada em 23.11.2007, no DJe-147). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1042465** - SERGIPE 0001678-63.2016.8.25.0084, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/09/2017, Data de Publicação: DJe-203 08/09/2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/496934963/recurso-extraordinario-re-1042465-se-sergipe-0001678-6320168250084>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1050631** - SERGIPE 0001677-78.2016.8.25.0084, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 22/09/2017, Data de Publicação: DJe-221 28/09/2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/504902903/recurso-extraordinario-re-1050631-se-sergipe-0001677-7820168250084>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 6612** - SERGIPE, Relator (a): CÁRMEN LÚCIA, data de julgamento: 26/02/2009, data de publicação: DJe-043, DIVULG 05/03/2009, PUBLIC 06/03/2009). Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3097894/reclamacao-rcl-6612>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3807**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020

PUBLIC 13-08-2020). Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2425065>. Acesso em: 9 set. 2020.

BURILLE, N. **Termo Circunstanciado**: possibilidade jurídica da sua elaboração pela Polícia Militar e os aspectos favoráveis e desfavoráveis decorrentes, 2015. Disponível em:

<http://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/termocircunstanciado.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CRETELLA JÚNIOR, J. Polícia e poder de polícia. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, n.162, p.10-34, out/dez., 1985. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44771/43467>. Acesso em: 5 out. 2019.

EIRAS, R. N. B. **A competência da Polícia Militar do Distrito Federal para a confecção do Termo Circunstanciado de Ocorrência da Lei 9.099/95**. 2017. 68 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/18817>. Acesso em: 13 ago. 2019.

GRINOVER, A. P. et al. **Juizados Especiais Criminais**: comentários à Lei 9.099, de 21 de setembro de 1995. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

JESUS, D. E. D. **Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada**: comentários à Lei 9.099/95. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MIRABETE, J. F. **Juizados Especiais Criminais**: comentários, jurisprudência, legislação. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PIETRO, M. S. Z. D. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZAPELINI, E. S. **O termo circunstanciado lavrado pelas policiais militares sob a ótica do ciclo completo de polícia no Brasil**: um estudo jurisprudencial. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade do Sul, Tubarão. Disponível em:

<https://www.riuni.unisul.br/handle/12345/4295>. Acesso em: 15 ago. 2019.