

22/02/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.264 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE
POLICIA JUDICIARIA - ADPJ
ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA
COUTO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI
ADV.(A/S) : MARINA RATTI DE ANDRADE
ADV.(A/S) : LETICIA CICHELLI DE SA VIEIRA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. POSSIBILIDADE.

1. Ação direta contra decreto que conferiu à Polícia Rodoviária Federal a prerrogativa de lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099/1995.

2. Cabimento da ação direta. Decreto que inova a ordem jurídica, por não regulamentar nenhum estatuto de hierarquia superior.

3. O TCO não é ato de natureza investigativa, uma vez que visa apenas a registrar em detalhes os fatos ocorridos. É incabível, portanto, a sua comparação com o inquérito policial, que, dada a natureza investigativa, é necessariamente presidido por delegado de polícia (polícia judiciária).

4. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que é constitucional a lavratura de TCO por autoridade policial que não seja delegado de polícia, por não se tratar de atribuição exclusiva da polícia judiciária (ADI 5.637, Rel. Ministro Edson Fachin).

5. Improcedência do pedido. Fixação da 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”.

ADI 6264 / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar improcedentes os pedidos formulados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6245 e 6264 e fixar 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.

Brasília, 10 a 17 de fevereiro de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

22/02/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.264 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE
POLICIA JUDICIARIA - ADPJ
ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA
COUTO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI
ADV.(A/S) : MARINA RATTI DE ANDRADE
ADV.(A/S) : LETICIA CICHELLI DE SA VIEIRA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de julgamento em conjunto da Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6245 e 6265, com pedido de medida cautelar, ajuizadas pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária - ANDPJ, tendo como objeto o art. 6º do Decreto nº 10.073/2019, que acrescentou o inciso XII ao art. 47 do Anexo I do Decreto 9.662/2019, conferindo à Polícia Rodoviária Federal a prerrogativa de lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Eis a transcrição do ato normativo impugnado:

Art. 6º O Anexo I ao Decreto nº 9.662, de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 47. À Polícia Rodoviária Federal cabe exercer as competências estabelecidas no § 2º do art. 144 da Constituição, no art. 20 da Lei nº9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente:

ADI 6264 / DF

XII - lavrar o termo circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. (NR)''

2 O requerente alega que o dispositivo impugnado viola o art. 144, § 1º, I, e §§ 2º e 4º, da Constituição, que reserva o exercício das funções de polícia judiciária da União à Polícia Federal. Aduz que o termo circunstanciado é atribuição privativa de polícia judiciária, uma vez que configura ato de procedimento investigativo, não podendo ficar a cargo de órgãos de polícia administrativa, como é o caso da Polícia Rodoviária Federal. Por fim, alega que a norma afronta o princípio da eficiência e da supremacia do interesse público.

3. Em cumprimento ao art. 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitei informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, além de abrir vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

4. A Presidência da República manifestou-se pela ausência de legitimidade ativa da autora e a inadequação da via eleita para impugnar ato de caráter secundário. No mérito, pugnou pela constitucionalidade do dispositivo.

5. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado. Preliminarmente, alega a ilegitimidade ativa da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal e o caráter secundário do decreto objeto da presente ação direta. No mérito, argumenta que esta Corte já firmou entendimento de que a lavratura do TCO não é ato privativo da polícia judiciária, de forma que é constitucional a previsão de que a Polícia Rodoviária Federal tenha esta atribuição.

6. O Procurador-Geral da República opinou pela improcedência do pedido. Sustenta que o termo circunstanciado de ocorrência ocorre apenas para crimes de menor potencial ofensivo, cujo

ADI 6264 / DF

processamento não requer inquérito policial. O TCO apenas registra os fatos, não havendo que se falar em investigação ou produção de provas. Portanto, não se trata de ato privativo de polícia judiciária, de forma que a norma está em consonância com o texto constitucional.

7. É o relatório.

22/02/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.264 DISTRITO FEDERAL

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. QUESTÕES PRELIMINARES

1. Registro, inicialmente, que a presente ação direta está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, entre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli..

2. Análise, neste momento, a questão preliminar relativa à ilegitimidade ativa da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. A entidade é de caráter nacional, possuindo filiados em todas as unidades federativas, e representa a totalidade da categoria de Delegado da Polícia Federal na defesa dos direitos e prerrogativas da carreira. A pertinência temática é evidente. A norma impugnada se refere à atribuição para lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) com relação a crimes de menor potencial ofensivo de natureza federal e tal atribuição tem relação direta com exercício das funções de polícia judiciária da União. Portanto, dada a abrangência da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal e a vinculação da norma questionada aos objetivos institucionais da associação, reconheço a sua legitimidade ativa.

ADI 6264 / DF

3. A segunda questão preliminar suscitada se refere à natureza secundária da norma impugnada, uma vez que se trata de decreto. Na presente hipótese, contudo, o decreto impugnado apresenta atributos de autonomia e inovação, já que não regulamenta qualquer dispositivo legal ou qualquer estatuto de hierarquia superior. A norma cria uma prerrogativa para a Polícia Rodoviária Federal que não constava em qualquer outro diploma legal. Destaco que a Lei nº 9.099/1995, ao instituir o TCO, não definiu quais instituições policiais poderiam lavrar o termo, ficando a cargo de cada ente federativo estabelecer quais órgãos policiais teriam tais atribuições. Portanto, a presente norma impugnada é autônoma e inova o ordenamento jurídico. Rejeito a preliminar arguida pelos interessados.

II. MÉRITO: IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO

4. No mérito, é caso de julgar improcedente os pedidos nas presentes ações diretas de inconstitucionalidade. O Termo Circunstanciado de Ocorrência destina-se a registrar ocorrências de crimes de menor potencial ofensivo, tal como definido na Lei nº 9.099/1995. Não se trata de ato investigativo, pois ele não inicia qualquer procedimento que acarrete diligências para esclarecimento dos fatos ou da autoria delitiva. Ao contrário, após a lavratura do TCO, os autos e o suposto autor são encaminhados à autoridade judicial para que sejam adotadas as medidas previstas em lei. Trata-se de um termo para a constatação e registro de um fato. É incabível, portanto, a sua comparação com o inquérito policial, que, dada a natureza investigativa, é necessariamente presidido por delegado de polícia (polícia judiciária).

5. A possibilidade de lavratura do TCO por autoridade policial que não seja delegado de polícia já foi analisada por esta Corte no julgamento da ADI 5.637 (Rel. Ministro Edson Fachin). Na ocasião, questionava-se lei estadual de Minas Gerais que autorizava a Polícia Militar a lavrar o TCO nas hipóteses de crimes de menor potencial

ADI 6264 / DF

ofensivo. O Plenário desta Corte, por unanimidade, entendeu que a lavratura do TCO não é atribuição exclusiva da polícia judiciária, de forma que a Polícia Militar (polícia administrativa) poderia ter essa prerrogativa fixada em lei estadual.

6. Conforme me manifestei na ADI 3.807 (Rel. Ministra Cármen Lúcia), o delegado de polícia não tem atribuição exclusiva sobre a lavratura do TCO. Do ponto de vista estritamente constitucional, inexistente uma “preferência” para a sua lavratura, não cabendo ao Supremo Tribunal Federal fixar uma primazia.

7. Dessa forma, é constitucional a previsão que confere à Polícia Rodoviária Federal, polícia administrativa por natureza, a atribuição para lavrar TCO em casos de crime federal de menor potencial ofensivo. Conforme explicitado acima, o entendimento desta Corte é que não há exclusividade na lavratura do TCO, de forma que a presente norma não usurpa prerrogativa exclusiva de investigação da Polícia Federal (polícia judiciária no âmbito da União).

III. CONCLUSÃO

8. Diante do exposto, julgo improcedentes os pedidos formulados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6245 e 6264.. Propõe-se 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*”.

9. É como voto.

22/02/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.264 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE
POLICIA JUDICIARIA - ADPJ
ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA
COUTO (13802/DF, 60254/GO) E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI
(43145/DF, 61434-A/SC)
ADV.(A/S) : MARINA RATTI DE ANDRADE (68562/DF)
ADV.(A/S) : LETICIA CICHELLI DE SA VIEIRA (72949/DF)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de duas Ações Diretas (6245 e 6264), propostas em face do art. 6º do Decreto 10.073/2019 que, ao modificar o Decreto 9.662/2019, introduziu no rol de atribuições conferidas à Polícia Rodoviária Federal a possibilidade de a corporação lavrar o termo circunstanciado previsto no rito dos juizados especiais criminais. Eis o teor do objeto impugnado:

Decreto 10.073/2019

Art. 6º O Anexo I ao Decreto nº 9.662, de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 47. À Polícia Rodoviária Federal cabe exercer as competências estabelecidas no § 2º do art. 144 da Constituição, no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente:

.....
IV - planejar, coordenar e executar os serviços de prevenção de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias e

ADI 6264 / DF

estradas federais;

V - realizar levantamentos de locais, boletins de ocorrências, perícias de trânsito, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos, além de investigações imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias e estradas federais, especialmente em casos de acidentes de trânsito, manifestações sociais e calamidades públicas;

.....
X - credenciar, contratar, conveniar, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de recolhimento, remoção e guarda de veículos e animais e escolta de transporte de produtos perigosos, cargas superdimensionadas e indivisíveis;

XI - planejar e executar medidas de segurança para a escolta dos deslocamentos do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Chefes de Estado, dos diplomatas estrangeiros e de outras autoridades, nas rodovias e nas estradas federais, e em outras áreas, quando solicitado pela autoridade competente; e

XII - lavrar o termo circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.” (NR)

As Requerentes impugnam a citada norma sob o fundamento de ofensa a preceitos contidos no art. 144, §1º, I e IV, §2º e §4º, da Constituição Federal, conjunto de paradigmas que, segunda alega, teria estruturado com precisão as atribuições dos órgãos de segurança pública, reservando aquela referente à polícia judiciária somente à Polícia Federal e à Polícia Civil, ao passo que teria outorgado à Polícia Rodoviária Federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Desse modo, não caberia à PRF empreender a lavratura do termo circunstanciado.

Na ADI 6.245, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) argumenta, essencialmente, que “o *Termo Circunstanciado* visa também a apurar a materialidade e a autoria das infrações penais em seu escopo. Por isso, não há como negar que o TCO é um procedimento investigativo

ADI 6264 / DF

previsto em Lei, com idêntica finalidade à do inquérito policial – formação da opinio delicti e esclarecimento de circunstância, autoria e materialidade da infração penal. Assim, por ser um procedimento jurídico e investigativo, a competência para a sua lavratura é da polícia judiciária; jamais da PRF (polícia administrativa), que se destina exclusivamente ao patrulhamento ostensivo das rodovias, nos termos da Constituição (art. 144, §2º, CR).”

Na ADI 6.264, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária aponta, em termos análogos, que “o termo circunstanciado vai além de um mero Boletim de Ocorrência, já prevendo o autor do fato, a vítima, descrevendo o evento e prevendo o rol de testemunhas que possam atestar ao ocorrido. Apesar de não se tratar de um inquérito policial, trata-se inquestionavelmente de um procedimento investigatório, que cabe tão somente à Polícia Judiciária sua realização”.

Requerem ambas, liminarmente, a suspensão da eficácia do dispositivo infralegal questionado e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade frente aos preceitos constitucionais apontados.

A Presidência da República (ADI 6245, doc. 21) prestou informações de modo a pugnar pelo não conhecimento da ação abstrata e para sustentar a constitucionalidade da previsão impugnada.

A Advocacia-Geral da União (ADI 6245, doc. 30) manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido, em peça assim ementada:

Polícia Rodoviária Federal. Artigo 47, inciso XII, do Anexo I do Decreto nº 9.662/2019, que reconhece à corporação mencionada a atribuição de lavrar o termo circunstanciado de que trata o artigo 69 da Lei nº 9.099/1995. Suposta afronta ao artigo 144, § 1º, inciso I; §§ 2º e 4º, da Constituição. Preliminares. Ilegitimidade ativa *ad causam*. Natureza regulamentar da norma impugnada. Mérito. O termo circunstanciado integra a fase preliminar do procedimento de caráter sumaríssimo aplicável no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, de modo que deve ser compreendido à luz dos critérios orientadores do referido microsistema, dentre os quais se destacam a informalidade, a

ADI 6264 / DF

celeridade e a economia processual. Trata-se de peça informativa que se assemelha a um boletim de ocorrência, não ostentando, portanto, natureza investigativa. É inadequado incluir o ato de lavratura do termo circunstanciado no âmbito das funções privativas da polícia judiciária. A norma hostilizada não enseja usurpação de prerrogativas reservadas aos delegados de polícia. Ao conferir à Polícia Rodoviária Federal a função de lavrar o termo circunstanciado de que trata o artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, a regra questionada apenas especificou o conteúdo dessa norma legal, conferindo-lhe regulamentação adequada e que não se contrapõe, nem mesmo de maneira reflexa, ao disposto na Carta Federal. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República (ADI 6245, doc. 32) opinou igualmente pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, em parecer com a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. PROCESSO PENAL. TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 10.073/2019. LEGITIMIDADE ATIVA. INOVAÇÃO NORMATIVA. INFRAÇÕES PENAIS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO. INQUÉRITO POLICIAL. INEXISTÊNCIA. COMPARTILHAMENTO DO DEVER ESTATAL DE GARANTIR A SEGURANÇA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 144. CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Entidade representativa de fração de categoria funcional tem legitimidade ajuizar ação direta para impugnar norma cujo vício de inconstitucionalidade repercute diretamente sobre seu interesse específico e atinja de forma idêntica todos os seus destinatários. Precedentes.

2. Norma infralegal que, não se restringindo a regulamentar lei em sentido estrito, inova no ordenamento

ADI 6264 / DF

jurídico desafia o controle concentrado de constitucionalidade.

3. A concessão da prerrogativa para lavratura do termo circunstancial de ocorrência à polícia rodoviária federal é compatível com o desenho constitucional dos órgãos de segurança pública estabelecido no art. 144 da Constituição Federal, não ocasionando usurpação das funções das polícias judiciárias.

Parecer pelo conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Por determinação do Relator, “*considerada a identidade de objeto, [...] como medida de racionalidade e economia processual*”, os autos da ADI 6264 foram apensados àqueles da ADI 6245, aproveitando-se as manifestações ali apresentadas e transcritas acima.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual na sessão de 10/02/2023 a 17/02/2023, o eminente Relator, Ministro ROBERTO BARROSO, propõe seja julgada improcedente as presentes ações diretas e fixada tese de julgamento, nos termos da seguinte ementa:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. POSSIBILIDADE.

1. Ação direta contra decreto que conferiu à Polícia Rodoviária Federal a prerrogativa de lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099/1995.

2. Cabimento da ação direta. Decreto que inova a ordem jurídica, por não regulamentar nenhum estatuto de hierarquia superior.

3. O TCO não é ato de natureza investigativa, uma vez que visa apenas a registrar em detalhes os fatos ocorridos. É incabível, portanto, a sua comparação com o inquérito policial, que, dada a natureza investigativa, é necessariamente presidido por delegado de polícia (polícia judiciária).

ADI 6264 / DF

4. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que é constitucional a lavratura de TCO por autoridade policial que não seja delegado de polícia, por não se tratar de atribuição exclusiva da polícia judiciária (ADI 5.637, Rel. Ministro Edson Fachin, j. Em 14.03.2022).

5. Improcedência do pedido. Fixação da 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”.

É o relatório do essencial.

Acompanho as conclusões do eminente Ministro Relator pois também não vislumbro qualquer ofensa aos paradigmas constitucionais suscitados pelas entidades requerentes.

De início, assevero que não há obstáculo ao efetivo conhecimento das ações abstratas, eis que preenchidos os pressupostos da legitimidade ativa *ad causam*, presente suficiente densidade normativa do ato infralegal impugnado e atestada a continuidade normativa do objeto, ainda que sob a redação de sucessivos diplomas (Decreto 11.103/2022 e Decreto 11.348/2023).

Passo, então, à análise da questão material.

O termo circunstanciado de ocorrência (TCO) constitui robusta peça processual mediante a qual, nos crimes considerados de menor potencial ofensivo, formaliza-se detalhadamente a ocorrência da situação delituosa para fins de persecução nos juizados especiais criminais, ficando a cargo da autoridade policial lavrar o respectivo documento, verdadeiro substrato para a formação da *opinio delicti*.

Lei 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

ADI 6264 / DF

necessários.

Consoante já asseverei em outros julgados, o art. 69 da Lei 9.099/95 aboliu a necessidade de instauração de inquérito policial para apuração das infrações de menor potencial ofensivo, substituindo-o pelo termo circunstanciado. O mencionado artigo determina que a autoridade que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Conforme salientei doutrinariamente (ALEXANDRE DE MORAES, MARINO PAZZAGLINI FILHO, GIANPAOLO POGGIO SMAIO e LUIZ FERNANDO VAGGIONE. Juizado especial criminal. Aspectos práticos da Lei nº 9.099/95. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 39-40), 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".

A polícia, como conceitua GUIDO ZANOBINI (Corso di diritto amministrativo, 1950, v. 5, p. 17), é a atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais", sendo usual a classificação da polícia em dois grandes ramos: polícia administrativa e polícia judiciária, conforme salienta ANDRÉ LAUBADERE (Traité de droit administratif, v. 1, 9. ed., Paris, LGDT, 1984, p. 630 ss).

A polícia administrativa é também chamada de polícia preventiva e sua função consiste no conjunto de intervenções da administração, conducentes a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade, conforme acentua MARIO MARZAGÃO (Curso de direito administrativo, 6. ed., 1977, p. 108).

Esta classificação foi adotada pela Constituição Federal de 1988, ao prever no art. 144, que a segurança pública, dever do Estado, é exercida

ADI 6264 / DF

para a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros.

A Lei, ao determinar que a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, refere-se a todos os órgãos encarregados pela Constituição Federal de defesa da segurança pública (art. 144, caput), para que exerçam plenamente sua função de "*restabelecer a ordem*" (LOUIS ROLLAND, *Précis de droit administratif*, 1947, p. 396) e garantir a "*boa execução da administração*" (ORESTE RANELLI, *La polizia di sicurezza*, i11 Primo trattato di Orlandi, 1904, v. 4, p. 300) e seu mandamento constitucional de "*preservação da ordem pública*" (art. 144, 52), respeitando os princípios da lei, principalmente em relação à celeridade.

Portanto, conforme conclui na referida obra:

“Não se deve confundir atos de investigação, função constitucional da polícia civil, com prática de ‘ato de polícia’, a ser exercida por todos os órgãos encarregados da segurança pública. Assim, a polícia civil, detendo as funções de polícia judiciária, tem função investigatória (art. 144, §4º, da CF), impedido que desapareçam as provas e colhendo os primeiros elementos informativos da persecução penal, com o objetivo de permitir os fundamentos da ação penal por seu titular que é o Ministério Público. E a polícia militar tem como mister o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Havendo, após a lavratura do termo circunstanciado e encaminhamento dos envolvidos ao Juizado, necessidade de maiores diligências, ou mesmo de requisições periciais, o Ministério Público encaminhará os autos à autoridade da polícia judiciária, requisitando o que necessário for, em consonância com o disposto no art. 144, §4º da Constituição Federal” (Op. Cit. p. 40/41).

ADI 6264 / DF

Esta SUPREMA CORTE, ao referendar tal compreensão, terminou recentemente por consolidá-la nos seguintes precedentes, superando um posicionamento jurisprudencial inicialmente estanque:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 3º DO ART. 48 DA LEI N. 11.343/2006. PROCESSAMENTO DO CRIME PREVISTO NO ART. 28 DA LEI N. 11.343/2006. ATRIBUIÇÃO À AUTORIDADE JUDICIAL DE LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO E REQUISIÇÃO DOS EXAMES E PERÍCIAS NECESSÁRIOS. CONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE ATO DE INVESTIGAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA AO PODER JUDICIÁRIO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

(ADI 3.807, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2020)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS N. 22.257/2016. AUTORIZAÇÃO DE LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO POR INTEGRANTES DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS. AUSÊNCIA DE DESVIO DE FUNÇÕES. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A lavratura de termo circunstanciado não configura atividade investigativa, nem é atividade privativa da polícia judiciária. Precedentes.

2. No âmbito da competência concorrente, Estados e Distrito Federal têm competência para definir as autoridades legitimadas para a lavratura do termo circunstanciado.

3. Como não há atribuição privativa de delegado de polícia ou mesmo da polícia judiciária para a lavratura do termo circunstanciado, norma estadual que atribui essa competência à polícia militar não viola a divisão constitucional de funções entre os órgãos de segurança pública.

ADI 6264 / DF

4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 5.637, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 11/4/2022)

O Conselho Nacional de Justiça, observando, em idêntico sentido, que a lavratura do termo circunstanciado não constitui atividade própria de investigação, nem se insere no campo de atribuições privativas da polícia judiciária, reconheceu expressamente a possibilidade de a Polícia Rodoviária Federal empreender a fase preliminar nos crimes de menor potencial ofensivo:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. LAVRATURA DE TERMOS CIRCUNSTANCIADOS DE OCORRÊNCIA (TCO'S) PELA POLÍCIA MILITAR, PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL E PELO AGENTES DE TRÂNSITO. ENCAMINHAMENTO DIRETAMENTE AO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE.

1. A alegação de que o STF no julgamento da ADI 3614/PR teria declarado a competência exclusiva da Polícia Judiciária para lavratura do termo circunstanciado de ocorrência não pode ser acolhida, pois o julgamento da Reclamação 6.612/SE evidenciou a ausência de decisão da Corte Suprema acerca da possibilidade de policiais militares lavrarem termos circunstanciados de ocorrência.

2. A possibilidade de policiais militares lavrarem TCO's foi submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal por meio do RE 1.050.631/SE. Ao julgar o feito monocraticamente, o Ministro Gilmar Mendes negou seguimento ao recurso, porém repisou que a questão não foi objeto da decisão proferida na ADI 3.614/PR e registrou que o entendimento da Corte Suprema é no sentido de não conferir à Polícia Judiciária exclusividade na lavratura de TCO's.

3. Nesse cenário, a orientação mais recente do Supremo Tribunal Federal é no sentido de interpretar a expressão "autoridade policial" constante no artigo 69 da Lei 9.099/95 em sentido amplo, de forma a alcançar outros órgãos de segurança pública.

ADI 6264 / DF

4. A lavratura de TCO's por policiais militares além de não configurar invasão na competência da Polícia Judiciária, ainda atende aos objetivos da Lei 9.099/95. Neste caso, o registro de infrações penais é balizado pelos princípios da efetividade, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

5. A possibilidade de a polícia militar lavrar TCO's constitui o registro de uma infração, sem adentrar no campo investigativo. Fica preservada a atribuição legal da Polícia Judiciária para adoção de procedimentos previstos na legislação processual penal, em especial aqueles direcionados ao esclarecimento de infrações penais, nos termos do artigo 144, §4º, da Constituição Federal.

6. PCA que se julga improcedente.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0008430-38.2018.2.00.0000 - Rel. CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM - 77ª Sessão Virtual - julgado em 20/11/2020).

Há de se reconhecer, ainda, que os princípios aplicados aos juizados especiais, sobretudo a economia processual e a celeridade, militam em favor da desconcentração da lavratura do TCO. Seja pela proximidade à situação delituosa, seja para evitar a ausência do policial rodoviário ao posto de trabalho (no caso de se deslocar até uma delegacia), a atribuição de lavrar o termo prestigia a eficiência.

Como bem anotado na manifestação da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais, entidade admitida nos autos na qualidade de *amicus curiae* (ADI 6.245, doc. 24):

Tome-se a hipótese de uma infração de menor potencial ofensivo, ocorrida em uma rodovia federal, situada a 100 km da delegacia mais próxima do local, e a necessidade de o agente policial rodoviário federal ter que se deslocar, junto com o autor da infração, até a delegacia, para mero registro do fato.

Tal hipótese, em verdade, retrata a realidade da extensa malha viária brasileira, patrulhada por poucas unidades (em

ADI 6264 / DF

razão da conhecida falta de pessoal).

Pois bem, além da burocracia exponencial relativa ao deslocamento dos atores da situação hipotética, outra consequência advém: a ausência do agente rodoviário federal no posto de trabalho. Aqui há gravidade bem maior que a lavratura do TCO, pois a atribuição da PRF é de patrulhamento ostensivo das vias federais.

A Advocacia-Geral da União, ao se manifestar nos autos, posicionou-se em idêntico sentido, salientando a redução de custos obtida com a possibilidade de policiais rodoviários emitirem o termo circunstanciado (ADI 6245, doc. 30):

Portanto, conclui-se que a expressão “autoridade policial”, contida no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, não pode ser compreendida em termos restritivos, de modo a reservar a lavratura do termo circunstanciado aos delegados de polícia. Referida expressão não exclui de seu objeto os agentes da Polícia Rodoviária Federal, os quais também exercem atividades de natureza policial e estão autorizados a lavrar referida peça de natureza informativa.

Também não procede a alegação de que o exercício dessa atribuição pelos membros da Polícia Rodoviária Federal impactaria negativamente a qualidade das atividades desempenhadas pela corporação. Pelo contrário, a lavratura do termo circunstanciado pelo agente policial que tomar conhecimento da ocorrência não só simplifica e agiliza a apuração do eventual crime de menor potencial ofensivo, como também diminui significativamente os custos da operação. Isso porque o procedimento em análise dispensa o agente da obrigação de interromper o patrulhamento das rodovias para conduzir o autor e a vítima à delegacia e obter a assinatura do delegado. Quanto a esse ponto, vale transcrever o seguinte trecho do Parecer nº 475/2019, exarado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que integra as informações prestadas pela Presidência da República (fl. 16

ADI 6264 / DF

do documento eletrônico nº 22):

Não se admitindo essa atuação da Polícia Rodoviária Federal, (...) a guarnição da corporação que se deparasse, por exemplo, com um delito cometido numa rodovia federal, teria de interromper sua função precípua de fiscalização da rodovia para conduzir o autor do fato e a vítima à delegacia mais próxima, que pode estar a dezenas e até a centenas de quilômetros do local, ocasionando a mobilização de recursos materiais e humanos da Corporação, em detrimento do serviço público de competência da União.

Essa mesma hipótese pode-se verificar em relação à atuação das polícias militares estaduais, cujas guarnições teriam de interromper sua função precípua de policiamento ostensivo para se dirigir à delegacia mais próxima com o mesmo objetivo.

Em suma, considerando o recente lastro jurisprudencial emanado desta CORTE que logrou desjugar do conceito de “autoridade policial” as reservadas prerrogativas investigatórias de determinados órgãos de segurança pública, permitindo a corporações de polícia administrativa empreender a lavratura do termo circunstanciado de ocorrência, e, ainda, em atenção aos elementos indicativos de um potencial ganho de eficiência na persecução penal, reconheço que a significativa abertura das categorias aptas a elaborar tal peça é medida de grande relevância e alcance.

Em assim sendo, ACOMPANHO o eminente Ministro Relator e JULGO IMPROCEDENTE as presentes ações diretas de modo a reconhecer a constitucionalidade do art. 6º do Decreto 10.073/2019, na parte em que modificou o art. 47, XII, do Decreto 9.662/2019.

É o voto.

Publicado sem revisão. Art. 95, RISTF.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.264

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLICIA
JUDICIARIA - ADPJ

ADV.(A/S) : JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO (13802/DF,
60254/GO) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI (43145/DF, 61434-A/SC)

ADV.(A/S) : MARINA RATTI DE ANDRADE (68562/DF)

ADV.(A/S) : LETICIA CICHELLI DE SA VIEIRA (72949/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade ns. 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. Plenário, Sessão Virtual de 10.2.2023 a 17.2.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário