

CICLO COMPLETO DE POLÍCIA: A POSSIBILIDADE DE ELABORAÇÃO DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA MILITAR

Introdução. 1. Aspectos Constitucionais da Segurança Pública. 2. Ciclo Completo de Polícia. 3. Lei 9.099 e Juizados Especiais Criminais. 4. TCO e Conceito de Autoridade Policial. 5. Decisões Judiciais e Aplicabilidade. Considerações Finais.

Cleison Soares da Silva Benites¹

Professor Doutor Francisco Ilídio Ferreira Rocha²

RESUMO

Este trabalho tem como escopo discutir a divisão das atribuições constitucionais da Polícia Militar e da Polícia Civil, bem como demonstrar a possibilidade jurídica de que aquela instituição elabore Termos Circunstanciados de Ocorrência, direcionando todo o sistema policial à lógica do Ciclo Completo de Polícia. Para isso, considerando a abstração inerente às interpretações jurídicas, foi utilizado o método teórico, com fundamento não apenas na revisão bibliográfica, mas também na análise de artigos científicos e jurisprudências. Em suma, restou demonstrado que a adoção desse modelo policial, com esboço na simplicidade do Termo Circunstanciado de Ocorrência, nos princípios orientadores dos Juizados Especiais Criminais e na interpretação doutrinária e jurisprudencial ampla da expressão “autoridade policial”, encontra respaldo a possibilidade jurídica da Polícia Militar lavrar Termos Circunstanciados de Ocorrência. Dessa forma, a segurança pública, de modo geral, será marcada por maior eficiência e efetividade, ampliando, consequentemente, a sensação de segurança e ordem pública para os cidadãos.

Palavras-chave: Ciclo Completo de Polícia. Termo Circunstanciado de Ocorrência. Juizados Especiais Criminais. Autoridade Policial.

ABSTRACT

This work aims to discuss the division of constitutional responsibilities between the State Military Police and the Civil Police, as well as to demonstrate the legal possibility that the former institution may draft Circumstantial Occurrence Reports, directing the entire police system toward the logic of the Full-service police. For this purpose, considering the abstraction inherent to legal interpretations, the theoretical method was employed, based not only on a bibliographic review but also on the analysis of scientific articles and jurisprudence. In short, it was demonstrated that the adoption of this police model, supported by the simplicity of the Circumstantial Occurrence Report, the guiding principles of the Special Criminal Courts, and

¹Discente do Curso de Direito do Campus de Coxim (CPCX) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: cleison.benites@ufms.br

² Doutor em Direito Penal (PUC-SP). Professor Adjunto da Universidade Federal do Mato Grosso do SUL. E-mail: francisco.rocha@ufms.br

the broad doctrinal and jurisprudential interpretation of the term “police authority,” finds legal backing for the State Military Police to draft Circumstantial Occurrence Reports. Thus, public security, in general, will be marked by greater efficiency and effectiveness, consequently enhancing the sense of security and public order for citizens.

Keywords: Full-Service Police. Circumstantial Occurrence Report. Special Criminal Courts. Police Authority.

INTRODUÇÃO

No sistema policial pátrio, em âmbito estadual, observa-se uma divisão entre duas instituições de segurança pública: a Polícia Militar, responsável pela preservação da ordem pública, e a Polícia Civil, incumbida da investigação criminal.

A Polícia Militar exerce o patrulhamento ostensivo e preventivo, com a finalidade de prevenir delitos. Por sua vez, a Polícia Civil atua na repressão mediata, conduzindo a investigação dos crimes já cometidos, a fim de apurar autoria e materialidade, e subsidiar o Poder Judiciário.

Assim, GARCEZ afirma que:

Nesta perspectiva, pode-se dizer que no sistema constitucional brasileiro verifica-se a existência de duas espécies de polícia: polícia administrativa e polícia judiciária. A primeira tem função preventiva, atuando antes da ocorrência do crime, é a Polícia Militar, responsável por evitar a ocorrência de infrações penais. A segunda tem função repressiva, atuando após a prática da infração penal por meio de atividade investigativa, buscando viabilizar a responsabilidade criminal do infrator, é a Polícia Civil e Polícia Federal (2016).

Essa cisão institucional, entretanto, tem gerado morosidade e ineficiência na atividade policial. Isso porque, ao ser constatada uma infração penal, a Polícia Militar é acionada e, após atender à ocorrência, lavra o Boletim de Ocorrência e o encaminha à Delegacia de Polícia, onde a Polícia Civil assume a investigação.

Conforme Luís Antônio Boudens, presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF, 2019), “há uma série de repetição de atos – oitivas, depoimentos – como se houvesse necessidade de haver a confirmação, na fase judicial, daquilo que foi feito na fase policial. Isso significa pilhas e mais pilhas de papel”.

Dessa maneira, a referida ruptura no fluxo de atendimento policial acarreta diversos entraves, como a perda de informações relevantes à elucidação do delito, o dispêndio excessivo e desnecessário de recursos públicos, além de conflitos de competência e disputas por prerrogativas entre as corporações.

Também afirma Boudens (FENAPEF, 2019) que “isso significa burocracia, desestímulo dos policiais, perda de provas, enfrentamentos entre policiais e o Ministério Público”.

Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade da implementação do Ciclo Completo de Polícia, permitindo que as instituições policiais atuem de forma integrada e contínua nas atividades de prevenção, repressão, investigação e apuração das infrações penais.

Portanto, para viabilizar essa transformação institucional, como passo inicial nessa evolução, torna-se relevante demonstrar se é possível, em nosso ordenamento jurídico, a Polícia Militar lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) — tema que tem sido amplamente debatido no meio doutrinário e jurídico.

Por fim, para atingir o objetivo do presente trabalho, considerando a abstração inerente às interpretações jurídicas, foi utilizado o método teórico dedutivo, com fundamento não apenas na revisão bibliográfica, mas também na análise de artigos científicos e jurisprudências.

Então, em princípio, é necessário verificar os aspectos constitucionais que regem as instituições de segurança pública e a competência legislativa dos entes federativos em matéria de pequenas causas.

1. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 positivou não apenas as normas basilares para o exercício da segurança pública, definida expressamente em seu artigo 144, como também as atribuições de cada uma das forças policiais que compõem o sistema de segurança pública, sejam elas a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis e Militares, Corpo de Bombeiros Militares e Polícias Penais federal, estaduais e distrital. Cabe ressaltar que os municípios poderão instituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens.

Destarte, a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida com o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, em conformidade com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, por meio dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
 - II - polícia rodoviária federal;
 - III - polícia ferroviária federal;
 - IV - polícias civis;
 - V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
 - VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. [...]
- § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. [...] (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 144).

Percebe-se que a norma estabeleceu o termo ordem pública como finalidade da segurança pública. Dessa forma, o art. 2º, §21, Decreto nº 88.777, de 1983, define ordem pública nos seguintes termos: o “conjunto de regras formais, coativas, que emanam do ordenamento jurídico da nação, objetivando disciplinar as relações sociais em todos os níveis e estabelecer um clima de convivência aceitável e pacífico. Constitui, assim, uma situação ou condição que conduz ao bem comum”.

Para sustentar essa garantia, o Estado dispõe de órgãos específicos, cada um com suas atribuições e poderes estatais. Assim, as instituições responsáveis por essa atividade atuam com a finalidade de prevenir e reprimir delitos, garantindo a proteção da ordem pública e, por consequência, a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para este estudo, destacam-se as Polícias Militares e Cíveis.

A Polícia Civil exerce as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais — exceto as de natureza militar — nas unidades federativas do Brasil. Está subordinada aos governadores dos estados e do Distrito Federal, sendo dirigida por delegados de polícia de carreira.

No âmbito de sua competência, cabe à Polícia Civil realizar investigações criminais por meio de inquérito policial, bem como lavrar autos de prisão em flagrante e termos circunstanciados em situações de flagrante delito. Ademais, é atribuição dessa instituição representar pelas medidas judiciais necessárias à consecução de suas funções, além de dar efetividade às decisões judiciais relacionadas à investigação criminal.

Já as Polícias Militares Estaduais são forças de segurança pública com atribuição de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública no âmbito dos respectivos estados e do Distrito Federal. Estão subordinadas administrativamente aos governadores e, operacionalmente, às Secretarias de Estado de Segurança Pública, sendo organizadas como forças auxiliares e reserva do Exército, de modo que, conforme consta no art. 144, §§5º e 6º, respectivamente:

[...] 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.
[...] Às polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Portanto, cabe às Polícias Militares não só realizar o policiamento preventivo e ostensivo — por meio de rondas e abordagens, estando fardadas, com o objetivo de evitar a

ocorrência de delitos —, como também proceder à repressão imediata dos delitos que venham a ocorrer em situação de flagrante.

Esclarecidas as instituições policiais principais para este estudo, no que diz respeito ao seu escopo, ressaltamos o disposto no artigo 24, incisos X e XI, da Constituição Federal de 1988, que versa sobre a competência concorrente entre União, Estado e Distrito Federal para legislar sobre matérias relativas aos juizados de “pequenas causas”:

Art. 24. [...].

[...]

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual; (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 24).

Dessa forma, há competência concorrente entre os referidos entes federativos para legislar sobre juizados de “pequenas causas”, entre os quais se incluem os juizados especiais criminais, responsáveis por processar e julgar os crimes de menor potencial ofensivo — ou seja, as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima prevista não ultrapasse dois anos.

Assim, há, doutrinariamente, controvérsia sobre quais os limites existentes entre os entes federativos para legislarem sobre criação, funcionamento e processo do juizado de “pequenas causas” e se os estados poderiam propiciar a competência à Polícia Militar para confeccionar TCO's. Tal disputa será novamente abordada no tópico que versa sobre Decisões Judiciais.

Logo, esclarecidos os aspectos constitucionais que regem os órgãos de segurança pública e suas atribuições, como também a competência legislativa concorrente entre os entes federativos, passa-se à análise do conceito de ciclo completo de polícia, escopo do presente trabalho.

2. CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Uma polícia de ciclo completo pode ser definida como aquela que não apenas exerce atividades preventivas, voltadas à inibição da prática de delitos, mas que também, após a ocorrência da infração, atua na investigação para apurar a autoria e a materialidade, encaminhando posteriormente o caso ao Ministério Público.

Nesse sentido, conforme destacam BEATO FILHO e RIBEIRO:

O ciclo completo de polícia acontece quando uma mesma instituição policial é responsável pelo registro e investigação do delito desde o

momento da notícia do crime até a acusação do suspeito pelo Ministério Público (2016, p. 175).

Ademais, pode-se dizer que o ciclo de polícia pode ser dividido em três distintas fases distintas, quais sejam: (a) situação de ordem pública normal, (b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração e (c) fase investigatória (LAZZARINI, 1991).

A fase de (a) situação de ordem pública normal corresponde ao momento em que “atua a polícia preventiva, pondo em prática medidas asseguradoras da ordem pública, mediante ações dissuasivas, pela presença do policial fardado” (LAZZARINI, 1991, p. 42).

Na fase de (b) momento de quebra de ordem pública e sua restauração consiste na situação em que “ocorrendo o ilícito penal, os atos de polícia que incidirem sobre ele serão de polícia judiciária, conhecida por polícia repressiva, que, na verdade, auxilia a repressão criminal [...]” (LAZZARINI, 1991, p. 43).

Por fim, na (c) fase investigatória “é dada continuidade aos trabalhos da fase anterior, coletando-se outras provas ou ainda ampliando-se e aperfeiçoando as iniciais, dando prosseguimento às medidas repressivas, agora mediatas, [...], isso mediante intensas investigações” (LAZZARINI, 1991, p. 44).

Por fim, “seu resultado é formalizado no relatório final do inquérito”. (LAZZARINI, 1991, p. 44).

Constata-se, portanto, que, em âmbito estadual, não há instituição que desempenhe integralmente todas as fases do ciclo. Assim, a Polícia Militar exerce a fase (a) e, em alguns casos, de forma imediata, parte da (b), enquanto a Polícia Civil é responsável pelas fases (b) e (c).

Destarte, verifica-se a existência de duas “meia-polícias”, que atuam de maneira isolada e desintegrada no sistema, nenhuma delas realizando o ciclo completo de polícia (CAETANO, 2012).

Então, o ciclo completo de polícia permite que um mesmo organismo policial desenvolva investigações, atuando tanto na repressão como na prevenção, uma vez que se obteriam informações precisas e necessárias para um bom trabalho nos dois campos de gerência da preservação da ordem pública (CAETANO, 2012).

Ressalta-se que, até recentemente, apenas três países no mundo não adotavam o ciclo completo de investigação para suas polícias. Estão entre esses Cabo Verde, Guiné-Bissau e Brasil. Agora a lista ficou ainda mais estrita, uma vez que Cabo Verde, por meio de sua Assembleia Nacional, aprovou a modificação (FENAPEF, 2019).

Logo, esclarecido esse conceito, cabe verificar, como passo em direção à sua implementação, a possibilidade de a Polícia Militar lavrar TCO, atuando, assim, de forma integral no processamento de infrações de menor potencial ofensivo.

Portanto, no próximo tópico, será analisada a Lei 9.099, que institui não apenas os juizados especiais, cíveis e criminais, mas também o Termo Circunstanciado de Ocorrência.

3. LEI 9.099 E JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

Durante muitos anos, o Judiciário era amplamente percebido como lento e excessivamente burocrático, o que se refletia na demora na tramitação de processos considerados simples. Essa realidade tornava a Justiça inacessível, especialmente para os hipossuficientes e para aqueles envolvidos em causas de menor complexidade.

Neste sentido, a Lei 9.099/95 nasce como resultado da necessidade de se encontrar um modelo de justiça que rompesse com a excessiva formalidade do processo tradicional, para atender às exigências da Constituição de 1988, que preconiza o amplo acesso à justiça, a efetividade do processo e a solução dos conflitos de forma célere e adequada.

Aliado a isso, em seu livro Juizados Especiais Criminais: Comentários à Lei 9.099/95, Ada Pellegrini GRINOVER (1996, p. 41) afirmou que:

Em sua aparente simplicidade, a Lei 9.099/95 significa uma verdadeira revolução no sistema processual-penal brasileiro. Abrindo-se às tendências apontadas no início desta introdução, a lei não se contentou em importar soluções de outros ordenamentos, mas – conquanto por eles inspirado – cunhou um sistema próprio de Justiça penal consensual que não encontra paralelo no direito comparado (1996, p. 41).

A referida norma dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, além de estabelecer outras providências. Sua principal finalidade é desburocratizar o Poder Judiciário, promovendo não apenas a celeridade processual, mas também a eficiência na pacificação social, ao possibilitar a solução ágil de demandas de menor complexidade, por meio da conciliação e da transação penal, sempre que possível. Ademais, conforme art. 2º da mesma lei, tem essa norma os princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade.

Dentre os diversos institutos previstos, destaca-se, para fins deste estudo, a criação e organização dos Juizados Especiais Criminais (JECRIM). Neste diapasão, dispõe o art. 60 da Lei nº 9.099/1995:

Art. 60. O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a

execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência.

Parágrafo único. Na reunião de processos, perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrentes da aplicação das regras de conexão e continência, observar-se-ão os institutos da transação penal e da composição dos danos (Lei 9.099/95).

Ademais, Ada Pellegrini GRINOVER (1996, p. 49) aduz:

É indiscutivelmente a via mais promissora da tão esperada desburocratização da Justiça Criminal (grande parte do movimento forense criminal já foi reduzida), ao mesmo tempo em que permite a pronta resposta estatal ao delito, a imediata (se bem que na medida do possível) reparação dos danos à vítima, o fim das prescrições (essa não ocorre durante a suspensão), a ressocialização do autor dos fatos, sua não reincidência, uma fenomenal economia de papéis, horas de trabalho etc. (1996, p. 49).

Em vista disso, com a vigência da referida lei, os crimes de menor potencial ofensivo — ou seja, aqueles cuja pena máxima não ultrapasse dois anos, bem como as contravenções penais — passaram a ser processados e julgados pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIM), visando sempre à pacificação social.

Inserido nesse contexto, destaca-se a criação do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), que surgiu em nosso ordenamento jurídico pela primeira vez por meio da Lei nº 9.099/95, representando uma inovação ao possibilitar maior celeridade e eficiência na prestação jurisdicional criminal.

Assim, ao ser constatado um delito penal que se enquadre nos requisitos mencionados, será lavrado o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Este procedimento, orientado também pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, que são basilares nos JECRIMs, será então encaminhado ao juízo competente.

Dessa forma, evidencia-se que o legislador optou por tratar tais delitos penais de maneira diferenciada, adotando um rito mais célere e simplificado, não exigindo a mesma formalidade e complexidade destinadas aos demais crimes, dispensando o Inquérito Policial.

Após a edição da norma, através de pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre o funcionamento dos juizados especiais, revelou-se que o tempo médio de tramitação de um processo nessas unidades da Justiça Estadual é quase dois anos menor que a tramitação dos demais processos de 1º Grau (CNJ, 2020).

Com fulcro nesta pesquisa, as ações terminam, em média, após um ano e seis meses de tramitação, enquanto casos levados à Justiça comum duram, em média, três anos e sete meses, demonstrando o resultado positivo na efetivação da pacificação social e acesso à justiça, em especial aos delitos de menor potencial ofensivo (CNJ, 2020).

Outrossim, Gabriela Moreira de Azevedo Soares, diretora do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ destacou que:

Desde que foram institucionalmente criados pela Lei nº 9.099/95, há 25 anos, os juizados especiais tornaram-se a face mais cidadã da Justiça, uma vez que garantem a solução de conflitos de maneira mais rápida e simples (CNJ, 2020).

Portanto, a Lei n. 9.099/95 foi uma medida adequada para a desburocratização do poder judiciário, sendo efetiva ao promover a pacificação social de causas simples.

Neste contexto, destaca-se a criação do Termo Circunstanciado de Ocorrência, instrumento que será abordado no tópico seguinte.

4. TCO E CONCEITO DE AUTORIDADE POLICIAL

Com o advento da Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, foi estabelecido que “a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, juntamente com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários” (Art. 69, Lei 9.099/95).

Nesse contexto, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), previsto no referido diploma legal, configura-se como instrumento destinado ao processamento dos delitos de menor potencial ofensivo no âmbito dos Juizados Especiais Criminais. Tais infrações são definidas no art. 61 da Lei n.º 9.099/1995 como sendo as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima cominada não ultrapasse dois anos, com ou sem aplicação de multa.

O TCO caracteriza-se por ser um procedimento simplificado e célere, no qual os fatos são relatados de maneira sucinta, porém detalhada, contendo a qualificação do autor do fato, da vítima, de eventuais testemunhas, além de outras informações que a autoridade policial entenda pertinentes para a adequada compreensão da ocorrência.

Uma vez confeccionado, o termo deve ser imediatamente encaminhado ao Juizado competente para prosseguimento da persecução penal, observando-se os princípios da celeridade, oralidade, simplicidade e informalidade que norteiam o procedimento especial criminal (Art. 62, Lei n.º 9.099/1995).

Importa destacar que o TCO não possui natureza investigativa, porém substitui o inquérito policial nessas infrações penais simples. Trata-se de um relato circunstanciado dos fatos, sem que haja, em regra, a realização de diligências ou investigações. Por essa razão, tem sido descrito na doutrina como uma espécie de boletim de ocorrência qualificado. Nesse sentido, Guilherme de Souza NUCCI assevera que o TCO:

É a formalização da ocorrência policial, referente à prática de uma infração de menor potencial ofensivo, em uma peça escrita, contendo dados detalhados, tais como data e hora do fato, data e hora da comunicação, local e natureza da ocorrência, nome e qualificação do condutor, com resumo de suas declarações, nome e qualificação de outra(s) testemunha(s), com resumo das declarações, nome e qualificação do autor do fato, com resumo de suas declarações, se ele quiser prestá-las, indicação dos eventuais exames periciais requisitados, bem como de juntada de informes sobre a vida pregressa do autor (2014, p. 409).

Aliado a isso, Renato Brasileiro de LIMA ensina que:

[...] O inquérito policial, portanto, se vê substituído pela elaboração de um relatório sumário, contendo a identificação das partes envolvidas, a menção à infração praticada, bem como todos os dados básicos e fundamentais que possibilitem a perfeita individualização dos fatos, a indicação das provas, com o rol de testemunhas, quando houver, e, se possível, um croqui, na hipótese de acidente de trânsito. Tal documento é denominado termo circunstanciado. Apesar de assemelhar-se a um boletim de ocorrência em virtude da simplicidade de sua elaboração, o termo circunstanciado dele se diferencia porque, com os elementos que o instruem, constitui a própria *informatio delicti*, ou seja, o instrumento necessário destinado a fornecer elementos de informação para que o titular da ação penal possa ingressar em juízo (2019, p. 1490).

Dessa maneira, o Termo Circunstanciado de Ocorrência consiste em um procedimento administrativo, informativo e simplificado, voltado exclusivamente para subsidiar a atuação do Juizado Especial Criminal, sem instaurar formalmente a fase investigativa prevista no inquérito policial. Além do mais, GRINOVER, afirma que “o termo circunstanciado a que alude o dispositivo nada mais é do que um boletim de ocorrência um pouco mais detalhado” (1996, p. 118).

Por fim, destaca-se que o Inquérito Policial é o instrumento previsto no ordenamento jurídico para a apuração de infrações penais de maior complexidade, sendo dotado de caráter investigativo, presidido por Delegado de Polícia de carreira e estruturado de acordo com as exigências legais. No entanto, como demonstrado, não se aplica o mesmo rigor ao TCO.

Dessa forma, a lavratura do TCO deve ser realizada pela autoridade policial que tomar conhecimento da infração penal, nos termos do art. 69 da Lei n.º 9.099/1995. Contudo, a expressão “autoridade policial” tem sido objeto de intensos debates doutrinários, especialmente quanto à delimitação dos agentes públicos legitimados a praticar tal ato. Nesse sentido, a doutrina divide-se em dois grupos.

De um lado, há quem sustente que os legitimados para lavrar tal documento seriam apenas os delegados de polícia, responsáveis, conforme o § 4º do art. 144 da Constituição Federal, pela direção da polícia civil e pela condução de inquéritos policiais.

Por outro lado, existem aqueles que defendem a possibilidade de outras autoridades administrativas elaborarem o mesmo instrumento, incluindo-se entre essas os policiais militares. Então, em razão de não haver definição legal, a doutrina encarregou-se de o fazer.

Assim, BARRETO, posicionando-se em favor da corrente ampla, afirmou que:

Autoridade policial em sentido extensivo, portanto, segundo o posicionamento da melhor doutrina, é todo agente público que desenvolve atividade policial, seja civil ou militar, com poderes para impor restrições e controle estatal sobre a atividade do particular, devendo a expressão ser sempre interpretada em conformidade com o espírito e finalidade da lei (2019, p. 74).

Já MIRABETE, incluindo-se na corrente estrita, leciona que:

É o servidor que exerce em nome próprio o poder do estado, tomando decisões, impondo regras, dando ordens, restringindo bens jurídicos e direitos individuais, tudo nos limites da lei. Não tem esse poder, portanto, os agentes públicos que são investigadores, escrivães, policiais militares, subordinados que são às autoridades respectivas. Na legislação processual comum, aliás, só são conhecidas duas espécies de ‘autoridades’: a autoridade policial, que é o Delegado de Polícia, e a autoridade judiciária, que é o Juiz de Direito” (1997, p. 60-61).

Por fim, demonstrando ambos os posicionamentos e discorrendo sobre o termo, aduz Guilherme de Souza NUCCI que:

Na realidade, é apenas o delegado de polícia, estadual ou federal. Policiais civis ou militares constituem agentes da autoridade policial. Portanto, o correto é que o termo circunstanciado seja lavrado unicamente pelo delegado. Assim, também, a posição de Cezar Roberto Bitencourt, Juizados Especiais Criminais Federais, p. 59-60. Em sentido contrário, Grinover, Magalhães, Scarance e Gomes, Juizado Especial Criminal, p. 117. Neste último prisma, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, no Provimento 806/2003, do Conselho Superior da Magistratura: “considera-se autoridade policial, apta a tomar conhecimento da ocorrência e a lavrar termo circunstanciado, o agente do Poder Público, investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, que atue no policiamento ostensivo ou investigatório” (item 41.1). E continua o referido Provimento: “O Juiz de Direito, responsável pelas atividades do Juizado, é autorizado a tomar conhecimento dos termos circunstanciados elaborados por policiais militares, desde que também assinados por Oficial da Polícia Militar (2014, p. 409).

Então, os adeptos da corrente de interpretação mais ampla, argumentam que, por se tratar o Termo Circunstanciado de ocorrência (TCO) de um instrumento simples, que apenas descreve os fatos cometidos, e por possuir natureza meramente administrativa — sem caráter

investigativo ou de apuração criminal aprofundada —, ele pode ser lavrado por qualquer autoridade que a lei assim estabelecer.

Ademais, não há norma legal que confira competência exclusiva ao delegado de polícia ou à polícia judiciária para a elaboração do referido documento, não sendo possível alegar vício ou usurpação de função na hipótese de a lei atribuir essa função a outros agentes públicos. Também, é possível que, por meio de legislação estadual, seja concedida autorização a determinada autoridade para a confecção do TCO.

Então, foi instituída uma Comissão Nacional pela Escola Superior da Magistratura, encarregada de formular as primeiras conclusões sobre a interpretação da Lei 9.099/95. A Comissão foi presidida pelo Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira e composta dos Ministros Luiz Carlos Fortes de Alencar e Ruy Rosado de Aguiar Júnior, dos Desembargadores Weber Martins Batista, Fátima Nancy Andrichi e Sidnei Augusto Beneti, dos Professores Ada Pellegrini Grinover e Rogério Lauria Tucci e do Juiz Luiz Flávio Gomes. Reuniu-se em Belo Horizonte, nos dias 27 e 28 de outubro de 1995.

Dessa maneira, a Comissão Nacional da Escola Superior da Magistratura, formulou conclusão e adotou entendimento mais amplo, afirmando que:

Nona conclusão: “A expressão autoridade policial referida no art. 69 compreende todas as autoridades reconhecidas por lei, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura do termo de ocorrência e tomar as providências devidas no referido artigo”. (COMISSÃO NACIONAL DE INTERPRETAÇÃO DA LEI 9.099 (1995, p. 3).

A partir dessa perspectiva, com fulcro não apenas nos princípios orientadores dos Juizados Especiais Criminais, mas também na doutrina ampla e majoritária, é possível a lavratura do TCO por outros órgãos além da autoridade policial tradicionalmente compreendida como o delegado de polícia. Tal interpretação reflete uma flexibilização coerente com os objetivos da legislação, que prioriza a solução rápida e desburocratizada dos conflitos penais de menor gravidade.

No próximo tópico, será analisada a controvérsia, sob o prisma jurisprudencial, acerca da definição do termo “autoridade policial” e legislação concorrente no contexto da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência.

5. DECISÕES JUDICIAIS E APLICABILIDADE

No âmbito judicial, a controvérsia foi levada diversas vezes ao Supremo Tribunal Federal (STF), diante da discussão constitucional sobre as atribuições das polícias previstas no art. 144 da Constituição Federal.

Em 2016 foi protocolada a ADI 5.637/MG. Tratava-se de um debate envolvendo a Lei n. 22.257/2016, do Estado de Minas Gerais, que conferiu à Polícia Militar a possibilidade de lavratura do TCO. A constitucionalidade dessa lei foi questionada pela Associação dos Delegados de Polícia.

No julgamento, o relator, Ministro Edson Fachin afirmou que “o art. 69 da Lei dos Juizados Especiais [...] não se refere exclusivamente à polícia judiciária, mas também às demais autoridades legalmente reconhecidas, como bem ressaltou a professora Ada Pellegrini Grinover em seus comentários à Lei 9.099/95” (STF, ADI 5.637/MG).

Também tratou o Egrégio Tribunal, na Ação, da competência concorrente dos entes federativos em matéria dos juizados de pequenas causas.

Dessa forma, aduziu o Ministro Fachin que:

[...] a norma foi produzida a partir da competência concorrente dos Estados para legislar sobre a criação, o funcionamento e o processo do juizado especial de pequenas causas e sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, X e XI, da CRB). Ou seja, Estados e Distrito Federal têm competência própria para dispor sobre esse tema (STF, ADI 5.637/MG).

Aliado a isso, na Exposição de Motivos da lei 9.099/1995, foi citado que:

Após a edição da lei federal, competirá aos Estados, no uso de sua competência constitucional, não apenas criar juizados especiais, mediante regras de organização judiciária, como ainda suplementar a legislação federal por intermédio de normas mais específicas de procedimento, que atendem às suas peculiaridades, bem como de processo, se se estender que a regra do art. 98, I, Constituição Federal há de ser conjugada com a do art. 24, X, Constituição Federal. Seja como for, o Projeto de lei federal que ora se apresenta, a par de normas penais materiais, estabelece normas gerais quer para o procedimento, quer para o processo (Lei 9.099/95).

Então, decidiu-se que, no âmbito da competência concorrente, Estados e Distrito Federal têm competência para definir as autoridades legitimadas para a lavratura do termo circunstanciado.

Por fim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi, por unanimidade, julgada improcedente, sendo declarada a constitucionalidade da norma estadual, o que permitiu, de forma categórica, que policiais militares mineiros continuassem a lavrar Termos Circunstanciados de Ocorrência.

Outrossim, em 2023, foram julgadas as ADI's n. 6245/DF e 6.264/DF, esta protocolada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária (ADPJ) e aquela protocolada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia (ADPF).

No julgamento, o Egrégio Tribunal fixou a tese de que "o Termo Circunstanciado de Ocorrência não possui natureza investigativa, podendo ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa" (Informativo STF n. 1083, 2023, p. 11).

Conforme divulgado, "é constitucional — por ausência de usurpação das funções das polícias judiciárias — a prerrogativa conferida à Polícia Rodoviária Federal de lavrar termo circunstanciado de ocorrência, o qual, diversamente do inquérito policial, não constitui ato de natureza investigativa, dada a sua finalidade de apenas constatar um fato e registrá-lo com detalhes." (Informativo STF n. 1083, 2023, p. 12).

Então, ficou demonstrado que, não existindo norma que, de forma cabal, firme a competência privativa da Polícia Judiciária para a lavratura do TCO, permite-se que a legislação estadual, em razão da competência concorrente entre os entes federativos, estabeleça tal prerrogativa para as Polícias Militares. Destaca-se, entretanto, a necessidade de texto normativo que estabeleça a referida possibilidade, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, a título de exemplo, destaca-se a Comarca de Vespasiano (MG), que passou a adotar a lavratura de TCO pela Polícia Militar, o qual agiliza o trâmite de processos no Juizado Especial Criminal. Desde 11 de maio de 2018, a medida está em vigor e, desde então, tem gerado diversos benefícios à população local.

Segundo a juíza Cristiana Ribeiro, antes da adoção da medida, o policial militar, ao atender a ocorrência, deveria lavrar o boletim de ocorrência e conduzir as partes até a delegacia para a lavratura do TCO. Esse procedimento demandava muito tempo e sobrecarregava as unidades e os delegados, principalmente em cidades onde não há Delegacia de Polícia Civil. Nesses casos, as localidades ficavam desguarnecidas durante o deslocamento da Polícia Militar até outro município para o registro da ocorrência (TJMG, 2018).

Também, Rodrigo Foreaux apresentou em sua monografia estudo afirmando que, naquele estado:

Dos resultados obtidos por meio da análise dos dados provenientes do Centro Integrado de Defesa Social, concluiu-se que mais de 13.500 horas de deslocamento foram poupadas com a lavratura do TCO. Ao deixar de realizar tal deslocamento, estimou-se que foram economizados quase R\$320 mil, valor equivalente ao consumo de mais de 129 mil litros de gasolina. No que diz respeito aos quesitos de recursos humanos e logísticos envolvidos, a economia estimada chega a R\$ 1,2 milhão. Sendo assim, a economia total contabilizada com combustível, recursos humanos e logísticos com a lavratura do TCO

pelos PMMG, foi superior a R\$ 1,5 milhão no ano de 2017 (2020, p. 107).

Assim, conforme ressaltou a magistrada Ribeiro (2018), “agora, com a lavratura do TCO também pelo policial militar, espera-se ganhar mais celeridade no procedimento, com um incremento do efetivo de militares nas ruas”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hodiernamente, não há, no âmbito estadual, uma força policial que atue de forma integral em todo o processo, desde o atendimento da ocorrência até a entrega do caso ao Poder Judiciário, pois tal possibilidade não é prevista em nosso sistema jurídico.

Ficou demonstrado que o atual modelo dual de atuação — com a divisão entre as polícias ostensiva e judiciária —, ao menos em âmbito estadual, tem gerado efeitos negativos, como o retrabalho policial, a perda de informações essenciais à elucidação de delitos durante as fases de prevenção e investigação, além da deficiência na comunicação entre as instituições envolvidas.

Contudo, no presente trabalho, ficou demonstrado que não há competência privativa da polícia judiciária para a elaboração do TCO. Da mesma maneira, este instrumento, pautado pelos princípios da Lei 9.099/95, quais sejam os da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, não possui natureza investigativa, sendo considerado, pela doutrina e jurisprudência, um boletim de ocorrência com maior detalhamento.

Aliado a isso, o art. 69 da mesma norma não se refere exclusivamente à polícia judiciária, mas também às demais autoridades legalmente reconhecidas. Também, é possível, em razão da competência concorrente entre os entes federativos sobre matéria dos juizados de pequenas causas, que os estados normatizem que outras autoridades administrativas elaborem o referido documento, incluídos entre essas as Polícias Militares.

Dessa forma, alguns entes federativos têm se destacado ao atribuir à Polícia Militar a competência para a lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), configurando um avanço considerável em direção ao ciclo completo de polícia, com o objetivo de conferir maior eficiência ao sistema de segurança pública.

O Estado de Minas Gerais é um dos principais pioneiros nesse modelo. Após a adoção dessa medida, com vistas a promover maior eficiência na atividade policial, foi observada não apenas a redução no dispêndio de recursos públicos, mas também uma significativa aceleração na persecução penal.

Dessa maneira, antes da adoção da medida, o policial militar, ao atender a ocorrência, deveria lavrar o boletim de ocorrência e conduzir as partes até a delegacia para a lavratura do TCO. Esse procedimento demandava muito tempo e sobrecarregava as unidades e os delegados, principalmente em cidades onde não há Delegacia de Polícia Civil. Nesses casos, as localidades ficavam desguarnecidas durante o deslocamento da Polícia Militar até outro município para o registro da ocorrência.

Assim, com a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, também pelo policial militar, espera-se ganhar não apenas mais celeridade no procedimento, mas também um incremento do efetivo de militares nas ruas.

Então, em conclusão, a controvérsia em torno da atuação das polícias estaduais ultrapassa as questões meramente jurídicas, envolvendo também um histórico de antagonismo institucional e disputas por prerrogativas entre as corporações. Contudo, a experiência demonstra que a medida tem proporcionado ganhos significativos, tanto na eficiência do sistema de segurança pública, quanto na otimização dos recursos públicos, além de contribuir para o fortalecimento da sensação de segurança da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, José Eufrásio. *Ciclo completo de polícia: as gendarmarias brasileiras e o modelo de eficiência policial*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

BEATO FILHO, Cláudio; RIBEIRO, Ludmila. **Discutindo a reforma das polícias no Brasil**. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. e174–e204, 2016. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.23255>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/23255>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 out. 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ***Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5637, Minas Gerais***. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 19 abr. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 27 abr. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5114415>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ***Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.245, Distrito Federal***. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5805177>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ***Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.264, Distrito Federal***. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5818350>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ***Informativo STF, Brasília, n. 1083***, 28 fev. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1083.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

CAETANO, Jean Carlos. **Unificação das polícias estaduais: conjecturas e refutações**. *Revista Ordem Pública*, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 86–111, 2012. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/47>. Acesso em: 11 set. 2025.

COMISSÃO NACIONAL DE INTERPRETAÇÃO DA LEI 9.099. ***Conclusões da reunião de 27 de outubro de 1995, sob a coordenação da Escola Nacional da Magistratura***. Brasília, DF: STJ, 1995. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/1281>. Acesso em: 12 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estudo revela realidade e desafios dos Juizados Especiais**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/estudo-revela-realidade-e-desafios-dos-juizados-especiais>. Acesso em: 17 abr. 2025.

FENAPEF – Federação Nacional dos Policiais Federais. **Brasil faz parte da enxuta lista de países que não adotam ciclo completo de investigação**. *FENAPEF*, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://fenapef.org.br/brasil-faz-parte-da-enxuta-lista-de-paises-que-nao-adotam-ciclo-completo-de-investigacao>. Acesso em: 11 ago. 2025.

GARCEZ, William. **O conceito de “autoridade policial” na legislação brasileira**. *JusBrasil*, 8 mar. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-conceito-de-autoridade-policial-na-legislacao-brasileira/312285687>. Acesso em: 7 ago. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. ***Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099/95***. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

LAZZARINI, Álvaro. **A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 184, p. 25–85, 1991. DOI:

<https://doi.org/10.12660/rda.v184.1991.44310>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44310>. Acesso em: 11 set. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

MIRABETE, Julio Fabrini. *Juizados especiais criminais: comentários, jurisprudência e legislação*. São Paulo: Atlas, 1997.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis penais e processuais penais comentadas*. 8. ed. rev., atual. e ampl. v. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SOARES, Rodrigo Victor Foureaux. **A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia militar**. 2020. 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3329>. Acesso em: 11 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Vespasiano adota termo circunstanciado nos juizados**. *Portal TJMG*, 15 maio 2018. Atualizado em 16 maio 2018. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/vespasiano-adota-termo-circunstanciado-nos-juizados.htm>. Acesso em: 7 jul. 2025.