

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LARISSA CRISTINA TONOLLI

**ATRIBUIÇÃO PARA LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE  
OCORRÊNCIA – EXEGESE DA LEI Nº 9.099/95 À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA DE 1988**

CURITIBA

2016

LARISSA CRISTINA TONOLLI

**ATRIBUIÇÃO PARA LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE  
OCORRÊNCIA – EXEGESE DA LEI Nº 9.099/95 À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA DE 1988**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do grau de bacharel, Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Priscilla Placha Sá

CURITIBA

2016

## TERMO DE APROVAÇÃO

LARISSA CRISTINA TONOLLI

ATRIBUIÇÃO PARA LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE  
OCORRÊNCIA – EXEGESE DA LEI Nº 9.099/95 À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA DE 1988

Monografia aprovada como requisito para a obtenção do grau de bacharel, Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dra. Priscilla Placha Sá

Orientadora – Departamento de Direito Penal e Processual Penal

---

Prof. Dr. André Ribeiro Giamberardino

Núcleo de Prática Jurídica

---

Prof. Dr. Rui Carlo Dissenha

Núcleo de Prática Jurídica

Curitiba, 28 de novembro de 2016.

*Ao meu pai e a minha mãe, Ivo João Tonolli e Anelore Carvalho Tonolli, cujo  
exemplo inspira meu ser.  
A minha irmã, Anna Letícia Tonolli, minha melhor amiga e eterna companheira.  
Ao meu amor, Abimael Jesus da Cruz, a melhor parte de mim.*

## AGRADECIMENTOS

Se as palavras não me vem com a intensidade esperada para que a gratidão escrita possa minimamente se aproximar daquela que é sentida, cabe ser breve no texto, mas constante na manifestação, dia-a-dia.

Senhor Deus, a Vós consagro todo meu ser.

Minha família, sem vocês, eu nada seria – a gratidão por esse amor incondicional só posso expressar com a retribuição na mesma medida.

Abimael, amor que me compreende e me completa – obrigada por estar ao meu lado sempre e pelo privilégio da sua companhia.

Às amigas e amigos que preenchem meu coração, embora sejam poucos e bons, poderia ser injusta ao nominá-los aqui, razão pela qual emprego as palavras de Saint-Exupéry, que cada um entenderá a sua maneira, pois de forma peculiar cada um me cativou: “Mas, se tu me cativas, minha vida será como que cheia de sol. [...] Eis o meu segredo. É muito simples: só se vê bem com o coração. O essencial é invisível aos olhos.” [trecho da obra “O Pequeno Príncipe”] – obrigada pelos laços de amizade.

“Polícia Militar Paranaense, de tão brava e tão nobre tradição, ao Brasil nossa vida pertence e a ti servimos por brio e vocação” [trecho da Canção 10 de Agosto, Hino da Polícia Militar do Paraná] – sou grata pela profissão e pelos irmãos de farda.

Encerro com o agradecimento à Professora Doutora Priscilla Placha Sá, grande referência na realização deste trabalho, em quem, com o perdão do título, identifico a figura da Mestre, aquela cujo exemplo inspira e em quem confiamos para nos ajudar a encontrar um bom caminho – obrigada pela generosidade em aceitar orientar esta pesquisa.

## RESUMO

O estudo debate sobre a atribuição para lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência no caso de infração penal de menor potencial ofensivo, de acordo com as normas estabelecidas pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. São analisados diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito do tema, com foco em duas questões: a natureza do ato e a abrangência da expressão “autoridade policial” empregada no artigo 69 da referida lei. A respeito do primeiro quesito, a pesquisa busca analisar se o Termo Circunstanciado é ato exclusivo de polícia judiciária, voltado à investigação criminal, ou se mero ato administrativo, destinado ao registro e encaminhamento ao Juizado Especial Criminal. Quanto à segunda questão, visa compreender se a Lei nº 9.099/95 atribui a realização deste procedimento da fase preliminar somente à polícia judiciária ou se admite que também a polícia administrativa o faça. A partir daí, pretende-se apreciar a adequação da interpretação do dispositivo legal aos preceitos constitucionais brasileiros.

Palavras-chave: termo circunstanciado de ocorrência; infração penal de menor potencial ofensivo; polícia administrativa; polícia judiciária; autoridade policial.

## **ABSTRACT**

The study discusses the assignment to register the Detailed Occurrence Term in the case of delicts with less offensive potential, according to the standards established by Law Number 9,099, of September 26, 1995. Some doctrinal written and jurisprudence are analyzed focusing on two issues: the nature of the act and the scope of the expression "police authority" used in article 69 of the mentioned law. About the first question, the research seeks to analyze whether the Detailed Occurrence Term is an exclusive act of judicial police, directed to the criminal investigation, or merely an administrative act, intended for the case registration and referral to the Special Criminal Court. Regarding the second question, it seeks to understand whether Law Number 9,099 of 1995 attributes the performance of this preliminary stage procedure only to the judicial police or whether it is also permitted by the administrative police. From this, it is intended to assess the adequacy of the interpretation of the legal provision to Brazilian constitutional precepts.

Keywords: detailed occurrence term; delicts with less offensive potential; administrative police; judicial police; police authority.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.....</b>	<b>10</b>
2.1 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO.....	12
2.2 ANÁLISE DA PRETENSÃO DIVISÃO ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA NO BRASIL – BREVE HISTÓRICO.....	17
2.3 POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA: DISTINÇÕES APRESENTADAS PELA DOCTRINA.....	21
<b>3 TERMO CIRCUNSTANCIADO DE INFRAÇÃO PENAL</b>	<b>26</b>
3.1 INVESTIGAÇÃO CRIMINAL – A FASE PRÉ-PROCESSUAL NO DIREITO BRASILEIRO.....	26
3.2 A LEI 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995.....	29
3.3 TERMO CIRCUNSTANCIADO DE INFRAÇÃO PENAL.....	33
<b>4 ATRIBUIÇÃO PARA LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE INFRAÇÃO PENAL.....</b>	<b>38</b>
4.1 O ART. 69 DA LEI Nº 9.099/95 – A ABRANGÊNCIA DA EXPRESSÃO “AUTORIDADE POLICIAL”.....	38
4.2 JURISPRUDÊNCIA – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	41
4.3 LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ.....	48
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O escopo deste trabalho consiste no estudo da atribuição para lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal (TCIP), também denominado Termo Circunstanciado de Ocorrência. Este procedimento está previsto na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para registro das ocorrências de infrações penais de menor potencial ofensivo, nos termos do art. 69 do diploma legal, e integra a fase preliminar aos processos de competência dos Juizados Especiais Criminais.

A questão se constrói em torno da divisão de atribuições entre as polícias administrativa e judiciária no sistema de segurança pública brasileiro – denominação esta que, como iremos observar, não é adequada.

É essencial que haja clareza quanto à atribuição para realizar tal ato, uma vez que reflete diretamente nas medidas a serem adotados em relação às infrações penais de menor potencial ofensivo e, conseqüentemente, na esfera da pessoa identificada como suposta autora do ilícito. Para que esse tratamento seja isonômico, é indispensável a aplicação uniforme da Lei dos Juizados Especiais em todo o território nacional, daí a relevância do estudo do tema.

Antes da aproximação direta com o tema, o primeiro capítulo trata da segurança pública na Constituição da República de 1988, sendo indispensável o estudo das normas constitucionais no debate relativo às funções de cada órgão que o integra o sistema brasileiro de segurança pública. Segue breve contextualização histórica do modelo dicotômico adotado pelo Brasil, que divide polícia administrativa e judiciária, até chegar a considerações sobre a abordagem da doutrina a respeito destes assuntos.

No segundo capítulo, falamos do Termo Circunstanciado enquanto ato da fase pré-processual. O estudo considera a investigação criminal e depois os dispositivos da Lei nº 9.099/95 referentes à fase preliminar. É analisado, então, o Termo Circunstanciado, com suas características, definição, natureza e finalidade.

O último capítulo foca a questão central desta pesquisa: a atribuição para lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal. Por meio do diálogo com temas antes discutidos no trabalho, são abordados diversos posicionamentos doutrinários relativos à abrangência da expressão “autoridade policial” empregada no art. 69 da Lei dos Juizados Especiais, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Feito este cotejo, passamos a analisar o

procedimento de lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal, a partir do caso do Estado do Paraná, em que a Polícia Militar o realiza há mais de uma década.

## 2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Cumpre-nos, antes de tudo, justificar o emprego do termo “Constituição da República”, em detrimento do habitual “Constituição Federal”. Não se trata, por óbvio, de opção entre certo e errado, uma vez que o nome “próprio” – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) – comporta ambos, mas entendemos que o primeiro manifesta, de forma mais adequada, a essência constitucional.

O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão nos dá o fundamento: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”<sup>1</sup>. É dizer: a sociedade, enquanto comunidade política, é o referente constitucional, ainda que a partir do século XIX essa ideia tenha se modificado, passando o Estado a ocupar esse espaço e conformar as constituições, esta ainda está voltada à *res publica*.<sup>2</sup>

Passando ao estudo da segurança pública na Constituição da República de 1988, observamos que no artigo 144 está classificada como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”<sup>3</sup>. Embora o texto constitucional não apresente um conceito claro, pode-se dizer que integra a categoria dos direitos à segurança, ou um conjunto de garantias – nas palavras de José Afonso da Silva<sup>4</sup>, possui natureza de garantia, visto que esse conjunto de direitos destina-se a assegurar o exercício e o gozo de direitos individuais fundamentais. Permite-se, portanto, concluir que consiste em um direito garantidor de direitos.

Note-se que não se trata de confusão entre os conceitos de direito e de garantia. Neste sentido, vejamos a lição de José Afonso da Silva<sup>5</sup>, para quem os direitos são bens e vantagens tutelados pela norma jurídica, enquanto as garantias são os instrumentos que asseguram a eficácia destas normas, viabilizando o exercício e gozo dos direitos. Esta delimitação se estabelece sem desconsiderar que

---

<sup>1</sup> FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – 1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> . Acesso em: julho de 2016.

<sup>2</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 88.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 437.

<sup>5</sup> *Id.* p. 412.

o texto constitucional por vezes expressa o direito fundamental tutelado por meio da norma de garantia.

A expressão segurança pública consta apenas no Capítulo III do Título V de nossa Lei Maior, mas cumpre observar que integra um conjunto de direitos à segurança, verbete recorrente no texto constitucional.

No preâmbulo, a segurança figura entre os valores supremos da sociedade, ao lado dos direitos sociais e individuais, da liberdade, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça, a serem assegurados pelo Estado Democrático. Integra, portanto, um ideal de sociedade – fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social – que a Assembleia Nacional Constituinte buscou delinear com a promulgação da CRFB/88.<sup>6</sup>

No Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, está tutelada tanto entre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Capítulo I), como entre os Direitos Sociais (Capítulo II). Está tutelada no *caput* do artigo 5º e também do artigo 6º, ligando-se à própria preservação da ordem jurídica e política vigente, dada sua natureza de cláusula pétreia, o que se pode verificar em seu artigo 60, §4º, inciso IV.<sup>7</sup>

Nota-se que a Constituição da República de 1988 confere um significado abrangente à segurança, que, por esta razão, pode ser considerada direito fundamental de segunda, mas também de terceira dimensão, a depender da perspectiva adotada. Cabem, aqui, breves considerações sobre essa classificação dada pela doutrina.

Os direitos de primeira dimensão são as liberdades individuais, fundadas na reação à intervenção do Estado sobre a esfera individual, tendo sua expressão nos direitos civis e políticos<sup>8</sup>, considerados universais.<sup>9</sup>

Os de segunda dimensão tem seu marco no início do século XX, na busca pela igualdade material, que não se poderia alcançar sem a atuação positiva do Estado.<sup>10</sup> Ainda que denominados direitos sociais, ligados à justiça social, são muitas vezes de titularidade individual.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006. p. 562 – 566.

<sup>9</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 155.

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.* p. 562 – 566.

<sup>11</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.* p. 156.

A terceira dimensão engloba os direitos transindividuais, ligados à afirmação da humanidade como valor supremo. São direitos difusos ou coletivos, titularizados não por um indivíduo específico, mas por um grupo ou coletividade.<sup>12</sup>

Essas três dimensões de direitos fundamentais, apesar de haverem se consolidado em momentos históricos diversos, assumem, respectivamente, os ideais da Revolução Francesa, nominados em “liberdade, igualdade e fraternidade”.<sup>13</sup>

Bonavides considera, ainda, a quarta dimensão dos direitos fundamentais de quarta dimensão, relacionada à democracia, à informação e ao pluralismo e afirma que “deles depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade”. O autor faz menção aos direitos de quinta dimensão, representados, sobretudo, pela paz a ser buscada pelo Estado Democrático.<sup>14</sup>

É válido considerar que o estudo das dimensões dos direitos fundamentais não visa segmentá-los – o que, aliás, confrontaria com sua essência –, mas observar que, assim como os fins de uma sociedade variam no curso histórico, a tutela de direitos pelo Estado é modificada para se alinhar a estes objetivos. Esta classificação permite situar os momentos de reconhecimento dos direitos fundamentais pela ordem jurídica. Entretanto, a sucessão de gerações ou dimensões não significa que o surgimento de um grupo de direitos leva à supressão do anteriormente consolidado, embora possa contribuir para sua resignificação.<sup>15</sup>

## 2.1 O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

Como já mencionado, a palavra segurança pode estar associada a conceitos diversos, mas de forma geral representa garantia, proteção, estabilidade. Quando compõe o conceito de segurança pública, liga-se à ideia de preservação da ordem pública interna.<sup>16</sup>

Não por acaso, a expressão objetiva da segurança pública na Constituição brasileira vigente encontra-se no Título VI, que trata da Defesa do Estado e das

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.* p. 569.

<sup>13</sup> DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?. In: **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11750](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750)>. Acesso em julho 2016.

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.* p. 571.

<sup>15</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.* p. 155-157.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 778.

Instituições Democráticas. É dizer: em um Estado Constitucional, como se pretende o brasileiro, tal sistema somente poderia ter por escopo a preservação deste modelo e, em decorrência, dos direitos e garantias que este propugna.

Para seguir na análise desse sistema, é preciso tratar, ainda que rapidamente, sobre o fundamento desse modelo. Não pretendemos, aqui, nos aprofundar em investigações teóricas e históricas a respeito do Estado, mas cabem breves considerações sobre o Estado Constitucional, extraídas de lição esclarecedora de Joaquim José Gomes Canotilho<sup>17</sup>, que, por sua precisão, nos impõe transcrever as palavras:

O Estado Constitucional não é nem deve ser apenas um Estado de Direito. Se o princípio do Estado de direito se revelou como um 'linha Maginot' entre 'Estados que tem uma constituição' e 'Estados que não tem uma constituição', isso não significa que o Estado Constitucional moderno possa limitar-se a ser apenas um Estado de direito. Ele tem de estruturar-se como Estado de direito democrático, isto é, como um ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do 'direito' e do 'poder' no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. O princípio da soberania popular é, pois, uma das traves mestras do Estado constitucional. O poder político deriva do "poder dos cidadãos".

No panorama de um Estado Constitucional Democrático de Direito, os órgãos relacionados no artigo 144 da Constituição de 1988 determinam, internamente, o ponto de equilíbrio entre o poder estatal e as liberdades do cidadão. Instituídos para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio<sup>18</sup>, são, ao mesmo tempo, indispensáveis para a garantia da estabilidade das relações sociais e limitados em sua atuação, para que não sejam eles próprios responsáveis pela perturbação da ordem e violação de direitos.

O referido dispositivo constitucional estabelece os componentes do sistema de segurança pública e define suas atribuições. Ademais, confere ao cidadão brasileiro não somente o direito à segurança pública, mas acertadamente dispõe sobre sua responsabilidade para que este direito se concretize – pouco efetiva será qualquer política pública nesta área se não houver maciça adesão social às normas destinadas a preservar a estabilidade e a certeza nas relações sociais.

---

<sup>17</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Op. cit.* p. 97 e 98.

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

O conceito de segurança pública não está expresso no dispositivo constitucional e também não é pacífico na doutrina, colocando-se em pontos extremos juristas que adotam a perspectiva combativa e aqueles que a compreendem como serviço público, como afirma Claudio Pereira de Souza Neto<sup>19</sup>.

Na perspectiva ora adotada, somente se pode considerar adequada a interpretação conforme a Constituição. A premissa deve estar, invariavelmente, nos fundamentos da República Federativa do Brasil, configurada como Estado Democrático de Direito, e calcada na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e no pluralismo político, como estabelece o artigo primeiro da CRFB/88<sup>20</sup>.

Quanto aos órgãos que compõe o sistema brasileiro de segurança pública, previstos artigo 144 da CRFB/88, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou entendimento de o dispositivo constitucional estabeleceu um rol taxativo, como se pode observar na decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.827/RS<sup>21</sup>, cuja ementa segue transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão “do Instituto-Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

<sup>19</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista Diálogo Jurídico**, nº 17, Salvador, 2008. p. 3. Disponível em: [http://www.direitopublico.com.br/revistas/12172906/seguranca\\_publica\\_souza\\_netto.pdf](http://www.direitopublico.com.br/revistas/12172906/seguranca_publica_souza_netto.pdf). Acesso em: julho de 2016.

<sup>20</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.827/RS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Acompanhamento processual**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621461>. Acesso em: julho de 2016.

O Partido Social Liberal propôs a referida ADI contra as Emendas nº 18 e 19/97 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e contra a Lei Complementar Estadual nº 10.687/96, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 10.998/97. As Emendas Constitucionais (ECs) mencionadas inserem o Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul dentre os órgãos de segurança pública, enquanto as Leis Complementares regulam o funcionamento do Instituto. O STF decidiu pela procedência parcial do pedido, por entender que os dispositivos questionados das ECs violam os artigos 25 e 144 da CRFB/88, dada a taxatividade do rol dos órgãos que integram o sistema de segurança pública e a limitação do poder constituinte derivado.

Em seu voto, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, afirma que a Corte já firmou entendimento no sentido de que o artigo 144 da CRFB/88 é dirigido à organização dos estados-membros e que estabelece rol *numerus clausus*. Com isso, opina pela incompatibilidade das referidas Emendas à Constituição do Rio Grande do Sul com a Constituição da República, mas considera regulares as Leis Complementares Estaduais questionadas, que se destinam a regulamentar e organizar o Instituto-Geral de Perícias do Estado. É dizer: entende que o Instituto-Geral de Perícias não pode ser inserido no rol de órgãos de segurança pública, mas que pode continuar a existir e exercer suas atividades.

Divergente a posição do Ministro Marco Aurélio, que defendeu que o artigo 144 da CRFB/88 não é de tal modo exaustivo a ponto de impedir que os estados-membros criem órgãos para dar completude ao sistema de segurança pública. Votou, assim, pela improcedência do pedido. Os demais Ministros presentes, entretanto, acompanharam o Relator, decidindo o Tribunal, por maioria de votos, pela procedência parcial da ADI 2.827.

Deste posicionamento, extrai-se que somente compõe o sistema de segurança pública: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, e Guardas Municipais (quando preenchidos os requisitos legais). À guisa de contextualização, mencionamos as atribuições inerentes a cada um desses órgãos, a partir da leitura do dispositivo constitucional.

Do §1º do art. 144 da CRFB/88, a Polícia Federal (PF) recebeu a atribuição para a “apuração de 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”<sup>22</sup>, ou seja, sobre delitos de competência da Justiça Federal. Contudo, tem escopo mais abrangente, cabendo ao órgão com exclusividade sobre as funções de polícia judiciária da União também a averiguação de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo disposto em lei. Aqui, a definição é dada pela Lei nº 10.446/2002 que, todavia, apresenta rol exemplificativo.

A Polícia Federal recebeu da Constituição, ainda, a função de “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência”, de “exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”<sup>23</sup>.

Quanto à Polícia Rodoviária Federal (PRF), o art. 144, §2º, atribui a responsabilidade pelo “patrulhamento ostensivo das rodovias federais”. Ou seja, exerce, majoritariamente, funções de polícia administrativa. Assim também ocorre com a Polícia Ferroviária Federal, esta destinada a atividade semelhante à da PRF, mas, por óbvio, em ferrovias federais. Cabe observar que o §3º do art. 144, até o momento, não goza de eficácia, visto não haver norma infraconstitucional a tratar da organização e do funcionamento da Polícia Ferroviária Federal, conforme preceitua o §7º.<sup>24</sup>

O §4º do referido dispositivo constitucional trata da função residual das polícias civis dos estados, às quais cabem as funções de polícia judiciária, ressalvadas as atribuições da Polícia Federal e a apuração de infrações penais militares.<sup>25</sup>

O subsequente §5º divide-se em duas partes, a primeira a dispor sobre as polícias militares, às quais cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, e a segunda a respeito dos corpos de bombeiros, incumbidos das atividades de defesa civil, sem prejuízo de outras previstas em lei. Polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares estão subordinados aos Governadores dos

---

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

Estados, Distrito Federal e Territórios e também nestes limites territoriais encontra-se a extensão de sua autoridade<sup>26</sup>.

Embora identificadas como polícias administrativas, note-se que as atividades atribuídas às polícias militares tem caráter bastante amplo, uma vez que suas atividades ostensivas não se restringem ao patrulhamento, mas se constituem em atividades de Polícia de modo geral, bem como estão imbuídas da preservação da ordem pública. Trata-se, portanto, de competência residual genérica.

Pela análise deste panorama, não se pode ignorar que o sistema de segurança pública brasileiro é composto, em grande parte, por “meias-polícias”, com reflexos sensíveis, sobretudo, no âmbito da polícias estaduais.

## 2.2 ANÁLISE DA PRETENZA DIVISÃO ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA – BREVE HISTÓRICO

Essa pretensa divisão institucional entre polícia administrativa e polícia judiciária provoca uma lacuna não se compatibiliza com um serviço policial eficiente, apto a garantir o exercício de direitos pelo cidadão. Mesmo para tratar desse segmentado sistema, mais adequadas seriam as expressões polícia de função predominantemente administrativa e polícia de função predominantemente judiciária, uma vez que não se verifica uma absoluta exclusividade de atribuições em cada órgão – tampouco se deve buscá-la. Para buscar compreender como se chegou a este sistema, faz-se necessário analisar alguns modelos que são reconhecidos como referências para o delineamento da acepção contemporânea de polícia.

Nisto, é imperioso falar da polícia francesa, no recorte entre o final do século XVIII e início do XIX, época em que se construiu o chamado modelo europeu-continental, que por reflexo português foi adotado no Brasil; bem como do modelo anglo-saxão, tradicionalmente contraposto ao francês, também denominado “nova polícia” e que marcou a essência da polícia moderna, conforme abordagem de Fábio Rogério Candido<sup>27</sup>.

A *Gendamerie Nationale* francesa, cujas origens remontam à Guerra dos Cem Anos, período em que foi incumbida de coibir crimes praticados por desertores

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

<sup>27</sup> CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito Policial: o ciclo completo de polícia**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 29.

militares nos territórios à retaguarda das tropas, mais tarde deixou de ser uma “Polícia do Exército Francês” para passar à condição de força policial responsável pela manutenção da ordem pública – embora tenha mantido o caráter militar. Antes *Maréchaussé*, recebeu a denominação atual somente em 1791, tendo sido esta a forma revolucionária de desvinculá-la da monarquia, integrando-a à Guarda Imperial.<sup>28</sup>

A outra base fundamental do modelo francês, a polícia de *status* civil, remonta à criação do Ofício de Tenente de Polícia, no ano de 1667, então responsável pela Intendência da Cidade de Paris, incumbida da salvaguarda da segurança pública e também das funções de polícia política, a *Police Nationale*. Trata-se, portanto, de um modelo formado por duas instituições, uma de natureza pública, militar e coercitiva; a outra de caráter civil, porém uniformizada, voltada ao policiamento urbano, inicialmente aplicada na segurança pública de Paris.<sup>29</sup>

Já o modelo inglês, pautado na doutrina de Robert Peel, idealizador da Polícia de Londres fundada em 1829, apresenta bases distintas e, em sua origem, definia-se por seu caráter privado e civil, com uso da força consentida. Em que pese a difusão do modelo francês pelo continente europeu entre os séculos XVIII e XIX, a “nova polícia” inglesa, contribuiu para institucionalização das organizações policiais, que passaram a ser definidas como forças públicas, especializadas e profissionais.<sup>30</sup>

Quanto à diferenciação entre as funções de polícia administrativa e polícia judiciária, Leonel Archanjo Affonso<sup>31</sup> afirma que tal distinção funcional teria origem na França, com o Código de Instrução Criminal de 1808, na preocupação com a separação dos poderes, no caso expressa pela cisão entre as funções de Justiça e de Polícia. No Brasil, este modelo se avulta no século XIX, mais precisamente 31 de janeiro de 1842, quando o Regulamento nº 120 veio a regular a “execução da parte policial e criminal da Lei nº 261, de 3 de Dezembro de 1841”.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito Policial: o ciclo completo de polícia**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 29 a 32.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> AFFONSO, Leonel Archanjo. *apud.* VALLA, Wilson Odirley. **Polícia – funções, atividades e características**. Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=665>. Acesso em: julho de 2016.

<sup>32</sup> VALLA, Wilson Odirley. **Polícia – funções, atividades e características**. Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=665>. Acesso em: julho de 2016.

Da leitura das normas que contribuíram para a formação do modelo de segurança pública vigente no Brasil, seguem algumas considerações. As atribuições de polícia administrativa e de polícia judiciária estão, respectivamente, definidas no art. 2º e no art. 3º do Regulamento nº 120/1842<sup>33</sup>. À primeira, cabiam atividades de controle social previstas no Código do Processo Criminal de 1832<sup>34</sup>, tais como: o registro de novos habitantes desconhecidos ou suspeitos; a concessão de passaportes; a coerção de pessoas que perturbassem a tranquilidade e o sossego públicos, ou a paz das famílias, bem como daqueles suspeitos da pretensão de praticar algum crime. Além disso, cabia este órgão o julgamento de contravenções às Posturas das Câmaras Municipais.

Do previsto na Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1941<sup>35</sup>, que reformou o Código do Processo Criminal, foram incumbidas do controle de sociedades secretas e ajuntamentos ilícitos; da prevenção de delitos e manutenção da segurança e tranquilidade públicas; da apresentação de medidas às Câmaras Municipais para serem convertidas em Posturas; da inspeção de teatros, espaços públicos e prisões; da remessa de dados, provas e esclarecimentos sobre delitos ao Juízo competente; da organização de estatísticas criminais e de arrolamento populacional; da comunicação de fatos ao Ministro da Justiça e aos Presidentes das províncias; bem como da nomeação e demissão de carcereiros. Ademais, eram responsáveis por alguns dos atos previstos na Lei de 15 de outubro de 1827 e reservados aos Juízes de Paz pelo art. 91 da Lei nº 261/1841.

À polícia judiciária, o art. 3º do Regulamento nº 120/1842 conferiu competência sobre determinados atos previstos no Código do Processo Criminal de 1832<sup>36</sup>, quais sejam: confeccionar auto de corpo de delito, a fim de determinar culpa aos autores; prender os “culpados”, ou seja, aqueles considerados autores de delitos; expedir mandados de busca; e até mesmo de julgar crimes com pena não superior ao determinado naquela Lei.

Pelo que se pode extrair da leitura do Regulamento nº 120 de 1842, verifica-se que a polícia administrativa estava ligada, principalmente, às atividades de

<sup>33</sup> BRASIL. **Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Regulamentos/R120.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm) .

<sup>34</sup> BRASIL. **Código do Processo Criminal** – Lei nº 29, de novembro de 1832. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM-29-11-1832.htm#art12§7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM-29-11-1832.htm#art12§7) .

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM261.htm) .

<sup>36</sup> BRASIL. **Código do Processo Criminal** – Lei nº 29, de novembro de 1832. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM-29-11-1832.htm#art12§7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM-29-11-1832.htm#art12§7) .

prevenção de delitos e manutenção da ordem pública, enquanto à polícia judiciária estavam atribuídos os atos voltados à determinação da autoria de delitos.

Quando se trata de ordem pública, objeto de tutela do artigo 144 da CRFB/88, nota-se a marca da doutrina francesa nesta definição. Isto se evidencia no estudo do aludido regulamento, o qual inseriu dentre as atribuições de polícia administrativa a prevenção de delitos e manutenção da segurança e tranquilidade públicas (art. 2º, §3º, Regulamento nº 120/1842<sup>37</sup>, c/c art. 4º, §4º, da Lei nº 261/1841<sup>38</sup>).

Ora, tal atribuição seria própria daquela que a doutrina francesa denominou de “polícia geral”, a distinguir-se da “polícia especial”. Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>39</sup> expõe que o traço distintivo encontra-se justamente na noção de ordem pública, constituída por tranquilidade, segurança e salubridade públicas. É dizer: a polícia geral estaria incumbida das atividades restritivas de direitos individuais, quando voltadas à garantia da ordem pública. Já à polícia especial caberia a realização de atividades com escopo diverso, adstritas ao texto legal que regula seus poderes.

Se o estudo da definição de polícia geral serve à compreensão do conceito de ordem pública, bem observa Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>40</sup> que é descabida para a realidade brasileira a dicotomia polícia geral x polícia especial. Na França, justifica-se por duas razões: a primeira, porque inicialmente as atividades de polícia incidiam somente sobre aquelas ligadas à preservação da ordem pública, sendo este considerado o campo próprio do poder de polícia. Mas, para o direito, tem relevo o segundo motivo a justificar esta posição da doutrina, qual seja a possibilidade de a Administração Pública inovar na ordem jurídica por meio dos atos de polícia geral, enquanto nos atos de polícia especial estaria vinculada às leis em sentido estrito. No Brasil, em contrapartida, a Administração Pública não pode inovar no ordenamento jurídico, tornando-se sem sentido tal debate doutrinário.

Não pretendemos aqui, fazer uma comparação anacrônica entre o Brasil Imperial do século XIX e da atual República Federativa do Brasil, tampouco

---

<sup>37</sup> BRASIL. **Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Regulamentos/R120.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm) .

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM261.htm) .

<sup>39</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 853 – 855.

<sup>40</sup> *Ibid.*

transportar institutos daquele período e buscar enquadrá-los ao nosso contexto. Fato é que, guardadas as peculiaridades, é importante tratar de como surgiu tal distinção, da qual nosso sistema conservou ao menos a denominação.

Ademais, tal diferenciação deveria ter escopo somente didático e doutrinário, não servindo de fundamento à cisão entre órgãos policiais, como se fossem funções excludentes entre si, em detrimento da eficiência na prestação do serviço. Mesmo no atual sistema brasileiro de segurança pública, nenhum dos órgãos policiais exerce exclusivamente atividades desta ou daquela natureza – esta é a razão pela qual assim se utilizou a expressão “pretensa divisão” neste título do trabalho.

Feito este breve estudo a respeito deste sistema dicotômico, cabe cotejar algumas posições doutrinárias extraídas do campo do Direito Administrativo que, embora não esteja necessariamente focado no estudo dos aspectos práticos da atividade policial, traz importante contribuição conceitual.

### 2.3 POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA: DISTINÇÕES APRESENTADAS PELA DOUTRINA

Preliminarmente, considera-se que tanto polícia administrativa quanto polícia judiciária possuem natureza administrativa, sendo detentoras de poder de polícia em sentido estrito. No âmbito do direito administrativo, alguns autores defendem que a diferença essencial está na atividade exercida, com o argumento de que a polícia administrativa exerce funções predominantemente preventivas e a judiciária, repressivas. Outros entendem não ser suficiente ou adequado este posicionamento e discorrem de maneira diversa. É sobre este debate que iremos tratar a seguir.

Gasparini<sup>41</sup>, para além da predominância de atividades preventivas ou repressivas, defende que o exercício da polícia administrativa está disseminado entre vários órgãos ou agentes, ao passo que o da polícia judiciária é certo e privativo de um órgão determinado. Quanto ao objeto, afirma que a primeira preocupa-se com a propriedade e a liberdade, enquanto esta última, com a pessoa.

Justen Filho<sup>42</sup> entende que tal não é suficiente a diferenciação dada pela atividade preventiva ou repressiva. Acrescenta que o modelo atual não comporta tal

---

<sup>41</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 182 e 183.

<sup>42</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 558 e 559.

cisão, devendo fundá-la não no desempenho da atividade, mas em sua vinculação. É dizer, tenta afastar o critério material e propugna que a polícia administrativa não está direta e imediatamente ligada ao judiciário tal e qual polícia judiciária. É possível observar que o autor não trata da questão das polícias sob a ótica da segurança pública, mas adota uma perspectiva que trata da polícia administrativa de modo geral, abrangendo os diversos órgãos da Administração Pública dotados de poder de polícia.

A doutrina de Hely Lopes Meireles<sup>43</sup> compreende uma classificação diversa: polícia administrativa, polícia judiciária e polícia de manutenção da ordem pública. Para ele, a primeira incide sobre bens, direitos e atividades, já as demais sobre pessoas. Defende que a polícia administrativa é inerente e está difundida na Administração Pública, enquanto as outras são privativas de determinados órgãos ou corporações. O autor considera, ainda, a distinção entre polícia geral e especial, que, por razões já expostas, não analisaremos aqui.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>44</sup>, ao tratar de polícia administrativa e judiciária, não admite a distinção pela atividade, por considerá-la demasiado simplificadora. Para ele, a polícia administrativa teria por escopo o controle de atividades antissociais, e a polícia judiciária estaria voltada à responsabilização de ofensas à ordem jurídica. A primeira seria regida pelas normas administrativas e a segunda, pelas processuais penais.

Moreira Neto<sup>45</sup>, ao apreciar a questão em debate, firma posicionamento no sentido de que a diferenciação se dá quanto à atuação: a da polícia judiciária voltada às pessoas, em sua liberdade de ir e vir; e a de polícia administrativa às atividades dessas pessoas, no que tange aos valores de suas liberdades e direitos fundamentais. Defende que a polícia judiciária exerce com exclusividade a repressão penal, quando couber, ao passo que a polícia administrativa age coativamente apenas em casos excepcionais.

Caio Tácito<sup>46</sup> assume em absoluto a divisão de funções entre preventiva e repressiva para estabelecer a diferença entre polícia administrativa e judiciária, afirmando que, conforme o modelo francês, a primeira estaria incumbida da

---

<sup>43</sup> MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41<sup>o</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 145-148.

<sup>44</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.* p. 849 – 851.

<sup>45</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 443.

<sup>46</sup> TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 143.

apuração de infrações penais e a segunda da manutenção da segurança, ordem e tranquilidade públicas.

No campo do direito administrativo, muitos autores adotam uma acepção geral ao tratar de polícia administrativa, mesmo quando estabelecem um contraponto com a polícia judiciária, não se limitando a tratar da atividade de polícia executada por órgãos de segurança pública. Ainda assim, a doutrina administrativista traz importante contribuição para a compreensão do modelo dualista adotado no sistema brasileiro de segurança pública, pela construção conceitual que apresenta, em especial ao buscar o contraponto entre polícia administrativa e polícia judiciária.

Importa, sobretudo, apreciar esta doutrina, pois, como manifesta Sérgio Marcos de Moraes Pitombo<sup>47</sup>, a polícia, de uma maneira geral, é órgão da administração pública direta, voltado à paz pública. Entretanto, os atos praticados pelos órgãos de segurança pública muitas vezes servem de base para o processo penal, o que recomenda a apreciação da doutrina processual penal a respeito do tema.

Pitombo<sup>48</sup>, afirma que quando a polícia atua como integrante da justiça penal, atua como polícia judiciária, a qual se atribui, dentre outras funções, a condução do inquérito policial – administrativo em sua atuação e forma, judiciário em seus fins.

Heráclito Mossin<sup>49</sup> denomina como polícia criminal a atividade administrativa realizada pelos órgãos de segurança pública, categoria que divide em polícia de segurança e polícia judiciária. Entende que a polícia de segurança destina-se precipuamente à preservação da ordem pública, por meio de atividades essencialmente preventivas – aqui, identifica as polícias militares e a polícia federal, em casos especiais definidos na CRFB/88. Por polícia judiciária, compreende aquela que atua quando há infração penal, cuidando da apuração de destes ilícitos e de procedimentos preparatórios da ação penal.

---

<sup>47</sup> PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. **A evolução do processo penal e o inquérito policial**. p. 8-9. Disponível em: <http://www.sergio.pitombo.nom.br/estudos.php>. Acesso em: novembro de 2016.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> MOSSIN, Heráclito Antônio. **Comentários ao Código de Processo Penal**: à luz da doutrina e da jurisprudência. Barueri: Manole, 2005. p. 16-19.

Eugênio Pacelli<sup>50</sup> entende como atribuição da polícia judiciária a investigação de crimes comuns e respectiva autoria, com a apuração e esclarecimento dos fatos e suas circunstâncias, sem prejuízo de outras atividades determinadas em Lei. Destaca que esta atividade possui natureza administrativa, realizada antes da provocação da jurisdição penal, e pode, excepcionalmente, ser atribuída a outras autoridades administrativas. Identifica como órgãos de segurança pública responsáveis pela atividade de polícia judiciária a Polícia Federal, no âmbito da Justiça Federal, e as Polícias Cíveis dos estados, no caso da Justiça Estadual.

Aury Lopes Júnior<sup>51</sup> afirma que a polícia brasileira executa duas funções, dois papéis distintos: polícia preventiva e polícia judiciária. A polícia preventiva consiste nas atividades de policiamento ostensivo preventivo realizado pelas Polícias Militares dos estados, enquanto a polícia judiciária destina-se à investigação preliminar de ilícitos penais, a ser realizada pelas Polícias Cíveis nos estados e pela Polícia Federal, no âmbito federal. Quanto ao desempenho de atividades de polícia judiciária pela Polícia Militar, entende ser cabível somente para a apuração de infrações penais militares, quando estiverem em sob sua atribuição.

Ao observar tais entendimentos doutrinários, verifica-se que não há hierarquia entre as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária, tampouco se opõe ou excluem. São atividades complementares, normativamente atribuídas a órgãos distintos, por razões organizacionais. Apesar dessa distribuição, contudo, as polícias não exercem com exclusividade uma ou outra função, embora possam executar predominantemente determinada atividade.

O Código de Processo Penal (CPP)<sup>52</sup> estabelece, em seu artigo 4º, que a polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais nos respectivos limites circunscricionais e terá por fim a apuração das infrações penais, quanto a sua autoria e materialidade. O parágrafo primeiro apresenta a ressalva de que tal encargo não exclui a atribuição de autoridades administrativas, legalmente imbuídas da mesma função. Os termos empregados pelo preceito legal comportam debate a respeito da delimitação do poder-dever de atuar na fase pré-processual penal. Mais adiante, iremos nos ater às divergências na interpretação deste dispositivo do CPP e suas implicações.

---

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 53-59.

<sup>51</sup> LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 66-68.

<sup>52</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm) .

Ainda que a doutrina administrativista e a doutrina processual penal concentrem os estudos sobre objetos diversos, verificam-se pontos em comum na análise sobre a distinção entre as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária, sobretudo na identificação da primeira com atividades majoritariamente preventivas, e da segunda com a atuação posterior à ocorrência da infração penal.

Aqui, buscou-se apreciar os conceitos apresentados pela doutrina, pois boa parte da discussão sobre a atribuição para lavratura de termo circunstanciado gira em torno da classificação deste ato como típico de polícia judiciária ou como meramente administrativo. Porém, a repercussão desta distinção será abordada no próximo capítulo.

### 3 TERMO CIRCUNSTANCIADO DE INFRAÇÃO PENAL

Antes de debater especificamente sobre a atribuição para a lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal, também denominado Termo Circunstanciado de Ocorrência, faz-se necessário compreender em que consiste este documento, sua natureza, sua finalidade e a função que assume na persecução penal.

#### 3.1 INVESTIGAÇÃO CRIMINAL – A FASE PRÉ-PROCESSUAL NO DIREITO BRASILEIRO

O artigo 144 da Constituição da República de 1988 (CRFB/88) preconiza que as atividades de polícia judiciária são exercidas pela Polícia Federal e pelas Polícias Cíveis dos estados, nas respectivas esferas de atribuições – ressalva feita às infrações penais militares, cuja apuração cabe às Forças Armadas ou às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, conforme o caso<sup>53</sup>.

Note-se, todavia, que a única reserva fixada no texto constitucional nesta matéria é a relativa às funções de polícia judiciária da União, a serem exercidas com exclusividade pela Polícia Federal (art. 144, §1º, IV). Quanto à atribuição das polícias cíveis, nota-se que a Constituição não estabelece um caráter privativo ou exclusivo.<sup>54</sup>

Em que pese a ausência desta reserva, a estes órgãos cabe exercer, *a priori*, as funções de polícia judiciária, objeto do artigo 4º do Código de Processo Penal (CPP)<sup>55</sup>, que define como fim precípua desta atividade estatal a apuração de infrações penais e de sua autoria.

Em seus artigos 6º e 13, o Código de Processo Penal<sup>56</sup> enumera outras atribuições da polícia judiciária, cuja análise demonstra a complexidade do sistema de segurança pública brasileiro, no que tange à pretensa divisão entre as funções de polícia administrativa e judiciária.

<sup>53</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

<sup>54</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 85-86.

<sup>55</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm) .

<sup>56</sup> *Ibid.*

No art. 6º, estão arroladas atividades a serem desempenhadas pela polícia judiciária tão logo tome conhecimento de ilícito penal. Entretanto, no dia-a-dia da atividade policial, não é incomum que tais atos sejam praticados pela polícia denominada administrativa. Por atuar de forma predominantemente ostensiva e pela facilidade para acionamento destes órgãos (seja diretamente, seja pelo telefone de emergência), comumente é a primeira resposta estatal a conflitos.<sup>57</sup>

Exemplo disso, são as chamadas recebidas pelas Polícias Militares pelo telefone 190 para prestar atendimento a ocorrências das mais diversas naturezas. Nos denominados locais de crime, onde se faz necessário o isolamento e a preservação até a chegada da perícia técnica, muitas vezes cumpre estas funções, que constam no rol do dispositivo legal supramencionado. Ademais, também atua na identificação dos envolvidos – o que pode levar à prisão em flagrante delito do suposto autor -, na apreensão de objetos, no registro de ocorrências, entre outras.<sup>58</sup>

Ainda que os documentos decorrentes dessa atividade sejam posteriormente encaminhados à Delegacia com atribuição para apurar aquele fato, fica evidente que muitos dos atos determinados no art. 6º do CPP são realizados pela polícia “administrativa”. Quanto aos previstos no art. 13 do CPP, a situação não é diferente. Também ocorre de a polícia denominada administrativa ser demandada para executar estes atos, a exemplo do cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão.

A Constituição da República de 1988 confere às polícias militares, inseridas na “categoria” das polícias com função predominantemente administrativa, uma atribuição ampla, ao dispor que são responsáveis pela polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, §5º)<sup>59</sup>. Logo, não há que se falar em qualquer irregularidade no desempenho destas funções por estas Corporações, desde que atuem por meio de procedimentos adequados, conforme a lei.

Quanto à investigação criminal, a polícia de função predominantemente judiciária deve atuar na averiguação de delitos, atos, fatos e circunstâncias que os envolvem, bem como na apuração de sua autoria - mas não detém exclusividade ou privatividade nesta área. A partir da investigação, o Delegado de Polícia reúne

---

<sup>57</sup> CANDIDO, Fábio Rogério. *Op. cit.* p. 46-54.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

informações sobre uma conduta supostamente ilícita e deve ser consubstanciá-las em um relatório a ser remetido ao Ministério Público (MP).

O procedimento por excelência da investigação criminal é o Inquérito Policial, o qual tem início a partir do conhecimento da autoridade policial a respeito de um suposto ilícito penal, observadas as disposições do art. 5º do CPP<sup>60</sup>. Ou seja, nos caso de ação penal pública incondicionada, será procedido de ofício pela autoridade de policial; quando a ação for pública condicionada à representação, depende deste pressuposto para ter ser desencadeado; já na ação privada, depende de requerimento de pessoa legitimada.

Estas atividades, desenvolvidas na fase pré-processual, na qual cuida-se de reunir elementos suficientes para subsidiar a formação do *opinio delicti* do responsável pela acusação, não se restringem ao Inquérito Policial.

O Código de Processo Penal é claro ao tratar da possibilidade de dispensa do Inquérito quando o Ministério Público tomar conhecimento do delito por outro meio lícito e houver informações suficientes para fundamentar a propositura da ação penal pública, ou quando o particular igualmente tiver reunido os elementos para a apresentação da queixa, nos crimes cuja iniciativa de ação for privada. Tal entendimento fica claro a partir dos artigos 27; 30; 39, §5º; 41; 46, §1º; e 47 do CPP<sup>61</sup>.

Sendo a investigação criminal anterior à provocação da jurisdição penal, estes procedimentos tem natureza administrativa. Nesta linha, o Código de Processo Penal dispõe expressamente que as atribuições de polícia judiciária não excluem aquelas determinadas a outras autoridades administrativas, como se pode verificar no art. 4º, §1º, do CPP<sup>62</sup>.

O ordenamento jurídico brasileiro admite, portanto, ainda que em caráter excepcional, que autoridades cuja função precípua não seja a de polícia judiciária realizem atos que levem ao esclarecimento de um ilícito penal, desde que determinadas por lei. Pacelli<sup>63</sup> está dentre os que defendem essa posição e afirma que tais investigações são admitidas quando afetas às atribuições legais destas autoridades, no que tange às infrações administrativas – fiscais, tributárias,

<sup>60</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm) .

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Op. cit.* p. 53-59.

previdenciárias ou disciplinares. Logo, a formação da *opinio delicti* não depende de procedimento com forma preestabelecida em Lei, embora qualquer ato dessa natureza deva se orientar pela legalidade, máxima do processo penal. À acusação basta que a justa causa se consubstancie por meios lícitos para que possa ser apresentada perante o juízo competente, a fim de promover a ação penal.

Aqui, importa tratar da dicotomia presente no sistema de segurança pública brasileiro, sobretudo no âmbito das polícias estaduais, aparentemente resultante da preservação de termos historicamente consolidados, em detrimento de premissas técnicas. Tais denominações não se mostram adequadas ao que se espera de um modelo policial eficiente na contemporaneidade.<sup>64</sup>

Por isso a importância de se debater se os procedimentos relativos às infrações penais de menor potencial ofensivo, adotados na fase preliminar, devem ser pautados estritamente na divisão de funções de polícia administrativa e judiciária, ou se os princípios e critérios adotados pela Lei nº 9.099/95<sup>65</sup>, expressos em seu artigo 2º, orientam para a definição do Termo Circunstanciado como ato simplificado.

Antes de seguir nesta análise, é necessário compreender em que momento da persecução penal se encontra o Termo Circunstanciado de Infração Penal, objeto desta pesquisa acadêmica. Assim como o Inquérito Policial, o Termo Circunstanciado integra a fase pré-processual, mas não deve ser encarado como mero substituto de outro procedimento. Destina-se a registrar a ocorrência de infração penal de menor potencial ofensivo, antecedendo o encaminhamento dos envolvidos ao Juizado Especial Criminal.

### 3.2 A LEI 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995

A Constituição da República de 1988 resguarda o direito subjetivo à jurisdição a partir do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional que, alinhado às garantias do juiz natural, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (respectivamente, art. 5º, inc. XXXV, LIV e LV), perfaz o ciclo das

---

<sup>64</sup> CÂNDIDO, Fábio Rogério. *Op. cit.* p. 50-51.

<sup>65</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm) .

garantias processuais, nas palavras de José Afonso da Silva.<sup>66</sup> O direito de acesso à justiça também consta no art. 8º do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), do qual o Brasil é signatário<sup>67</sup>.

Como observa Gilmar Ferreira Mendes<sup>68</sup>, os dispositivos supra mencionados não encerram o rol dos direitos de caráter judicial ou das garantias constitucionais do processo, mas estes se expandem pelo texto constitucional devido a sua importância para a construção do Estado Democrático de Direito e para proteção da dignidade da pessoa humana.

Formalmente tutelado, este direito nem sempre é concretizado adequadamente. A notável morosidade na prestação jurisdicional levou a Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 30 de dezembro de 2004, a acrescentar o inciso LXXVIII ao artigo 5º da CRFB/88, a fim de assegurar “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”<sup>69</sup>. Ainda que a declaração formal não signifique, necessariamente, a concretização do mandamento, pode servir para incitar mudanças no modelo vigente<sup>70</sup>.

A referida EC é posterior à promulgação da CRFB/88, no entanto o princípio da proteção judiciária traz implícita a razoável duração do processo. Os constituintes de 1988, atentos à importância desse preceito e verificando a necessidade de elaboração de uma resposta mais adequada do Estado, trataram de elaborar uma alternativa para tornar mais célere o trâmite processual. Para tanto, fixaram um dever ao legislador: a criação de Juizados Especiais para tratar das causas cíveis de menor complexidade e das infrações penais de menor potencial ofensivo.<sup>71</sup>

O mandamento está expresso no artigo 98, I, da Constituição da República de 1988, que determina que a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criem os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Como bem observa a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1.480-A, de 1989<sup>72</sup>, o tema deveria ser

<sup>66</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 430-432.

<sup>67</sup> BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm) .

<sup>68</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.* p. 438-441.

<sup>69</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

<sup>70</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 432.

<sup>71</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais.**

5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1-4.

<sup>72</sup> BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.099/95 - Projeto de Lei nº 1.480-A, de 1989.** Publicada no Diário do Congresso Nacional de 24 de fevereiro de 1989 – Seção 1, p. 329. Disponível

tratado em lei federal, em decorrência da competência fixada pelo art. 22, I, da Constituição da República de 1988, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual. E assim se fez.

Com o objetivo de disciplinar a matéria, foram apresentados vários projetos de lei na Câmara dos Deputados<sup>73</sup>. A respeito, Mirabete<sup>74</sup> apresenta breve histórico: à época da Assembleia Constituinte, dois magistrados apresentaram à Associação Paulista de Magistrados uma minuta de anteprojeto de lei federal dos Juizados Especiais Criminais. Promulgada a Constituição, a entidade constituiu um Grupo de Trabalho para exame da proposta, o qual editou o documento e o apresentou à Presidência do Tribunal de Alçada de São Paulo. Somadas as sugestões da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo, o anteprojeto foi remetido a um Deputado Federal, que o apresentou na forma do Projeto de Lei nº 1.480-D, de 1989. No âmbito da regulação dos Juizados Especiais Cíveis, destacou-se o Projeto de Lei nº 3.698, do mesmo ano.

O então Relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara selecionou, dentre os vários apresentados, estes dois projetos para serem reunidos em um substitutivo, aprovado na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, recebeu um substitutivo com normas genéricas, que deixava a matéria para ser regulada por leis estaduais. No retorno à primeira Casa, entretanto, foi mantido o projeto anteriormente aceito.

Como resultado deste processo legislativo, em 26 de setembro de 1995 foi promulgada a Lei Federal nº 9.099. Fundada nos critérios e princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (art. 2º), tem por escopo a conciliação e a transação<sup>75</sup>.

Alvim<sup>76</sup> apresenta ressalva ao termo empregado no preceito legal. Segundo o autor, a Lei faz confusão entre os conceitos de princípio e critério. Ao passo que o primeiro constitui a própria base do sistema, este último refere-se ao particular modo de ser do processo, ao seu *modus faciendi*. Considerando esta premissa, verifica

---

em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9099-26-setembro-1995-348608-exposicaoodemotivos-149770-pl.html> .

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. **Juizados Especiais Criminais: comentários, jurisprudência, legislação**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 16-17.

<sup>75</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm) .

<sup>76</sup> CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de (org); et. al. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais** – comentada e anotada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000. p. 11-14.

que oralidade e economia processual constituem princípios, enquanto simplicidade, informalidade e celeridade configuram os critérios que determinam a forma deste modelo.

A Lei nº 9.099/95<sup>77</sup> define o procedimento a ser adotado para as infrações de menor potencial ofensivo, como descrito adiante. A autoridade policial ou a própria secretaria do Juizado realiza o registro da Ocorrência no Termo Circunstanciado e encaminha autor do fato e a vítima ao Juizado Especial. A apresentação pode ser imediata ou as partes podem assumir o compromisso de comparecer em data designada (art. 69). Apresentando-se as partes, é realizada a audiência preliminar ou agendado dia para que ocorra (art. 70). Se um dos envolvidos não estiver presente, será intimado nos termos do art. 71, c/c arts. 67 e 68. Na audiência, será apresentada a possibilidade de composição de danos civis e será proposta ao noticiado a transação penal para a substituição da pena privativa de liberdade por outra mais branda, de natureza diversa (art. 72).

Havendo composição dos danos civis, esta será documentada e constituirá título executivo judicial (art. 74). Em caso de crimes de ação penal de iniciativa privada ou pública condicionada à representação, este acordo implica na renúncia ao direito de queixa ou representação (art. 74, parágrafo único). Não havendo composição, o ofendido poderá apresentar representação no prazo previsto em lei (art. 75, *caput* e parágrafo único). Em caso de representação ou de ação penal pública incondicionada, o Ministério Público apresentará a proposta de transação penal (art. 76) que, aceita pelo autor da infração e pelo seu defensor (art. 76, §3º), será submetida à apreciação do Juiz, que determinará sua aplicação (art. 76, §4º).<sup>78</sup>

A Lei elenca as hipóteses em que não poderá se concretizar a transação penal, enumeradas estas no art. 76, §2º: ter sido o autor, em sentença definitiva, condenado a pena privativa de liberdade pela prática de crime; ter sido beneficiado anteriormente pela transação penal, no prazo de cinco anos; não ser indicada a medida em decorrência dos antecedentes, da conduta social e a personalidade do agente.<sup>79</sup>

Esta última hipótese não pode, de forma alguma, significar uma ampla margem de discricionariedade para que o Ministério Público decida quanto à

---

<sup>77</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm) .

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

apresentação da proposta de transação penal. Neste sentido, a assertiva de Pacelli<sup>80</sup>, que argumenta que o acusado tem direito a não ser punido fora dos limites da lei, o que inclui o direito às gradações e alternativas por ela dispostas. Portanto, fica a critério do *parquet* tão somente o juízo de oportunidade e conveniência sobre o conteúdo da proposta, se pena restritiva de direitos ou de multa.

Na mesma linha, Ada Pellegrini Grinover e outros<sup>81</sup> afirmam que há uma discricionariedade mitigada, que permite ao Ministério Público tão somente a proposta de pena alternativa, nunca de privação de liberdade. Defende, ainda, que não há espaço para a barganha penal, pois o aceite da transação penal não implica na admissão de culpa, tampouco permite acordo que alcance a descrição e o enquadramento jurídico dos fatos e a pena ser aplicada.

Pautada na construção de um novo modelo, a Lei nº 9.099/95 busca tornar mais efetiva a resolução de conflitos, por meio da simplificação da atuação estatal, com ênfase nos equivalentes jurisdicionais da conciliação e da transação, que abrem caminho para que as partes cheguem à solução da controvérsia. Consubstanciada em atividade administrativa de jurisdição voluntária, a transação resultante da conciliação pode levar ao atendimento dos interesses de todos os envolvidos, o que, em geral, não ocorre com a prolação de uma sentença judicial, como discorre José Eduardo Carreira Alvim<sup>82</sup>.

Assim como outros autores mencionados, Pacelli<sup>83</sup> entende que este modelo de justiça consensual traz inova ao apresentar uma alternativa ao sistema penal condenatório, pois traz a possibilidade de participação do acusado na formação verdade consensual e na definição da sanção. No estudo da definição de infração penal de menor potencial ofensivo, veremos que há divergências sobre o assunto.

### 3.3 TERMO CIRCUNSTANCIADO DE INFRAÇÃO PENAL

Em seu art. 69, a Lei nº 9.099/95<sup>84</sup> prescreve que a autoridade policial, ao tomar conhecimento de ocorrência de infração penal de menor potencial ofensivo,

<sup>80</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Op. cit.* São Paulo: Atlas, 2013. p. 710-711.

<sup>81</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini ; *et al.* **Juizados especiais criminais**: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 44.

<sup>82</sup> CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de (org); *et. al.* *Op. cit.* p. 8-10.

<sup>83</sup> OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Op. cit.* p.751.

<sup>84</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm) .

deverá registrá-la em Termo Circunstanciado. A lavratura deste documento integra, portanto a fase pré-processual na persecução penal de ilícitos dessa natureza. Antes de seguir na análise do Termo Circunstanciado, cabe tratar da definição legal destas infrações.

Como já mencionado, o art. 60 da Lei dos Juizados Especiais<sup>85</sup> delimita a competência no âmbito criminal: conciliação, julgamento e execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência. A definição de quais delitos se subsumem a esta “categoria” é dada pelo art. 61 do mesmo diploma legal: são as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima cominada em lei seja de até dois anos. A atual definição de infração de menor potencial ofensivo advém da Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006, que alterou a redação do dispositivo mencionado, que antes fixava como limite a pena privativa de liberdade não superior a um ano.

Todavia, há delitos a que a pena cominada não ultrapassa dois anos de privação de liberdade, mas que não estão sujeitos à competência dos Juizados Especiais Criminais (JECrim), por expressa determinação legal. Como exemplo destas exceções, temos os crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 41 da Lei Maria da Pena<sup>86</sup>) e os crimes de competência da Justiça Militar, conforme ressalva prevista na própria Lei nº 9.099/95, em seu art. 90-A.

Ademais, Mirabete<sup>87</sup> destaca que os Juizados não detêm competência para apreciar matérias reservadas à Justiça Especial, não apenas em decorrência de norma processual, mas também de direito material, uma vez que aos delitos definidos em lei especial, aplica-se o princípio da especialidade.

Cumpre, ainda, observar as regras de conexão e continência, como enfatiza o art. 60 da Lei nº 9.099/95<sup>88</sup>. Sendo os Juizados Especiais órgãos da Justiça Ordinária, deve ser observado este pressuposto para a aplicação das normas previstas no art. 76 e seguintes do Código de Processo Penal.

---

<sup>85</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm) .

<sup>86</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm) .

<sup>87</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. *Op. cit.* p. 17-18.

<sup>88</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm) .

Por outro lado, há diversas críticas ao tratamento dado à matéria pelo legislador, e é imprescindível analisá-las. Geraldo Prado<sup>89</sup> assevera que o artigo 98, I, da Constituição da República não pretendia conformar a definição das infrações de menor potencial ofensivo ao procedimento estabelecido para sua apuração. Entende que a configuração deste modelo, apesar da imprecisão na redação do preceito constitucional, deveria buscar na dogmática penal os critérios para delimitação da figura, ao invés de se ater a pena máxima cominada ao delito e à especialidade da matéria, o que deixa de lado aspectos materiais importantes.

Geraldo Prado alude ao critério de definição das infrações de menor potencial ofensivo como “o que se quer, em termos da função do direito penal, sem abdicar do direito penal” e afirma que surge uma alternativa à sanção penal convencional, mas a definição das condutas que se amoldam ao novo sistema sequer considera o bem jurídico tutelado. Defende, sobretudo, que a delimitação não esteja fundada em critérios extrínsecos ao fato delituoso, como forma de respeito ao princípio democrático.<sup>90</sup>

Feitas estas considerações, passamos a tratar do Termo Circunstanciado em si, sobre o qual a doutrina apresenta divergências, como iremos observar.

Ao lado do penalista Luiz Flávio Gomes, três integrantes do grupo de trabalho que participou da elaboração do anteprojeto que, mais tarde, veio a compor a parte da Lei 9.099/95 que trata dos Juizados Especiais Criminais, quais sejam Ada Pellegrini Grinover, Antônio Magalhães Gomes Filho e Antonio Scarance Fernandes, publicaram comentários à Lei, em obra publicada pela Editora Revista dos Tribunais<sup>91</sup>.

Ao tratar da natureza do Termo Circunstanciado, o definem como “um boletim de ocorrência um pouco mais detalhado” e fazem referência ao art. 5º do Projeto de Lei nº 4.209/2001, que propõe alterações no Código de Processo Penal, no qual constam as informações que deveriam constar neste documento: narração do fato e suas circunstâncias, identificação do autor, ofendido e testemunhas (devidamente qualificadas), ordem de requisição de exames, determinação de remessa ao Ministério Público e comunicação ao Juiz competente, e certificação de intimação das partes para comparecimento ao Juizado. Defendem que basta,

---

<sup>89</sup> PRADO, Geraldo. **Elementos para uma Análise Crítica da Transação Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2003. p. 122-139.

<sup>90</sup> *Id.* p. 125.

<sup>91</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini ; *et al.* *Op. cit.* p. 111-112.

portanto, o Boletim de Ocorrência com a narrativa dos fatos e a identificação do autor, ofendido e testemunhas, dados que servirão de base para a denúncia ou queixa.<sup>92</sup>

Damásio Evangelista de Jesus<sup>93</sup> segue o mesmo posicionamento, ao definir o Termo Circunstanciado como autuação sumária na forma de boletim circunstanciado de ocorrência sucinto e com poucas peças, admitindo o registro no próprio “talão de ocorrência” da Polícia Militar.

Ainda neste sentido, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho<sup>94</sup> afirma que o Termo Circunstanciado deve conter um mínimo de técnica para que se possa entender qual ilícito penal foi praticado e de que forma, além dos dados para identificação dos envolvidos.

Fernando da Costa Tourinho Filho<sup>95</sup> também entende que o Termo Circunstanciado de Infração Penal é um “boletim de ocorrência mais completo”, o qual deve conter a identificação dos envolvidos e testemunhas, além de uma súmula das versões sobre os fatos e o registro do compromisso de comparecimento das partes ao Juizado. Todavia, entende que o boletim de ocorrência simples, comum, não supre o exigido pela Lei, cabendo ao Ministério Público, nestes casos, exigir a regularização. No entanto, entende que a lei atribuiu a realização do ato à polícia judiciária e que seria inconveniente que a Polícia Militar o fizesse, embora admita que esta possa encaminhar os envolvidos ao Juizado, onde será feito o registro.

Por outro lado, Julio Fabbrini Mirabete<sup>96</sup> entende que o Termo Circunstanciado é um substitutivo ao Auto de Prisão em Flagrante Delito e ao Inquérito Policial, destinando-se a reunir elementos mínimos sobre autoria e materialidade do ilícito, a fim de subsidiar a persecução penal pelo Estado.

Geraldo Prado<sup>97</sup> entende que o Termo Circunstanciado é o registro da notícia de infração penal de menor potencial ofensivo e constitui investigação criminal sumária, de natureza predominantemente administrativa. Afirma que cabe à autoridade policial o registro das informações apresentadas pelos envolvidos e

<sup>92</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini ; *et al.* *Op. cit.* p. 111-112.

<sup>93</sup> JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos juizados especiais criminais anotada**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 50-51.

<sup>94</sup> CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de (org); *et. al.* *Op. cit.* p. 235.

<sup>95</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Op. cit.* p. 75.

<sup>96</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. *Op. cit.* p. 59-60.

<sup>97</sup> PRADO, Geraldo. *Op. cit.* p. 140-141.

daquelas apuradas informalmente por seus agentes, além de eventuais diligências determinadas.

Vistas estas posições doutrinárias, nota-se que a natureza do Termo Circunstanciado é entendida, de um lado, como mero registro de fatos e dados dos envolvidos e, de outro, como ato de investigação criminal, substitutivo de outros procedimentos da fase pré-processual.

Feitas essas considerações, seguiremos no estudo do reflexo destas divergências na aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, em especial nos procedimentos adotados na fase preliminar.

## 4 ATRIBUIÇÃO PARA LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE INFRAÇÃO PENAL

A competência legislativa da União, prevista nos artigos 22 e 24 da Constituição da República de 1988 (CRFB/88), é privativa ou concorrente com os Estados e o Distrito Federal, e confere a estas matérias um tratamento uniforme no território nacional.<sup>98</sup>

Como visto, a matéria tratada pela Lei Federal nº 9.099/95, tanto de direito processual, como de direito penal, está compreendida na competência privativa da União (art. 22, I, CRFB/88). Ainda que fale em competência concorrente no que se refere ao previsto no art. 24, X e XI da Constituição – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas e procedimentos em matéria processual –, cabe à lei federal estabelecer as normas gerais sobre a matéria, suspendendo a eficácia de lei estadual no que for incompatível, nos termos do art. 24, §4º, CRFB/88.<sup>99</sup>

Pelo exposto, a aplicação da Lei dos Juizados Especiais nos Estados e no Distrito Federal deveria ser uniforme. Entretanto, face à significativa divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o tema, bem como à discordância entre as autoridades responsáveis pela aplicação da norma, não se verifica um padrão entre os entes federativos.

No caso em comento, grande parte dessa divergência decorre do debate em torno da atribuição para a lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal, questão a ser estudada neste capítulo.

### 4.1 O ART. 69 DA LEI Nº 9.099/95 – A ABRANGÊNCIA DA EXPRESSÃO “AUTORIDADE POLICIAL”

O art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, dispõe que “a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo

<sup>98</sup> SILVA, José Afonso. *Op. cit.* p. 502-503.

<sup>99</sup> *Id.* p. 503-504.

circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários”<sup>100</sup>.

Sobre a interpretação desse dispositivo, a doutrina apresenta divergências que podem representar significativas diferenças na aplicação da Lei, conforme a corrente adotada. Por um lado, o termo “autoridade policial” é tratado de forma mais restritiva, entendendo-se que faz referência somente às autoridades da chamada polícia judiciária. Em outro sentido, defende-se que a expressão é mais abrangente, admitindo que a atribuição conferida pela Lei abrange também as autoridades da polícia denominada “administrativa”. Mencionaremos alguns exemplos da doutrina para clarificar esse debate.

Como já mencionado, Tourinho Filho<sup>101</sup> argumenta que, embora não haja atribuição exclusiva da função de polícia judiciária e de investigação criminal, o art. 69 da Lei 9.099/95 refere-se aos Delegados de Polícia, tais atos só poderiam ser praticados por outros órgãos mediante atribuição expressa em Lei. Ademais, menciona que, se houvesse tal previsão legal, surgiriam inconvenientes em caso de requisição de esclarecimentos pelo Ministério Público, bem como para controle da externo da atividade policial militar. Admite, contudo, que a Polícia Militar pode conduzir os envolvidos à Secretaria do Juizado para registro das versões.

Mirabete<sup>102</sup> argumenta que somente o Delegado de Polícia de carreira preenche a definição legal de autoridade policial que, segundo o autor, é o servidor que exerce em nome próprio o poder estatal, nos limites da lei. Destaca que o Código de Processo Penal faz referência à autoridade policial em diversos dispositivos, mas somente a identifica com o Delegado de Polícia, diferenciando-a dos agentes da autoridade. Conclui que, assim como o Inquérito Policial e a Autuação de Prisão em Flagrante por crime comum são atribuições específicas da polícia judiciária, também o Termo Circunstanciado o é, cabendo ao Delegado determinar a lavratura desse documento. Não se admite, portanto, que a prática de tal ato seja conferida a outros agentes públicos, sobretudo àqueles que não detêm autoridade para tanto, sendo que qualquer atribuição legal deve respeitar os limites fixados pela Constituição.

---

<sup>100</sup> BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm).

<sup>101</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Op. cit.* p. 75-76.

<sup>102</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. *Op. cit.* p. 60-61.

Damásio<sup>103</sup> busca nas doutrinas administrativista e processual penal a construção do conceito de autoridade policial. Sob a ótica do Direito Administrativo, a acepção de autoridade policial é mais ampla, compreendendo todo servidor público imbuído de poder para sujeitar pessoas à atividade de policiamento que desempenha. Já para fins de aplicação das normas do Código de Processo Penal, o termo é mais restrito, conforme nos leva a admitir a combinação do art. 144 da Constituição da República de 1988 e do art. 4º do Código de Processo Penal. A partir daí, chega-se à conclusão de que é o delegado de polícia a referida autoridade policial, ainda que não tenha atribuição exclusiva sobre as funções de polícia judiciária e investigação criminal. Ainda nesse esteio, demonstra que a Lei preocupou-se em diferenciar a autoridade policial de seus agentes. Quanto à Lei nº 9.099/95, afirma que constitui um sistema diferente, com filosofia e princípios próprios, no qual o conceito ora em estudo recebe uma significação diversa. O art. 98, I, da CRFB/88 estabeleceu tal inovação ao admitir a conciliação nas infrações penais de menor potencial ofensivo. Em razão das peculiaridades desta nova sistemática, defende que o registro do Termo Circunstanciado de Infração Penal deve ser feito também pela autoridade policial incumbida de funções de natureza administrativa, já que este procedimento não constitui atividade típica de polícia judiciária, tampouco de investigação, mas mero registro dos fatos.

Ao tratar da atribuição para lavratura do Termo Circunstanciado, Grinover e outros<sup>104</sup>, são incisivos ao afirmar que não é privativa ou exclusiva dos órgãos de polícia judiciária. É dizer: a expressão “autoridade policial” não se restringe aos Delegados de Polícia Federal ou Civil. Destacam que tal entendimento não se justifica em um sistema em que o registro da infração de menor potencial ofensivo pode ser feito até mesmo na secretaria do próprio Juizado.

Carvalho<sup>105</sup> afirma que a Lei dos Juizados Especiais, porque pautada na informalidade, preocupa-se mais com a finalidade do ato do que com sua forma e, portanto, cabe a quem tomar conhecimento de infração penal de menor potencial ofensivo lavrar o documento previsto pela Lei. Entende, assim, que o termo “autoridade policial” foi empregado em sentido amplo.

---

<sup>103</sup> JESUS, Damásio Evangelista de. *Op. cit.* p. 52-60.

<sup>104</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; *et al.* *Op. cit.* p. 109-111.

<sup>105</sup> CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de (org); *et. al.* *Op. cit.* p. 235-236.

A Comissão Nacional de Interpretação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, coordenada pela Escola Nacional da Magistratura, apresentou entendimento de que a expressão autoridade policial abrange também a autoridade de polícia administrativa, a saber: da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal e das Polícias Militares dos estados e do Distrito Federal.

Tal posicionamento foi registrado na nona conclusão: “A expressão autoridade policial referida no art. 69 compreende quem se encontre investido em função policial, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura de termo de ocorrência e tomar as providências previstas no referido artigo”<sup>106</sup>.

Na décima sétima sessão ordinária de 2014<sup>107</sup>, realizada no primeiro dia do mês de setembro de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público firmou entendimento de que o Termo Circunstanciado pode ser lavrado também por policiais militares.

Feito este breve cotejo da doutrina relativa à abrangência do termo “autoridade policial” empregado no art. 69 da Lei nº 9.099/95, fica evidente que o tema é alvo de intenso debate. Entretanto, essa discussão não se limita ao âmbito acadêmico, dada a repercussão deste dispositivo nos procedimentos a serem adotados na fase preliminar ao “processo” nas infrações penais de menor potencial ofensivo. A seguinte análise jurisprudencial demonstra isso.

#### 4.2 JURISPRUDÊNCIA - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sendo o objeto deste trabalho a interpretação do art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, em conformidade com a Constituição da República de 1988, faz-se necessário buscar jurisprudência sobre o tema. Por ser a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) essencialmente voltada à composição da lide constitucional, no exercício jurisdição constitucional – exclusiva, quando se trata do controle concentrado de constitucionalidade pela via da ação direta de

<sup>106</sup> ESCOLA NACIONAL DA MAGISTRATURA. **Conclusões da Comissão Nacional de Interpretação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em: [http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/1281/Comiss%C3%A3o\\_Nacional\\_Interpreta%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/1281/Comiss%C3%A3o_Nacional_Interpreta%C3%A7%C3%A3o.pdf)

<sup>107</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ata da Décima Sétima Sessão Ordinária de 2014.** Publicada no DOU, Seção 1, de 18/09/2014. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Sessoes/2014/Ata\\_17\\_Sess%C3%A3o\\_Ordin%C3%A1ria\\_2014.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Sessoes/2014/Ata_17_Sess%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_2014.pdf).

inconstitucionalidade (art. 102, I, CRFB/88)<sup>108</sup> – esta foi a Corte escolhida para a busca de decisões relacionadas ao tema.

Para a pesquisa jurisprudencial eletrônica, foram usados como critérios as expressões associadas “termo circunstanciado” e “polícia militar”. A partir do resultado encontrado, foram selecionadas algumas decisões que representam o debate aqui estudado. No endereço virtual do Supremo Tribunal Federal<sup>109</sup>, foram encontrados três acórdãos e vinte e seis decisões monocráticas referentes ao tema.

Iremos nos ater aos acórdãos, referentes aos seguintes processos: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614-9/PR (2007); Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862-6/SP (2008); e Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 702.617/AM (2012).

À exceção da primeira Ação mencionada, os demais instrumentos não foram conhecidos pelo STF, mas ainda assim houve breve pronunciamento sobre o mérito e, portanto, nos interessam neste trabalho.

Antes de passar à análise da ADI 3.614-9/PR<sup>110</sup>, vejamos a ementa da decisão:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO N. 1.557/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ATRIBUI A SUBTENENTES OU SARGENTOS COMBATENTES O ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA, NOS MUNICÍPIOS QUE NÃO DISPÕEM DE SERVIDOR DE CARREIRA PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE DELEGADO DE POLÍCIA. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AO ART. 144, CAPUT, INC. IV E V E §§ 4º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

Esta ADI foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo como requerido o Governo do Estado do Paraná, em razão da edição do Decreto Estadual nº 1.557, de 9 de julho de 2003, que conferia a Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do estado autorização para realizar o atendimento em Delegacias de Polícia nos municípios em que não houvesse Delegado da Polícia Civil designado para tal função. O art. 5º do ato impugnado previa que “os Policiais

<sup>108</sup> SILVA, José Afonso. *Op. cit.* p. 559-562.

<sup>109</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>. Acesso em: outubro de 2016.

<sup>110</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614-9/PR. Relator originário: Ministro Gilmar Mendes; Relatora para o acórdão: Ministra Carmem Lúcia. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>. Acesso em: outubro de 2016.

Militares designados na forma deste Decreto, elaborarão o Termo Circunstanciado, realizarão o atendimento à população para o registro de ocorrências, encaminhando os respectivos documentos à Delegacia de Polícia da sede da Comarca”.

O impetrante alegou que o Decreto inovou na ordem jurídica em desconformidade com os preceitos constitucionais expressos no art. 144, *caput*, incisos IV e V, e §§ 4º e 5º, caracterizando usurpação de função exclusiva da Polícia Civil (polícia judiciária e apuração de infrações penais), uma vez que o termo circunstanciado seria ato dessa natureza, tendente a definir a prática de crimes.

A autoridade requerida afirma que não há afronta à norma constitucional, pois o ato não pretende substituir os delegados de polícia de carreira em suas funções, mas apenas apresentar solução provisória para a preservação da ordem pública.

No processo, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República entenderam ser parcialmente procedente o pedido, e manifestaram-se no sentido de que somente o art. 7º do Decreto mencionado era inconstitucional – dispositivo este que tratava de indenização de representação pelo exercício desta função.

O Relator, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, entendeu que o conteúdo do Decreto nº 1.557/03 não representa usurpação de função, pois, afirma, o termo circunstanciado consiste em mero registro de ocorrência, não caracterizando ato de polícia judiciária. Portanto, os Subtenentes e Sargentos designados conforme tal Decreto não estariam substituindo Delegados de Polícia, mas apenas atendendo a chamados da população.

Todavia, entendeu parcialmente procedente o pedido, uma vez que julgou inconstitucional o art. 7º da norma, por afronta à separação dos poderes consagrada no art. 2º da CRFB/88, uma vez que o Governador do Estado do Paraná, ao editar tal dispositivo, extrapolou a competência legislativa excepcional prevista no art. 84, VI, alínea “a” da Carta Magna, pois o ato implica aumento de gastos para a Administração Pública. Acrescenta que tal indenização não pode ser considerada como aquela destinada a ressarcir o servidor por prejuízo excepcional decorrente de sua atividade funcional, visto que os atos previstos no Decreto nº 1.557/2003-PR são tidos como inerentes à função policial militar. Com isso, o Governador do Paraná teria invadido a esfera do Poder Legislativo estadual, tornando inconstitucional a norma em questão.

Já o Ministro Menezes Direito votou pela procedência da ação, por entender que o Decreto significa usurpação da função de polícia judiciária, em dissonância com o art. 144, CRFB/88. O Ministro Ricardo Lewandowski votou neste mesmo sentido, afirmando haver ofensa ao art. 144, §§ 4º e 5º da Constituição da República. O Ministro Cezar Peluso manifestou-se pela procedência da ADI 3.614-9, por considerar que o termo circunstanciado não é mero registro de ocorrência, mas atividade típica de polícia judiciária. Também o Ministro Marco Aurélio se pronunciou neste sentido, de que a norma estadual estaria conferindo ao policial militar atribuição constitucionalmente prevista ao delegado de polícia de carreira. Também o Ministro Celso de Mello, no debate da questão, demonstrou ter o mesmo entendimento.

Na confirmação de seu voto, o Relator destaca que, a seu ver, não há qualquer subtração ou usurpação de poder, visto que o termo circunstanciado previsto na Lei nº 9.099/1995 não é atividade típica de polícia judiciária, mas função que pode ser exercida por qualquer autoridade policial.

A então Presidente do STF, Ministra Ellen Gracie, seguiu a linha da maioria e julgou totalmente procedente a ADI. Na ocasião, estiveram ausentes os Ministros Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Passamos à apreciação da decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862-6/SP<sup>111</sup>:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE ATRIBUEM À POLÍCIA MILITAR A POSSIBILIDADE DE ELABORAR TERMOS CIRCUNSTANCIADOS. PROVIMENTO 758/2001, CONSOLIDADO PELO PROVIMENTO N. 806/2003, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, E RESOLUÇÃO SSP N. 403/2001, PRORROGADA PELAS RESOLUÇÕES SSP NS. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 E 292/2003, DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. ACÇÃO NÃO CONHECIDA.

A ADI foi proposta pelo Partido da República, tendo como requeridos o Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em razão do Provimento nº 758/2001, consolidado pelo Provimento nº 806/2003, e

<sup>111</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862-6. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525827> . Acesso em: outubro de 2016.

em face da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, pela edição da Resolução nº 402/2001, prorrogada pelas Resoluções nº 517/2002, 177/2003, e 196/2003.

Como denota a ementa, esta ADI não foi conhecida pelo Supremo Tribunal Federal, pois os atos normativos impugnados eram considerados secundários, não apresentando inovação no ordenamento jurídico. Considerou-se que destinavam-se apenas a interpretar o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Ademais, o STF já havia pacificado entendimento de que não se admitiria ADI para apreciação de inconstitucionalidade indireta, de atos normativos secundários.

Ainda assim, a análise da argumentação apresentada no caso em comento é pertinente neste trabalho. O requerente alegou que o Provimento nº 758/2001 representava usurpação da competência legislativa da União em matéria processual penal (art. 22, I, CRFB/88), além de ofensa ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CRFB/88) por possuir caráter infralegal. Alega que o referido ato estaria em dissonância com as atribuições definidas no art. 144, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição. Assevera que o Provimento exarado por Conselho do TJSP vulnerou a separação dos poderes tutelada no art. 2º da CRFB/88, por atribuir novas funções à Polícia Militar. Pelo exposto, pede pelo reconhecimento da inconstitucionalidade e consequente suspensão do referido Provimento e da Resolução SSP.

A Secretaria de Segurança Pública de São Paulo manifestou-se no sentido de que os atos regulamentares impugnados não poderiam ser atacados por ADI e que as normas neles contidas não eram inconstitucionais.

A Advocacia-Geral da União opinou pela improcedência da ação, por se tratarem de atos normativos secundários, não cabendo controle direto de constitucionalidade, além de ter a Resolução SSP nº 403/2001 natureza concreta. Asseverou, ainda, que doutrina e jurisprudência reconhecem, na interpretação do art. 69 da Lei nº 9.099/95, que Oficiais da Polícia Militar podem lavrar o termo circunstanciado de ocorrência, por estarem abrangidos na expressão “autoridade policial”.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação, no que tange ao art. 3º do Provimento, o qual entendeu inconstitucional, pois não caberia ao Poder Judiciário determinar função da Polícia Militar sem respaldo legal.

O Presidente do TJSP informou no processo que o atos impugnados não afrontam diretamente a Constituição e, por isso, seria descabida a ação.

No voto, a Relatora Ministra Carmem Lúcia fez menção a outra ADI para demonstrar que a questão da lavratura de termo circunstanciado por policiais militares não era nova no Supremo Tribunal Federal. Citou o voto pronunciado pelo Ministro Carlos Velloso na ADI nº 2.618/PR, em que opinou pelo não conhecimento da ação, por consistir na impugnação de ato normativo secundário. Ainda assim, o referido Ministro apreciou brevemente o mérito da demanda e afirmou a constitucionalidade da interpretação do art. 69 da Lei nº 9.099/95 que admite a lavratura de termo circunstanciado pela Polícia Militar, pois não representa qualquer violação do art. 144, IV e V, e §§ 4º e 5º.

A Relatora finaliza opinando pelo não conhecimento da ADI nº 2.862-6/SP, por entender não ser adequada a via do controle direto de constitucionalidade para atos normativos secundários. Em sessão plenária presidida pelo Ministro Gilmar Mendes, os Ministros do STF decidiram, por unanimidade, pelo não conhecimento da ação, nos termos do voto da Relatora.

Das decisões selecionadas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consta a proferida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (RE) nº 702.617/AM<sup>112</sup>, sobre o qual cumpre somente mencionar que foi desprovido por decisão unânime da Primeira Turma do STF, por ausência de prequestionamento do art. 125, §2º, CRFB/88.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. SERVIÇO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR. ATRIBUIÇÃO PARA LAVRAR TERMO CIRCUNSTANCIADO. LEI 9.099/95. ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O Tribunal de origem não se pronunciou sobre o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, e os embargos de declaração interpostos não mencionaram a referida norma, evidenciando a ausência do necessário prequestionamento da matéria constitucional, a inviabilizar o conhecimento do extraordinário. 2. A Súmula 282/STF: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”. 3. O controle de constitucionalidade da Lei nº 3.514/10 foi realizado pelo Colegiado a quo tendo como parâmetro as normas dos artigos 115 e 116 da Constituição do Estado do Amazonas que, por sua

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Acórdão em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 702.617/AM. Relator: Ministr Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3523021> . Acesso em: outubro de 2016.

vez, repetem as regras estabelecidas no artigo 144 da Constituição Federal, razão porque não há se falar em ilegalidade, mas sim em inconstitucionalidade. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento.

A decisão atacada pelo referido Agravo Regimental, proferida pelo Relator do RE nº 702.617/AM<sup>113</sup>, Ministro Luiz Fux, foi da seguinte forma ementada:

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI ESTADUAL Nº 3.514/2010. POLÍCIA MILITAR. ELABORAÇÃO DE TERMO CIRCUNSTANCIADO. IMPOSSIBILIDADE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA – POLÍCIA CIVIL. PRECEDENTE. ADI Nº 3.614. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Como se observa, o Recurso Extraordinário teve seu seguimento negado em decisão monocrática, com fulcro no art. 21, §1º, do Regulamento Interno do STF, por ter sido considerado contrário a sua jurisprudência dominante. Segundo o Relator, a decisão do juízo *a quo*, Tribunal de Justiça do Amazonas, está conforme o entendimento da Corte Constitucional.

Na origem, o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Amazonas ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob o argumento de que o art. 3º, VIII, da Lei Estadual nº 3.514/2010-AM, contraria os arts. 115 e 116 da Constituição do Estado e, conseqüentemente, redigidos de acordo com o art. 144, §§4º e 5º, da Constituição da República de 1988. De acordo com o Ministério Público amazonense, a autorização para lavratura de termo circunstanciado pela Polícia Militar representaria desvio de função.

O Tribunal de Justiça do Amazonas julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade no âmbito da Constituição Estadual, o que levou à interposição de embargos de declaração, os quais foram rejeitados. Inconformados, o Governo do Estado do Amazonas e o Procurador-Geral do Estado, bem como a Assembleia Legislativa do Amazonas, interpuseram o Recurso Extraordinário em comento, arguindo a violação do art. 144, §§ 4º, 5º e 7º da CRFB/88, alegando que o termo circunstanciado é mero registro de ocorrência e está abrangido na atribuição constitucional da Polícia Militar, responsável pela preservação da ordem pública.

<sup>113</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Decisão do Recurso Extraordinário nº 702.617/AM. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28702617%2E%2E%2E%2E%29%29%29+NAO+S%2E%2E%2E%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/jmquebt2> . Acesso em: outubro de 2016.

Todavia, como já mencionado, o Relator entendeu que a decisão do Tribunal de Justiça do Amazonas se conformava à jurisprudência dominante do Supremo Tribunal e, por isso, negou seguimento ao Recurso.

Ainda que a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614-9/PR seja referida como precedente que pacifica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da lavratura de Termo Circunstanciado pela Polícia Militar, nota-se que não encerra a discussão do tema na Corte Constitucional, vez que o entendimento pode ser revisto.

O julgamento da referida ADI se deu por maioria de votos – dos presentes, sete dos Ministros julgaram procedente a Ação, em divergência com o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que entendeu ser parcialmente procedente a ADI, admitindo a lavratura de termo circunstanciado pela Polícia Militar. Foram registradas três ausências justificadas à Sessão, conforme já relatado. Ademais, seis dos Ministros do Supremo Tribunal Federal à época não mais integram a Corte, o que permite cogitar se tal posicionamento se mantém.

#### 4.3 LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

Expostos alguns dos argumentos favoráveis e contrários à lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal nos delitos de menor potencial ofensivo pelas polícias de função predominantemente administrativa, iremos nos tratar de um caso concreto, especificamente do procedimento adotado no Estado do Paraná, pela Polícia Militar. Pela análise das normas vigentes no Estado, verifica-se que é conferida interpretação ampla à expressão “autoridade policial” constante no art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, pois a Polícia Militar do Paraná lavra Termo Circunstanciado há alguns anos, período em que a atividade tem se consolidado e aprimorado, como veremos a seguir. Cumpre destacar que as informações adiante foram extraídas da leitura do texto normativo mencionado.

Em 15 de dezembro de 2005, a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná editou a Resolução nº 309<sup>114</sup>, na qual faz menção ao Convênio n.º 26/04–

---

<sup>114</sup> PARANÁ (Estado). Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Resolução nº 309, de 15 de dezembro de 2005**. Diário Oficial do Estado nº 7.136, de 3 de janeiro de 2006, p. 3. Disponível em: <https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do;jsessionid=14D31856965AF1711>

SESP/PR, celebrado entre a referida pasta e o Ministério Público do Estado, com participação das Polícias Militar e Civil do Paraná, para reconhecer a atribuição compartilhada entre estas organizações policiais para a lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal, nos ilícitos penais de menor potencial ofensivo. A norma regulamentar visa, ainda, dar maior integração entre as polícias estaduais, bem como unificação dos registros de ocorrência em um documento padrão para a construção de uma base de dados mais confiável.

Para tanto, institui o Boletim de Ocorrência Unificado (BOU), documento que pode resultar na elaboração do Termo Circunstanciado de Infração Penal (TCIP). Assim como os documentos básicos do BOU, a Resolução prevê que o TCIP seja lavrado pelo policial militar que atendeu a ocorrência e que deverá, posteriormente, registrá-la no sistema informatizado. Para lavratura do TCIP por policial militar, o Comandante da Unidade em que estiver lotado o militar estadual é que deve designar um local para registro do documento.

A lavratura do TCIP por policial militar fica restrita aos casos em que estiverem presentes noticiante (ofendido/vítima) e noticiado (autor), dos quais registrará a versão sobre os fatos.

Caso contrário, deverá somente confeccionar o BOU. Havendo requisição de novas diligências pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, quando não estiver especificada a Unidade, serão procedidas pela Delegacia de Polícia da circunscrição territorial dos fatos. Se o autor não prestar o compromisso de comparecer ao Juizado Especial Criminal para a audiência, cabe ao policial militar encaminhá-lo à Delegacia responsável.

Um vez lavrado o Termo Circunstanciado pela autoridade policial, este será encaminhado ao Juizado Especial Criminal competente ou, quando não houver, ao Juízo Criminal da Comarca.

A par da regulamentação trazida pela Resolução nº 309/2005 – SESP/PR, a Polícia Militar do Paraná (PMPR) editou em 2002 uma Diretriz para disciplinar os procedimentos a serem adotados pelos integrantes da Corporação nas ocorrências

de infrações penais de menor potencial ofensivo – trata-se da Diretriz PMPR nº 005, de 25 de Abril de 2002<sup>115</sup>.

Ao tratar dos aspectos conceituais, voltados à disseminação de conhecimentos ao efetivo da Corporação, a referida norma interna apresenta o entendimento de que expressão “autoridade policial” do art. 69 da Lei nº 9.099/95 abrange os agentes públicos investidos em função policial, com poder de polícia em matéria de ordem pública – é dizer, compreende também os policiais militares.

Nos preceitos relativos à execução, determina que os Comandantes das Unidades Operacionais de área (com atribuição territorial comum), em sua circunscrição, devem buscar integração com representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário nos trabalhos dos Juizados Especiais Criminais, bem como viabilizar a lavratura de Termo Circunstanciado pelos policiais militares sob seu comando. Determina, ainda, a criação na Unidade de um Setor de coordenação desta atividade, para fiscalizá-la, encaminhar os documentos ao Juizado e agendar as audiências, devendo estar sob responsabilidade de um Oficial com ou em formação jurídica.

Na sequência, estabelece os procedimentos operacionais a serem adotados pelos policiais militares nos casos de ação penal de iniciativa pública incondicionada; pública condicionada e de iniciativa privada.

A lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar do Paraná nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo é uma realidade até hoje e os procedimentos vem sendo aprimorados. Ao verificar a ocorrência de delito que se enquadra nesta categoria, o que está descrito nas tabelas de codificação do Boletim de Ocorrência Unificado (BOU), o policial militar encaminha as partes para a confecção do TCIP, que é feita ou no Juizado Especial ou na Secretaria localizada na própria Unidade Policial Militar, e os dados são inseridos no sistema informatizado do BOU, que tem formulário próprio de TCIP, conforme prevê a Diretriz supra mencionada.

O documento, já registrado em uma plataforma virtual, passa por um aprimoramento, visando a consolidação do Termo Circunstanciado de Infração Penal Eletrônico, conforme prevê a Nota de Instrução nº 003/2016<sup>116</sup>, da 3ª Seção

---

<sup>115</sup> PARANÁ (Estado). Polícia Militar. **Diretriz nº 005, de 25 de Abril de 2002** – 3ª Seção do Estado Maior.

<sup>116</sup> PARANÁ (Estado). Polícia Militar. **Nota de Instrução nº 003/2016** – 3ª Seção do Estado Maior.

do Estado-Maior da PMPR. Foi desenvolvido um projeto para envio eletrônico dos TCIPs ao Poder Judiciário, por meio da integração de um sistema utilizado pela Corporação com o PROJUDI.

Há exemplos de Policiais Militares de outros estados da Federação que também lavram o Termo Circunstanciado de Infração Penal, ainda que não sejam tratados particularmente, para não fugir ao objetivo do presente texto. Apenas para mencionar, nos outros dois estados da Região Sul do Brasil a Polícia Militar (denominada Brigada Militar no Rio Grande do Sul) registra o Termo Circunstanciado de Ocorrência, como informa endereço virtual<sup>117</sup> mantido pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais a respeito do Ciclo Completo de Polícia.

A Brigada Militar do Rio Grande do Sul iniciou a lavratura do TCIP já em 1996, quando passou a vigorar a Lei nº 9.099/95, mas a atividade foi suspensa e retomada somente no ano 2000, com a edição da Portaria nº 172, de 16 de novembro, da Secretaria de Estado da Justiça e da Segurança, complementada pela Instrução Normativa Conjunta nº 01/2000, do Comandante-Geral da Brigada Militar e do Chefe da Polícia Civil.<sup>118</sup>

Quanto à lavratura de Termo Circunstanciado, pode ser analisada a partir da leitura do Decreto Estadual nº 660, de 26 de setembro de 2007<sup>119</sup>, embora a atividade já fosse anteriormente realizada pela Polícia Militar do Estado. A Corporação também estabeleceu um Procedimento Operacional Padrão a ser adotado por seus integrantes, qual seja o POP nº 305.2, estabelecido em 2011 e atualizado em 2014, cujo conteúdo não cabe apreciar aqui.

Cumprido destacar que a lavratura de Termo Circunstanciado por policiais militares ocorre em outras regiões do país, mas foge ao escopo da pesquisa detalhar a atividade realizada em cada estado da federação.

---

<sup>117</sup> FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS. **Ciclo completo de polícia**. Disponível em: <http://www.ciclocompleto.com.br/>. Acesso em: outubro de 2016.

<sup>118</sup> FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS. **Jurisprudência sobre termo circunstanciado** – embrião do ciclo completo de polícia. Disponível em: <http://www.ciclocompleto.com.br/pagina/1305/jurisprudenciacircncia-sobre-termo-circunstanciado---embriatildeo-do-ciclo-completo-de-poliacutecia>. Acesso em: outubro de 2016.

<sup>119</sup> SANTA CATARINA (Estado). **Decreto Estadual nº 660, de 26 de setembro de 2007**. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>. Acesso em: outubro de 2016.

## 5 CONCLUSÃO

A composição do sistema de segurança pública brasileiro, cujas linhas gerais estão determinadas no artigo 144 da Constituição da República de 1988 apresenta uma distribuição das funções de polícia administrativa e de polícia judiciária que por vezes gera conflito entre os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública, pois nem sempre a integração entre as polícias ocorre como previsto pela legislação.

Como observado neste trabalho, a atribuição para lavratura do Termo Circunstanciado para registro das infrações penais de menor potencial ofensivo é exemplo desse conflito, uma vez que a discussão sobre a natureza do ato perpassa a distribuição de encargos entre as organizações policiais brasileiras. No caso do Termo Circunstanciado, a divergência de entendimento não se limita ao âmbito doutrinário, mas implica na falta uniformidade na aplicação da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, nos Estados e Distrito Federal.

Quanto às atribuições dos órgãos de segurança pública estabelecida pelo texto constitucional, entendemos que não são de caráter exclusivo, o que não significa que uma instituição policial possa simplesmente usurpar as funções designadas a outra, mas que há margem para que a Lei defina outras responsabilidades, desde que em conformidade com a Constituição. Expressão disso é a ressalva feita no parágrafo único do artigo 4º do Código de Processo Penal sobre a atividade de apuração de apuração das infrações penais e da sua autoria, que a lei pode determinar a outras autoridades administrativas diversas da polícia judiciária.

Dessa forma, o artigo 69 da Lei nº 9.099/95, ao definir que a autoridade policial que tomar conhecimento de infração penal de menor potencial ofensivo abrangida por aquela Lei deve proceder o registro do Termo Circunstanciado da ocorrência, agrega nova atribuição aos órgãos policiais. Note-se: seja para as polícias de função predominantemente administrativa, seja para as que executam prioritariamente a atividade de polícia judiciária, a Lei dos Juizados Especiais estabeleceu uma nova obrigação.

Contudo, mais de vinte anos depois da promulgação da Lei nº 9.099/95, doutrina e jurisprudência continuam a debater o tema, em especial duas questões: se o Termo Circunstanciado é atividade típica de polícia judiciária e se a expressão

“autoridade policial” refere-se tão somente a Delegados de Polícia de Carreira ou alcança também outros agentes investidos de função policial, com poder de polícia para preservação da ordem pública.

Estudados os posicionamentos em ambos os sentidos, nos parece que não se justifica tamanha restrição na interpretação da Lei, vez que esta foi elaborada justamente no intuito de tornar mais célere e eficaz a persecução penal nas infrações penais de menor potencial ofensivo.

Assim, a expressão autoridade policial comporta não somente as autoridades de polícia “judiciária”, como também da chamada polícia “administrativa” ou “preventiva”, sobretudo pela natureza do ato de lavratura do Termo Circunstanciado de Infração Penal, que tem por finalidade registrar a ocorrência, identificando os envolvidos, e encaminhá-los para audiência preliminar acompanhada pelo Ministério Público no Juizado Especial Criminal, e a partir da qual serão adotados os demais procedimentos previstos em lei.

Como demonstram autores citados neste trabalho, nos parece que o sistema estabelecido pela Lei nº 9.099/95 não retira do autor as garantias processuais consagradas da Constituição da República, tampouco priva o ofendido ou vítima de ver de alguma forma reparado ou compensado o dano ou a lesão sofridos. Ainda que conciliação civil e/ou a transação penal não permitam plenamente a situação anterior ao ilícito, fato é que a busca do consenso ao menos aproxima as partes de uma solução mais efetiva do conflito.

Adotamos, portanto, o entendimento de que artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para fins de adequação ao ordenamento constitucional, deve ser interpretado sob uma perspectiva abrangente. É dizer: a expressão “autoridade policial” compreende também os órgãos do sistema de segurança pública incumbidos principalmente das funções de polícia administrativa, pois a lavratura Termo Circunstanciado de Infração Penal não é ato exclusivo das polícias de função predominantemente judiciária.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Leonel Archanjo. *apud*. VALLA, Wilson Odirley. **Polícia – funções, atividades e características.** Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=665>.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 23ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006. p. 562 – 566.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 155.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) .

BRASIL. **Código do Processo Criminal – Lei nº 29, de novembro de 1832.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM-29-11-1832.htm#art12§7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM-29-11-1832.htm#art12§7) .

BRASIL. **Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LIM/LIM261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM261.htm) .

BRASIL. **Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Regulamentos/R120.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm) .

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm) .

BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.099/95 - Projeto de Lei nº 1.480-A, de 1989.** Publicada no Diário do Congresso Nacional de 24 de fevereiro de 1989 – Seção 1, p. 329. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9099-26-setembro-1995-348608-exposicaodemotivos-149770-pl.html> .

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm) .

BRASIL. **Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm) .

BRASIL. **Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm) .

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de Jurisprudência.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp> .

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614-9/PR. Relator originário: Ministro Gilmar Mendes; Relatora para o acórdão: Ministra Carmem Lúcia. **Pesquisa de Jurisprudência.**

Disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862-6. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. **Pesquisa de Jurisprudência.** Disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525827>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Acórdão em Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 702.617/AM. Relator: Ministr Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência.** Disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3523021>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Decisão do Recurso Extraordinário nº 702.617/AM. Relator: Ministro Luiz Fux. **Pesquisa de Jurisprudência.** Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28702617%2E%2E+OU+702617%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/jmqebt2>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.827/RS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Acompanhamento processual.** Disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621461>.

CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito Policial: o ciclo completo de polícia.** Curitiba: Juruá, 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de (org); et. al. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais** – comentada e anotada. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ata da Décima Sétima Sessão Ordinária de 2014.** Publicada no DOU, Seção 1, de 18/09/2014. Disponível em:  
[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Sessoes/2014/Ata\\_17\\_Sess%C3%A3o\\_Ordin%C3%A1ria\\_2014.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Sessoes/2014/Ata_17_Sess%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_2014.pdf).

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?. In: **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em:  
 <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11750](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750)>.

ESCOLA NACIONAL DA MAGISTRATURA. **Conclusões da Comissão Nacional de Interpretação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Disponível em:

[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/1281/Comiss%C3%A3o\\_Nacional\\_Interpret%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/1281/Comiss%C3%A3o_Nacional_Interpret%C3%A7%C3%A3o.pdf)

FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS. **Ciclo completo de polícia.** Disponível em: <http://www.ciclocompleto.com.br/> .

FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS. **Jurisprudência sobre termo circunstanciado** – embrião do ciclo completo de polícia. Disponível em: <http://www.ciclocompleto.com.br/pagina/1305/jurisprudecircncia-sobre-termo-circunstanciado---embriatildeo-do-ciclo-completo-de-poliacutecia>.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – 1789.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> .

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini ; *et al.* **Juizados especiais criminais:** comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos juizados especiais criminais anotada.** São Paulo: Saraiva, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal.** 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41º ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Juizados Especiais Criminais:** comentários, jurisprudência, legislação. São Paulo: Atlas, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo:** parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOSSIN, Heráclito Antônio. **Comentários ao Código de Processo Penal:** à luz da doutrina e da jurisprudência. Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal.** São Paulo: Atlas, 2013.

PARANÁ (Estado). Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Resolução nº 309, de 15 de dezembro de 2005.** Diário Oficial do Estado nº 7.136, de 3 de janeiro de

2006, p. 3. Disponível em: <https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do;jsessionid=14D31856965AF1711CEBF7E95D187DCE?action=pgLocalizar&enviado=true&numero=7136&dataInicialEntrada=&dataFinalEntrada=&search=&diarioCodigo=3&submit=Localizar&localizador=> . Acesso em: novembro de 2016.

PARANÁ (Estado). Polícia Militar. **Diretriz nº 005, de 25 de Abril de 2002 – 3ª Seção do Estado Maior.**

PARANÁ (Estado). Polícia Militar. **Nota de Instrução nº 003/2016 – 3ª Seção do Estado Maior.**

PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. **A evolução do processo penal e o inquérito policial.** Disponível em: <http://www.sergio.pitombo.nom.br/estudos.php> .

PRADO, Geraldo. **Elementos para uma Análise Crítica da Transação Penal.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2003.

SANTA CATARINA (Estado). **Decreto Estadual nº 660, de 26 de setembro de 2007.** Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge> .

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista Diálogo Jurídico**, nº 17, Salvador, 2008. p. 3. Disponível em: [http://www.direitopublico.com.br/revistas/12172906/seguranca\\_publica\\_souza\\_neto.pdf](http://www.direitopublico.com.br/revistas/12172906/seguranca_publica_souza_neto.pdf).

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 1975.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VALLA, Wilson Odirley. **Polícia – funções, atividades e características.** Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=665>.