

A CONSTITUCIONALIDADE DA LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR

THE CONSTITUTIONALITY OF TCO'S WRITING BY THE STATE MILITARY POLICE

SANTOS, Nádia Cristina Alves dos¹

PANATIERI, Cristiani Bianco²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo reunir por meio de pesquisa uma série de concepções sobre a atuação de polícia militar na lavratura do termo circunstanciado de ocorrência. A problemática decorre da relativa natureza investigativa da peça e da possibilidade de usurpação da prerrogativa constitucional de polícia judiciária da autoridade policial civil pela lavratura do agente policial administrativo. Para constituir-se numa análise fundamentada cujos julgamentos qualitativos não sejam produzidos com origem em meros juízos de valor, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa é necessária a abordagem das visões doutrinárias acerca do assunto tratado, sem a escolha de uma corrente específica. Para obter informações sobre a dificuldade que os Policiais encontram na lavratura do TCO, utilizou-se de Entrevista que inquiriu 57 agentes sobre os obstáculos encontrados na atividade. Os resultados demonstram que uma parcela considerável dos entrevistados (52%) possuem alguma dificuldade, mas a distinção delas demonstra que apenas 30% correspondem a dificuldades de origem jurídica.

Palavras-chave: Termo Circunstanciado de Ocorrência. Constitucionalidade. Juizados Especiais.

ABSTRACT

The objective of this article is to gather through research a series of conceptions about the performance of military police in the drafting of the circumstantial occurrence term. The problem arises from the relative investigative nature of the piece and the possibility of usurpation of the constitutional prerogative of judicial police of the civil police authority by the drafting of the administrative police agent. In order to constitute a reasoned analysis whose qualitative judgments are not produced from mere judgments of value, throughout the development of this research it is necessary to approach doctrinal visions about the subject matter without choosing a specific current. In order to obtain information on the difficulty that the Police officers encountered in the recording of the TCO, an Interview was used which inquired 57 agents about the obstacles found in the activity. The results show that a considerable part of the interviewees (52%) have some difficulty, but their distinction shows that only 30% correspond to difficulties of legal origin.

Key-Words: TCO. Constitutionalism. Specialized Jurisdiction.

1 Aluna do Curso de Formação de Praças do Comando da Academia da Polícia Militar- CAPM, Ncas1980@gmail.com; Goiânia-Go, Maio de 2019.

2 Professor Orientador: Cristiane Bianco Panatieri, Professora do Programa de Pós-Graduação e Extensão do Comando da Academia de Polícia Militar de Goiás CAPM, panatieri@hotmail.com, Goiânia-Go, Maio 2019.

1 INTRODUÇÃO

A figura do Termo Circunstanciado de Ocorrência surge pela primeira vez no ordenamento jurídico pela previsão legal dada no texto da Lei dos Juizados Especiais, L. 9099/95, criada com a finalidade de estabelecer ramificações para os órgãos da justiça criminal e mesmo para o próprio Processo Penal de maneira mais abrangente, uma vez que criou, como é o caso do TCO em si, novas ferramentas procedimentais que diferenciam a composição da jurisdição penal.

Trata-se, justamente, de um caso de especialização da jurisdição, pois o objetivo teleológico da referida normativa foi a garantia da celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. O conteúdo da Lei, no entanto, consolidou práticas que já existiam no cotidiano do judiciário brasileiro, como é o exemplo da transação penal, instituto que não reunia todas as características do Processo Sumário, mas que cuja aplicação denotava a vertente que orientava os magistrados que recebiam denúncias de crimes de menor potencial lesivo: a da economia processual e da agilidade da justiça.

Não obstante a notória legalidade e consolidação teórica dos institutos que direcionam a atuação dos juizados especiais criminais, uma questão que incita divergência entre os teóricos do Direito Processual Penal é a da atribuição de competência para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, surgida na medida em que a interpretação do que seja a autoridade policial, figura selecionada pela lei 9099/95 como responsável por conduzir as diligências do procedimento, tem sido flexibilizada pelas normas Estaduais e entendimentos jurisprudenciais, movimento que permitiu a distribuição da função para Policiais Militares, agentes públicos investidos de Poder de Polícia pela Administração Pública, mas que não pertencem à categoria de Autoridade Policial, condição que é relacionada ao Delegado de Polícia.

Tendo como escopo a existência de tal divergência teórica, este artigo pretende realizar um levantamento das posições doutrinárias, das normas e do comportamento dos tribunais quanto ao tema, com o objetivo de melhorar a compreensão do contexto jurídico em que está inserida a prática realizada pelos agentes públicos da PMGO. Para tanto, discute-se o tema contrapondo os diferentes argumentos dos juristas, juízes e legisladores, para que se estabeleça um esboço da atual conjuntura jurídica e do papel dos policiais militares quanto ao TCO.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A importância da promulgação da Lei 9099/95 se fundamenta nessa necessidade de tornar eficiente a resposta do Estado, ou seja, dirimir sua morosidade ao prestar assistência para a sociedade e as pessoas que tiveram seus bens jurídicos diretamente lesados. É com base no princípio da celeridade, principalmente, que o inquérito policial da fase pré processual foi substituído pelo Termo Circunstanciado de Ocorrência no contexto das finalidades a que se comprometeu a Lei 9099/95. Também imperam na lógica do procedimento referido os princípios da informalidade, oralidade, simplicidade e economia processual. A instrumentalização dessas prerrogativas jurídicas podem ser percebidas composição resumida dos autos do Termo e de sua elaboração imediata. Além disso, o Auto de Prisão em Flagrante - APF também foi esvaziado nos casos em que o TCO pode ser lavrado.

Conforme ensina Brito et al. (2015) A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe para o ordenamento penal brasileiro uma tendência de progressiva despenalização e destipificação de determinadas condutas de menor potencial lesivo, levando em conta que a destinação de recursos e da própria atenção limitada dos órgãos jurisdicionais para para estas seria em detrimento da apuração e combate de práticas mais graves. Trata-se de uma aproximação com as teorias de direito penal mínimo que, é importante ressaltar, visam transmitir o foco da segurança pública para a efetiva prevenção de condutas socialmente reprováveis, diminuindo o escopo da pretensão punitiva do Estado.

A existência de crimes hediondos e infrações de menor potencial ofensivo, conforme preconiza o texto constitucional, permite a racionalização de uma certa hierarquia dos tipos penais, pautada na gravidade da ação-resultado. Essa classificação consequente é análoga às divisões naturais que se realizam no Direito Civil quanto ao valor de causa, o que culminou na inspiração do legislador brasileiro quanto à experiência que vinha sendo obtida com a especialização do Direito processual Civil para atender às causas com menor valor atribuído. Esta se consolidava na forma dos juizados especiais cíveis. (BRITO et al., 2015)

2.1 PERSPECTIVAS DOUTRINÁRIAS

Conforme anteriormente exposto, há discussão doutrinária ainda vigente a respeito da legitimidade legal para a lavratura do TCO por parte de agentes da Polícia Militar dos Estados. A questão perpassa desde a pura definição semântica da expressão “autoridade policial” até a constitucionalidade da aplicação. O Processo, nos juizados

especiais criminais, como nos lembra Tourinho (2008), deve guardar como orientadores os princípios da oralidade, simplicidade, economia processual e celeridade.

É importante ressaltar que os princípios que a lei especial e a doutrina subsidiariamente relacionam com qualquer ramo específico do direito ou da prática jurídica não podem confrontar ou, de qualquer modo, anular previsões constitucionais. Quanto à interpretação sistemática conforme a Constituição, o Ministro Barroso (2012) nos ensina que a hermenêutica constitucional é a técnica interpretativa do ordenamento jurídico pela qual os princípios explícitos e implícitos no texto da carta magna devem balizar a leitura de todas as normas infraconstitucionais. Isso significa que, mesmo tendo sido aprovado pelo congresso nacional, o texto de uma lei ainda está passível de ser mudado, reinterpretado ou mesmo esvaziado se viola prerrogativa constitucional.

2.1.2 Dirigismo Constitucional

A necessidade de demonstrar a mudança na hermenêutica jurídica brasileira decorre do caráter dirigente da Constituição de 1988. Apesar de parecer distante da prática rotineira dos juizados especiais e da atuação ostensiva da Polícia Militar, a Lei maior criou e regulamentou a própria existência da corporação em seu Artigo 144-A, parágrafo 7º ao estabelecer que é um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, sendo o seu papel exercer a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Ou seja, é possível abstrair do texto que a PM tem uma função ostensiva, que visa combater o crime em sua gênese, em sua formação. Isso implica na delimitação das capacidades investigativas dessa Polícia administrativa. Para tal atividade, a CF designa as policiais judiciárias, vinculadas ao poder judiciária, partindo da concepção que a diligência investigativa está relacionada ao interesse da justiça brasileira em prestar a jurisdição ao povo.

A Polícia Militar, portanto, está vinculada ao poder executivo, o que significa que sua prerrogativa fundamental não é a devida prestação jurisdicional, mas a defesa a priori dos cidadãos na manutenção de sua incolumidade e na proteção dos seus bens jurídicos. O Termo Circunstanciado de Ocorrência, como objeto da investigação criminal, estaria, portanto, relacionado primordialmente às diligências informativas do processo e penal e, desta feita, da prestação jurisdicional.

Não é só da interpretação Constitucional que decorre dúvida sobre a lavratura do TCO pela PM. O texto da Lei 9099/95, em seu Artigo 69, estabelece que “a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.” A autoridade policial referida não é

especificada, se administrativa ou judiciária. Não é possível realizar uma pesquisa no Código de Processo penal para buscar essa expressão já que, mesmo que seja utilizada na Lei, esta data de 1941, muito anterior ao sentido semântico dado pela Constituição de 1988. É um caso em que a norma infraconstitucional que regula o processo precisa ser interpretada e aplicada conforme a hermenêutica constitucional, mas não foi escrita orientada pelos mesmos princípios.

Alguns doutrinadores consideram que a autoridade policial se refere ao delegado de polícia especificamente, de modo que a palavra “autoridade” comanda a ideia de hierarquia entre agentes policiais. No entanto, a liderança entre policiais militares também é estabelecida. Em contrapartida, a autoridade militar só possui hierarquia sobre seus iguais, mas não sobre os cidadãos na esfera civil.

Quanta à possibilidade de a Polícia Militar ser subordinada à Civil pela interpretação Constitucional, posição defendida por Medeiros (2005) e Muller (2012), é preciso lembrar que todos os cidadãos são iguais perante a Lei, nos termos do basilar Artigo 5º da Constituição. Isso significa que a subordinação dos agentes policiais militares à prerrogativa investigativa da Polícia Judiciária é, em primeiro lugar, uma subordinação ao Ordenamento Jurídico brasileiro. Não há que se falar, portanto, de hierarquia entre polícias.

Conforme Mirabete (2006):

Segundo o art. 1º da Lei 9.099/95, os Juizados Especiais são órgãos da Justiça Ordinária. A expressão, na verdade, substitui o que se tem denominado “Justiça Comum”, que se distingue da Justiça Especial, esta incluindo a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral. Como a competência penal da Justiça Eleitoral (art. 121, da CF) ou da Justiça Militar (art. 124, da CF). Assim, estão no âmbito da expressão Justiça Ordinária a Justiça Comum estadual e a Justiça Federal

Uma reflexão importante na discussão sobre a função policial é a do poder de polícia. O poder de polícia pode ser compreendido como a faculdade de que dispõe a Administração Pública para subordinar e delimitar o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, para o benefício da coletividade ou do próprio ente estatal (MEIRELLES).

Há, portanto, uma intenção inerente da Administração pública de restringir direitos individuais com a finalidade de proteger o interesse público.

Conforme dispõe o Art. 78 do Código Tributário Nacional:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do

mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966)

Apesar de se tratar de uma conceituação pré-constitucional, a boa redação do Artigo 78 pode ser cominada com a leitura do Artigo 145, II da CF/88 para a compreensão dos fundamentos dessa faculdade para todo o ordenamento jurídico. Tal visão corresponde a Di Pietro (2004). Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) ainda especifica que podemos verificar a manifestação do poder de polícia em um sentido lato e em um sentido strictu. A consolidação do primeiro está relacionada a todos os atos oficiais dos poderes da União, ou seja, todo ato que vincula os cidadãos e representa a supremacia do Estado perante os interesses individuais. Por outro lado, num sentido específico, o poder de polícia se refere à própria atuação administrativa do Estado para dirimir interesse à ação individual que se contraponha à segurança coletiva, aos interesses públicos e à incolumidade social.

Apesar de a Polícia judiciária também possuir poder de polícia, fica claro que a atuação da Polícia Administrativa envolve primordialmente a aplicação do poder de polícia strictu sensu. A delimitação da liberdade individual, a vigilância ostensiva, a natureza das abordagens – a atividade se consubstancia na contraposição do interesse público pelo privado.

Vale dizer, fundamentando-se na compreensão de Diógenes Gasparini, que a polícia administrativa é, em seu cerne, preventiva. Isso decorre da sua função de manutenção da ordem pública, seja pela repressão de ato que diretamente se oponha à ordem, quanto ao trabalho de vigiar a conduta de indivíduos cujas ações indiquem traços de violação de segurança pública. Fica evidente que a preocupação da doutrina é com a possibilidade de que a lavratura do TCO pela PM represente uma usurpação da prerrogativa constitucional da polícia judiciária.

Conforme apontado anteriormente, Lima (2015) fundamenta que essa usurpação inexistente, uma vez que a peça do TCO é simples e sua lavratura pela PM representa uma diminuição importante da carga de trabalho das autoridades judiciárias. Para o doutrinador, não importa perda de prerrogativa, mas uma hipótese de colaboração entre diferentes órgãos com funções semelhantes. Ninguém defende, por exemplo, a substituição do inquérito policial pela Polícia Civil para a Polícia Militar, o que configuraria uma violação muito clara da distribuição de competências legais. O que ocorre é a interpretação conforme um dos princípios mais importantes que regem a própria existência dos Juizados Especiais no ordenamento brasileiro, seja ele, o princípio da simplicidade.

Conforme descreve Mirabete (2006), o princípio da simplicidade visa diminuir o número de folhas apensadas ao processo. Ou seja, trata-se de um esforço do legislador brasileiro para diminuir a morosidade e burocracia da máquina pública ao lidar com casos que não exigem uma atuação minuciosa da jurisdição.

Os crimes da competência da Lei dos Juizados Especiais Criminais podem ser de fácil resolução e não exigem uma movimentação punitiva tão dispendiosa para o Estado. Portanto, seria tanto mais simples investigá-los e mais útil e eficaz tratá-los com simplicidade. Diz a própria Lei:

Art. 77. Na ação penal de iniciativa pública, quando não houver aplicação de pena, pela ausência do autor do fato, ou pela não ocorrência da hipótese prevista no art. 76 desta Lei, o Ministério Público oferecerá ao Juiz, de imediato, denúncia oral, se não houver necessidade de diligências imprescindíveis. § 1º Para o oferecimento da denúncia, que será elaborada com base no termo de ocorrência referido no art. 69 desta Lei, com dispensa do inquérito policial, prescindir-se-á do exame do corpo de delito quando a materialidade do crime estiver aferida por boletim médico ou prova equivalente.

Nessa senda, a possibilidade o Policial Militar lavrar o TCO seria uma resolução simples para uma demanda de trabalho simples. Há, como demonstrado, a questão de se o Policial Militar possui o conhecimento legal necessário para saber atribuir à conduta tipificada seu quantum possível de pena e assim determinar se pode ser utilizado TCO ou o próprio Boletim de Ocorrência. No entanto, a prática é que o TCO costuma ser editado na presença de agentes que podem orientar o policial na sua escrita.

Na Constituição do Estado de Goiás (1989), lê-se:

Art. 124 - A Polícia Militar é instituição permanente, organizada com base na disciplina e na hierarquia, competindo-lhe, entre outras, as seguintes atividades: I - o policiamento ostensivo de segurança; II - a preservação da ordem pública; III - a polícia judiciária militar, nos termos da lei federal; IV - a orientação e instrução da Guarda Municipal, quando solicitadas pelo Poder Executivo municipal; V - a garantia do exercício do poder de polícia, dos poderes e órgãos públicos estaduais, especialmente os das áreas fazendária, sanitária, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural. Parágrafo único - A estrutura da Polícia Militar conterà obrigatoriamente uma unidade de polícia florestal, incumbida de proteger as nascentes dos mananciais e os parques ecológicos, uma unidade de polícia rodoviária e uma de trânsito. (GOIÁS, 1989)

É inegável, pelo texto, que Polícia Militar no Estado de Goiás exerce suas prerrogativas Constitucionais complementadas pela norma estadual.

O STJ possui o entendimento consubstanciado na ADIN nº. 2.618-6-PR e na ADI 3954 – SC , que pode ser resumido pelo enunciado relacionado ao Habeas Corpus 7.199

[...] nos casos de prática de infração penal de menor potencial ofensivo, a providência prevista no Artigo 69 de Lei 9.099/95, é da competência da autoridade policial, não consubstanciando, todavia, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da Polícia Militar, em face da deficiência dos quadros da Polícia Civil. Habeas corpus denegado (BRASIL, 1998).

Na experiência do Estado de Santa Catarina, o TJSC, em 1999 editou o Provimento nº 4:

[...] A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários (art. 69, da Lei 9.099/95); CONSIDERANDO a necessidade da Justiça de Primeiro Grau conhecer e julgar todas as infrações penais de menor potencial ofensivo, cuja impunidade constitui germe de fatos mais graves; CONSIDERANDO que a imprecisão acerca do conceito de autoridade policial pode prejudicar a investigação de um fato punível, embaraçando o funcionamento de parte da Justiça Criminal (CDOJESC, art. 383, IX); CONSIDERANDO que todo policial, inclusive de rua, é autoridade policial (2ª Conclusão da Reunião de Presidentes de Tribunais de Justiça, Vitória/ES, 20/10/95); CONSIDERANDO que autoridade policial compreende todas as autoridades reconhecidas por lei (9ª Conclusão da Comissão Nacional de Interpretação da Lei nº 9.099/95, da Escola Nacional da Magistratura, Brasília, 10/95); CONSIDERANDO que "A expressão autoridade policial", prevista no art. 69 da Lei nº 9.099/95 abrange qualquer autoridade pública que tome conhecimento da infração penal no exercício do poder de polícia" (1ª Conclusão da Confederação Nacional do Ministério Público, Júlio Fabbrini Mirabete, "Juizados Especiais Criminais, 2ª ed., Editora Saraiva, pág. 60); CONSIDERANDO que, embora peça híbrida entre o boletim de ocorrência e o relatório do Inquérito Policial (Joel Dias Figueira Júnior e Maurício Antônio Ribeiro Lopes, "Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais", ed. RT., 2a ed., pág.472), nada impede que a autoridade policial responsável pela lavratura do termo circunstanciado "seja militar" (Damásio E. de Jesus, "Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada", 2ª ed., Editora Saraiva, pág. 53); RESOLVE: Art. 1º - Esclarecer que autoridade, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/95, é o agente do Poder Público com possibilidade de interferir na vida da pessoa natural, enquanto o qualificativo policial é utilizado para designar o servidor encarregado do policiamento preventivo ou repressivo. [...] (BRASIL, 1999)

A Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina também editou em 2002 o parecer nº 229 ratificando a o entendimento do Estado sobre a figura da autoridade policial. O TJRS, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70014426563, definiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PORTARIA DA SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA. ART. 69 DA

LEI Nº 9.099-95. atribuição de competência à polícia militar com alegada ofensa aos arts. 129 e 133 da constituição estadual. ATO REGULAMENTAR. HIPÓTESE SUJEITA À JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO POR 52 QUALQUER AUTORIDADE INVESTIDA EM FUNÇÃO POLICIAL. COMPETÊNCIA DO SECRETÁRIO DE ESTADO PARA O ATO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Legitimidade ad causam da ASDEP-RS afirmada, porquanto preenchido o requisito da relação de pertinência entre o interesse específico da classe – Delegados de Polícia –, para cuja defesa a entidade proponente foi constituída, e o ato normativo que é arguido como inconstitucional. A Portaria SJS nº 172, de 16-11-2000, que atribui competência à polícia militar para lavratura de termos circunstanciados, tem fim interpretativo da legislação infraconstitucional (art. 69 da Lei nº 9.099-95). Ato regulamentar que mesmo indo além do conteúdo ou dos limites da lei, estaria a praticar mera ilegalidade, não inconstitucionalidade. Hipótese não sujeita ao controle concentrado da constitucionalidade. Precedentes do STF. MÉRITO. Não verifica afronta à repartição constitucional das competências entre as polícias civil e militar. Expressão autoridade policial referida no art. 69 da Lei nº 9.099/95 compreende quem se encontra investido em função policial, ou seja, a qualquer autoridade. Ato que insere nas atribuições específicas do titular da Secretaria da Justiça e da Segurança, a quem é assegurada a competência sobre serviço policial militar e serviço policial civil (art. 8º, I, da Lei Estadual nº 10.356-95). Prévio acordo entre o Ministério Público e a Polícia Estadual é decorrência do limitado alcance regulamentar do ato, de modo a programar paulatinamente sua observância nas comarcas que estiverem preparadas para o cumprimento das ações concretas do órgão da Administração responsável pelos serviços policiais. Hipótese de improcedência do pedido. À UNANIMIDADE, REJEITARAM A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DA PROPONENTE. POR MAIORIA, VENCIDA A RELATORA, CONHECERAM DA AÇÃO DIRETA E, NO MÉRITO, JULGARAM IMPROCEDENTE O PEDIDO. (BRASIL, 2000)

Ainda, em julgamento recente do TJAL, verifica-se a consolidação do entendimento:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. PEDIDO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE NA CONFEÇÃO DE TCO. EVENTUAIS VÍCIOS NO EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO NÃO MACULAM A FASE JUDICIAL. TESE DE INOCORRÊNCIA DA PRÁTICA DE ILÍCITO PENAL. NÃO ACOLHIMENTO. VERSÃO NÃO DEMONSTRADA DE FORMA INCONTESTÁVEL. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DA MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA NA VIA ELEITA. ARGUMENTAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DE LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR. NÃO ACOLHIMENTO. MERA VEICULAÇÃO DE FATOS. ATRIBUIÇÃO DECORRENTE DO PODER DE POLÍCIA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DAS POLÍCIAS JUDICIÁRIAS. ENTENDIMENTO DO STJ. ENUNCIADO DO FONAJE. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. PARECER DA PGJ NESSE SENTIDO. ORDEM DENEGADA. DECISÃO UNÂNIME.

(TJ-AL - HC: 08020374820148020000 AL 0802037-48.2014.8.02.0000, Relator: Des. Otávio Leão Praxedes, Data de Julgamento: 01/10/2014, Câmara Criminal, Data de Publicação: 02/10/2014) (BRASIL, 2014)

Por fim, também há o entendimento recente que solidificou a compreensão do Tribunal:

Decisão: Trata-se recurso extraordinário interposto em face de acórdão da Turma Recursal do Estado de Sergipe da Comarca de Aracaju, ementado nos seguintes termos: “APELAÇÃO CRIMINAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. TERMO DE OCORRÊNCIA CIRCUNSTANCIADO. ART. 69 DA LEI 9.099/95. LAVRATURA PELA POLÍCIA MILITAR. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ATO REALIZADO CONFORME PROVIMENTO 06/2015 DA CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA. COMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA INFORMALIDADE E CELERIDADE QUE REGEM O MICROSSISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS. INTELIGÊNCIA DO ART. 2º DA LEI 9.099/95. BAIXA COMPLEXIDADE DA PEÇA. ATO DE INVESTIGAÇÃO NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL. DECISÃO REFORMADA. RECURSO DA ACUSAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO”. (eDOC 1, p. 95-96) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, aponta-se violação ao art. 144, §§ 4º e 5º, do texto constitucional. Nas razões recursais, alega-se que a interpretação dada pela Turma Recursal ao art. 69 da Lei 9.099/1995, no sentido de reconhecer válido Termo de Ocorrência Circunstanciado lavrado pela Polícia Militar, viola o art. 144 da CF, uma vez que seria competência exclusiva das polícias federal e civil, “o dever de promover atos investigatórios, inerentes a atividade de polícia judiciária”. (eDOC 1, p. 115) [...] Isso porque, entendo que o termo ‘Autoridade Policial’ mencionado pelo art. 69 da Lei 9.099/95 não se restringe à polícia judiciária, mas aos órgãos em geral de Segurança Pública, já que o Termo de Ocorrência Circunstanciado não possui caráter investigatório”. (eDOC 1, p. 97) Assim, verifica-se que a matéria debatida pelo Tribunal de origem restringe-se ao âmbito da legislação local, de modo que a ofensa à Constituição, se existente, seria reflexa ou indireta, o que inviabiliza o processamento do presente recurso. Nesses termos, incide no caso a Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal. Esta Corte, por algumas vezes, já se debruçou sobre a questão posta, cito como exemplo o RE 979.730/SC, de minha relatoria, DJe 5.8.2016, no qual, assim como nos presentes autos, questionava-se a legalidade e até a constitucionalidade da interpretação dada ao art. 69 da Lei 9.999/1995, em face do mesmo art. 144 da CF. Da mesma forma, na presente ação, tem-se questionado o Provimento 6/15 da Corregedoria-Geral do TJSE e a Consolidação Normativa Judicial da Corregedoria Geral de Justiça do TJSE, que procuraram disciplinar o recebimento de Termo Circunstanciado de Ocorrência lavrado pela Polícia Civil ou Militar, no âmbito das unidades jurisdicionais com competência para infrações de menor potencial ofensivo. Em caso idêntico por mim já julgado, RE 1.051.393/SE, DJe 1º.8.2017, transitado em julgado em 13.9.2017, destaco do parecer ofertado pela PGR o seguinte trecho: “28. A interpretação restritiva que o recorrente quer conferir ao termo ‘autoridade policial’, que consta do art. 69 da Lei nº 9.099/95, não se compatibiliza com o art. 144 da Constituição Federal, que não faz essa distinção. Pela norma constitucional, todos os agentes que integram os órgãos de segurança pública – polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia militares e corpos de bombeiros militares –, cada um na sua área específica de atuação, são autoridades policiais”. Assim, o entendimento adotado pela Turma Recursal do Estado de Sergipe da Comarca de Aracaju não diverge do entendimento desta Corte. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF). Publique-se. Brasília, 22 de setembro de 2017. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente. (BRASIL, 2017)

Esses casos, como mencionado, são aqueles em que a infração oferece um menor grau de potencial ofensivo contra a sociedade e os bens jurídicos tutelados pelo Estado. Em termos legais, esses casos abrangem as condutas a cujas tipificações sejam atribuídas penas máximas de dois anos. Nesse ponto, torna-se importante ressaltar que a autoridade policial, ainda que fora da discussão quanto à competência para a lavratura do TCO, não pode realizar valorações subjetivas quanto à pena possivelmente cominada aos crimes em que causas de aumento e diminuição ou privilégios alterem significativamente a dosimetria de pena no momento processual específico em que o juiz deve realizar o cálculo. Essa situação gera um certo obscurantismo no momento em que autoridade policial precisa lavrar o Termo. Para evitar esse tipo de dificuldade, é importante a presença do juiz.

Para Lima (2017), o Termo Circunstanciado de Ocorrência está presente no âmbito do Juizado Especial Criminal, e desobriga a instauração de inquérito Policial, pois estabelece que a autoridade policial, ao ter comunicada para si o acontecimento de infração de menor potencial lesivo, deve lavrar o Termo no mesmo momento e encaminhá-lo ao Juizado, já providenciando a requisição de exames periciais que forem eventualmente necessários e constando do autor do fato e da vítima lesada.

Nesse sentido, com fundamento na celeridade, na eficiência e na economia processual, o TCO deve conter uma descrição sumária dos eventos circunstanciais à infração, um rol de testemunhas, elementos básicos que auxiliem na formação da opinião delicti e menção clara da infração cometida. Ainda que muito simples, dada a menor complexidade dos casos em que pode ser lavrado, o TCO pode substituir o Inquérito Policial, uma vez que contém todas as informações necessárias para o ajuizamento de ação penal, ou seja, é dirimida a necessidade de o Delegado de Polícia carrear diligências para a colheita de elementos informativos ou provas imediatas.

Nessa mesma senda, Távora; Alencar (2015), argumentam que o inquérito policial é dispensável quando da lavratura do TCO, porquanto este reúne os elementos informativos que esclarecem os acontecimentos fáticos da infração penal e, como é pretendida celeridade e economia processual, não faria sentido posterior indiciamento para apuração dos fatos, situação que aumentaria o número de atos pré-processuais. Além disso, o inquérito policial acarreta registro nos assentamentos pessoais do indivíduo, enquanto as possibilidades que resultam do menor potencial ofensivo da conduta (transação penal, multa, penas restritivas de direitos, etc) não incorrem em registros de maus antecedentes.

Uma complicação que surge quando a autoridade precisa racionalizar a pena cominada à conduta típica, é a possibilidade de concurso material e formal de crimes. Nesse caso, a divergência doutrinária cria um entendimento que acompanha analogicamente a regra da dosimetria de pena, estabelecendo a soma das penas para concurso material e a

consideração das penas individuais para concurso formal; a outra que recomenda a consideração de cada crime individualmente

O Direito Processual Penal sempre manteve sua sistematicidade ao regulamentar os atos a serem praticados pelas autoridades públicas, e sem qualquer questionamento, definiu como Autoridade Policial o Delegado de Polícia, e autoridade judiciária o juiz de direito. Todos aqueles que, de qualquer forma, auxiliassem as funções dessas autoridades seriam considerados agentes da autoridade. Esse tratamento é facilmente identificado em artigos do Código, e à guisa de exemplo, citem-se os arts. 18 do CPP (“Depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a Autoridade Policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia”) e 245, § 6º (“Descoberta a pessoa ou coisa que se procura, será imediatamente apreendida e posta sob custódia da autoridade ou de seus agentes”). (BRITO et al., 2015, p. 369)

Para BRITO et al. (2015), a promulgação da Lei 9099/95 criou uma discussão desnecessária em torno da figura da autoridade Policial. A premissa de que o poder de polícia dos agentes administrativos fundamenta a elevação de agentes a autoridades policiais, segundo o autor, é falsa. Na concepção desses teóricos, como a o Processo Penal distingue a Autoridade policial especificamente, a tendência de alguns Estados da Federação ao delegar a lavratura do Termo aos Policiais Militares viola o Art. 37 da Constituição, pois configura raciocínio *Contra Legem*.

Esse posicionamento é compartilhado por Avena (2017), que reconhece a existência de jurisprudência do STF em contrária à sua interpretação, mas que ‘particularmente discorda da possibilidade do Policial Militar exercer função atribuída notoriamente à autoridade policial. O autor, no entanto, cita a simplicidade e informalidade do processo como razões que poderiam orientar opinião contrária.

O fundamento principal desse posicionamento é a existência de um significado legal para o agente público que exerce a incumbência de autoridade policial, uma vez que pode ser abstraído da constante referência do Código de Processo Penal ao Delegado de Polícia como tal. Nesse sentido, como o princípio da legalidade veda a atuação da administração que não se baseia em norma específica, a criação dessa margem na edição dos Atos estaduais fere um o que é expressamente direcionado pela CF/88.

Lima (2015), por outro lado, se opõe a essas concepções e argumenta que a celeridade e a economia processual só tem efeito se puderem representar uma diminuição da carga de trabalho atribuída não só aos juízes, mas também às autoridades policiais. Nesse sentido, o autor não se olvida de relevar que a figura mencionada, legalmente, representa o Delegado de Polícia. Não obstante, dada a simplicidade que rege o

procedimento, não considera além da capacidade pessoal dos Policiais Militares a lavratura de um Termo pouco complexo que não exige especialização judiciária, mas apenas o registro dos fatos. Acompanham Lima (2015) em seu entendimento, Távora e Alencar (2015).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa tem por objeto a experiência pessoal dos agentes de Polícia Militar e sua vivência com a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência. Com base nas observações de Lima (2015) e Távora e Alencar (2015), a simplicidade da peça não compromete a sua confecção por policiais no atendimento da ocorrência, ou seja, não seria necessário conhecimento jurídico aprofundado para tratar do conteúdo infracional constante do termo. A partir disso, pergunta-se: O Policial Militar encontra dificuldades para a lavratura do termo, tendo como base o desconhecimento do Direito aplicado ao caso concreto?

A partir desse apontamento, criou-se questionário (Anexo I) sobre o tema que foi aplicado aos Policiais Militares que se interessaram em colaborar com a pesquisa. O documento circulou nos grupos de redes sociais da PM GO por uma semana (09/05/2019 – 15/05/2019) e coletou 57 respostas completas, constituindo essas o universo de amostra da entrevista. A pesquisa tem por objetivo uma análise quantitativa, com dados levantados pela entrevista, das dificuldades geradas pela atribuições de competência para lavratura do termo circunstanciado de ocorrência na concepção de diferentes profissionais da segurança pública estadual militar, de acordo com as diversas legislações infraconstitucionais federais e estaduais que tenham adotado essa distribuição de tarefas em seu ordenamento.

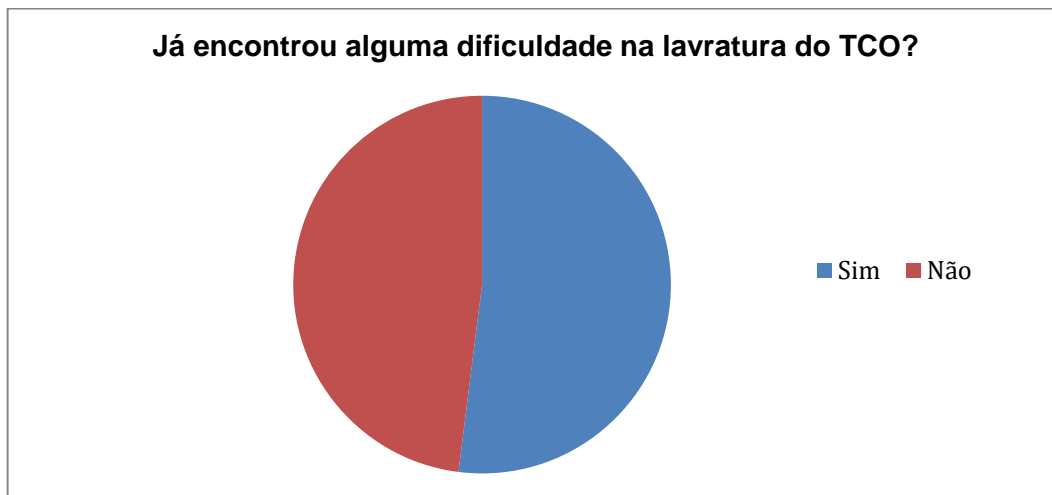
É importante sempre delimitar que a égide das competências oficiais está descrita no texto da Constituição Federal de 1988 e, mais precisamente quanto à lavratura do TCO, na Lei dos juizados especiais, 9099/95. Quando se inicia uma pesquisa qualitativa/quantitativa, para manter a cientificidade – objetividade – da discussão, é necessário também manter vigilância epistemológica que deve estabelecer critérios evidentes de definição do objeto e neutralidade na abordagem de diferentes correntes teóricas (LIMA; MIOTO, 2007).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O que a primeira pergunta buscou aferir, é se existe dificuldade na lavratura do TCO por parte dos agentes de polícia Militar. Ainda sem adentrar nas razões jurídicas, esse questionamento procura encontrar razões genéricas pelas quais o policial poderia ter

problemas com a confecção da peça. Os resultados estão evidenciados no gráfico 1 a seguir.

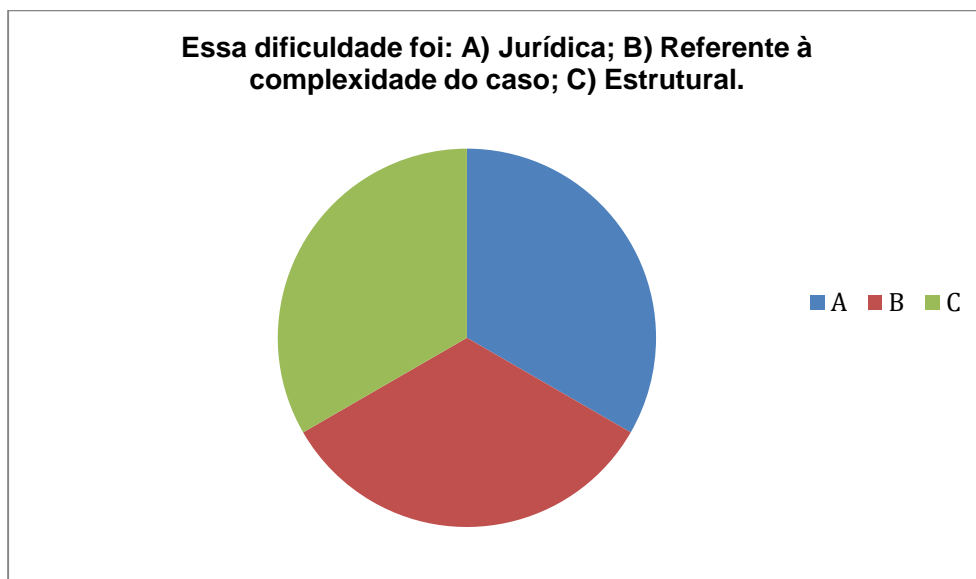
Gráfico 1: Medição da dificuldade genérica na lavratura do TCO



Fonte: Levantamento da Pesquisa.

Nota-se que, dos 57 policiais inquiridos, 52% deles – 30 respondentes - já tiveram alguma dificuldade não especificada no momento de editar o termo. No entanto, apenas verificar essa dificuldade não é suficiente para levantar conclusões definitivas a respeito do tema em tela. Para tanto, a questão número 2 visa distinguir as razões da proporção encontrada no resultado anterior. Foi direcionada somente aos respondentes positivos da primeira questão.

Gráfico 2: Distinção das dificuldades específicas



Fonte: Dados da pesquisa

Esse gráfico demonstra claramente que dentro os indivíduos respondentes da amostra selecionada, não é possível classificar como puramente jurídicas as dificuldades

encontradas na edição do TCO. Ainda assim, 30% dos entrevistados responderam que sua dificuldade tem origem em questões do Direito.

A maior dificuldade, no entanto, decorre da complexidade do caso – 40% -, ou seja, uma questão de silogismo à qual estaria condicionado qualquer profissional, não importa a formação do agente. Sobram 30%, ainda, que consideram a dificuldade em discussão como decorrente da estrutura de contexto da lavratura, especificada no material de entrevista como estrutura física, tempo e prazo, horário da ocorrência, etc. Ou seja, dificuldades eventuais às quais podem estar submetidos todos os profissionais que lidam com os casos. Portanto, é possível afirmar que cerca de 70% dos agentes possuem dificuldades na sua atribuição de confeccionar o Termo Circunstanciado de ocorrência que não estão ligadas ao conteúdo jurídico exigido do agente.

Não se pode negar que a existência de 30% (quase um terço) dos agentes que apontam dificuldades de fundamentação jurídica na lavratura do TCO seja relevante para suscitar uma discussão. Conforme a revisão de literatura, Os doutrinadores e jus-filósofos aplicadores da Lei consideram que a simplicidade da peça e a necessidade de economia processual dos juizados justificam a lavratura de competência da Polícia Militar. Tal perspectiva, ao ser confrontada por uma proporção considerável de agentes que reconhecem dificuldade objetiva em lidar com os conhecimentos de Direito aplicado ao processo penal, poderia ser questionada de modo fundamentado. Para isso, é preciso lembrar que a Academia de Polícia visa atualizar os conhecimentos necessários para a lavratura de novas peças e oferece material gratuito com guias e manuais pedagógicos em seu portal. A iniciativa do Estado em promover o conhecimento jurídico especializado para os agentes que eventualmente se incumbem de tarefas pré-processuais parece buscar cobrir as lacunas deixadas na formação dos policiais e se espera que possa, com o tempo, reduzir essa proporção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em conta as os dados levantados, as correntes doutrinárias abordadas e as fontes Legais elencadas, percebe-se que a principal oposição à lavratura do TCO pela PM decorre da interpretação constitucional das Leis Infraconstitucionais. Salienta-se, no entanto, que a Suprema Corte, que possui o condão de realizar o controle concentrado da constitucionalidade das normas, entende de modo diverso às correntes doutrinárias constitucionalistas. Isso porque o voto do Ministro Gilmar demonstra a interpretação mais favorável aos princípios contidos na lei dos Juizados Especiais. Conforme o próprio voto aduz, a autoridade policial pode ser compreendida nas duas esferas de atuação, tanto civil,

quanto militar. No entanto, o verdadeiro norteador da decisão parece ser o entendimento de que o TCO não configura em sua natureza um processo investigativo.

Além disso, os dados de pesquisa demonstram objetivamente que apenas 30% dos agentes que encontram dificuldade com a edição do TCO, a atribuem à falta de conhecimentos jurídicos. Sobre a natureza investigativa do TCO, é razoável a compreensão de que este não requer as mesmas atividades que um inquérito policial. Por certo, a lavratura, como demonstrado, é simples e suficiente, não havendo necessidade para o agente que estabelece qualquer tipo de diligência complexa para a colheita de elementos informativos sobre a infração penal. Não se trata de uma diminuição da confiança da capacidade técnica dos policiais militares, mas é importante ressaltar que a redução a termo em qualquer esfera jurisdicional requer algum conhecimento jurídico e a competência legal para tanto.

Contrapondo as visões constitucionalistas e a prática, o que se nota é que a utilidade da lavratura flexível do TCO foi adotada por diversos Estados brasileiros desde a concepção da Lei dos Juizados Especiais. É matéria pacificada nos tribunais superiores e cortes estaduais que não há nulidade no processo que tenha sido iniciado com a lavratura do TCO pelo Policial Militar. Não parece eficaz questionar a nulidade a essa altura, mesmo que a aplicação jurisprudencial pareça confrontar a Constituição. Trata-se de situação em que não há prejuízo para qualquer parte, ou seja, não fere o devido processo legal e o direito à ampla defesa e ao contraditório que a Polícia Militar absorva a função.

REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto. Processo Penal esquematizado. São Paulo: Método. 2017.

BRASIL. Lei Nº 9.099, de 26 de Setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: 22 Mar. 2018

BRITO, Alexis Couto de; FABRETTI, Humberto Barrionuevo; LIMA, Marco Antônio Ferreira. Processo Penal Brasileiro. São Paulo: Editora Atlas. 2015.

MEDEIROS, Wanderby Braga de. Toda ocorrência termina na DP. Infrações de menor potencial ofensivo. Ilustres desconhecidas. 2005.

MELLO, Celso A. Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Juizados Especiais criminais: comentários, jurisprudências, legislação / Julio Fabbrini Mirabete. – 9. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Processo Penal. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 57. NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execução Penal. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de Processo Penal. Rio de Janeiro: Impetus. 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 17. ed. Atlas. 2004.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. – Salvador: Editora Podivm, 2015.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Código de processo penal comentado, v. 1. – 11. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008.

ANEXO I

QUESTIONÁRIO SOBRE A LAVRATURA DO TCO PELOS AGENTES DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

Questão 1) Você já encontrou alguma dificuldade na lavratura do TCO em sua rotina como agente da PM?

Questão 2) Essas dificuldades tinham origem e: a) Ausência de conhecimentos jurídicos sobre o tema; b) A complexidade do caso e do silogismo legal a ser aplicado; c) Problemas estruturais ou contextuais ao atendimento da ocorrência (horário, obtenção de informações, ausência de testemunhas, estrutura do local).

Observações: As questões devem ser respondidas objetivamente pois visam à construção de Artigo científico sobre a temática. Busca-se demonstrar a relação entre a Constitucionalidade da lavratura do TCO pela PM e a alegada capacidade dos agentes baseada na simplicidade da peça.