

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

JOSÉ NICOLAS DUARTE CORREIA

**A (IM)POSSIBILIDADE JURÍDICA DA LAVRATURA DO TERMO
CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA MILITAR DE
ALAGOAS: BREVE ANÁLISE DO DECRETO ESTADUAL Nº 88.653, DE 7 DE
FEVEREIRO DE 2023**

MACEIÓ-AL

2023

JOSÉ NICOLAS DUARTE CORREIA

**A (IM)POSSIBILIDADE JURÍDICA DA LAVRATURA DO TERMO
CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA MILITAR DE
ALAGOAS: BREVE ANÁLISE DO DECRETO ESTADUAL Nº 88.653, DE 7 DE
FEVEREIRO DE 2023**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Jorge Correia de Barros
Lima

MACEIÓ-AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

C824i Correia, José Nicolas Duarte.
A (im)possibilidade jurídica da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar de Alagoas : breve análise do decreto estadual no 88.653, de 7 de fevereiro de 2023 / José Nicolas Duarte Correia. – 2023.
65 f. : il.

Orientador: Alberto Jorge Correia de Barros Lima.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 60-65.

1. Alagoas. Polícia Militar. 2. Termo circunstanciado. 3. Função constitucional. 4. Autoridade policial. I. Título.

CDU: 356.35(813.5)

AGRADECIMENTOS

Nesta longa caminhada, tenho a plena certeza de que jamais conseguiria chegar aonde estou sem o inestimável apoio de pessoas verdadeiramente especiais, as quais merecem meu sincero e profundo reconhecimento.

Gostaria de expressar, primeiramente, minha eterna gratidão a Deus e à minha Santa Rita, que sempre se fizeram presentes em minha vida e me dão, todos os dias, a necessária proteção para que eu busque meus sonhos. Sei que diariamente sou abençoado por Eles!

Quero dedicar meus agradecimentos especiais aos meus pais, Wilton e Neuma, que são as pessoas mais importantes e valiosas da minha vida. Nada disso teria sido possível sem o amor, a companhia e o incentivo deles. Desde cedo, vi que os dois sempre fizeram o possível e o impossível para me proporcionar um ensino escolar de qualidade. E, hoje, cá estou eu, justamente graças ao sacrífico deles, que são a minha maior inspiração!

Agradeço também ao meu irmão, Gabriel, por ter sido meu melhor amigo de infância. Meu irmão é, na verdade, um pedaço de mim mesmo. É a certeza de que as lembranças da minha casa de Viçosa estão aqui por perto. Obrigado por tudo, meu irmão!

Diz o ditado que “vó é mãe duas vezes”. Com certeza, quem pensou nisso deve ter conhecido a Dona Adelaide. Para os seus netos é só “Delaide” mesmo. Muito obrigado, Vovó Delaide!

Agradeço também ao meu avô Cazuzza (*in memoriam*) e aos meus avós paternos Guilherme e Luzinete, por terem compartilhado suas histórias e sabedoria com o seu neto. Tenho as minhas raízes nessas pessoas humildes, mas acima de tudo honestas. Aprendi com eles que, na vida, alguns princípios são inegociáveis. A dignidade é um deles!

Sou extremamente grato também aos meus tios Samuel e Nininha, que tão bem me acolheram desde o momento em que precisei me mudar para Maceió. Com eles, tenho uma dívida impagável, pois sei que nunca poderei retribuir o que fizeram por mim. Muito obrigado, de coração, por toda paciência e carinho!

Agradeço também aos meus tios Doge, Minininha, Lucy, Jean e Van, por todo suporte e atenção que foram me dados durante todos esses anos. Minha família, de fato, foi extremamente essencial para que eu pudesse chegar até aqui. Obrigado a todos!

Muito obrigado também a todos os profissionais da educação que contribuíram para a minha formação. Deixo aqui meu sincero agradecimento a cada professor da Escola Arco Íris, do Colégio São Tomas de Aquino e do Instituto Federal de Alagoas. Lembrarei, para sempre, dos meus eternos mestres!

Agradeço também à Faculdade de Direito de Alagoas, onde tive a oportunidade de alcançar a minha formação como profissional do Direito. Na pessoa do Prof. Alberto Jorge, que me orientou nesta dissertação, agradeço a todos os queridos mestres, pelos imensos e preciosos ensinamentos. A educação pública e de qualidade sempre prevalecerá!

Por fim, dedico também este trabalho, de coração, a todos os meus queridos amigos, primos, primas e demais familiares, que vibram e torcem por mim todos os dias!

RESUMO

A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pelos policiais militares do estado de Alagoas está em consonância com as atribuições constitucionais conferidas para a PMAL? A par disso, a dissertação procurou discutir brevemente a constitucionalidade do Decreto nº 88.653, de 7 de fevereiro de 2023, de autoria do governador Paulo Dantas. Nesse sentido, a problemática atravessa questões que vão desde a identificação da competência legislativa do ente político para editar normas até mesmo a análise de compatibilidade entre as funções constitucionais da polícia ostensiva e o registro dos delitos de menor potencial ofensivo por seus agentes. A fase de desenvolvimento do trabalho teve início, então, com a exposição dos órgãos de segurança pública que estão vinculados à Administração Pública Estadual, bem como é o momento em que se abordam outros aspectos doutrinários da problemática, tais como a conceituação da peça policial em estudo e a definição da expressão “autoridade policial”. Em seguida, no terceiro capítulo da monografia, fez-se uma rápida apresentação da norma alagoana em evidência, comparando-a também com a legislação dos demais Estados-membros que, assim como Alagoas, autorizam a confecção do TCO diretamente pela Polícia Militar local. A última seção de desenvolvimento da pesquisa é dedicada à exploração de julgados do Supremo Tribunal Federal, que discutem se a prática policial prevista no art. 69 da Lei 9.099/95 é ou não uma atividade exclusiva da polícia judiciária. Dito isso, a presente incursão buscou apontar a (im)possibilidade jurídica da ligação direta do policial de rua com os Juizados Especiais Criminais do estado de Alagoas. Por fim, chegou-se à conclusão que o decreto de Alagoas excede as atribuições constitucionais da PMAL, sobretudo porque, ainda que brevemente, o registro da infração penal de menor potencial ofensivo exige uma análise técnico-jurídica do fato, que somente pode ser feita pelo delegado de polícia.

Palavras-chave: Termo circunstanciado de ocorrência. Polícia Militar. Funções constitucionais. Autoridade policial.

ABSTRACT

Is the drawing up of the Circumstantiated Term of Occurrence (TCO) by the military police of the State of Alagoas in accordance with the constitutional attributions conferred on the PMAL? Alongside this, the dissertation seeks to briefly discuss the constitutionality of Decree No. 88.653 of February 7th, 2023, authored by Governor Paulo Dantas. In this sense, the problem crosses issues that range from the identification of the legislative competence of the political entity to issue norms to the analysis of compatibility between the constitutional functions of the ostensible police and the registration of crimes of less offensive potential by its agents. The development phase of the work begins, then, with the exposure of the organs of public security that are linked to the State Public Administration, as well as the moment in which other doctrinal aspects of the problem are addressed, such as the conceptualization of the police piece under study and the definition of the expression "police authority". Next, in the third chapter of the monograph, a quick presentation of the Alagoas law in evidence is made, comparing it also with the legislation of other Member States that, like Alagoas, authorize the confection of the TCO directly by the local Military Police. The last section of the research development is dedicated to the exploration of judgments of the Federal Supreme Court, which discuss if the police practice foreseen in art. 69 of Law 9.099/95 is or not an exclusive activity of the judicial police. That said, the present incursion seeks to point out the legal (im)possibility of the direct connection of the street policeman with the Special Criminal Courts of the State of Alagoas. Finally, it was concluded that the production of the police document in question exceeds the constitutional attributions of the PMAL, especially because, even if briefly, the registration of the minor criminal offence requires a technical-legal analysis of the fact, which can only be done by the judicial police.

Keywords: Circumstantiated term of occurrence. Military police. Constitutional functions. Police authority.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atos normativos selecionados	28
Tabela 2 – Resumo dos votos na ADI 3.614: O Decreto nº 1.557/03, do estado do Paraná, é inconstitucional? (2007)	49-50
Tabela 3 – Resumo dos votos na ADI 5.637: A Lei nº 22.257, do estado de Minas Gerais, é inconstitucional? (2022)	53-54
Tabela 4 – Breve comparação de votos. A norma que autoriza a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar é constitucional?	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PMAL	Polícia Militar de Alagoas
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
PC/AL	Polícia Civil de Alagoas
CF/88	Constituição Federal de 1988
ASSOMAL	Associação dos Oficiais Militares de Alagoas
Art.	Artigo
STF	Supremo Tribunal Federal
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
JECRIM	Juizado Especial Criminal
TJ/AL	Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. DO FUNCIONAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE ALAGOAS..	13
2.1. Dicotomia dos órgãos de polícia na Administração Pública Estadual	13
2.2. Da utilização do termo circunstanciado para o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo.....	18
2.3. Sobre a autoridade policial	21
2.3.1. Da interpretação restritiva	22
2.3.2. Da interpretação extensiva.....	25
3. O DECRETO ALAGOANO.....	28
3.1. Evolução da norma autorizadora no estado de Alagoas	29
3.2. Da (in)existência de semelhanças entre os atos normativos dos Estados-membros que autorizam a prática policial.....	34
3.3. Sobre a possibilidade do ciclo completo de polícia pela Polícia Militar de Alagoas nos crimes de menor potencial ofensivo	39
4.DA PERSPECTIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR DOS ESTADOS	42
4.1. Aspectos formais da regra autorizadora: a matéria pode ser disciplinada por decreto estadual?.....	43
4.2. (In)constitucionalidade material da lavratura do TCO pela Polícia Militar do estado	46
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
6. REFERÊNCIAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

Durante as festividades do aniversário de 191 anos da Polícia Militar do estado de Alagoas, ocorridas no mês de fevereiro de 2023, o governador em exercício Paulo Dantas autorizou, por meio de decreto, a confecção do termo circunstanciado de ocorrência pelos integrantes da corporação ostensiva, o que serviu para atender a uma antiga solicitação das autoridades estaduais e da própria classe militar em apreço.

Em entrevista concedida no dia do evento, o chefe do Poder Executivo Estadual comentou que a lavratura do TCO fortalece e otimiza o trabalho da Polícia Militar, à medida em que evita que os policiais deixem áreas desguarnecidas para ficar aguardando, nas delegacias da Polícia Civil, a produção do documento suscitado.¹

Para isso, o Decreto nº 88.653 de 7 de fevereiro de 2023, firmado no uso das atribuições do Governador do estado, com base no inciso IV do art. 107 da Constituição Estadual², institui diretrizes e procedimentos para que, assim como os delegados de polícia, os membros da PMAL possam registrar as infrações penais de menor potencial ofensivo, de forma simultânea ao exercício de suas funções ostensivas.

Com a publicação do ato no Diário Oficial do Estado, a prática policial que, anteriormente, cabia apenas e tão somente à Polícia Civil e à Polícia Federal, passa a ser também tarefa da PMAL e permite que os seus membros, que estão presentes nos 102 municípios alagoanos, documentem ocorrências de menor lesividade, sem precisar conduzir os suspeitos para as centrais de polícia judiciária do estado.

No texto do decreto em questão, diversas justificativas são apresentadas para procurar fundamentar a legitimidade da lavratura do termo circunstanciado pela PMAL, entre as quais notadamente se destaca a alusão à tese de que, para o Supremo Tribunal Federal, todos os servidores dos órgãos policiais previstas no art. 144 da Constituição Federal são autoridades policiais propriamente ditas.

¹ PMs de AL agora podem registrar ocorrências sem precisar levar suspeitos para a delegacia. **Jornal Extra**. 03 fev. 2023. Disponível em: <https://jornalextra.com.br/noticias/alagoas/2023/02/86943-decreto-que-autoriza-policiais-militares-de-alagoas-a-lavrar-tco-e-assinado>. Acesso em: 01 mar. 2023.

² Art. 107. Compete privativamente ao Governador do Estado: (...) IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Apesar disso, a Suprema Corte brasileira possui precedentes que não se combinam com a posição adotada pelo Governo de Alagoas, sobretudo porque, em outros tempos, durante o exercício do controle e do juízo de constitucionalidade, os membros da Corte chegaram a decidir que a feitura do termo circunstanciado era atividade de condição exclusiva das polícias judiciárias.

Diante da aparição de novo entendimento para o tema, que também serviu de estímulo para a criação da norma alagoana, a presente pesquisa se torna pertinente pelo fato de que a prática policial em apreço é alvo frequente de discordância e incertezas na doutrina e jurisprudência pátrias, o que desperta dúvidas e inseguranças sobre a possibilidade jurídica da emissão do termo circunstanciado pela PMAL.

Quanto à reduzida formalidade para a produção da peça policial, não existem objeções por parte dos especialistas no assunto, de sorte que a indefinição do caso está, porém, no responsável legal pela produção do próprio documento, porquanto o significado da locução “autoridade policial”, que aparece no art. 69 da Lei 9.099/95, não encontra uniformidade no plano da exegese, vindo a resultar em frequentes conflitos de interesses entre as forças de segurança pública do estado de Alagoas.

Surgem, então, questionamentos fundamentais para o assunto em discussão, os quais serão, na medida do possível, respondidos ao longo da presente dissertação e estão abaixo listados:

(i) O histórico e os valores estruturantes da PMAL legitimam a sua competência para a lavratura do termo circunstanciado?

(ii) As funções constitucionais da polícia ostensiva se combinam com a possibilidade do registro das infrações penais de menor potencial ofensivo por seus agentes?

(iii) A permissão para o ato poderia mesmo ter sido expedida por força de decreto do Poder Executivo?

Nesse trilhar, servindo-se das técnicas bibliográfica e documental e orientando-se, em regra, pelo método dedutivo, o trabalho persegue também a (in)constitucionalidade do decreto alagoano, notadamente porque a obra busca colaborar com a entrega de respostas para as hesitações que, frequentemente, são alvos de polêmicas e desavenças na seara jurídico-legal.

Além de tudo, a dissertação é marcadamente voltada para um aspecto teórico-dedutivo, haja vista a sua relação com a exegese e a atividade de interpretação de conceitos jurídicos e

doutrinários que pairam sobre o objeto de discussão, de forma que se deve esclarecer, desde já, que a monografia não se limitará a reproduzir o teor dos julgados do Supremo Tribunal Federal, já que, somado a isso, buscar-se-á propor reflexões sobre a posição adotada pelo Tribunal em abordagem.

A produção textual, no entanto, terá como ponto de partida uma breve apresentação histórica e doutrinária dos órgãos de segurança pública que estão vinculados à Administração Pública Estadual, particularmente por conta da bipartição das instituições, que muitas vezes leva a conflitos de competências e ações descoordenadas entre as polícias em questão.

Neste estágio inicial, serão também observados os aspectos teóricos e legais do termo circunstanciado, bem como irão ser expostas as duas correntes doutrinárias que procuram definir a expressão “autoridade policial”, cujo emprego se dá pelo legislador ordinário para fazer referência ao sujeito responsável pela confecção da peça em estudo.

Em seguida, no terceiro capítulo do trabalho, realizar-se-á a exibição do próprio objeto Decreto nº 88.653 de 7 de fevereiro de 2023, com a subsequente comparação do objeto de estudo deste trabalho perante a legislação dos demais Estados-membros que também autorizam a prática policial em apreço, o que servirá, na última parte, para mensurar o grau de segurança jurídica existente sobre o tema.

A quarta seção da monografia utilizará a metodologia de análise de decisões (MAD), que se fraciona em três ciclos (pesquisa dos julgados, leitura das decisões e reflexão crítica da tese adotada pelo órgão jurisdicional)³, para explorar as controvérsias que emergem dos discrepantes julgados do Supremo Tribunal Federal, mormente no que tange aos impasses do decisionismo judicial na (in)definição da produção do termo circunstanciado como atividade exclusiva da polícia judiciária ou não.

Dito isso, os desafios assumidos na presente pesquisa estão expressamente postos e serão enfrentados a seguir, com a necessária cautela e ponderação que a problemática em alusão requer.

³ FREITAS, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia de análise de decisões**. Universitas Jus, v. 2, 2010, p.6.

2. DO FUNCIONAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE ALAGOAS

Esta seção se inicia com a apresentação de alguns aspectos históricos e legais que dividem as forças de segurança pública do estado de Alagoas em Polícia Militar, de função preventiva, e Polícia Civil, de função repressiva, o que, por sua vez, leva a incertezas na definição das tarefas dos órgãos policiais, especialmente na hora de indicar o agente responsável pela lavratura do termo circunstanciado.

Logo após, haverá uma apresentação detalhada dos aspectos doutrinários e da natureza jurídica do termo circunstanciado, sobretudo pela importância de compreender as particularidades que tornam a peça policial em estudo muitíssimo útil aos Juizados Especiais Criminais, de forma que ela vem a ser, para muitos, ainda que de maneira contestável, um “boletim de ocorrência um pouco mais detalhado”.⁴

Encerrando o bloco, serão demonstradas, no plano da exegese, às imprecisões reparadas na delimitação da expressão “autoridade policial”, cuja utilização se dá, pelo legislador ordinário, para designar o responsável legal pelo registro das infrações de menor potencial ofensivo, na forma do art. 69 da Lei n. 9.099/95.

2.1. Dicotomia dos órgãos de polícia na Administração Pública Estadual

No Direito Comparado, é difícil encontrar, nos dias de hoje, um sistema de fracionamento de polícias semelhante àquele que será a seguir apresentado, pois a bipartição da ação de policiamento em dois grandes ramos, apesar de ter sido vista no passado em países como a França, resta superada há muito tempo na maior parte do mundo, especialmente nos regimes democráticos.

A formação do modelo policial brasileiro, então, é um caso *sui generis* no cenário internacional e a importância da presente proposição se dá justamente em função da subdivisão que persiste para as forças de segurança pública do Estado brasileiro, uma vez que, a depender de suas funções, os órgãos de polícia são classificados em polícia administrativa, que tem cunho preventivo, e polícia judiciária, de caráter repressivo.

⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Juizados especiais criminais**: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 111.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “o que aparta a polícia administrativa da polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica”.⁵

De um modo geral, as forças de segurança pública do Estado são instituições de direito público, vinculadas à Administração Pública, que servem para manter e/ou reconstituir, na medida do possível, a paz pública e a segurança individual dos cidadãos, devido às circunstâncias de ser atuação policial a forma natural e ordinária de garantia da ordem.⁶

No Brasil, as polícias têm o seu embrião plantado no século XIX, já que, com o desembarque de Dom João VI por aqui, a Corte lusitana resolveu criar, no ano de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, a qual passaria a ser responsável pela segurança e tranquilidade pública da cidade, dado o aumento significativo que se via nos índices de concentração urbana da época.⁷

Porém, no ano de 1866, o alto escalão do Império resolveu reestruturar a guarda policial, dividindo-a em dois corpos, um militar e outro paisano ou civil, de forma que a modificação veio a revolucionar a história da política de preservação da ordem pública do país, pois a bipartição é válida até os dias de hoje, com a existência das polícias militar e civil.

No caso do estado de Alagoas, a Polícia Militar surge a princípio como Corpo de Guardas Municipais Permanentes, cujas missões, sob os comandos da Coroa Real, eram conter a desordem social no território da província e derrotar aqueles que eram adeptos da Guerra dos Cabanos.

Mais tarde, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passaram a incumbir aos agentes militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, mediante o patrulhamento constante das vias públicas, o qual se baseia na orientação da população civil, na contenção das perturbações civis e na repressão instantânea das infrações penais.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 731.

⁶ MIRABETE, Fabbrini Júlio. **Processo Penal**. São Paulo. Atlas, 2006, p.57.

⁷ Polícias militares têm origem no século 19. **Senado Notícias**. 26 nov. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/25/policias-militares-tem-origem-no-seculo-19>. Acesso em: 26 mar. 2023.

Diogo Moreira Neto alude, pois então, que “o adjetivo ‘ostensivo’ refere-se à ação de dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato policial utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina”.⁸

Assim, a Polícia Militar de Alagoas, que é subordinada às determinações do chefe do Poder Executivo estadual, busca se antecipar à ação criminosa e age precocemente a tentar impedir a execução de atos lesivos para a sociedade, por meio de ações de proteção e socorro às pessoas que estão situadas nos 102 municípios do estado.

Conseqüentemente, para muitos autores, o uso da expressão “polícia de manutenção da ordem pública”⁹ é mais apropriado para ilustrar os compromissos legais assumidos pelas polícias ostensivas dos estados, tendo em conta que elas são responsáveis pela prevenção da desordem e procuram evitar a prática delituosa em sentido ampliado – crimes e contravenções penais.

Álvaro Lazzarini, no entanto, acredita que, quando a ordem é quebrada, as forças ostensivas desempenham por vezes a função de polícia judiciária e ocasionalmente apresentam um caráter misto (preventivo e repressivo), visto que os policiais militares, a partir da detenção do infrator, cuidam da coibição imediata do ilícito, o qual não se conseguiu impedir.¹⁰

Nesse momento, surge uma corrente de autores, composta por juristas como Gianpaolo Smanio, Luiz Fernando Vagione e Alexandre de Moraes, que acredita ser possível a lavratura do termo circunstanciado pelos policiais militares dos estados, sobretudo porque supõem que a competência para o ato decorre da condição de o agente ser policial, tanto civil quanto militar.

Desta forma, será possível que todos os órgãos encarregados constitucionalmente da segurança pública (art. 144 da CF), tomando conhecimento da ocorrência, lavrem o termo circunstanciado e remetam os envolvidos à Secretaria do Juizado Especial, no exercício do “ATO DE POLÍCIA”.¹¹

Contudo, o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo pela polícia ostensiva experimenta uma desaprovação de grande parte da doutrina, a qual, liderada por estudiosos como Alexandre Moraes da Rosa e Salah Hassan Khaled Junior, invoca que a

⁸ NETO, Diogo de Figueredo Moreira. A segurança pública na Constituição. **Revista de informação legislativa**, v. 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991 | A força policial, n. 3, p. 37-52, jul./set. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175847>. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁹ LAZZARINI, Álvaro. **O Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 8-9.

¹⁰ LAZZARINI, Álvaro. *op. cit.* p.26.

¹¹ MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo; VAGIONE, Luiz Fernando. **Juizados Especiais: Aspectos Práticos da Lei 9.099/95**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 37-38.

ampliação de competências extrapola as regras constitucionais previstas no art. 144 da Carta Política.

A Polícia Militar, cada vez mais, arvora-se numa função que não é sua: lavrar termos circunstanciados e protagonizar investigações [...] Logo, ao se realizar a apreensão de um cidadão, esse deve ser levado à presença da autoridade policial, a qual não se confunde com sargento ou tenente da Polícia Militar [...] Cuida-se de colocar cada personagem do sistema penal em seu lugar respectivo.¹²

Nessa hora, o detalhamento da polícia judiciária de âmbito estadual ganha ainda mais relevância, porquanto, tão logo se revele que a tese de antemão apresentada não é uníssona, interessa saber como se dá o funcionamento das polícias civis no âmbito estadual, para que, mais à frente, seja possível avaliar a (in)existência de intromissão de um dos órgãos de segurança sobre os encargos e as funções *sui generis* do outro.

Em Alagoas, a Polícia Civil veio a ser legalmente estruturada em 1975, no governo de Divaldo Suruagy, por meio da Lei nº 3.437, de 25 de junho daquele ano, de maneira que, nos dias de hoje, está configurada para ser dirigida por delegados de polícia e tem por missão a apuração das infrações penais, exceto as militares.

Desde então, ela atua, via de regra, após a violação do direito e acumula as qualidades de polícia judiciária, dado o auxílio que é prestado ao Poder Judiciário no cumprimento das ordens forenses, e polícia investigativa, estando responsável pela colheita de elementos de informação que venham a demonstrar a autoria e a materialidade de uma infração penal.

A propósito, trazendo à baila as ilações de Emerson Barbosa, vê-se que as ações da polícia judiciária “dirigem-se para o passado, a um evento ao menos iniciado no mundo dos fatos, com características de ilícito penal e, portanto, plasmado como individual e concreto”.¹³

Logo, a Polícia Civil do estado de Alagoas não irá agir de maneira direta e imediata ao crime, já que a sua atuação se dá a partir do instante em que a prevenção falhou, pois a instituição está direcionada à investigação de indivíduos específicos, dado o seu propósito de contribuir para que o titular da ação penal reúna condições que o permitam buscar a responsabilização do autor do fato delituoso.

¹² ROSA, Alexandre Morais da; KHALED JUNIOR, Salah H.. **Polícia Militar não pode lavrar Termo Circunstanciado: cada um no seu quadrado.** Disponível em: <http://www.adepolrn.com.br/destaque-interno.php?id=833>. Acesso em: 25 mar. 2023.

¹³ BARBOSA, Emerson Santos. Funções de Polícia: o que faz a Polícia Federal Brasileira?. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, Brasil, v. 1, n. 1, p. 181–212, 2010. DOI: 10.31412/rbcp.v1i1.34. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/34>. Acesso em: 4 abr. 2023.

Por isso, de acordo com Azor Lopes Júnior, doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista, a estrutura do policiamento brasileiro, que é marcada pelo desmembramento das tarefas de segurança pública, tem a característica de produzir um “ciclo de polícia incompleto”, no qual cada órgão do art. 144 da Constituição desempenha uma fração da atividade policial.

Esta estrutura de policiamento, em cujo centro há uma "bi-partição", produziu a realidade peculiar da existência de duas polícias nos estados que devem fazer, cada uma, a metade do "ciclo de policiamento" Dito de outra forma, cada polícia estadual é, conceitualmente, uma polícia pela metade porque ou investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo. Uma delas efetua prisões, a outra colhe provas; uma patrulha, a outra recebe as denúncias, etc.¹⁴

Mas, afinal de contas, quem seria o sujeito competente para a elaboração do TCO?

A questão não encontra uniformidade na doutrina e na jurisprudência pátrias, de sorte que, no estado de Alagoas, a instabilidade da matéria obviamente não poderia ser diferente, especialmente porque, quando as duas maiores corporações de polícia do estado são indagadas sobre a problemática, as respostas apresentadas por elas são extremamente conflitantes.

Para a Associação dos Oficiais Militares de Alagoas, o preparo direto do termo circunstanciado pelos próprios policiais militares deve ser válido, notadamente porque, muitas das vezes, são eles os responsáveis pelo primeiro contato com os delitos rotineiros do estado, como a perturbação do sossego, a ameaça e a lesão corporal leve, todos eles de menor potencial ofensivo.

Longe disso, a Associação dos Delegados de Polícia de Alagoas replica que a lavratura do termo circunstanciado se limita aos delegados alagoanos, pois os chefes da polícia judiciária creem que o registro das infrações de menor potencial ofensivo pelos militares se traduz em verdadeira usurpação de competências da categoria civil, uma vez que a confecção da peça prevista no art. 69 da Lei n. 9.099/95 é um verdadeiro procedimento de natureza investigatória.

Pelas razões expostas, o termo circunstanciado, que desburocratiza a documentação dos delitos de menor potencial ofensivo, tem a legitimidade para a sua lavratura extremamente questionável e discutível, o que, inclusive, motiva a realização da presente dissertação.

¹⁴ SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do ciclo completo de polícia. **Revista levs** / Unesp: Marília, v. 1, ed.15. Maio/2015, p. 1-19. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/5044/3583>. Acesso em: 11 abr. 2023.

2.2. Da utilização do termo circunstanciado para o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo

A pretexto da necessidade de se reduzir a intervenção do Direito Penal e Processual Penal clássico para os delitos menores, para se permitir um controle mais eficiente da criminalidade de bagatela, os Juizados Especiais Criminais foram instituídos pela Lei n. 9.099/95, com competência para o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência do processo penal.

Para tanto, consideram-se delitos de baixa gravidade as contravenções penais e os crimes com pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa, os quais não admitem a prisão em flagrante do agente, desautorizando-se, pois, a utilização do auto de prisão em flagrante como reprimenda a tais ilícitos.

Nesse caso, o JECRIM, como práxis simplificada, tem como finalidade principal a resolução das causas consideradas menos complexas de forma rápida e informal pelo rito sumaríssimo, buscando sempre que viável o acordo entre as partes, mediante o emprego de institutos despenalizadores, como a composição dos danos civis, a transação penal e a suspensão condicional do processo.¹⁵

Quanto a isso, o professor espanhol Silva Sánchez alerta que o Direito Penal não é homogêneo, já que, a depender do grau do ilícito, a duração e as etapas da ação judicial variam, de modo que existem diferentes maneiras de sancionar o indivíduo, as quais criam as “velocidades do Direito Penal”.

[...] uma segunda velocidade, para os casos em que, por não tratar-se já de prisão, senão de penas de privação de direitos ou pecuniárias, aqueles princípios e regras poderiam experimentar uma flexibilização proporcional à menor intensidade da sanção.¹⁶

Perfaz-se, então, uma substituição da pena de prisão por medidas alternativas, de forma que os processos do JECRIM serão orientados pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade e economia processual, vindo a ocorrer, pois, uma flexibilização do próprio sistema penal, a proporcionar maior celeridade na apuração das infrações penais de menor lesividade.

¹⁵ DE LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação Criminal Especial Comentada**. Salvador. Ed. Juspodivm, 2020, p. 577.

¹⁶ SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A expansão do direito penal**. Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 148.

Assim, como notavelmente ilustra o mestre Damásio de Jesus, o infrator ou suspeito renuncia a algumas garantias expressamente constitucionais em prol de atender a outros interesses pessoais, como o benefício de não sofrer os males de um processo criminal por conta de uma infração de pouca monta.¹⁷

Em tempo, tão logo se tenha conhecimento da ocorrência, a peça policial utilizada para registrar o delito é o termo circunstanciado de ocorrência, o qual será presidido pela autoridade que tomar conhecimento do fato, com as imediatas anotações necessárias do crime em formulário impresso, de preenchimento manuscrito, datilografado ou até mesmo computacional.¹⁸

Na avaliação dos docentes Rosmar Rodrigues e Nestor Távora, “é uma peça despida de rigor formal, contendo breve e sucinta narrativa que descreve sumamente os fatos e indica os envolvidos e eventuais testemunhas, devendo ser remetido, *incontinenti*, aos Juizados Especiais Criminais”.¹⁹

Para a jurista Ada Pellegrini Grinover, o apetrecho policial seria “um boletim de ocorrência um pouco mais detalhado”²⁰, mas com ele não se deve confundir, haja vista que a peça de polícia em estudo constitui a própria *informatio delicti*, ou seja, o instrumento necessário destinado a fornecer elementos de informação para que o titular da ação penal possa ingressar em juízo.²¹

Quando concluído, ele tem o caráter de notícia do crime, com considerável importância aos interesses do legislador, porquanto os princípios que norteiam a Lei 9.099/95 somente podem ser alcançados pelo uso desse instrumento policial, a julgar que o inquérito, na maioria das vezes, leva meses para ser encerrado, sendo desfavorável aos propósitos do JECRIM.

Em consideração às características de antemão expostas, as lições doutrinárias de Guilherme Nucci demonstram perfeitamente que não há dúvidas de que o termo circunstanciado

¹⁷ JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 37.

¹⁸ GARCIA, Ismael Estulano. **Procedimento nas infrações de menor potencial ofensivo**. Goiânia: AB, 2005, p. 47.

¹⁹ ÂNTONI, Rosmar; TÁVORA, Nestor. **Curso de Direito Processual Penal**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, p. 1199.

²⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Juizados especiais criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 111.

²¹ DE LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação Criminal Especial Comentada**. Salvador. Ed. Juspodivm, 2020, p. 597.

irá cumprir o papel do inquérito policial na fase pré-processual dos delitos que são processados pelo rito estabelecido na Lei n. 9.099/95.

[...] um substituto do inquérito policial, realizado pela Polícia, nos casos de infrações de menor potencial ofensivo (contravenções penais e crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa). Assim, tomando conhecimento de um fato criminoso, a autoridade policial elabora um termo contendo todos os dados necessários para identificar a ocorrência e sua autoria, (...) sem necessidade de maior delonga ou investigações aprofundadas.²²

Além de tudo, é incontestável que o termo circunstanciado possui natureza jurídica de ato administrativo, o qual, a servir como embasamento probatório suficiente para que a ação penal possua justa causa, reclama a observância de cinco elementos essenciais de validade: objeto lícito, forma legal, competência da autoridade, motivo e finalidade.²³

Outrossim, no Recurso Especial n. 1528269/RS, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, seguindo o entendimento dos processualistas locais, também entendeu que o termo circunstanciado possui natureza jurídica similar ao inquérito policial, no que tange às infrações penais de menor potencial ofensivo.²⁴

Apesar disso, autores como Renato Brasileiro de Lima acreditam que o indiciamento, realizado no inquérito policial, seja impossível de ser feito no termo circunstanciado, o que é justificável pelas condições de informalidade da peça e pela busca da aplicação de medidas não privativas de liberdade na vida do acusado.

Por força da simplicidade que norteia sua elaboração, pensamos ser inviável o indiciamento em sede de termo circunstanciado. Considerando a possibilidade de incidência das medidas despenalizadoras previstas na Lei 9.099/95 (...), e tendo em conta que a imposição de pena restritiva de direitos ou multa nas hipóteses de transação penal não constará de certidão de antecedentes criminais (Lei nº 9.099/95, art. 76, § 6º), apresenta-se inviável o indiciamento, já que tal ato acarretaria o registro da imputação nos assentamentos pessoais do indivíduo.²⁵

Os vícios ocasionais que, por ventura, surjam no termo circunstanciado não têm o condão de motivar a invalidez de todos os atos processuais da lide, uma vez que a peça policial é meramente informativa, jamais sendo capaz de contaminar o processo penal a que der origem,

²² NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 91/92.

²³ FILHO, Vicente Greco. **Manual de Processo Penal**. São Paulo. Editora Saraiva, 2012, p. 147.

²⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1528269/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/548180848>. Acesso em: 05 mar. 2023.

²⁵ DE LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação Criminal Especial Comentada**. Salvador. Ed. Juspodivm, 2020, p. 597.

visto que as nulidades processuais somente concernem aos defeitos que despontem durante a ação penal condenatória.

De resto, conclui-se que o inquérito policial e o termo circunstanciado têm papéis distintos, pois este se limita a transcrever o histórico da ocorrência e a identificar as pessoas envolvidas nos ilícitos processados pelo JECRIM, enquanto aquele é um relatório mais robusto e detalhado dos fatos que possuem reprimenda legal mais severa, tal qual o cárcere.

Para terminar, a destinação do termo circunstanciado é a mesma do inquérito policial, mas a peça policial arrolada pelo art. 69 da Lei dos Juizados Especiais é realizada sem a necessidade de uma procura minuciosa de provas, sendo esta particularidade levantada pela Polícia Militar de vários Estados-membros, com o propósito de defender a sua legitimidade para a lavratura do ato.

2.3. Sobre a autoridade policial

A maior controvérsia que há sobre a (in)viabilidade jurídica da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar de Alagoas é, sem sombra de dúvidas, o alcance da expressão “autoridade policial”, que está prevista no art. 69 da Lei n. 9.099/95.

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários²⁶.

Nessa ocasião, o vocábulo é empregado pelo legislador ordinário para designar o responsável legal pelo recolhimento das informações que, resumidamente, demonstram a autoria e a materialidade da infração penal de menor potencial ofensivo.

Nunca houve, no entanto, uma definição acurada do termo “autoridade policial” e os limites interpretativos da expressão mencionada em lei são embaraçosos, de forma que a competência para a confecção do documento, que deve ser encaminhado ao JECRIM, jamais foi uma questão estável no ordenamento jurídico pátrio.

Em um Estado de Direito, o ponto ganha relevo prático quando consideramos que, para se redigir um termo circunstanciado, não é qualificado quem quer, mas quem pode,

²⁶ 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

segundo uma norma de direito, pois a competência do agente é a primeira condição de legalidade de um ato administrativo.²⁷

Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador.²⁸

Mas, então, quem seria autoridade policial para os efeitos práticos da lei que institui os Juizados Especiais no país?

A resposta naturalmente passa pelo campo da hermenêutica jurídica, que é a arte de “determinar o sentido e o alcance das expressões do direito”²⁹, pois a locução “autoridade policial” se trata de uma terminologia aberta, que provoca tensões entre órgãos policiais de largas tradições no estado de Alagoas.

Em outras palavras, a inexistência de um conceito explícito na própria legislação deixa margens para que se crie um panorama de verdadeira insegurança jurídica para o caso, de jeito a manter sempre viva uma profunda discussão a respeito da competência legal para a elaboração do ato administrativo.

Por falar nisso, a interpretação é uma ação neutra ou ideológica?

De um modo geral, por conta da carga valorativa que sempre é empregue pelo hermeneuta no ato de atribuir sentido às coisas, a exegese é uma obra ideológica, por meio da qual naturalmente surgem divergências e variações no alcance da terminologia “autoridade policial”, as quais merecem ser melhor detalhadas.

2.3.1. Da interpretação restritiva

A exegese restritiva não exclui nenhum cenário de interpretação, já que leva em consideração a própria letra do enunciado da norma, de forma que o sentido verdadeiro e os limites da regra legal são retirados diretamente da redação da lei, sem margens para conclusões mais dilatadas ou menos amplas do que a *mens legis* (vontade da lei).³⁰

²⁷ TÁCITO, Caio. O Abuso do poder administrativo no Brasil - Conceito e remédios. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 56, p. 1–28, 1959. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19392>. Acesso em: 20 mar. 2023.

²⁸ TÁCITO, Caio. *op. cit.* p.11.

²⁹ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.1.

³⁰ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Editora Forense, 2017, p. 200.

Assim, parte considerável da doutrina, conduzida por juristas como Júlio Fabbrini Mirabete, volta-se para uma acepção literal da norma e entende que o alcance da expressão “autoridade policial” não vai para além dos delegados de polícia, o que vem a afastar qualquer possibilidade de lavratura do termo circunstanciado pelos policiais militares, no âmbito estadual.

O conceito de “autoridade policial” tem seus limites fixados no léxico e na própria legislação processual. “Autoridade” significa poder, comando, direito e jurisdição, largamente aplicada na terminologia jurídica a expressão como o “poder de comando de uma pessoa”. (...) É o servidor que exerce em nome próprio o poder do estado, tomando decisões, impondo regras, dando ordens, restringindo bens jurídicos e direitos individuais, tudo nos limites da lei. Não tem esse poder, portanto, os agentes públicos que são investigadores, escrivães, policiais militares, subordinados que são às autoridades respectivas.³¹

Apesar de também reconhecerem, como todos os demais estudiosos do tema, que o vocábulo empregue do art. 69 da Lei n. 9.099/95 possui um elevado grau de abstração, os simpatizantes dessa tese, atentando para o detalhe de que a confecção do termo circunstanciado poderá reprimir direitos fundamentais do particular, contrapõem que a norma deve ser obrigatoriamente interpretada de maneira restritiva.

Para tanto, os partidários dessa visão se valem dos ensinamentos de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, o qual, durante suas elucidações sobre as técnicas de exegese da Ciência do Direito, denota que os preceitos de caráter limitativo de direitos demandam que o intérprete da norma implemente uma leitura mais contida da redação da lei.

Uma interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, não obstante a amplitude de sua expressão literal. (...) Supõe, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere uma amplitude que prejudica os interesses, ao invés de protegê-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente.³²

Logo, sob o crivo de juristas como Guilherme de Souza Nucci, “a legislação processual comum, em seu conjunto, refere-se somente a duas autoridades: a autoridade policial, que é o delegado de polícia, e a autoridade judiciária, que é o magistrado”.³³

Além do mais, aqueles que são favoráveis aos ideais da corrente restritiva esclarecem que, com o advento da Lei 12.830 de 2013, o impasse no significado da duvidosa terminologia

³¹ MIRABETE, Julio Fabbrini. **Juizados Especiais Criminais** – Comentários, Jurisprudência e Legislação. São Paulo: Atlas, 1997, p. 60-61.

³² JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 289.

³³ NUCCI, Guilherme de Souza. **Juizados Especiais Criminais Federais**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.57.

finalmente teria sido encerrado, graças a uma expressa vinculação da qualidade de autoridade policial aos chefes de polícia, feita pelo próprio legislador ordinário.

Lei 12.830, de 20 de junho de 2013

Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

(...)

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.³⁴

Nesse mesmo sentido, Tourinho Filho esclarece que a Constituição da República demarca, com precisão, uma divisão de competências no âmbito das forças de segurança pública, de sorte que a legislação deve ser fielmente observada, sobretudo porque, quando o poder estatal transborda os limites da lei, o procedimento é nulo e possui ineficácia jurídica.

Que Autoridade Policial tem competência para determinar esse TC (Termo Circunstanciado)? Sempre se entendeu, entre nós, que Autoridade Policial é o Delegado de Polícia. O art. 144, §4º, da Constituição dispõe que ‘as polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares’.³⁵

De mais a mais, segundo André Nicolitt, a definição da potencialidade ofensiva reclama conhecimento técnico-jurídico, uma vez que não se trata apenas de um juízo positivo sobre a reduzida ofensividade do delito, pois ela reflete também um juízo negativo sobre o médio ou alto grau de ofensa da infração penal, que somente pode ser feito pelo próprio delegado de polícia.³⁶

O desfecho disso está na conclusão de que, durante a perseguição ao ilícito, os policiais militares, do mais raso soldado ao mais antigo coronel, devem ser considerados agentes do chefe de polícia judiciária e não autoridades propriamente ditas.³⁷

³⁴ BRASIL. **Lei 12.830, de 20 de junho de 2013**. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

³⁵ FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Comentários à lei dos Juizados Especiais Criminais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 93.

³⁶ NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 526.

³⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 827.

2.3.2. Da interpretação extensiva

Para o ex-magistrado Carlos Maximiliano, a interpretação extensiva, na aplicação do Direito, “não faz avançar as raias do preceito; ao contrário, como a aparência verbal leva ao recuo, a exegese impele os limites de regra até ao seu verdadeiro posto”³⁸, de sorte que a consideração dos aspectos linguísticos do texto é apenas o começo de um longo processo de compreensão da norma.

Sob a influência da Escola Teleológica, desenvolvida por Rudolf von. Ihering, há uma ideia de que, na maior parte das vezes, o significado do texto da norma não acompanha as transformações sociais, o que impede o intérprete de fixar a assimilação da regra legal se fundando única e exclusivamente na redação da lei.

A par disso, o saudoso criminalista Heleno Cláudio Fragoso defendia que os reflexos da realidade social pudessem refletir no sistema penal, a fim de que se pudesse manter viva a contemporaneidade do mandamento legal, dado que “a finalidade da lei, o escopo político, o fato social do qual a norma surgiu, são partes integrantes dela, roteiros seguros para uma elaboração dogmática”.³⁹

Logo, não obstante a interpretação literal do art. 140 da Carta Política queira mostrar que a investigação é uma técnica privativa das polícias civil e federal, acha-se na dogmática penal uma parcela de doutrinadores que se inclinam ao entendimento de que a interpretação do art. 69 da Lei n. 9.099/95 deve corroborar teleologicamente com o cenário inovador da justiça consensual.

Os adeptos do senso ampliativo, então, defendem que a finalidade específica da norma deve superar a literalidade do texto legal, de forma que a definição de “autoridade policial”, se quiser atender aos desígnios dos Juizados Especiais, tem que estar necessariamente em sincronia com o formato coloquial do rito sumaríssimo, pois, do contrário, haverá o engessamento da peça policial que serve para os fins da transação ou denúncia oral.

Eis que surge, nesse momento, um forte discurso de que a lavratura do termo circunstanciado pelos policiais militares não é propriamente uma investigação de crimes, mas

³⁸ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Editora Forense, 2017, p. 200.

³⁹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. Direito Penal e Criminologia. **Revista da Faculdade de Direito**, Minas Gerais, Brasil, v. 6, n. 1, p. 181–194, 1954. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/562>. Acesso em: 4 abr. 2023.

mero registro de pequenos ilícitos, durante o exercício da própria função administrativa, de forma que a peça em comento equivale a verdadeiros boletins informativos, os quais, desde muito antes, são produzidos pela corporação ostensiva.

Por sinal, de acordo com as lições do mestre Damásio de Jesus, “para os fins específicos do disposto no art. 69 da Lei nº 9.099/95, a expressão ‘autoridade policial’ significa qualquer agente público regularmente investido na função de policiamento preventivo ou de polícia judiciária”.⁴⁰

A professora Ada Pellegrini Ginover, que elaborou o projeto da Lei n. 9.099/95, igualmente leciona que “qualquer autoridade policial poderá dar conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal”⁴¹, não sendo a feitura do termo circunstanciado uma ação exclusiva da polícia judiciária, precipuamente pela razão de que a ocupação também compete às polícias militares.

Isso advém da simples ponderação de que a Constituição Federal não assegura exclusividade a nenhum órgão para o registro da ocorrência de crimes, obviamente porque a tarefa é inerente a todas as polícias, independentemente de qualquer formação técnico-jurídica do profissional que está presente no ambiente da ocorrência.

Não vislumbramos necessidade de absoluto domínio técnico da Ciência do Direito para preenchimento de formulários descrevendo os sujeitos da relação jurídico-penal, identificar testemunhas, bem como enunciar o fato, uma vez que, em não se logrando sucesso na composição de danos e/ou conciliação, o juízo de tipicidade competirá ao membro do Ministério Público.⁴²

Revele-se, além do mais, que a criação de uma categoria intitulada de “agentes da autoridade” é, nesse caso, despida de quaisquer bases sólidas, uma vez que, consideradas as reflexões de Álvaro Lazzarini, “autoridade policial é um agente administrativo que exerce atividade policial, tendo o poder de se impor a outrem nos termos a lei, conforme o consenso daqueles mesmos sobre os quais a sua autoridade é exercida”.⁴³

Portanto, para aqueles que apoiam uma interpretação mais alargada da expressão “autoridade policial”, a limitação da terminologia aos delegados de polícia não possui qualquer

⁴⁰ JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos Juizados Especiais criminais anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 53-55.

⁴¹ GRINOVER, Ada Pellegrini, GOMES FILHO, Antônio Magalhães, FERNANDES, Antônio Scarance, GOMES, Luís Flávio. **Juizados Especiais Criminais. Comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

⁴² SOLIMENE 2000, *apud* BURILLE, 2008, p. 15

⁴³ LAZZARINI, Álvaro. **Juizado Especial e autoridade**. Folha de São Paulo, São Paulo, 3 nov. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/03/cotidiano/13.html>. Acesso em: 29 mar. 2023.

justificativa legal ou hermenêutica e serve tão-somente para manter o *status* de autoridade apenas aos chefes de polícia judiciária, às custas de um olhar egoístico de manutenção de superioridade hierárquica entre os personagens da segurança pública estadual.

3. O DECRETO ALAGOANO

A seção intermediária se destina à compreensão do Decreto nº 88.653, de 7 de fevereiro de 2023, uma vez que a norma em apreço se trata do objeto de estudo da presente dissertação, o que torna indispensável, pois, que o leitor tenha, ainda que brevemente, noções elementares sobre o teor do preceito estadual, que autoriza a lavratura do termo circunstanciado pelos policiais militares do estado de Alagoas.

Além de abordar os principais aspectos dos 5 (cinco) artigos que constituem o ato normativo em alusão, realizar-se-á uma análise da evolução histórica da regulamentação da matéria em solo alagoano, haja vista que, em tempos passados, ainda que de forma não muito exitosa, a questão também foi disciplinada pelo Poder Judiciário local, através de provimentos baixados pela Corregedoria-Geral de Justiça.

Finalmente, não obstante se reconheça a impossibilidade de esgotar todos os atos normativos que venham a existir no ordenamento jurídico pátrio acerca do assunto, será construída uma breve comparação entre o decreto alagoano e as normas de alguns Estados-membros da federação, que também autorizam a prática policial em estudo, a fim de que buscar identificar o nível de segurança jurídica e padronização do tema.

Tabela 1 – Atos normativos selecionados

ESTADO	ATO NORMATIVO
ALAGOAS	Decreto nº 88.653, de 7 de fevereiro de 2023
RIO GRANDE DO NORTE	Provimento nº. 172/2017/CGJ-RN
PIAUÍ	Provimento nº 19/2018/CGJ-PI
CEARÁ	Provimento nº 08/2018/CGJ-CE
MATO GROSSO	Provimento nº 31/2020/CGJ-MT
GOIÁS	Provimento nº 18/2015/CGJ-GO
DISTRITO FEDERAL	Provimento nº 27/2018/CGJ-DF
MINAS GERAIS	Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016
SANTA CATARINA	Decreto nº 660, de 26 de setembro de 2007

Fonte: produzido pelo autor.

3.1. Evolução da norma autorizadora no estado de Alagoas

O Decreto nº 88.653, de 7 de fevereiro de 2023, sancionado pelo governador Paulo Dantas, era há muito tempo um desejo da Polícia Militar do estado de Alagoas, principalmente porque a ASSOMAL sempre se mobilizou em busca da regulamentação da questão em solo alagoano, com o propósito de alcançar um regramento legal que assegurasse maior segurança jurídica ao desempenho das funções de proteção pública pela polícia ostensiva local.

A discussão é antiga e, desde muito antes, a PMAL já defendia o registro do termo circunstanciado por parte de seus soldados, com o argumento de que a autorização, além de melhorar a qualidade do serviço de segurança pública prestado para a população, facilitaria o trabalho dos próprios policiais militares, os quais deixariam de passar horas em uma delegacia, esperando a lavratura do termo circunstanciado.

De acordo com as declarações do coronel Adroaldo Goulart, da Polícia Militar de Alagoas, “o TCO não é um inquérito. Este sim é de responsabilidade exclusiva da Polícia Civil de Alagoas. O que acontece é que o TCO é um registro de delitos de menor importância, onde não há prisão”.⁴⁴

No ano de 2007, durante entrevista concedida ao Portal Alagoas 24 horas, o próprio chefe de Estado Maior da PMAL informou que nada justifica o cenário criado em Alagoas, o qual obriga que os militares esperem, em média, 4 (quatro) horas nas unidades da Polícia Civil, para que seja lavrado o termo pela polícia judiciária do estado⁴⁵.

Além disso, a corporação militar informava que a condução forçada do indivíduo para a delegacia estaria a caracterizar uma situação de abuso de autoridade, pois, nos crimes com pena máxima não superior a 02 (dois) anos e nas contravenções penais, não há privação da liberdade do sujeito infrator, devendo somente ser registrado o fato e remetido ao Poder Judiciário.

Como resposta às diversas interseções realizadas pelos militares, entre os anos de 2007 a 2014, por meio do Provimento nº 013/2007, baixado pelo ex-Desembargador Sebastião Costa Filho, antigo Corregedor-Geral do Tribunal de Justiça de Alagoas (TJ/AL), a ação foi

⁴⁴PM volta a discutir Termo Circunstanciado de Ocorrência. **Alagoas 24 horas**. 28 mai. 2007. Disponível em: <https://www.alagoas24horas.com.br/801799/pm-volta-a-discutir-termo-circunstanciado-de-ocorrencia/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

⁴⁵ Alagoas 24 horas, *op. cit.*

implantada em Alagoas e os policiais militares puderam registrar, por um tempo, os delitos de menor complexidade no estado, desde que os termos fossem assinados por oficial da instituição policial.

Em conversas realizadas com o jornal *Aqui Acontece*, no ano de 2009, o comandante do policiamento da Capital, tenente-coronel Mário da Hora revelou que, entre os anos de 2007 a 2009, foram lavrados pela PMAL 1.322 (mil trezentos e vinte e dois) Termos Circunstanciados de Ocorrência e mais de 20 (vinte) mil Comunicações de Ocorrências Policiais, com destaque para o Batalhão de Eventos, 3º Batalhão, Batalhão de Radiopatrulha, 10º BPM e 5º BPM.⁴⁶

Entre os principais benefícios da autorização, o efetivo militar indicava a possibilidade de lavratura do termo circunstanciado em menos de 30 (trinta) minutos, garantindo, pois, uma resposta, quase que imediata, para o combate da criminalidade, especialmente no caso das cidades do interior, onde as vítimas, autores e testemunhas eram obrigados a se dirigirem às delegacias regionais do estado.

No entanto, a Associação dos Delegados de Polícia de Alagoas, no processo administrativo nº 01722- 8.2013.002, ingressou com um pedido de revogação da norma local e a demanda foi, mais à frente, acolhida pelo Tribunal de Justiça de Alagoas, que desautorizou os juízes do estado de Alagoas a recepcionarem os termos circunstanciados de ocorrência lavrados por policial militar ou policial rodoviário federal.

A retirada do ato infralegal do ordenamento jurídico vigente, além de ter sido amparada pela iminente contratação de um novo contingente de policiais civis, em virtude de concurso público realizado na época, foi também justificada pela circunstância de que, em nova decisão, o Supremo Tribunal Federal havia mudado o seu entendimento sobre o tema, de forma que a inédita posição da Corte era totalmente incompatível com o texto do ato normativo revogado.

Todavia, no biênio 2015-2016, enquanto ocupava a função de Corregedor-Geral do TJ/AL, o Desembargador Klever Loureiro baixou novo ato normativo (Provimento nº 051/2016), o qual voltava a autorizar o registro dos delitos de menor lesividade pela PMAL, de

⁴⁶ PM modifica formulário de preenchimento do TCO. **Aqui Acontece**. 14 out. 2009. Disponível em: <https://www.aquiacontece.com.br/index.php/noticia/policial/14/10/2009/pm-modifica-formulario-de-preenchimento-do-tco/31167>. Acesso em: 07 mar. 2023.

sorte que era mantida, todavia, a ressalva de que a peça policial deveria ser assinada por oficiais das respectivas instituições policiais.

O conteúdo da norma posterior era idêntico aos termos fixados no provimento que, por afrontar a posição do STF, havia sido revogado de antemão pelo próprio TJ/AL, demonstrando assim totais sinais de insegurança jurídica para o caso, o que, inclusive, favoreceu ao insucesso da permissão judicial, a qual não surtiu quaisquer efeitos práticos no dia a dia da corporação militar.

A pauta, então, ficou sobrestada por alguns anos e o assunto apenas voltou a ser rememorado no estado, com novos ares de relevância, no ano de 2021, quando, atendendo a uma solicitação da ASSOMAL, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais designou um de seus membros, o Coronel da Reserva Marcello Martinez Hipólito, da Polícia Militar de Santa Catarina, para realizar uma palestra em Alagoas sobre o emprego do TCO pelas polícias ostensivas.

Naquela ocasião, o ex-presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Kléver Loureiro, e o Procurador-geral da Justiça, Márcio Roberto Tenório de Albuquerque, defenderam a lavratura do termo circunstanciado pela PMAL, pois, de acordo com as autoridades locais, a mudança iria proporcionar mais celeridade às investigações que apuram crimes de menor potencial ofensivo.⁴⁷

Havia um consenso, entre todos os defensores da implementação da tese no estado, de que a aplicação da técnica de polícia pela PMAL dependeria de uma decisão política do Governo de Alagoas, com a consequente capacitação das tropas policiais e o acultramento do efetivo militar sobre a lavratura do TCO, para fins de não repetir os erros no passado e garantir maior êxito na confecção dos documentos.

Nesse sentido, após pressões realizadas ao Chefe do Poder Executivo do Estado, a discussão ressurgiu no Palácio do Governo, de forma que a luta travada pela corporação militar, principalmente contra a posição adotada pela PC/AL, ganhou um novo capítulo: no dia 3 de fevereiro de 2023, o governador Paulo Dantas assinou o Decreto nº 88.653, o qual autoriza o registro das infrações de menor potencial ofensivo pela PMAL.

⁴⁷ Chefes do TJAL e do MP defendem lavratura de TCO pela Polícia Militar. **Correio dos Municípios**. 03 fev. 2021. Disponível em: <https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2021/02/chefes-do-tjal-e-do-mp-defendem-lavratura-de-tco-pela-policia-militar/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

A norma foi sancionada no festejo que comemorou os 191 anos da PMAL e, em meio a tantas considerações, o texto legal menciona que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, para os fins do previsto no art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 1995, entendeu como sendo autoridade policial, não tão somente a polícia judiciária, mas sim todas as autoridades policiais previstas no art. 144 da Constituição Federal.⁴⁸

Logo, a permissão, que havia sido revogada no passado pelo Tribunal de Justiça do Estado, justamente por conta de um julgado da Suprema Corte brasileira, veio a ser outra vez aprovada no meio local, curiosamente com a contribuição específica de um recém-criado entendimento da própria Corte Constitucional, lançado no julgamento da ADI 5.637.

Antes de tudo, sobre a inovação legislativa, que transforma a postura adotada pela Administração Pública estadual, revele-se que inexistia a imposição anteriormente encontrada nos provimentos baixados pelo TJ/AL, ou seja, o termo não precisa ser assinado por oficial da respectiva instituição, pois a regra estadual apenas indica que os policiais militares devem registrar o TCO no próprio local do fato, com a imediata remessa da peça logo ao Juizado Especial Criminal.

Para preservar a integridade física dos envolvidos e/ou buscar a pacificação do conflito, a PMAL poderá conduzir os indivíduos a outro local adequado para a lavratura do termo circunstanciado, o que não implica que sejam levados a uma unidade da polícia militar, salvo em casos excepcionais.

Além do mais, o policiamento militar, quando necessário, sempre estará autorizado a requisitar exames periciais aos órgãos competentes, devendo encaminhar os laudos respectivos, tão logo os receba, ao JECRIM, para fins de que o delito seja devidamente processado e julgado pela autoridade judicial competente.

A norma local estabelece que a autorização não se estende aos crimes militares, de tal maneira que, nesses casos, a polícia ostensiva de Alagoas está impedida de produzir o TCO, tanto para os crimes propriamente militares, que estão previstos no Código Penal Militar, como

⁴⁸ ALAGOAS. **Decreto nº 88.653 de 7 de fevereiro de 2023**. Estabelece as diretrizes para implantação de procedimentos pelos policiais militares do Estado de Alagoas na lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO, conforme previsto no art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.al.gov.br/storage/files/diary/2023/02/doi-al-2023-02-08-completo-kqmsthf25eija7xvgyiadehx0ijr-uqczpbt1fwljoqyuz3-m816.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2023.

para os crimes impropriamente militares, os quais também encontram previsão legal no Código Penal.

O ato normativo, para tanto, atribui competência ao Comandante Geral da Polícia Militar para baixar instruções que sirvam à implantação de orientações e diretivas, as quais, durante a lavratura do termo circunstanciado, venham a guiar a corporação militar no exercício do seu ofício, que é executado nas 102 cidades alagoanas.

Isso posto, no dia 3 de março de 2023, a Comissão de Trabalho da Implantação do Termo Circunstanciado de Ocorrência, criada pela PMAL, apresentou o plano de retorno da confecção do TCO pela própria polícia ostensiva, que terá como unidade piloto o 1º Batalhão da Polícia Militar, como bem informou o subcomandante-geral e presidente da comissão, coronel Gerônimo do Nascimento, em entrevista ao Portal Oficial do Governo de Alagoas.⁴⁹

A proposta traçada pela Comissão preconiza que os registros dos termos circunstanciados serão realizados por meio do aplicativo Quimera, o qual foi desenvolvido pela Secretaria de Segurança Pública e já é conhecido também pela respectiva corporação militar, sobretudo porque o *software* é utilizado na elaboração de boletins de ocorrência da própria PMAL.

Por último, antes de serem devidamente encaminhados por meio eletrônico ao JECRIM, os termos circunstanciados registrados e repassados pelos militares serão rigorosamente revisados pela seção de planejamento e emprego operacional de cada unidade da corporação, transformando-a, a propósito, em uma espécie de cartório policial, com a intenção de que, assim, seja possível creditar, ainda mais, o sucesso da atividade desenvolvida pela PMAL.

Em suma, após quase 10 (dez) anos, a Polícia Militar de Alagoas volta a ensaiar ações e medidas que possam vir a auxiliar o seu efetivo na obtenção de resultados positivos durante o exercício da lavratura do termo circunstanciado, haja vista que a documentação dos delitos de menor potencial ofensivo foi também confiada às responsabilidades da corporação militar, a qual, a partir de então, irá auxiliar a Polícia Civil do estado e a Polícia Federal em tais ocorrências.

⁴⁹ Polícia Militar apresenta ao secretário da Segurança Pública plano para implantação do TCO. **Portal Oficial do Governo de Alagoas**. 03 mar. 2023. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/policia-militar-apresenta-ao-secretario-da-seguranca-publica-plano-para-implantacao-do-tco>. Acesso em: 09 mar. 2023.

3.2. Da (in)existência de semelhanças entre os atos normativos dos Estados-membros que autorizam a prática policial

Ressalte-se, de início, que a lavratura do TCO pela Polícia Militar do estado de Alagoas não deve ser vista como uma inovação no campo da segurança pública nacional, sobretudo porque outros Estados-membros da federação admitem nos dias de hoje, ou anteviram com pouco sucesso no passado, o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo pelos próprios policiais ostensivos locais.

No nordeste do Brasil, destacam-se os estados do Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará, haja vista que, por força de provimentos baixados pela Corregedoria de Justiça de seus respectivos Tribunais de Apelação, todos eles autorizam que seus policiais militares confeccionem a peça policial previsto no art. 69 da Lei n. 9.099/95.

Chega-se a ver, no Provimento nº. 172/2017/CGJ-RN, que o estado do Rio Grande do Norte permite que todos os órgãos de segurança pública elencados no art. 144 da Constituição Federal lavrem o termo circunstanciado, inclusive os próprios policiais penais, dado que, com a Emenda Constitucional nº 104/2019, os agentes penitenciários foram inseridos no rol de entidades que cuidam da defesa e proteção da sociedade civil.

Os policiais militares potiguares, todavia, não utilizam o mesmo programa computacional que a PMAL para anotar as suas ocorrências, pois aqueles se servem do sistema Hermes para realizar a remessa do termo ao Poder Judiciário e, além disso, não sendo requisitada a realização de inquérito policial, se o órgão policial registrar a ocorrência, ficará responsável por atender eventuais requisições ministeriais e judiciais.

No ato de confecção da peça policial, a Polícia Militar do estado do Rio Grande do Norte deve comunicar às partes envolvidas a data da audiência junto ao Juizado competente, conforme pauta por este disponibilizada, não existindo, porém, tal previsão normativa no decreto alagoano, o qual se limitar a ordenar que o agente policial encaminhe o seu registro de delito ao JECRIM competente.

A Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, de forma diversa ao estado de Alagoas, previu que, em casos complexos, como aqueles em que existem dúvidas quanto à identificação de autores ou subsunção do fato à norma, a produção do TCO ou a adoção de qualquer outro procedimento policial curiosamente deve ser feita pelo próprio delegado de polícia.

Além disso, sobressai-se também como diferencial a maneira como o ato normativo potiguar versa sobre o delito de porte de drogas para consumo pessoal, haja vista que, de forma minuciosa, o texto legal destina um parágrafo em específico para exclusivamente indicar como o policial militar deverá atuar nos casos em que sujeito é avistado com drogas, sem autorização ou em desacordo com a lei.

Art. 3º (...)

Parágrafo único. Na hipótese de crime do artigo 28 da Lei de Drogas, a autoridade policial deverá providenciar a realização do auto de constatação provisório, podendo o juiz, se entender necessário, requisitar exame pericial pelo ITEP.⁵⁰

Apesar disso, a permissão para que o policial, que esteja envolvido no caso, imediatamente providencie o exame pericial junto os órgãos competentes, encaminhando logo em seguida o resultado da diligência ao juízo, é uma semelhança significativa que há entre as normas estaduais em cotejo, uma vez que proporciona verdadeira autonomia para que as polícias ostensivas atuem no feito.

Quanto ao estado do Piauí, sua autorização para que a corporação militar documente os delitos de menor potencial ofensivo muito tem a ver com os termos de consentimento fixados pelo Poder Judiciário do Rio Grande do Norte, uma vez que a Polícia Militar do Piauí lida com o sistema Hermes para encaminhar os termos para o JECRIM e também está obrigada a informar a data de audiência do processo, após proceder com o registro do delito.⁵¹

No mais, o Provimento nº 19/2018/CGJ-PI, assim como o preceito alagoano, indica que o disposto na norma que oportuniza a elaboração do termo circunstanciado pela polícia ostensiva do estado não se aplica aos crimes militares, porquanto, nos termos do art. 90-A da legislação que disciplina os juizados especiais, a Lei nº 9.099/95 não se aplica no âmbito da Justiça Militar.

No estado do Ceará, subsiste a particularidade de que, após ser recebido pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público, o termo circunstanciado lavrado pela polícia ostensiva deve ser, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhado para a respectiva delegacia, a fim de que a

⁵⁰ RIO GRANDE DO NORTE. **Provimento nº. 172/2017/CGJ-RN**. Determina aos Juízes de 1º Instância, do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, o recebimento e conhecimento dos Termos Circunstanciados de Ocorrência – TCO, eventualmente lavrados por quaisquer dos órgãos policiais elencados no artigo 144 da Constituição Federal. Disponível em: <http://corregedoria.tjrn.jus.br/index.php/normas/atos-normativos/provimentos/provimentos-2017/12898-provimento-1722017-cgjrj/file>. Acesso em: 11 mar. 2023.

⁵¹ PIAUÍ. **Provimento nº 19/2018/CGJ-PI**. Autoriza os magistrados de primeiro grau a conhecer de termos circunstanciados de ocorrência (TCO) lavrados por policiais militares do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/corregedoria/uploads/atos/2808.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

peça possa ser cadastrada, homologada, ratificada ou eventualmente aditada, à vista de investigações ou exames complementares.

Nesse ponto, apesar do Provimento nº 08/2018/CGJ-CE especificar que os termos confeccionados pelos militares cearenses dispensam a homologação do delegado de polícia, é incontestável que a remessa do documento para a repartição da Polícia Civil retira por completo a independência da Polícia Militar do Ceará, no desempenho da técnica policial.⁵²

Em seguida, cruzando a região Centro-Oeste do País, vê-se que a prática em estudo é aceita pelos estados do Mato Grosso e de Goiás e pelo próprio Distrito Federal, os quais, para a formação de suas opiniões, consideram os índices de criminalidade das localidades e a inevitabilidade de uma resposta rápida aos delitos perseguidos pelo rito sumaríssimo.

A Polícia Militar do Mato Grosso, como consequência do Provimento nº 31/2020/CGJ-MT, poderá registrar o TCO apenas em situações previamente definidas, uma vez que a norma local fixa um rol de infrações penais que admitem a atuação da polícia ostensiva, tendo como exemplos os delitos de porte de substância entorpecente para consumo pessoal, ameaça, dano, violação de domicílio, crimes contra a honra, direção perigosa de veículos, vias de fato e rixa.⁵³

Em simetria ao decreto alagoano, o provimento do Tribunal de Justiça do Mato Grosso veda a lavratura do termo circunstanciado para os casos de crimes militares, com o acréscimo de que o provimento também não valerá para as infrações penais praticadas com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista.

Apesar disso, no caso do Mato Grosso, a remessa do TCO ao Juizado Especial segue uma fórmula não semelhante ao estado de Alagoas, uma vez que, ainda quando confeccionado pela corporação militar, a análise e o envio do documento ao juízo competente serão interpostos pelo delegado de polícia, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, através da plataforma GEIA.

⁵² CEARÁ. **Provimento nº 08/2018/CGJ-CE**. Altera e confere nova redação ao Provimento nº 03/2018/CGJE-CE. Disponível em: <https://corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/05/Provimento-08-18-1.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁵³ MATO GROSSO. **Provimento nº 08/2018/CGJ-CE**. Dispõe sobre a autorização para lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência – TCOs pela Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, nos crimes que elenca; regulamenta o seu recebimento pelos magistrados dos Juizados Especiais Criminais e dos demais juízes do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso que cumulem tal competência e dá outras providências. Disponível em: http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/105/974/Provimento_312020_-_TCO.pdf. Acesso em : 16 mar. 2023.

Aliás, nas ocorrências em que haja a necessidade de retirar os envolvidos do local da infração, a fim de preservar-lhes a integridade física ou interromper o agravamento do conflito, a lavratura do termo deve ser feita diretamente na delegacia de polícia, o que contrapõe a norma mato-grossense mais uma vez às disposições da legislação alagoana.

Fora isso, a norma do estado do Mato Grosso se distingue também pela particularidade de que, sendo imperiosa a realização de exames periciais urgentes, o militar que lavrar o termo não está autorizado a requisitar as diligências, devendo providenciar a imediata remessa do documento à Delegacia de Polícia designada, que efetuará a requisição de perito e de demais providências, encaminhando o resultado ao juízo competente.

A respeito do estado de Goiás, a permissão do Tribunal de Apelação local coincide em alguns pontos com o decreto do Governo de Alagoas, haja vista que o Provimento nº 18/2015/CGJ-GO prevê as seguintes ordens: a) os termos circunstanciados registrados pelos policiais militares do estado devem ser assinados por oficiais da respectiva instituição e b) sendo necessária a realização de exame pericial urgente, o policial militar, desde que autorizado por sua corporação, poderá requisitar o ato.⁵⁴

Por outro lado, no Distrito Federal, o Tribunal de Justiça autoriza que os Juizados Especiais Criminais recebam os termos circunstanciados lavrados pela Polícia Militar, mas o órgão não esboçou qualquer instrução para a pronta execução do Provimento nº 27/2018/CGJ-DF, por parte da polícia ostensiva local.⁵⁵

Adiante, percorrendo as demais regiões do Brasil, é possível encontrar a autorização em questão também nos estados de Santa Catarina e Minas Gerais, apesar de que este último, assim como o Distrito Federal, não fixa diretrizes para que os militares locais lavrem o termo, de sorte que a permissão está prevista exclusivamente no art. 191 da Lei mineira nº 22.257, o qual foi, inclusive, alvo de recente ADI no Supremo Tribunal Federal.

⁵⁴ GOIÁS. **Provimento nº 18/2015/CGJ-GO**. Autoriza os Juizes de Direito dos Juizados Especiais e Comarcas do Estado de Goiás. a recepcionar termos circunstanciados de ocorrência lavrados por policiais militares ou rodoviários federais com atuação no Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.pm.go.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/provimento-18-2.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

⁵⁵ DISTRITO FEDERAL. **Provimento nº 27/2018/CGJ-DF**. Autoriza o recebimento pelos juizados especiais criminais e pelos demais juízos com competência criminal da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios dos Termos Circunstanciados de Ocorrência lavrados por policiais militares e agentes de trânsito do Distrito Federal bem como por policiais rodoviários federais. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimento-judicial/2018/provimento-27-de-23-08-2018>. Acesso em: 16 mar. 2023.

LEI 22.257 DE 27/07/2016

Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.

(...)

Art. 191 – O termo circunstanciado de ocorrência, de que trata a Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, poderá ser lavrado por todos os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 144 da Constituição da República⁵⁶.

Em Santa Catarina, assim como no estado de Alagoas, a aceitação dos termos circunstanciados lavrados pela Polícia Militar local é consequência de um decreto sancionado pelo chefe do Poder Executivo Estadual (Decreto nº 660, de 26 de setembro de 2007), o qual tem como peculiaridade a especificação de que, nos cenários em que a confecção do TCO se revista de maior complexidade, as partes devem ser conduzidas à Delegacia de Polícia.⁵⁷

Para além, assim como o preceito do estado do Mato Grosso, a norma catarinense ordena que o TCO deverá ser lavrado na própria Delegacia de Polícia, nas ocasiões em que a retirada das pessoas envolvidas do local do fato seja impreterível, para fins de preservação da integridade física dos cidadãos e interrupção do ilícito.

Por último, a disposição legal prevê que a Polícia Militar de Santa Catarina lavrará boletim de ocorrência na modalidade de Comunicação de Ocorrência Policial, nos casos em que não se configure a situação de flagrância, devendo encaminhar o documento à Polícia Civil, para a devida apuração da infração penal, no primeiro dia útil após o registro.

Pelos motivos apresentados, entende-se que não há qualquer padronização nas regulamentações estaduais e, à proporção que umas são mais antigas e outras mais atuais, elas muito variam as regras que norteiam a atuação da polícia ostensiva dos respectivos estados na lavratura da peça policial em estudo, de tal forma que os policiais militares de alguns estados são habilitados por provimento do Tribunal de Justiça local e os demais por decreto do Poder Executivo estadual.

⁵⁶ MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257 de 27/07/2016**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/documento/lei-no-22257-de-27072016>. Acesso em: 12 mar. 2023.

⁵⁷ SANTA CATARINA. **Decreto nº 660, de 26 de setembro de 2007**. Estabelece diretriz para a integração dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos da Segurança Pública, na lavratura do Termo Circunstanciado, conforme previsto no art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.acors.org.br/decreto-no-660-de-26-de-setembro-de-2007-termo-circunstanciado-pmsc/#:~:text=DE>. Acesso em: 17 mar. 2023.

3.3. Sobre a possibilidade do ciclo completo de polícia pela Polícia Militar de Alagoas nos crimes de menor potencial ofensivo

O exercício da comparação nos mostra que vários Estados-membros admitem, seja por lei ou por decreto, a confecção do termo circunstanciado pela polícia ostensiva local, especialmente pelo fato de acreditarem os entes políticos que, recorrendo à destinação de maiores poderes ao agente policial que realiza o patrulhamento das ruas, seria mais viável alcançar a rápida prestação jurisdicional do JECRIM, porquanto haveria a imediata comunicação do fato ao juiz competente.

A busca por alternativas se dá pela razão de que a existência de uma polícia bipartida – ostensiva e repressiva – é responsável pela criação de um processo concorrencial entre as respectivas instituições policiais, uma vez que os órgãos de segurança pública exercem encargos limitados e isolados, os quais provocam o enrijecimento da atividade policial e, por diversas vezes, causam uma falta de articulação entre as próprias equipes de garantia da ordem.

O sistema de “meias polícias”, por sinal, cria um distanciamento entre os órgãos policiais, na medida em que os aspectos distintos das entidades e os diferentes formatos de estruturação e organização das corporações provocam, entre os agentes das duas classes, atritos e desentendimentos, que se revertem em uma burocratização no processo de esclarecimento de delitos e culminam na subnotificação de crimes.

Ocorre que nenhum dos dois órgãos abre mão das suas ideologias e convicções, principalmente a Polícia Militar, que indiscutivelmente sofre grande influência do Exército brasileiro, o que gera um quadro de oposição entre os comandos policiais estaduais, de forma que não há uma real troca de informações entre as instituições civis e militares, as quais vivem em constante trabalho de questionamento das tarefas uma das outras.

Em atenção a isso, para tentar resolver o impasse e diminuir o tempo-resposta nas infrações penais de menor potencial ofensivo, o governador Paulo Dantas definiu, no início do ano de 2023, que a Polícia Militar do estado de Alagoas está autorizada a realizar o ciclo policial completo, nas ocorrências que exijam a lavratura do termo circunstanciado.

A expressão “ciclo completo de polícia” é uma mostra da realidade pós-moderna e deve ser compreendida como a execução de todas as etapas da atividade policial por um mesmo órgão de segurança pública, desde o período que antecede a ocorrência criminal, com a patrulha

das vias públicas, até a entrega do caso ao Ministério Público, nas situações de quebra da normalidade pública.

No Direito Comparado, o Chile recentemente atribuiu aos “Carabineiros”, espécie de força militar chilena, o ciclo completo de polícia, de forma que os policiais têm responsabilidades não apenas de prevenção do crime, mas também de investigação preliminar dos delitos que ocorrem no país, com o devido encaminhamento do infrator ao sistema de justiça criminal.

Porém, a implementação do “ciclo de polícia completa” no Chile enfrentou duras críticas de Tim Prenzler, escritor australiano e especialista em segurança pública, sobretudo pelo fato de que os policiais “Carabineiros” não contavam com treinamentos específicos de investigação e, mesmo assim, passavam a adentrar em funções que, a princípio, não eram propriamente suas, o que poderia refletir em abusos policiais, já que a segurança pública vinha a ser excessivamente militarizada.

No caso do estado de Alagoas, há uma autorização para que seja feita uma ligação direta entre o policial de rua e o Juizado Especial Criminal, sob o pretexto de que, com a permissão da imediata confecção do termo circunstanciado pela Polícia Militar, o governo endossa a existência de um microssistema que é destinado à rápida e efetiva aplicação da lei penal.

O projeto estadual, no entanto, também deve ser observado com bastante cautela, pois a compatibilidade entre as tarefas de investigação e a própria cultura do universo dos militares é seriamente duvidosa, porquanto a imposição da força é um traço marcadamente histórico nas ações da Polícia Militar, o que, caso venha a ser espelhado para a lavratura do termo circunstanciado, não irá obviamente dialogar com os valores do Estado de Direito, que dispensa truculências e abusos na apuração de crimes.

Na verdade, distante de uma formação jurídica, ecoam pelos quartéis por aí afora cânticos extremamente acalorados, como “O interrogatório é muito fácil de fazer; Pega o favelado e dá porrada até doer. O interrogatório é muito fácil de acabar; Pega o bandido e dá porrada até matar”, que muito bem ilustram contextos flagrantes de violação aos direitos humanos, decorrentes da ríspida e agressiva realidade em que estão inseridos os sujeitos integrantes das polícias ostensivas estaduais.

O pesquisador Tim Prenzler, então, desperta seu olhar para as circunstâncias em que um órgão militarizado concentra muitos poderes e alerta quanto aos riscos da situação, copiosamente em razão do histórico e da formação dos membros das classes militares não serem voltados à investigação de crimes, o que pode provocar a inobservância de garantias fundamentais, no decurso da averiguação de tais infrações penais.⁵⁸

Logo, o treinamento específico dos agentes que são responsáveis pela apuração de crimes é de fundamental importância, pois é dado ao cidadão a garantia de ser tratado com urbanidade e respeito, ainda que durante a realização de investidas policiais, de forma que técnicas de investigação violentas ou que possam causar sofrimento físico ou psicológico ao investigado são inaceitáveis em um regime jurídico constitucional.

Para finalizar, não se sabe em que medida a avaliação técnico-jurídica motivada da ocorrência pode ser dispensada para garantir a rapidez do rito sumaríssimo, mas é importante lembrar que a senha utilitarista precisa ser também confrontada com as balizas da Constituição, assim como será feito no próximo capítulo, para que as premissas utilizadas como fonte de autorização da prática policial em estudo sejam observadas à luz do controle de constitucionalidade.

⁵⁸ PRENZLER, T. **Policing and Security in Practice**: Challenges and Achievements. Palgrave Macmillan, 2020. p. 69.

4. DA PERSPECTIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR DOS ESTADOS

A terceira e última seção de desenvolvimento desta monografia será destinada a abordar o impasse que subsiste na fixação de um posicionamento, por parte do Supremo Tribunal Federal, a respeito da (in)constitucionalidade da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar dos estados, que variou verdadeiramente aos extremos nas últimas décadas.

Por meio do emprego da metodologia de análise de decisões (MAD), que se subdivide em três etapas (pesquisa dos julgados, leitura das decisões e reflexão crítica da tese adotada pelo órgão jurisdicional)⁵⁹, serão analisados os principais julgados da Suprema Corte brasileira sobre o tema em atenção, de forma a explicar as questões constitucionais da feitura do registro das infrações penais de menor potencial ofensivo pelas polícias ostensivas.

O controle de constitucionalidade, por sua vez, é o que garante a observância da supremacia da Constituição Federal perante as demais normas do ordenamento jurídico pátrio, de sorte que, diante da transgressão do texto constitucional, surgem os vícios de natureza formal e material das disposições infraconstitucionais.

Para José Afonso da Silva, a incompatibilidade vertical das normas inferiores (leis, decretos etc.) pode ser visualizada em dois momentos: a) a norma é inconstitucional sob o ponto de vista formal, pois desrespeita o processo legislativo estabelecido pelo texto da Constituição ou emana de autoridade incompetente e b) o ato viola materialmente a Carta Magna, já que o conteúdo de tais leis atinge diretamente os preceitos e princípios entabulados pela Lei Fundamental.⁶⁰

Enfim, após os comentários aos votos dos Ministros que participaram das sessões de julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade selecionadas e mais à frente expostas, tentou-se, de maneira sintética, demonstrar a manobra jurídica feita pelo Tribunal para alterar o seu entendimento sobre o assunto, bem como os erros interpretativos dos componentes da Corte, o que, inclusive, respalda nos dias de hoje a constitucionalidade do decreto alagoano.

⁵⁹ FREITAS, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia de análise de decisões**. Universitas Jus, v. 2, 2010, p.6.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 49.

4.1. Aspectos formais da regra autorizadora: a matéria pode ser disciplinada por decreto estadual?

Em momento anterior, foi visto que a confecção do termo circunstanciado pela Polícia Militar do estado de Alagoas passou a encontrar suporte jurídico no Decreto Estadual nº 88.653, de 7 de fevereiro de 2023, o que nos leva agora a dirigir as atenções para o estudo da natureza jurídica e das especificidades formais do protocolo alagoano, que procura legitimar a contestável prática policial em evidência.

Interessa saber, antes de mais nada, que a norma alagoana é genuinamente um decreto autônomo, uma vez que o ato do chefe do Poder Executivo estadual inovou o ordenamento jurídico, vindo a atuar em substituição à própria lei, principalmente porque não existe preceito legal anterior que permita e discipline a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar local.

Durante a realização do exame de admissibilidade da ADI 3.614, a Suprema Corte brasileira, inclusive, entendeu que o decreto do estado do Paraná, que também destinava a elaboração do termo circunstanciado aos policiais ostensivos estaduais, era expedido sem contemplar qualquer lei infraconstitucional anterior e, justamente por não ter caráter regulamentar, seria norma autônoma.

Este Tribunal já consolidou entendimento no sentido de ser cabível o controle concentrado de constitucionalidade em face de norma sem qualquer conteúdo regulamentar, inovadora do ordenamento jurídico e que possua fundamento imediato a própria Constituição, como o Decreto Autônomo no caso em apreço.⁶¹

Entretanto, apenas na decisão da ADI 5.637, a Corte veio a ser provocada a tecer comentários sobre os aspectos formais dos atos normativos que autorizam a lavratura do termo circunstanciado pela polícia ostensiva, notadamente pela razão de que, somente naquele instante, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil dizia que a norma do estado de Minas Gerais extrapolava as competências constitucionais da Assembleia Legislativa local.

Segundo o ilustre professor José Afonso da Silva, a repartição de competências entre os entes políticos da federação brasileira adota o critério da predominância de interesses e imita o federalismo contemporâneo europeu, de forma que à União são reservadas as matérias de interesse nacional, enquanto que as questões de ordem regional e local são destinadas,

⁶¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.614**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>> Acesso em: 10 abr. 2023.

respectivamente, aos Estados e aos Municípios, o que vem a exprimir inequívoco quadro de cooperação legislativa entre as entidades.⁶²

O Ministro Relator Edson Fachin, então, julgou que os atos normativos estaduais que disciplinam o preparo do termo circunstanciado pela Polícia Militar não extrapolam as competências constitucionais dos Estados-membros, uma vez que o texto constitucional (art. 24, X e XI, da CF/88) os autoriza a legislar sobre o rito de funcionamento dos Juizados Especiais, bem como sobre os procedimentos em matéria processual.

Além disso, o Ministro Relator trouxe à tona a indefinição do conceito de “autoridade policial” para indicar que, pelo fato do art. 69 da Lei 9.099/95 não mencionar claramente o responsável legal pela confecção da peça policial, nada mais justo seria que a suplementação da legislação federal pelos entes estaduais, já que, no federalismo cooperativo, a predominância de interesses não é o único critério de definição das atribuições legislativas.

[...] tenho indicado que, na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), regule a matéria de forma geral, deve-se presumir a competência dos Estados para dispor sobre o tema (*presumption against preemption*), ainda que as interpretações da legislação federal possam, nos Tribunais de Justiça e Regionais Federais, variar.⁶³

Em seguida, Fachin aproveitou a ocasião para advertir que não há, na redação do texto constitucional, qualquer previsão normativa que expressamente vede a aparição de normas estaduais para disciplinar a atribuição do termo circunstanciado, o que torna todas elas válidas, desde que estejam circunscritas ao domínio territorial do ente que as cria.

Para pôr fim às suas considerações sobre a matéria, o Ministro frisou que a disciplina do tema por lei em sentido estrito é completamente dispensável, haja vista que, “para o Supremo Tribunal Federal, sequer é necessária a previsão em lei formal estatal da atribuição de competência própria para a lavratura do termo circunstanciado, porque seria medida que poderia ser suplementada administrativamente pelos Estados”.⁶⁴

No entanto, por obra do art. 144, § 7º, da CF/88, cabe definitivamente à lei disciplinar sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública do Estado, de forma que não se afigure coerente que a Suprema Corte brasileira tenha entendido

⁶² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 477.

⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.637**. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350624936&ext=.pdf>> Acesso em: 6 abr. 2023.

⁶⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.614**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>> Acesso em: 10 abr. 2023.

que a ampliação da competência para a lavratura do termo circunstanciado é possível por decreto estadual, especialmente porque, através de espécie normativa imprópria, estar-se-á introduzindo uma nova atividade na rotina da Polícia Militar.

Não obstante isso, o Ministro Alexandre de Moraes, para também discordar da extrapolação de competências dos Estados, implementou uma distinção entre normas de processo, cujo conteúdo expressaria a relação jurídica que instala a via de alcance da tutela jurisdicional, e normas de procedimento, que seriam propriamente uma esquematização das etapas processuais para o desenrolar da lide e, por isso, incluiriam as permissões para a confecção do termo circunstanciado pela Polícia Militar.⁶⁵

De acordo com Moraes, a extensão do rol de sujeitos qualificados para o registro dos pequenos delitos está inserida na competência concorrente do Estado-membro para, nos moldes do art. 24, X e 98, I, ambos da CF/88, legislar a respeito da organização, funcionamento e procedimentos dos Juizados Especiais, o que permitiria que o ente político, por meio da edição de atos normativos, busque cada vez mais resultados positivos na aplicação da Lei n. 9.099/95, dentro do seu território.

Em verdade, a competência concorrente, que aqui se trata, remete ao art. 24, XI, CF/88, dado que, quando buscam regular o termo circunstanciado, os Estados-membros estão a editar procedimentos em matéria processual, já que o instrumento policial em foco é uma etapa investigatória, mesmo que simplificada, que antecede a acusação e substitui a utilização do inquérito policial no suporte ao oferecimento da denúncia, por força do art. 77, § 1º, da Lei. 9.099/95.

Logo, ainda que as considerações do Ministro sejam observadas, haverá vício formal para a situação, porquanto a ampliação dos agentes responsáveis pela confecção do termo circunstanciado ultrapassa a competência suplementar do ente estadual (art. 24, § 1º, CF/88), uma vez que a Lei n. 12.830, de 20 de junho de 2013, que tem a qualidade de regra federal, lança as diretrizes gerais para o procedimento da investigação criminal e atribui aos delegados de polícia a presidência do inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, não sendo possível, portanto, suplementá-la de forma contrária a isso.

Vale salientar, para tanto, que, assim como propriamente mencionava o saudoso constitucionalista Raul Machado Horta, no domínio da legislação concorrente, por ser ela

⁶⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.637**. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350624936&ext=.pdf> > Acesso em: 7 abr. 2023.

exercida simultaneamente por mais de um ente, é indispensável que algumas balizas sejam circunscritas para que se alcance a uniformização da legislação pátria, dentro de critérios constitucionais, a começar pela necessidade de observância das normas gerais da União pelas demais entidades federadas.⁶⁶

Por isso, na avaliação do ex-advogado Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a concorrência em seu formato clássico se dá “pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la”⁶⁷, de tal maneira que, para os Estados-membros e Municípios, restam apenas as tarefas de compor a norma federal, se por acaso surgirem vazios na aplicabilidade do conteúdo da regra legal editada pela União, o que não vem ao caso em estudo.

Findando a questão, é necessário que se reconheça que, apesar de tudo disso, para os padrões da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o decreto autônomo do estado de Alagoas pode disciplinar o objeto nele disposto e se mostra como uma inovação legal formalmente constitucional, malgrado tenham aqueles que vejam o tópico como manifesta extrapolação da competência suplementar dos Estados-membros.

4.2. (In)constitucionalidade material da lavratura do TCO pela Polícia Militar do Estado

Questionamentos sobre a (in)constitucionalidade material da lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar se afloram à proporção que, para alguns sujeitos, o conteúdo da eventual norma autorizadora seria incompatível com a redação do art. 144, §§ 4 e 5º da própria Constituição, o que caracterizaria o vício material do comando legal.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

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

⁶⁶ HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 313.

⁶⁷ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, abr.-dez. 1988, p. 131. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181992/000857523.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.⁶⁸

O Ministro Gilmar Mendes, no entanto, alerta que “a inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo”.⁶⁹

Dito isso, passemos agora a esmiuçar os aspectos materiais dos acórdãos das duas grandes ações constitucionais - ADI 3.614 e ADI 5.637 - que discutem a constitucionalidade substancial da elaboração do termo circunstanciado pelas Polícias Militares dos estados.

Para complementar o que foi informado em tópico prévio, vale dizer que a ADI 3.614 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com o objetivo de impugnar a redação de norma do estado do Paraná, que autorizava e disciplinava a lavratura do termo circunstanciado pelos subtenentes e sargentos da Polícia Militar local.

Naquela oportunidade, o Ministro Relator Gilmar Mendes, que foi voto vencido, assegurou que a permissão contestada não violava o art. 144 da Constituição Federal, sobretudo porque a anotação da ocorrência pelos policiais militares não pretendia adentrar nas atribuições constitucionais da polícia judiciária.

Ocorre que, na opinião do próprio Relator, “o simples registro de notícias sobre um crime, que, no caso específico, se operacionaliza mediante a elaboração de ‘termo circunstanciado’, não comprova sua ocorrência, cabendo à Polícia Civil a investigação sobre o fato”⁷⁰.

Com o devido respeito, a interpretação do Ministro Relator foi totalmente infeliz, sobretudo pelo motivo de que terminou criando um modelo de termo circunstanciado “anômalo”, que seria uma espécie de *notitia criminis* documentada, com simples exposição do fato que supostamente poderia configurar infração de menor potencial ofensivo.

Durante o seu voto, Gilmar Mendes também considerou que, por conta da inexistência de policiais civis em número razoável para atender a demanda em todos os municípios, o

⁶⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1.013.

⁷⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.614**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>> Acesso em: 5 abr. 2023.

comando legal seria uma regra de necessidade, para fins de impedir a subnotificação de crimes no estado.

Apesar disso, não se pode olvidar que, na persecução penal, forma é garantia e a ineficiência do aparato estatal jamais pode ser resolvida com a mitigação de direitos do cidadão, principalmente quando a solução do problema se dá pela transferência de missões para pessoas que não integram o cargo em específico, o que resulta no desempenho da tarefa sem a devida ocupação do cargo, algo que é inadmissível na seara administrativa.

Posto isso, a Ministra Cármen Lúcia interveio pela declaração de inconstitucionalidade da norma local, sob o argumento de que a permissão estadual ocasionaria uma maior acomodação da Administração Pública, que não se preocuparia em realizar concursos públicos para preencher os quadros da Polícia Civil do estado, pois as atribuições já estariam sendo desempenhadas por agentes deslocados de outras funções, cujo salário é bem inferior àquele que é pago aos chefes de polícia judiciária.

Em seguida, o julgador que levou para o Pleno a intensa desavença de que a Polícia Militar se apossa das ações de investigação da Polícia Civil foi o ex-Ministro Menezes Direito, cujo voto sugeria que a confecção do termo circunstanciado deve ser feita somente pelo delegado de polícia, pelo motivo de ser ele o agente público com suficiente conhecimento técnico para realizar a adequada definição jurídica da ocorrência.

[...] pelo menos também na minha compreensão, há consequências jurídicas severíssimas pelo preenchimento de um termo de ocorrência por uma pessoa que não tenha nenhuma formação para isso. Quem já militou na advocacia criminal, nas delegacias de polícia, sabe muito bem o que ocorre com o termo de ocorrência mal formulado, mal redigido, mal identificado, mal tipificada a circunstância que causou o termo de ocorrência.⁷¹

Nesse mesmo sentido, o Ministro Celso de Mello expressou que a problemática da norma estadual residia na grande preocupação que haveria com as consequências jurídicas e os efeitos processuais do termo circunstanciado lavrado pela Polícia Militar, levando em conta a ausência de formação jurídica desta categoria policial.

Ademais, o Ministro Ricardo Lewandowski considerou plausível a preocupação com a quantidade insuficiente de delegados de polícia no estado do Paraná, muito embora tenha estatuído que a carência de profissionais não justificaria a atribuição de competências

⁷¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.614**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>> Acesso em: 5 abr. 2023.

investigativas aos policiais militares, dada a expressa vedação contida no art. 144, §§ 4 e 5º, da Constituição.

Nessa altura, o ex-Ministro Cezar Peluso pensava de forma semelhante e dizia que todos os decretos estaduais que visem regulamentar a elaboração do termo circunstanciado tratam de atividades que são inerentes aos agentes da polícia judiciária, pois, do contrário, os atos normativos são inúteis, já que não há necessidade alguma de qualquer comando legal para autorizar o policial militar a fazer o óbvio: registrar o que foi visto e enviar para a delegacia.

Se não é atividade de polícia judiciária, é aquilo que qualquer PM, em qualquer lugar do País, faz. Há uma ocorrência, é chamado, vai lá, toma nota e leva o caso para a delegacia. Ora, para isso não precisa de lei. Isso faz parte das competências de sargento e de qualquer praça da Polícia Militar.⁷²

Em outras palavras, a polícia ostensiva pode e deve anotar o que foi vislumbrado no lugar da ocorrência criminosa, mas a simples averbação da notícia não pode ser confundida propriamente com a lavratura de um termo circunstanciado, pois este considerada diversas outras questões de ordem prática, como a tipificação formal e material da infração penal.

Prosseguindo com a mostra dos votos, denota-se que o Ministro Marco Aurélio consegue projetar uma questão bastante pertinente sobre as polícias: “[...] na prática, a convivência já não é muito harmoniosa. O que se dirá caso admitida a mesclagem prevista nesse decreto?”⁷³

Quanto a isso, os pesquisadores Acácia Maria Maduro e Mário Wagner explicam que as desavenças existentes entre as forças policiais do país são provocadas pelas incertezas da legislação infraconstitucional e pela busca da extensão do poder das instituições, que se dá por um fenômeno intitulado de “guerra de polícias”.

A polícia civil invade as atribuições da polícia militar com o uso de viaturas caracterizadas e realização de *blitze*, em um verdadeiro processo de policiamento preventivo ostensivo, e as polícias militares buscam a realização do policiamento repressivo, com a feitura dos termos circunstanciados, investigação de delitos por meio de seus serviços de inteligência (inclusive com a solicitação de mandados de busca e apreensão ao Judiciário) e a difusão da pretensão de assumirem o ciclo completo de polícia e a lavratura do auto de prisão em flagrante pelo oficial de polícia militar.⁷⁴

⁷² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.614**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>> Acesso em: 5 abr. 2023.

⁷³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.614**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>> Acesso em: 5 abr. 2023.

⁷⁴ HAGEN, Acácia Maria Maduro; WAGNER, Mário. **As polícias civis no Brasil: mudanças e permanências**. São Paulo: Editora UNESP, n.1, p. 53-62, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/7yddh/pdf/souza-9788579830198-04.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023

Encerrando a sessão de julgamento, a ex-Ministra Ellen Gracie, que ocupava a presidência da Corte na época, seguiu a maioria de seus colegas e votou pela declaração de inconstitucionalidade da norma estadual, porquanto acreditava que as funções dos órgãos de segurança pública são bem discriminadas pela Carta Política e não podem ser mescladas pelo arbítrio da Administração Pública.

Há, inclusive, uma importante passagem do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, a respeito da problemática em estudo, que alerta, no editorial de 2010, sobre os perigos de atribuir às forças militares encargos que não são propriamente seus, notadamente em razão do período nebuloso atravessado pelo Estado brasileiro até atingir novamente a sua redemocratização, que teve como símbolo principal a Constituição Cidadã, cuja promulgação se deu em 5 de outubro de 1988.

Ora, uma instituição militar não é estruturada a partir da formação jurídica de seus quadros. Não é voltada à cultura do direito enquanto um valor em si mesmo. (...) Por trás de todas essas propostas esdrúxulas, o movimento subjacente é nítido. Trata-se de militarizar a própria ideia de segurança pública, reclamando-a da cidadania que é seu espaço próprio para confiná-la nos quartéis, batalhões e dependências tais.⁷⁵

Foi-se, então, considerada inconstitucional, no ano de 2007, a lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar do estado do Paraná, sob a alegação de que os policiais militares não poderiam ser investidos em funções que não são propriamente suas, ainda que isso viesse a se traduzir em uma maior eficiência estatal.

Tabela 2 – Resumo dos votos na ADI 3.614: O Decreto nº 1.557/03, do estado do Paraná, é inconstitucional? (2007)

MINISTRO	VOTO
Gilmar Mendes (Relator)	NÃO
Ellen Gracie (Presidente)	SIM
Cármen Lúcia	SIM
Menezes Direito	SIM
Ricardo Lewandowski	SIM
Cezar Peluso	SIM
Marco Aurélio	SIM

⁷⁵ Advertências à militarização da ideia de segurança pública. **Editorial do Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**. n. 206, jan. 2010. Disponível em: http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4011-EDITORIAL-Advertencias-militarizacao-da-ideia-de-segurana-pblica. Acesso em: 11 abr. 2023.

Celso de Mello	SIM
Carlos Ayres Britto	AUSENTE
Joaquim Barbosa	AUSENTE
Eros Grau	AUSENTE

Fonte: produzido pelo autor.

Durante muitos anos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reputou que a lavratura do termo circunstanciado era ato privativo da polícia judiciária, não extensível às Polícias Militares.

Por falar nisso, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 702.617, que ocorreu no ano de 2013, a Primeira Turma do STF manteve o acórdão do Tribunal de Justiça do Amazonas, a partir do qual se reconhecia a inconstitucionalidade de norma estadual, que possibilitava aos policiais militares amazonenses o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/95.

Naquela decisão, o Ministro Relator Luiz Fux constatou que, após a apreciação da ADI 3.614, ficou pacificado o entendimento na Corte “segundo o qual a atribuição de polícia judiciária compete à Polícia Civil, devendo o Termo Circunstanciado ser por ela lavrado, sob pena de usurpação de função pela Polícia Militar”.⁷⁶

Entretanto, durante o julgamento da ADI 3.807, que decidia sobre a constitucionalidade da lavratura do termo circunstanciado pelos juízes de direito, à Ministra Relatora Cármen Lúcia expôs, de forma totalmente surpreendente, que, na apreciação da ADI 3.614, não havia sido sedimentada pelo Tribunal a compreensão de que a preparação do termo circunstanciado é ato privativo da polícia judiciária.

Apesar de ser merecedora de todas as *vênias*, a conclusão da Ministra é, na verdade, uma verdadeira manobra da Corte para alterar o seu posicionamento sobre o tema, porquanto o decreto do estado do Paraná, que foi declarado inconstitucional, previa a substituição dos delegados de polícia pelos sargentos e subtenentes da Polícia Militar justamente para as situações em que houvesse a necessidade de se lavar a peça policial de uso no âmbito do JECRIM.

⁷⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 702.617**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3523021>. Acesso em: 6 abr. 2023.

Em consideração a isso, basta ver que o próprio Ministro Marco Aurélio (voto vencido) destacou, na mesma sessão de julgamento, que a dúvida sobre a viabilidade da lavratura do TCO pelos magistrados no delito de posse de drogas era facilmente solucionável, uma vez que a maior instância do Poder Judiciário havia indicado, desde muito antes, que o ato em questão é tarefa da polícia judiciária.

A matéria não é nova, considerada a jurisprudência do Supremo. No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 3.614, da relatoria originária do ministro Gilmar Mendes, redatora do acórdão ministra Cármen Lúcia, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 23 de novembro de 2007, o Pleno assentou a inviabilidade de policiais militares lavrarem termo circunstanciado, porquanto ato típico de polícia judiciária, voltado à apuração de infrações de menor potencial ofensivo, privativo dos delegados de polícia de carreira, nos termos do § 4º do artigo 144 da Constituição Federal.⁷⁷

Contudo, reproduzindo o que de antemão já se prenunciava, após a sessão virtual realizada no mês de março de 2022, o Supremo se afastou dos seus próprios precedentes e passou a entender que o registro dos delitos de menor gravidade não é atividade privativa da polícia judiciária, sobretudo porque a elaboração da peça policial prevista no art. 69 da Lei 9.099/95 não configura atividade propriamente de investigação.

Por unanimidade de votos, depois de analisar a ADI 5.637, que fora interposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, restou decidido pelo Plenário do Tribunal que a Lei nº 22.257, do estado de Minas Gerais, é plenamente constitucional, com base na interpretação de que a confecção do termo circunstanciado não ofende a bipartição das polícias.

Na condição de relator da ADI 5.637, o Ministro Edson Fachin afirmou que “o termo circunstanciado não tem função investigativa, ele se limita a constatar a ocorrência, tal como, de maneira perspicaz, registrou Ada Pellegrini Grinover, para quem o termo circunstanciado nada mais é do que um ‘boletim de ocorrência mais detalhado’”.⁷⁸

Para justificar seu voto, o Ministro observou que a Constituição da República não faz qualquer reserva de poderes para que o registro da infração penal, nos moldes do art. 69 da Lei dos Juizados, seja atividade privativa da polícia judiciária, o que viria a afastar qualquer possibilidade de vício material por violação aos incisos IV e V do art. 144 da Lei Maior.

⁷⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.807**. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343977078&ext=.pdf>> Acesso em: 6 abr. 2023.

⁷⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.637**. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350624936&ext=.pdf>> Acesso em: 6 abr. 2023.

Em sequência, por ação de uma manifesta interpretação extensiva, Fachin concluiu que a Lei nº 9.099/95 autoriza que qualquer autoridade lavre o termo, de sorte que os Estados-membros, na disciplina de seus interesses preponderantemente regionais, podem indicar precisamente quem são os agentes policiais competentes para atender às necessidades da segurança pública local, do jeito que fez o estado de Minas Gerais.

Logo depois, o Ministro Alexandre de Moraes, que havia pedido vista dos autos, seguiu o entendimento do qual já comungava com os demais autores da obra “Juizado especial criminal: Aspectos práticos da Lei nº 9.099/95” e declamou que a confecção da peça policial em foco é um ato de polícia, que se alonga a todos os órgãos encarregados constitucionalmente da segurança pública (art. 144 da CF).

De acordo com o Ministro Moraes, tão logo utilize o termo circunstanciado para registrar os crimes de menor potencial ofensivo, a Polícia Militar estará, daí em diante, cumprindo com as suas funções de restabelecer a ordem e assegurar a pacificação social, de forma a atender ao dever constitucional de garantir a concretização da vida segura em sociedade.

Finalizando o voto, Alexandre de Moraes destacou que, após a Polícia Militar elaborar a peça em apreço, eventuais diligências mais aprofundadas de investigação, tal como a realização de exames periciais, devem ser requisitadas diretamente pelo Ministério Público, por meio da devolução do termo circunstanciado às polícias judiciárias, nos termos do art. 144, §4º da Constituição Federal.

Nesse último ponto, a solução do Ministro parece legitimar uma prática na qual os policiais militares encaminhariam para o JECRIM um documento pela metade, que somente mais tarde seria completado pela atuação do delegado de polícia, o que vem a criar mais uma etapa para a formalização do termo circunstanciado e ignora por completo os valores que guiam o procedimento sumaríssimo, especialmente os princípios da celeridade e da economia processual.

Significa dizer, então, que o instrumento policial, que está previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/95, acaba por perder totalmente a sua utilidade, pois ele deixa de servir como base para um possível oferecimento de denúncia por parte do Ministério Público e se transforma em um genuíno bloco de notas padronizado, o qual engloba apenas narrativas precárias de entrevistas informais.

Para o penalista Cezar Roberto Bitencourt, além de ser inconstitucional, a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar consiste em verdadeiro abuso de autoridade e real usurpação da função pública, de forma que o documento produzido pelo agente da polícia ostensiva não se presta para dar a justa causa ao Ministério Público, seja para realizar a transação penal ou para oferecer a denúncia oral.⁷⁹

Nessa mesma direção, Rosmar Rodrigues, que é juiz de direito e professor da Universidade Federal de Alagoas, esclarece que o documento somente deve ser produzido pela autoridade policial em sentido estrito, ou seja, pelo delegado de polícia, basicamente porque o termo circunstanciado, ainda que seja realizado em tempo reduzido, não deixa de ser a investigação preliminar do JECRIM, a qual é muito mais que um relatório de ocorrência.⁸⁰

Logo, nos delitos que deixam vestígios (lesão corporal leve, por exemplo), o termo circunstanciado lavrado pelo policial de rua muito provavelmente não terá qualquer utilidade para o Parquet, já que a anotação do militar não será instruída com diligências investigatórias, as quais condizem com a infração penal e apenas poderiam ser completadas por meio da atuação do chefe da polícia judiciária, como é o caso da oitiva das partes, do reconhecimento das pessoas, da requisição de documentos etc.

Porém, em que pese as objeções aqui levantadas, a atual bancada do Supremo Tribunal Federal passou a entender, há pouco tempo, que o instrumento que identifica as infrações penais de menor potencial ofensivo se limita a constatar a ocorrência e, portanto, não é função específica do delegado de polícia, sendo aceitável que outras autoridades também o lavrem.

Tabela 3 – Resumo dos votos na ADI 5.637: A Lei nº 22.257, do estado de Minas Gerais, é inconstitucional? (2022)

MINISTRO	VOTO
Edson Fachin (Relator)	NÃO
Luiz Fux (Presidente)	NÃO
Cármen Lúcia	NÃO
Gilmar Mendes	NÃO

⁷⁹ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Juizados Especiais Criminais e Alternativas à Pena de Prisão**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997, p. 58.

⁸⁰ RODRIGUES, Rosmar. **STF decide que PMMG pode lavrar TCO - ADI 5637**. Canal Rosmar Rodrigues Alencar, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7TZU5UKCMAU>. Acesso em: 13 abr. 2023.

Rosa Weber	NÃO
Ricardo Lewandowski	NÃO
Dias Toffoli	NÃO
Alexandre de Moraes	NÃO
Luís Roberto Barroso	NÃO
Nunes Marques	NÃO
André Mendonça	NÃO

Fonte: produzido pelo autor.

É bem verdade que a mutação do posicionamento do STF tem a influência da significativa modificação que houve na composição do Tribunal nos últimos anos, mas é surpreendente que alguns Ministros que permanecem na Corte tenham variado a sua opinião em tão pouco tempo, vide a mudança de entendimento dos Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski.

Tabela 4 – Breve comparação de votos. A norma que autoriza a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar é constitucional?

MINISTRO	ADI 3.614	ADI 5.637	RE 702.617
Luiz Fux	-	SIM	NÃO
Gilmar Mendes	SIM	SIM	-
Cármen Lúcia	NÃO	SIM	-
Ricardo Lewandowski	NÃO	SIM	-

Fonte: produzido pelo autor.

Com a instabilidade que paira sobre os julgados da Corte, a “durabilidade” da constitucionalidade da confecção do termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar dos estados se torna uma incógnita e vem a causar conflitos na definição das tarefas dos comandos policiais, já que os administradores públicos sempre desejaram ver suas tropas atuando de forma ininterrupta, mesmo que isso cause uma expansão nas competências previamente estabelecidas pela Constituição.

Todavia, pelo menos momentaneamente, a constitucionalidade do tema se faz perdurável, acima de tudo porque, no mês de fevereiro de 2023, a Suprema Corte brasileira, novamente por unanimidade dos votos, julgou ser válido o decreto da Presidência da República que autoriza a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Rodoviária Federal, nos crimes federais de menor potencial ofensivo.

O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade 6.245 e 6.264 e fixou a seguinte tese de julgamento: "O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) não possui natureza investigativa, podendo ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa", nos termos do voto do Relator.⁸¹

Para terminar, conclui-se que, apesar de haver oscilações na jurisprudência da Corte, o Decreto alagoano nº 88.653, de 7 de fevereiro de 2023, é plenamente constitucional para os dias de hoje, uma vez que o ato normativo estadual não escapa das balizas interpretativas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, nos últimos anos.

⁸¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6245**. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5805177>. Acesso em: 7 abr. 2023.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a dissertação, fica claro que a ausência de grandes formalidades para a confecção do termo circunstanciado de ocorrência é a principal peculiaridade mencionada pelos defensores da produção da peça policial em questão pelos integrantes da Polícia Militar dos estados, de forma que seria desnecessário um maior domínio da Ciência do Direito para apenas preencher formulários que descrevem o fato e identificam os sujeitos envolvidos na infração penal.

Nesse contexto específico, a expressão “autoridade policial”, que está prevista no art. 69 da Lei 9.099/95, abarcaria todo e qualquer agente público incumbido na atividade policial, de sorte que interpretações limitadoras do vocábulo servem tão-somente para manter uma hierarquia injustificada entre os membros da segurança pública estadual.

Contudo, soa oportuno lembrar que há corrente que pensa diferente disso e acredita que o responsável pela lavratura do TCO é somente o delegado de polícia, porquanto a elaboração do documento em apreço requer, ainda que brevemente, um olhar técnico-jurídico sobre o fato, com a tipificação do delito e a identificação do grau da ofensa, o que passa pela alocação dos policiais ostensivos como agentes da autoridade policial.

A norma alagoana, por sua vez, filia-se a uma corrente mais ampliativa de identificação da competência legal para o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo, de forma que se serve de recente julgado do Supremo Tribunal Federal (ADI 5.637) para sustentar a possibilidade jurídica da preparação do termo circunstanciado de ocorrência pela PMAL, simultaneamente ao cumprimento da patrulha dos municípios alagoanos.

Quando colocadas em paralelo com as normas dos Estados-membros que também autorizam a prática policial em comento, identificou-se que as diretrizes e orientações estabelecidas pelo governador Paulo Dantas para o caso destoam, em alguns pontos, dos demais comandos legais selecionados e submetidos a devida comparação, o que permitiu concluir que, no Brasil, a regulamentação da matéria se diversifica e causa insegurança jurídica para a situação.

Além de tudo, na última parte do segundo capítulo da presente pesquisa, deu-se por evidente que a atual gestão do estado de Alagoas persegue o ciclo completo de polícia, cuja execução se atribuiu à PMAL, nas situações de deflagração de crimes com pena não superior a

2 (dois) anos e contravenções penais, sob o pretexto de garantir a rápida e eficiente aplicação da lei penal.

Não há dúvidas, portanto, de que, com o Decreto nº 88.653/23, resta estabelecida a criação um canal de comunicação direta entre o policial de rua e o JECRIM, o que acompanha a colocação do Supremo Tribunal Federal e incorpora a assimilação de que a lavratura do instrumento policial em questão não é atribuição exclusiva das polícias judiciárias.

Na terceira seção de desenvolvimento do trabalho, porém, foi observado que a posição Suprema Corte brasileira sobre o tema é algo instável, sobretudo porque, em tempos não distantes, o Tribunal chegou a decidir, na ADI 3.614, que os chefes da polícia judiciária não poderiam ser substituídos por agentes da polícia ostensiva no ato de elaboração do TCO, sob pena de usurpação de competências de um órgão pelo outro.

Apesar de todas as considerações, não se pode negar que o legislador ordinário deixou de limitar, de forma precisa, o escopo da locução “autoridade policial”, vindo a permitir que correntes de interpretação totalmente divergentes surjam para a matéria, as quais cultivam a fragilidade e a precariedade da atuação das polícias ostensivas na documentação dos delitos de menor potencial ofensivo.

Retomando o objetivo principal deste trabalho, vale dizer que, com a indefinição jurídica que se instala para a questão, é natural que o governador do estado de Alagoas busque ampliar o espectro de competências de seus policiais militares, notadamente porque os agentes da PMAL estão sempre em grande número nas ruas, o que, a partir da atribuição de mais poderes para a classe, facilita o controle das massas sociais do estado.

Além do mais, a normatização da matéria por decreto do Poder Executivo, ainda que seja tolerada pelo Supremo Tribunal Federal, fere inegavelmente o princípio da legalidade administrativa, pois, no Estado de Direito, o agente público somente está autorizado a agir nos casos em que haja, para tanto, expressa previsão legal, devido aos servidores estatais estarem claramente subordinados à lei, que é a expressão da vontade geral do povo, manifestada por seus parlamentares democraticamente eleitos.

A alegação de que a produção do TCO diretamente pela PMAL supre a demora que aparece nas centrais da Polícia Civil não é pertinente, já que, no estado de Alagoas, a ausência de delegados de polícia em quantidade suficientemente adequada para atender à sociedade se

dá por culpa justamente da Administração Pública, que não realiza concursos públicos para o cargo em questão há mais de 10 (dez) anos.

Outrossim, não se pode colocar o termo circunstanciado como um simples registro da infração penal, até porque, para o art. 77, § 1º, da Lei dos Juizados Especiais, o documento em evidência substitui o inquérito policial no procedimento sumaríssimo, de forma que a inspeção preliminarmente feita pela polícia, por mais resumida que seja, reclama um inseparável juízo de tipicidade da ocorrência, que somente pode ser feito pelos delegados de polícia.

Em outras palavras, o Decreto nº 88.653, de 7 de fevereiro de 2023 extrapola as competências constitucionais da PMAL, o que pode resultar em erros na coleta de evidências dos delitos, supressão de informações relevantes ou, até mesmo, na indevida lavratura de um termo circunstanciado, de forma a prejudicar tanto o acusado quanto a vítima, já que a peça policial, muito mais que uma anotação da infração, é uma definição jurídica do acontecimento, que necessariamente é precedida pelo reconhecimento do fato se ser ou não ser uma hipótese de menor potencial ofensivo.

Logo, se a nova posição do Supremo Tribunal Federal entende que vários ilícitos processados pelo rito sumaríssimo são completamente descomplicados e dispensam uma análise mais apurada da situação, deveriam os esforços da Corte se voltar, na verdade, para a descriminalização de condutas que poderiam muito bem ser solucionadas efetivamente na esfera cível, de forma que o Direito Penal não ampliasse suas fronteiras para além dos bens jurídicos mais importantes ao convívio em sociedade.

Isso, inclusive, estabeleceria o arranjo criminal como a verdadeira última *ratio* do sistema jurídico e evitaria que, nas reais conjunturas de intervenção da lei penal, o excesso de atribuições da Polícia Militar não produzisse peças que fomentassem acusações infundadas, ante a construção de uma justa causa baseada em questionários padronizados e interrogatórios truculentos.

Por fim, nota-se que o cidadão alagoano passa a estar vulnerável à interferência de diversas forças estatais, as quais, pelo nítido afastamento que há entre si, chegam a atuar de maneira simultânea e totalmente desarticulada, o que significa uma invasão dupla da esfera privada do indivíduo, basicamente porque o estado não consegue ou, pelo menos, não tem o interesse de organizar suas tropas de acordo com as regras de definição de competências ancorados na Carta Magna.

6. REFERÊNCIAS

Advertências à militarização da ideia de segurança pública. **Editorial do Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**. n. 206, jan. 2010. Disponível em: http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4011-EDITORIAL-Advertencias-militarizacao-da-ideia-de-segurana-pblica. Acesso em: 11 abr. 2023.

ALAGOAS. **Decreto nº 88.653 de 7 de fevereiro de 2023**. Estabelece as diretrizes para implantação de procedimentos pelos policiais militares do Estado de Alagoas na lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO, conforme previsto no art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.al.gov.br/storage/files/diary/2023/02/doeal-2023-02-08-completo-kqmsthf25eija7xvgyiadehx0ijr-uqczpbte1fwljoqyuz3-m816.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2023.

ÂNTONI, Rosmar; TÁVORA, Nestor. **Curso de Direito Processual Penal**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, p. 1199.

BARBOSA, Emerson Santos. Funções de Polícia: o que faz a Polícia Federal Brasileira?. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, Brasil, v. 1, n. 1, p. 181–212, 2010. DOI: 10.31412/rbcp.v1i1.34. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/34>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Juizados Especiais Criminais e Alternativas à Pena de Prisão**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997, p. 58.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 12.830, de 20 de junho de 2013**. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 7 abr. 2023.

CEARÁ. **Provimento nº 08/2018/CGJ-CE**. Altera e confere nova redação ao Provimento nº 03/2018/CGJE-CE. Disponível em: <https://corregedoria.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/05/Provimento-08-18-1.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

Chefes do TJAL e do MP defendem lavratura de TCO pela Polícia Militar. **Correio dos Municípios**. 03 fev. 2021. Disponível em: <https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2021/02/chefes-do-tjal-e-do-mp-defendem-lavratura-de-tco-pela-policia-militar/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

DE LIMA, Renato Brasileiro. **Legislação Criminal Especial Comentada**. Salvador. Ed. Juspodivm, 2020, p. 577.

DISTRITO FEDERAL. **Provimento nº 27/2018/CGJ-DF**. Autoriza o recebimento pelos juizados especiais criminais e pelos demais juízos com competência criminal da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios dos Termos Circunstanciados de Ocorrência lavrados por policiais militares e agentes de trânsito do Distrito Federal bem como por policiais rodoviários federais. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimento-judicial/2018/provimento-27-de-23-08-2018>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Comentários à lei dos Juizados Especiais Criminais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 93.

FILHO, Vicente Greco. **Manual de Processo Penal**. São Paulo. Editora Saraiva, 2012, p. 147.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Direito Penal e Criminologia. **Revista da Faculdade de Direito, Minas Gerais, Brasil**, v. 6, n. 1, p. 181–194, 1954. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/562>. Acesso em: 4 abr. 2023.

FREITAS, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia de análise de decisões**. Universitas Jus, v. 2, 2010.

GARCIA, Ismael Estulano. **Procedimento nas infrações de menor potencial ofensivo**. Goiânia: AB, 2005.

GOIÁS. **Provimento nº 18/2015/CGJ-GO**. Autoriza os Juízes de Direito dos Juizados Especiais e Comarcas do Estado de Goiás. a recepcionar termos circunstanciados de ocorrência lavrados por policiais militares ou rodoviários federais com atuação no Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.pm.go.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/provimento-18-2.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini, GOMES FILHO, Antônio Magalhães, FERNANDES, Antônio Scarance, GOMES, Luís Flavio. **Juizados Especiais Criminais. Comentários a Lei 9.099, de 26.09.1995**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Juizados especiais criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HAGEN, Acácia Maria Maduro; WAGNER, Mário. **As polícias civis no Brasil: mudanças e permanências**. São Paulo: Editora UNESP, n.1, p. 53-62, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/7yddh/pdf/souza-9788579830198-04.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 313.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 37.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos Juizados Especiais criminais anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 53-55.

JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. **Juizado Especial e autoridade**. Folha de São Paulo, São Paulo, 3 nov. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/03/cotidiano/13.html>. Acesso em: 29 mar. 2023.

LAZZARINI, Álvaro. **O Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MATO GROSSO. **Provimento nº 08/2018/CGJ-CE**. Dispõe sobre a autorização para lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência – TCOs pela Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, nos crimes que elenca; regulamenta o seu recebimento pelos magistrados dos Juizados Especiais Criminais e dos demais juízes do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso que cumulem tal competência e dá outras providências. Disponível em: http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/105/974/Provimento_312020_-_TCO.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Editora Forense, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257 de 27/07/2016**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/documento/lei-no-22257-de-27072016>. Acesso em: 12 mar. 2023.

MIRABETE, Fabbrini Júlio. **Processo Penal**. São Paulo. Atlas, 2006.

MIRABETE, Julio Fabrinni. **Juizados Especiais Criminais – Comentários, Jurisprudência e Legislação**. São Paulo: Atlas, 1997.

MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo; VAGIONE, Luiz Fernando. **Juizados Especiais: Aspectos Práticos da Lei 9.099/95**. São Paulo: Atlas, 1997.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, abr.-dez. 1988, p. 131. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181992/000857523.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. A segurança pública na Constituição. **Revista de informação legislativa**, v. 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991 | A força policial, n. 3, p. 37-52, jul./set. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175847>. Acesso em: 13 mar. 2023.

NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Juizados Especiais Criminais Federais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PIAUI. **Provimento nº 19/2018/CGJ-PI**. Autoriza os magistrados de primeiro grau a conhecer de termos circunstanciados de ocorrência (TCO) lavrados por policiais militares do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/corregedoria/uploads/atos/2808.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

PM modifica formulário de preenchimento do TCO. **Aqui Acontece**. 14 out. 2009. Disponível em: <https://www.aquiacontece.com.br/index.php/noticia/policial/14/10/2009/pm-modificaformulario-de-preenchimento-do-tco/31167>. Acesso em: 07 mar. 2023.

PM volta a discutir Termo Circunstanciado de Ocorrência. **Alagoas 24 horas**. 28 mai. 2007. Disponível em: <https://www.alagoas24horas.com.br/801799/pm-volta-a-discutir-termo-circunstanciado-de-ocorrencia/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

PMs de AL agora podem registrar ocorrências sem precisar levar suspeitos para a delegacia. **Jornal Extra**. 03 fev. 2023. Disponível em: <https://ojornalextra.com.br/noticias/alagoas/2023/02/86943-decreto-que-autoriza-policiais-militares-de-alagoas-a-lavrar-tco-e-assinado>. Acesso em: 01 mar. 2023.

Polícia Militar apresenta ao secretário da Segurança Pública plano para implantação do TCO. **Portal Oficial do Governo de Alagoas**. 03 mar. 2023. Disponível em:

<https://alagoas.al.gov.br/noticia/policia-militar-apresenta-ao-secretario-da-seguranca-publica-plano-para-implantacao-do-tco>. Acesso em: 09 mar. 2023.

Polícias militares têm origem no século 19. **Senado Notícias**. 26 nov. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/25/policias-militares-tem-origem-no-seculo-19>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PRENZLER, T. **Policing and Security in Practice: Challenges and Achievements**. Palgrave Macmillan, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Provimento nº. 172/2017/CGJ-RN**. Determina aos Juízes de 1º Instância, do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, o recebimento e conhecimento dos Termos Circunstanciados de Ocorrência – TCO, eventualmente lavrados por quaisquer dos órgãos policiais elencados no artigo 144 da Constituição Federal. Disponível em: <http://corregedoria.tjrn.jus.br/index.php/normas/atos-normativos/provimentos/provimentos-2017/12898-provimento-1722017-cgjr/file>. Acesso em: 11 mar. 2023.

RODRIGUES, Rosmar. **STF decide que PMMG pode lavrar TCO - ADI 5637**. Canal Rosmar Rodrigues Alencar, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7TZU5UKCAU>. Acesso em: 13 abr. 2023.

ROSA, Alexandre Morais da; KHALED JUNIOR, Salah H.. **Polícia Militar não pode lavrar Termo Circunstanciado: cada um no seu quadrado**. Disponível em: <http://www.adepolrn.com.br/destaque-interno.php?id=833>. Acesso em: 25 mar. 2023

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A expansão do direito penal. Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 660, de 26 de setembro de 2007**. Estabelece diretriz para a integração dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos da Segurança Pública, na lavratura do Termo Circunstanciado, conforme previsto no art. 69 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.acors.org.br/decreto-no-660-de-26-de-setembro-de-2007-termo-circunstanciado-pmsc/#:~:text=DE>. Acesso em: 17 mar. 2023.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do ciclo completo de polícia. **Revista Ievs / Unesp: Marília**, v. 1, ed.15. Maio/2015, p. 1-19. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/5044/3583>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 49.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 477.

SOLIMENE 2000, *apud* BURILLE, 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1528269/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/548180848>. Acesso em: 05 mar. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.614**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495516>> Acesso em: 10 abr. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.637**. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350624936&ext=.pdf>> Acesso em: 6 abr. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6245**. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5805177>. Acesso em: 7 abr. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 702.617**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3523021>. Acesso em: 6 abr. 2023.

TÁCITO, Caio. O Abuso do poder administrativo no Brasil - Conceito e remédios. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 56, p. 1–28, 1959. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19392>. Acesso em: 20 mar. 2023.