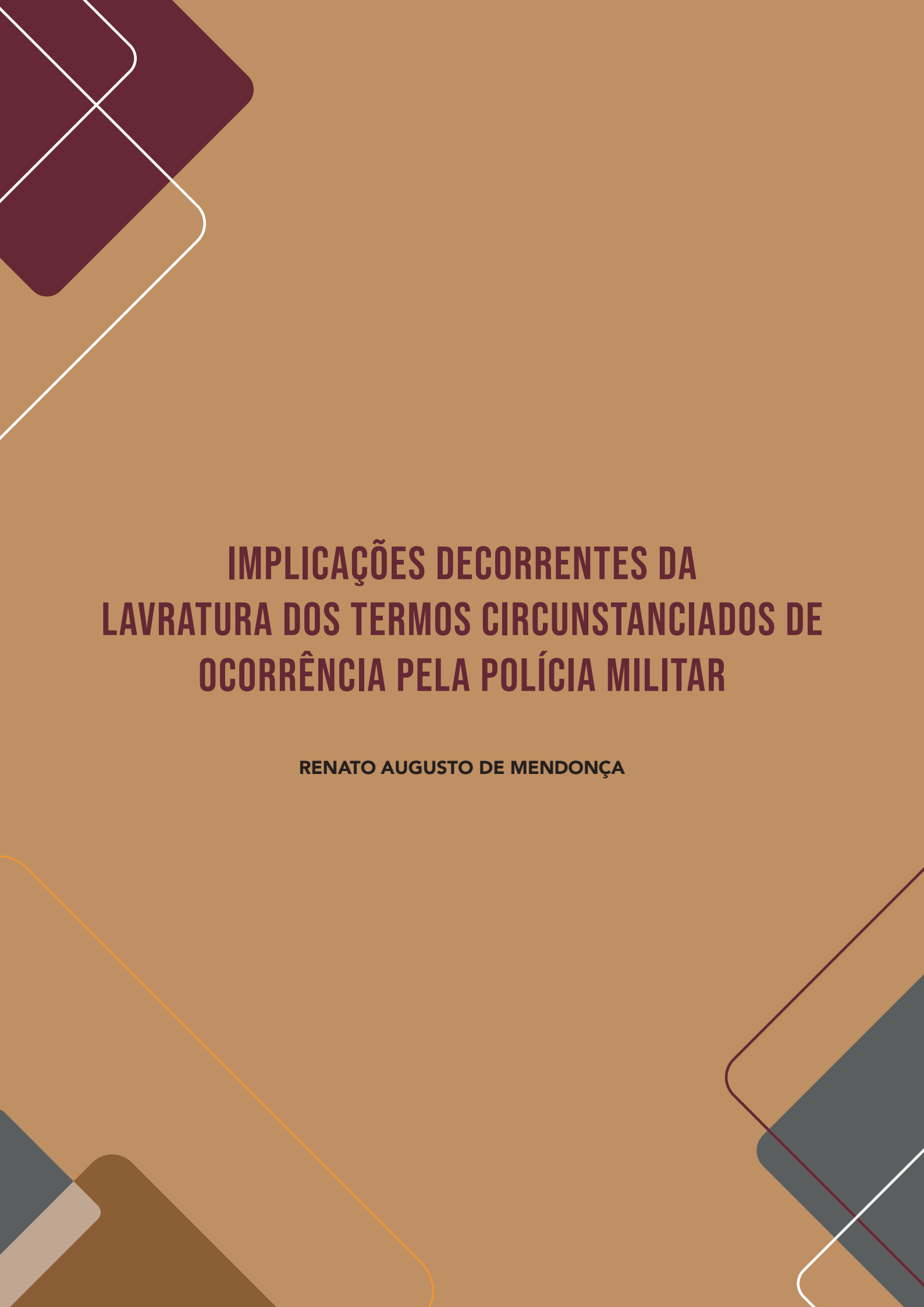




IMPLICAÇÕES DECORRENTES DA LAVRATURA DOS TERMOS CIRCUNSTANCIADOS DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA MILITAR

RENATO AUGUSTO DE MENDONÇA

IMPLICAÇÕES DECORRENTES DA LAVRATURA DOS TERMOS CIRCUNSTANCIADOS DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA MILITAR

RENATO AUGUSTO DE MENDONÇA

PROFESSOR ORIENTADOR: **RODRIGO IENNACO DE MORAES**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS:

ADI - Ação direta de inconstitucionalidade
CF - Constituição Federal
CP - Código Penal
CPM - Código Penal Militar
CPP - Código de Processo Penal
CPPM - Código de Processo Penal Militar
CSMP - Conselho Superior do Ministério Público
IPM - Inquérito policial militar
MPMG - Ministério Público do Estado de Minas Gerais
PIC - Procedimento de investigação criminal
PM - Polícia Militar
PMMG - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
RIP - Relatório de investigação preliminar
STF - Supremo Tribunal Federal
TCO - Termo circunstanciado de ocorrência

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	362
2 - A LEI 9.099/95 E O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA (TCO)	362
2.1 - LEI 9.099/95 – UMA REVOLUÇÃO NO SISTEMA PROCESSUAL-PENAL BRASILEIRO	362
2.2 - TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA – NATUREZA E CONSEQUENTE.....	363
ATRIBUIÇÃO PARA A SUA LAVRATURA	
3 - A LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR	364
3.1 - DIVERGÊNCIAS SUSCITADAS NA INTERPRETAÇÃO DO ART. 69 DA LEI Nº 9.099/1995.....	364
3.2 - CONTEXTO EM MINAS GERAIS E NA COMARCA DE NOVA LIMA	367
3.3 - A LAVRATURA DO TCO POR ÓRGÃOS ESTRANHOS À POLÍCIA JUDICIÁRIA	369
E A NECESSIDADE DE DILIGÊNCIAS COMPLEMENTARES	
4 - A INCONVENIÊNCIA DA LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR	370
QUANDO OS PRÓPRIOS AGENTES DA CORPORAÇÃO FIGURAM COMO	
“VÍTIMAS” DAS CONDUTAS INCRIMINADAS AOS AUTUADOS	
4.1 VIOLAÇÕES, AINDA QUE POTENCIAIS, AOS PRINCÍPIOS.....	370
QUE RÉGEM A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS	
4.2 A LAVRATURA DO TCO COMO FORMA SUBJACENTE.....	371
DE LEGITIMAR CONDUTAS POLICIAIS ABUSIVAS	
5. DIRETRIZES QUE PODEM SER CONSIDERADAS PARA CONTENÇÃO	372
OU DESESTÍMULO DE ABUSOS DECORRENTES DA LAVRATURA	
DE TERMOS CIRCUNSTANCIADOS PELA POLÍCIA MILITAR	
5.1. LAVRATURA DO TCO PELA AUTORIDADE POLICIAL NOS CASOS.....	372
EM QUE OS POLICIAIS MILITARES ESTIVEREM	
DIRETAMENTE ENVOLVIDOS NA OCORRÊNCIA A SER REGISTRADA	
5.2 EFETIVA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	373
NA AUDIÊNCIA PRELIMINAR DE QUE TRATA O ART. 72 DA LEI Nº 9.099/1995	
5.3 ENCAMINHAMENTO IMEDIATO DO AUTOR DO FATO.....	374
AO JUIZADO ESPECIAL – ARTS. 69 DA LEI Nº 9.099/1995 E 48, § 2º, DA LEI Nº 11.343/2006	
6. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONDUTA CRIMINAL MILITAR,	374
SUA INVESTIGAÇÃO E COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO	
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	377
REFERÊNCIAS	378

1 - INTRODUÇÃO

Dentre as inúmeras inovações incorporadas ao nosso ordenamento processual-penal pela Lei 9.099/1995, que materializou o conceito jurídico de *infração de menor potencial*, deve ser dado especial relevo à substituição (em regra) do inquérito policial e do auto de prisão em flagrante pelo termo circunstanciado de ocorrência (TCO).

No presente trabalho serão abordadas inicialmente as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais envolvendo a natureza do termo circunstanciado e, como corolário, quem detém atribuição para fazê-lo, até a consolidação do entendimento, pelo STF, de que o termo *autoridade policial*, utilizado pela referida lei, abrange os policiais militares.

Em seguida, com apoio na experiência vivenciada pelo autor na atuação funcional, serão apontadas as principais implicações negativas advindas da lavratura dos termos circunstanciados pela Polícia Militar e algumas diretrizes que podem ser consideradas para contenção ou desestímulo de condutas abusivas.

Por fim, serão traçadas considerações acerca da condutas criminais que resultam em violações a direitos humanos, sua investigação e competência para julgamento à luz da jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

2 - A LEI 9.099/95 E O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA (TCO)

2.1 - LEI 9.099/95 – UMA REVOLUÇÃO NO SISTEMA PROCESSUAL-PENAL BRASILEIRO

A Constituição Federal, no art. 98, caput e inciso I, determinou que “A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão juizados especiais providos por juízes togados, ou togados e leigos, componentes para a conciliação, o julgamento e a execução de infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”.

Dando cumprimento à referida norma constitucional, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº

9.099, de 26 de setembro de 1995, introduzindo no ordenamento jurídico brasileiro algumas das tendências contemporâneas de desburocratização e aceleração da justiça penal, sem descuidar dos interesses das vítimas, até então pouco ou nada consideradas pelo sistema processual penal nacional.

Originariamente, o legislador estabeleceu como sendo de *pequeno potencial ofensivo*, para efeito de competência dos Juizados Especiais Criminais, as contravenções penais e crimes cuja pena máxima não exceda a um ano, excetuando-se os casos para os quais estejam previstos procedimentos especiais (art. 61 da Lei nº 9.099/95).

Posteriormente, com o advento da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Criminais no âmbito da Justiça Federal, operou-se a redefinição do conceito de infrações de menor potencial ofensivo, passando o referido diploma a considerar como tais os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a dois anos, ou multa, independentemente do procedimento a que submetidos (art. 2º, parágrafo único).

Com essa ampliação, instaurou-se uma controvérsia na doutrina e jurisprudência pátrias acerca da extensão, ou não, do novo conceito de infração de menor potencial ofensivo aos Juizados estaduais, o que só veio a ser pacificado com a edição da Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006, que, dentre outras disposições, deu nova redação ao art. 61 da Lei nº 9.099/1995, unificando o referido conceito, nos seguintes termos: “Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.”

Nesse ponto, cabe registrar que, especialmente após o alargamento da definição de infração de menor potencial ofensivo pela Lei dos Juizados Federais, passando a abarcar o extenso rol de delitos previstos no Código Penal e na legislação extravagante com penas de até dois anos, levantaram-se vozes de grande autoridade contra a adoção do montante da pena como critério único de aferição do potencial de lesividade de um delito, o que importaria em nítida e grave violação à teoria do bem jurídico (pautada na Constituição) por conferir tratamento isonômico a bens tão discrepantes entre si (bens *individuais* e bens *sociais*). Nesse sentido, mister conferir as

irrefutáveis palavras de LENIO STRECK acerca da então recém promulgada Lei nº 10.259/2001:

Para ser mais claro e incisivo, de há muito estou convicto de que o “legislador” não tem liberdade para *incluir ou excluir tipos penais de leis que visem beneficiar acusados de crimes e tampouco prejudicá-los*. Do mesmo modo que a hediondez de um crime, isto é, as condições de possibilidades de um determinado delito ser ou não tipificado como “hediondo”, há de ser perquirida na Constituição – visto que a lei penal não pode criar tutelas que *desatendam à hierarquia dos bens jurídicos constitucionais e tampouco ignorar o valor atribuído pela Constituição aos interesses de dimensões ultra-individuais e coletivas* – não tenho dúvida em afirmar que *também o elenco dos delitos sob o manto da nova Lei 10.259 deve estar condizente com os valores Constitucionais*.

Desse modo, o legislador ordinário, ao estabelecer que *qualquer infração cuja pena máxima não ultrapasse 2 (dois) anos é uma infração de menor potencial ofensivo, sem exigir qualquer outro requisito de ordem objetiva ou subjetiva, violou, frontal e escandalosamente, preceitos fundamentais e a principiologia do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição*.

Volvendo à Lei 9.099/1995, foi ela, com toda razão, avaliada por grande parte da comunidade jurídica como tendo provocado uma verdadeira *revolução* em nosso ordenamento processual-penal pelas rupturas que promoveu em relação ao processo tradicional, instituindo um novo modelo de Justiça Criminal que privilegia o método consensual. Além de ter inaugurado o conceito de *infração de menor potencial ofensivo* e estabelecido as bases para o nascimento de uma nova *Justiça*, dentre as inovações mais impactantes trazidas pela Lei nº 9.099/1995 podem ser elencadas a adoção de medidas despenalizadoras como a transação penal, a suspensão condicional do processo (inclusive em relação aos crimes por ela não abrangidos) e a composição dos danos civis como causa de extinção da punibilidade.

Relativamente ao procedimento criminal *sumaríssimo* instituído pela Lei dos Juizados Especiais (posteriormente incorporado ao Código de Processo Penal pela Lei nº 11.719/2008), divide-se ele em duas fases, a primeira denominada *preliminar* e a segunda relativa ao processo e julgamento propriamente dito.

Em consonância com os critérios orientadores estabelecidos no art. 62 da Lei nº 9.099/1995 (oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade), o inquérito policial e o auto de prisão em flagrante, tradicionais instrumentos desencadeadores da fase preliminar da persecução penal, deram lugar, em regra, ao *termo circunstanciado de ocorrência* (TCO), que será o objeto do presente artigo, notadamente no que concerne à sua lavratura pelos agentes de polícia militar.

2.2 - TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA – NATUREZA E CONSEQUENTE ATRIBUIÇÃO PARA A SUA LAVRATURA

Apesar da relevância de que se reveste o termo circunstanciado de ocorrência como instrumento destinado à formação da *opinio delicti* do Ministério Público, necessária para subsidiar não só a propositura da ação penal, como também a transação penal, o legislador foi econômico em definições, limitando-se a estabelecer 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, sem elucidar o que se deve entender por *termo circunstanciado* ou *autoridade policial*.

Diante de tal cenário, questões envolvendo a natureza investigativa ou meramente informativa do termo circunstanciado, e, como corolário, se os delegados de polícia detêm exclusividade para a sua elaboração ou se se trata de atribuição afeita a qualquer agente de segurança pública, fizeram do expediente que veio a substituir o inquérito policial nos crimes de menor potencial ofensivo uma das principais fontes de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais erigidas da aplicação da Lei nº 9.099/95, como será melhor visto no item seguinte, onde será traçado, de forma sucinta, o caminho percorrido até a consolidação da Polícia Militar como um dos órgãos aptos a proceder à lavratura do termo circunstanciado e como isso vem se dando, particularmente no Estado de Minas Gerais.

3 - A LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA POLÍCIA MILITAR

3.1 - DIVERGÊNCIAS SUSCITADAS NA INTERPRETAÇÃO DO ART. 69 DA LEI Nº 9.099/1995

Como já referido, desde a edição da Lei nº 9.099/1995, surgiu a polêmica sobre se a expressão *autoridade policial* empregada em seu art. 69, *caput*¹, alcançava apenas os *Delegados de Polícia* ou se pretendeu o legislador abranger os agentes de todos os órgãos elencados no art. 144 da Constituição Federal como encarregados da segurança pública.

Dentre os autores mais renomados, MIRABETE (2002, p. 89-90) é um dos que defende a impossibilidade da lavratura do termo circunstanciado por outros agentes públicos que não os delegados de polícia, lecionando, de maneira contundente, que, “numa interpretação literal, lógica e mesmo legal, somente o delegado de polícia pode determinar a lavratura do termo circunstanciado a que se refere o art. 69.” [...]

Marino Pazzaglini Filho, Alexandre de Moraes, Gianpaolo Smanio e Luiz Fernando Vaggione, em obra coletiva, por suas vezes sustentam que “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’.” (PAZZAGLINI FILHO, 1996, p. 35).

A Comissão Nacional instituída pela Escola Nacional da Magistratura logo após o advento da Lei nº 9.099/1995 com o intuito de conceber a esta suas primeiras interpretações, encampou esse entendimento ampliativo do conceito de *autoridade policial*, apresentando como uma de suas conclusões a de que “A expressão autoridade de polícia referida no art. 69 compreende quem se encontre investido em função policial, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura de termo de ocorrência e tomar as providências previstas no referido artigo.”

No Fórum Nacional de Juizados Especiais – FONAJE, organização que congrega magistrados de todo país com atuação nos Juizados Especiais, prevalece a mesma interpretação ampliativa, substanciada no Enunciado nº 34: “Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.”

Com a edição da Lei nº 11.343/2006, muitos vislumbraram uma possível resolução da controvérsia envolvendo o conceito de *autoridade policial* adotado pela Lei dos Juizados Especiais. Isso porque a chamada “Lei Antidrogas”, ao enquadrar como de menor potencial ofensivo as condutas descritas em seu art. 28, mantendo o mesmo procedimento da Lei nº 9.099/1995, com a substituição do auto de prisão em flagrante e do inquérito policial pela lavratura de termo circunstanciado e apresentação do autor do fato no Juizado Especial, empregou, no art. 48, § 4º, a expressão *autoridade de polícia judiciária* como sendo a autoridade responsável pelo recebimento e liberação do conduzido, se ausente a autoridade judicial.

De fato, por se tratar a Lei nº 11.343/2006 de diploma posterior da mesma hierarquia e natureza (no que tange ao rito procedimental), renomados estudiosos do tema concluíram que, a partir do seu advento, não haveria mais lugar para a interpretação ampliativa do conceito de *autoridade policial* empregado no art. 69 da Lei nº 9.099/1995, passando a prevalecer a interpretação de que a *autoridade policial* a que se referiu o legislador no dispositivo em questão é o *delegado de polícia de carreira*, integrante da Polícia Civil ou da Polícia Federal. Veja-se, a propósito, a posição defendida por EDUARDO CABETTE²:

A predominante interpretação ampliativa exaustivamente demonstrada neste texto, embora entendida como indevida, vinha reinando praticamente incólume em relação à Lei 9099/95.

O legislador em diploma ulterior (Lei 11.343/06) optou por uma alteração desse quadro, ajustando-se a um uso restritivo da expressão “Autoridade Policial”, reduzindo seu alcance à “Autoridade de Polícia Judiciária” (Delegado de Polícia).

Agiu com absoluto acerto e propriedade o legisla-

1 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 necessários.

2 CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Autoridade policial e termo circunstanciado: necessidade de revisão dos entendimentos em face da lei de drogas**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/autoridade-policial-e-termo-circunstanciado-necessidade-de-revisao-dos-entendimentos-em-face-da-lei-de-drogas/121937361>

dor, seja dando cumprimento irrepreensível às normas constitucionais atinentes à matéria (artigo 144, CF), seja atuando com bom senso e incumbindo a quem detém a formação e o conhecimento necessário a função de empreender incursões nem sempre simples pelo intrincado mundo jurídico.

Contudo, o fato de a Lei nº 11.343/2006 ter se referido expressamente à *autoridade de polícia judiciária* em um dos dispositivos que trata da fase preliminar do procedimento relativo ao crime do art. 28 da mesma lei, não influenciou significativamente nos debates até então já travados acerca do tema na doutrina e na jurisprudência.

O mesmo pode ser dito em relação à Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, que, ao disciplinar a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, dizendo caber a este a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei (...), fez com que muitas vozes se levantassem para defender que o *outro procedimento* a que se referiu o legislador vinha a ser, exatamente, o termo circunstanciado de ocorrência de que trata o art. 69 da Lei dos Juizados Especiais.

Em arremate, pode-se dizer que apesar da interpretação restrita que deve ser dada à expressão *autoridade policial* e dos indicativos emanados dos diplomas que se seguiram à Lei nº 9.099/1995, de que a elaboração do termo circunstanciado poderia estar inserida dentre as funções privativas dos delegados de polícia, o certo é que a Suprema Corte, cujas decisões têm efeito vinculante e *erga omnes*, acabou por firmar o entendimento de que a aludida atividade não configura ato exclusivo de polícia judiciária, como em seguida será examinado.

Diversos atos normativos que direta ou indiretamente conferem atribuição para lavratura de TCO's a órgãos estranhos à polícia judiciária vem sendo arguidos de inconstitucionais perante STF desde os primeiros anos de vigência da Lei nº 9.099/1995, cabendo ressaltar que muitas

dessas ações não chegaram a ser conhecidas por envolverem *atos normativos secundários*, como são os decretos meramente regulamentares, resoluções, provimentos etc., os quais são insuscetíveis de análise por meio de ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Apontado por muitos como precedente do STF que teria reconhecido a impossibilidade da lavratura de TCO's pela PM, o julgamento proferido na ADI 3.614/PR³ na verdade não teve tal alcance, porquanto se limitou a reconhecer a inconstitucionalidade de Decreto do Estado do Paraná que atribuía a integrantes da PM daquele Estado o atendimento nas delegacias de polícia, nos municípios que não dispunham de servidor de carreira para o desempenho das funções de delegado de polícia, em afronta ao art. 144, §§ 4º e 5º da Constituição Federal.

Em que pese alguns Ministros terem feito algumas considerações acerca da lavratura de TCO's pela PM, não foi esse o cerne do julgamento, como esclarecido posteriormente pela própria Ministra Cármen Lúcia (Relatora para o Acórdão na ADI 3.614):

"Nesse julgamento, mesmo que tenha havido incursões dos julgadores sobre o fato de policiais militares lavrarem termo circunstanciado de ocorrência, não foi esse, definitivamente, o foco do debate, menos ainda o sentido da decisão final. (...) Não se aprofundou qualquer debate sobre a ontologia, a natureza e consequências jurídicas de um termo de ocorrência circunstanciado, tudo como sói acontecer num processo objetivo de inconstitucionalidade. A questão da lavratura dos termos circunstanciados foi, naquele caso, meramente circunstancial (...)." (trecho do voto proferido na ADI 3.807).

Passada mais de uma década, o STF voltou a incursionar sobre o tema, desta feita de forma mais abrangente, mas ainda não exauriente. Com efeito, no julgamento da ADI 3.807/DF⁴, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) em face do § 3º do art. 48 da Lei nº

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

(STF - ADI 3614/PR - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) do acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, julgamento: 20/09/2007, publicação: 23/11/2007, Órgão julgador: Tribunal Pleno.

4 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 REQUISICÃO 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.

11.343/2006 (*Lei Antidrogas*), o Plenário da Corte decidiu pela constitucionalidade do dispositivo em questão, que confere à *autoridade judicial* a possibilidade da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência nas condutas previstas no art. 28 citada lei (posse de drogas para consumo pessoal), inclusive de forma prioritária em relação a qualquer outro órgão de segurança pública. Embora o objeto específico da impugnação tenha sido a suposta violação do sistema acusatório, decorrente da lavratura do TCO pelo próprio Juiz de Direito nas hipóteses do art. 28 da Lei Antidrogas, a Ministra Relatora, Cármen Lúcia, acabou adentrando outros aspectos polêmicos envolvendo a lavratura dos termos circunstanciados de forma geral, afirmando, com apoio nos autores por ela citados, que *o termo circunstanciado não é procedimento investigativo, mas peça informativa com descrição detalhada do fato e as declarações do condutor do flagrante e do autor do fato*.

Em demonstração das divergências que o tema suscita, no julgamento ora em comento o Ministro Marco Aurélio, contrariando a maioria, votou pela inconstitucionalidade da norma impugnada, deixando assentado que a lavratura do termo circunstanciado compreende *atividade investigatória privativa dos delegados de polícia judiciária*, não se tratando, portanto, de *mero registro de ocorrência*, pelo que, delegar tal função a outra autoridade viola a repartição de competências prevista na Constituição Federal.

Na sequência, julgando a ADI 5.637/MG⁵, interposta pela mesma Associação dos Delega-

dos de Polícia do Brasil em face do art. 191 da Lei Estadual de Minas Gerais nº 22.257/2016, que confere aos integrantes de todos os órgãos de segurança pública elencados no art. 144 da Constituição da República a atribuição para a lavratura de termo circunstanciado de ocorrência, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, desta feita por unanimidade, considerou constitucional o dispositivo questionado (que, inclusive, havia sido objeto de veto pelo Governador, posteriormente rejeitado pela Assembleia Legislativa).

No julgamento em questão, que teve como Relator o Ministro Edson Fachin, a Corte encampou o entendimento já manifestado pela Ministra Cármen Lúcia no voto condutor da ADI 3.807, no sentido de que *a lavratura de termo circunstanciado não configura atividade investigativa*, não se constituindo, portanto, atividade privativa da polícia judiciária. Logo, em se tratando de mero “ato de polícia” (cf. voto do Ministro Alexandre de Moraes), pode ser praticado por todos os órgãos encarregados da segurança pública.

Por fim, cabe mencionar o recente julgamento em conjunto, pelo STF, das ADI’s 6.245/DF⁶ e 6.264/DF, ajuizadas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária – ANDPJ, ambas tendo por objeto art. 6º do Decreto nº 10.073/2019, que acrescentou dispositivo ao Decreto nº 9.662/2019, conferindo à Polícia Rodoviária Federal a prerrogativa de lavrar o termo circunstanciado de ocorrência de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099/1995.

(STF - ADI 3807/DF, Relator: CÁRMEN LÚCIA, data de julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, data de publicação: 13/08/2020)

5 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 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”.

Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI 5637/MG, Relator: EDSON FACHIN, data de julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, data de publicação: 11/04/2022)

6 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”.

(STF - ADI 6245/DF, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, data de julgamento: 22/02/2023, Tribunal Pleno, data de publicação: 02-05-2023)

Na decisão tomada por unanimidade e que teve como Relator o Ministro Roberto Barroso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do ato normativo impugnado, fixando 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”.

Por sua riqueza argumentativa e potencial para pacificar, ou pelo menos atenuar as controvérsias a respeito do tema, convém transcrever os seguintes trechos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAIS, a começar pelo conceito de termo circunstanciado de ocorrência que bem poderia ter sido adotado pelo legislador da Lei nº 9.099/1995:

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*.

(...)

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 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 Orla11do, 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. (...)

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.

(...)

Em suma, considerando o recente lastro jurisprudencial emanado desta CORTE que logrou desjuntar 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.

3.2 - CONTEXTO EM MINAS GERAIS E NA COMARCA DE NOVA LIMA

Como referido no tópico anterior, desde o ano de 2016, em Minas Gerais a Polícia Militar é legitimada para lavrar o termo circunstanciado de que trata a Lei nº 9.099/1995 por força de Lei Estadual que, nesse particular, passou pelo crivo da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 5.637.

Na esteira da referida Lei e enquanto se aguardava o exame da sua constitucionalidade, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais editou diversos atos normativos discorrendo que os termos circunstanciados de ocorrências lavrados pelos policiais militares também poderão ser registrados, autuados e distribuídos perante o Juízo competente (nesse sentido: Avisos Conjuntos 02/PR/2017, 04/PR/2017 e 16/PR/2019).

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os Atos Orientadores expedidos pela Corregedoria-Geral vêm trazendo importantes recomendações acerca da lavratura dos termos circunstanciados por órgãos estranhos à polícia judiciária, como é caso do último ato publicado até a finalização do presente trabalho,

cujo dispositivo que trata do assunto contém a seguinte redação: Em observância aos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, o órgão de execução que atua nos Juizados Especiais Criminais deverá admitir, para as medidas ordinariamente adotadas com base em termos circunstanciados de ocorrência, documentos de ocorrências policiais lavrados por qualquer agente ou autoridade policial, mesmo aqueles oriundos de órgãos estranhos às funções de polícia judiciária, desde que confeccionados no exercício regular de suas funções e com informações suficientes e idôneas para as providências ministeriais. (Ato CGMP nº 2, de 17 de abril de 2023, art. 80).

Em relação especificamente à Comarca de Nova Lima (MG), onde este autor exerce as atribuições do Ministério Público perante o Juizado Especial Criminal há mais de uma década, até o advento da pandemia da COVID 19 a Polícia Militar não lavrava termos circunstanciados de ocorrência, o que vinha sendo feito com exclusividade pela Polícia Civil.

Diante da crise sanitária gerada pela pandemia do coronavírus, a Direção do Foro da Comarca de Nova Lima baixou a Portaria nº 16, de 24 de março de 2020, autorizando expressamente a confecção dos termos circunstanciados de ocorrência pela Polícia Militar, especialmente nos casos em que o autor do fato fosse detido em estado de flagrância.

Embora essa autorização tenha sido elaborada com cláusula de vigência temporária, ou seja, os TCO's poderiam ser lavrados também pela PM "especialmente durante a ocorrência da grave pandemia que assola o país" (conforme textualmente expresso no item 1 da referida Portaria), o certo é que, mesmo depois de decretado oficialmente o fim do estado de emergência causado pela Covid-19 (Decreto nº 11.077, de 20 de maio de 2022), a lavratura dos termos circunstanciados pela Polícia Militar na Comarca de Nova Lima não só permaneceu como vem se intensificando.

Com efeito, o levantamento que realizamos no Sistema de Registro Único (SRU) do MPMG no dia 30 de abril de 2024, tendo por base os 50 (cinquenta) últimos termos circunstanciados de ocorrência encaminhados pela primeira vez ao Ministério Público, revelou que 26 (vinte e seis) deles foram lavrados pela PM, o equivale a 52% (cinquenta e dois por cento).

Assim, diante da realidade que ora se apresenta na comarca de Nova Lima, os elementos de que necessita o Ministério Público para embasar a formulação de proposta de transação penal, oferecimento de denúncia ou fundamentar pedido de arquivamento têm como fontes ou subsídios os termos circunstanciados lavrados em semelhante percentual tanto pela Polícia Militar como pela Polícia Civil.

No que diz respeito à *qualidade* dos termos circunstanciados, os trabalhos desenvolvidos por ambas as instituições têm sido muito insuficientes no que tange à demonstração do maior número possível de circunstâncias que envolvem as condutas tidas como delitivas, dificultando em muitos casos a análise dos elementos que compõem a tipicidade.

No caso da Polícia Civil, os TCO's, em regra, reúnem maiores elementos de convicção em comparação com os lavrados pela PM, sendo de se ressaltar, contudo, que esse melhor conteúdo fático-probatório não vem sendo observado nos expedientes lavrados no *Plantão Digital* implantado no Estado no ano de 2020, tendo também como pano de fundo a pandemia do Coronavírus. Além disso, havendo necessidade de diligências complementares, os TCO's quase nunca são devolvidos ao Juizado no prazo estipulado, chegando a ficar meses ou até mais de ano paralisados nas delegacias, o que muitas vezes acarreta na prescrição da pretensão punitiva estatal.

Quanto à Polícia Militar, a experiência tem demonstrado que a deficiência de elementos informativos necessários à formação da *opinio delicti* do Ministério Público nos termos circunstanciados lavrados pela corporação resulta de dois fatores primordiais: a) falta de conhecimento técnico jurídico do responsável pela confecção do documento (que pode ser lavrado sem a presença de um oficial da corporação); b) ausência de fidedignidade da narrativa apresentada, que, muitas vezes, refoge ao que ordinariamente acontece, especialmente quando os próprios policiais estão envolvidos na ocorrência e nada mais fazem do que procurar justificar suas condutas (o que será melhor tratado adiante).

3.3 - A LAVRATURA DO TCO POR ÓRGÃOS ESTRANHOS À POLÍCIA JUDICIÁRIA E A NECESSIDADE DE DILIGÊNCIAS COMPLEMENTARES

Reza o art. 77, § 2º, da Lei nº 9.099/1995 que, “Se a complexidade ou circunstâncias do caso não permitirem a formulação da denúncia, o Ministério Público poderá requerer ao Juiz o encaminhamento das peças existentes, na forma do parágrafo único do art. 66 desta Lei.”

O entendimento predominante é o de que a *complexidade* a que se refere o dispositivo em questão diz respeito aos casos cuja elucidação reclame maiores investigações ou providências mais sofisticadas, como, por exemplo, na hipótese de crime de ameaça cometido por meio de redes sociais, em que a descoberta da autoria demanda a quebra de dados informáticos. Nesses casos, o “encaminhamento de peças” a que se refere a lei pode ser efetivado, em termos mais práticos, com a requisição pelo Ministério Público da *conversão* do TCO em inquérito policial, como temos adotado.

Entretanto, como também é de pacífico entendimento, se as diligências necessárias à formação da *opinio delict* do Ministério Público não se revestirem da aludida complexidade, podendo ser realizadas de forma célere e sob observância dos princípios que informam os Juizados Especiais, como, por exemplo, a oitiva de testemunhas e demais envolvidos na infração ou a realização de exames periciais rotineiros, o feito deve permanecer tramitando sob o rito sumaríssimo, não se justificando a sua remessa ao *juízo comum*, com deslocamento de competência, como preconizado no art. 77, § 2º da Lei nº 9.099/1995, em combinação com o art. 66, parágrafo único, da mesma lei.

Uma das implicações que advêm da lavratura dos termos circunstanciados de ocorrência pela Polícia Militar diz respeito, justamente, à atribuição para a realização das aludidas diligências complementares, de baixa complexidade, destinadas a fornecer ao Ministério Público os elementos informativos necessários para embasar as providências que lhe competem.

Cabe aqui consignar que essa questão não foi problematizada ou discutida pela Suprema Corte nas ações de controle de constitucionalidade que versavam sobre a possibilidade da lavratura dos

termos circunstanciados de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099/1995 por integrantes da Polícia Militar e da Polícia Rodoviária Federal (ADI's 5.637/MG e 6.245/DF), o que, ao nosso entender, decorre da premissa teórica de que, relativamente a tais agentes, como os TCO's em regra são lavrados no momento do cometimento da infração, já conteriam todos os elementos necessários para embasar as medidas que podem ser adotadas pelo Ministério Público na fase preliminar da *persecutio criminis*.

Acerca dessa questão, a Portaria judicial acima referida, que inaugurou a atuação da Polícia Militar na lavratura de termos circunstanciados de ocorrência na comarca de Nova Lima, trouxe um dispositivo estabelecendo textualmente o seguinte: “Na hipótese de retorno do termo circunstanciado de ocorrência para eventuais diligências complementares, deverão os autos serem remetidos à Polícia Militar para este fim.”

Não obstante a previsão da Portaria judicial, logo no primeiro TCO lavrado pela Polícia Militar em que foi verificada a necessidade de uma determinada diligência imprescindível para a correta configuração do fato nele retratado, foi por nós defendido que a sua realização deveria ficar a cargo da Polícia Civil, como de resto toda e qualquer diligência que possa se traduzir em atividade investigatória, dada a exclusividade atribuída constitucional e infraconstitucionalmente aos órgãos de polícia judiciária para tal mister.

Feito o encaminhamento do TCO à delegacia com circunscrição na área do delito para a finalidade especificada, o expediente foi devolvido pela autoridade policial, sem o cumprimento da diligência requerida pelo Ministério Público, sob a justificativa de que a prefalada Portaria judicial incumbiu essa tarefa à própria Polícia Militar nos TCO's por ela confeccionados.

Estabelecida a controvérsia e mantida firme a nossa convicção de que a realização de atividades com características de investigação criminal pela Polícia Militar vai de encontro à Constituição Federal e à legislação infraconstitucional reguladora da matéria, a culta e laboriosa Magistrada titular dos Juizados Especiais da comarca de Nova Lima submeteu consulta à Corregedoria Geral de Justiça, resultando em parecer da assessoria jurídica daquela Casa encampando o nosso entendimento, no sentido de que eventuais diligências

necessárias à complementação dos termos circunstanciados originariamente elaborados pela PM devem ser realizadas pela Polícia Civil.

Em conclusão ao presente tópico, entende-se que, não dispondo os termos circunstanciados elaborados pela Polícia Militar de elementos suficientes à formação da *justa causa* necessária não só para deflagração da ação penal, como também para a proposta de transação penal, as diligências visando a tal desiderato devem ficar a cargo da autoridade de polícia judiciária com circunscrição sobre o local dos fatos por força das disposições constitucionais e infraconstitucionais que incidem sobre a matéria.

Como forma de assegurar o dever de imparcialidade, conforme as circunstâncias e as peculiaridades do caso concreto, também devem ser remetidos à autoridade policial, para controle e eventuais diligências complementares, os termos circunstanciados lavrados pelos próprios policiais militares diretamente envolvidos na ocorrência (questão que será tratada a seguir).

4 - A INCONVENIÊNCIA DA LAVRATURA DO TCO PELA POLÍCIA MILITAR QUANDO OS PRÓPRIOS AGENTES DA CORPORAÇÃO FIGURAM COMO “VÍTIMAS” DAS CONDUTAS INCRIMINADAS AOS AUTUADOS

4.1 - VIOLAÇÕES, AINDA QUE POTENCIAIS, AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Outra questão afluída com a atribuição conferida à Polícia Militar para a lavratura de termo circunstanciado, e ainda pouco discutida, prende-se com as situações em que, por razões ético-jurídicas, os integrantes da corporação deveriam se abster de fazê-lo, adotando a praxe anterior de apresentação imediata dos indigitados autores à autoridade policial.

Como é por demais sabido e dispensa maiores digressões, os Policiais Militares, como todo e qualquer agente público, devem primar, no exercício das suas funções, pela observância irrestrita aos princípios que regem a Administração Pública. Recentemente veio a lume a Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023, que passou a valer como *Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*, estabelecendo, em nível nacional, normas gerais de organização e padronização do funcionamento das referidas corporações, além dos princípios, diretrizes, competências, direitos, deveres e vedações inerentes aos seus integrantes.

Apesar de o projeto que resultou na referida Lei ter sido merecedor de justas críticas por parte de entidades e organizações de defesa de direitos humanos⁷, dentre os aspectos que se podem dizer positivos do novel diploma, podemos apontar, no que interessa ao presente trabalho, o dever de proteção dos direitos fundamentais imposto às Polícias Militares (art. 2º, § 1º) e o estabelecimento de princípios e diretrizes a serem observados por seus integrantes no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais (arts. 3º e 4º), vindo a Lei a explicitar a submissão dos policiais militares aos princípios constitucionais de atuação da Administração Pública constantes do art. 37 da Constituição Federal.

Embora já dispuséssemos de rica legislação impondo aos policiais militares uma atuação pautada na ética, legalidade, moralidade e boa-fé (a começar, como visto, pela própria Constituição Federal), diversos dispositivos da Lei nº 14.751/2023, por seu caráter regente, podem ser invocados de forma mais específica para fundamentar a inconveniência ou inoportunidade da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar quando os próprios agentes da corporação figuram como “vítimas” ou “sujeitos passivos secundários” das condutas incriminadas aos autuados. Dentre os mencionados dispositivos, destacamos os que fomentam a observância dos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 3º, V, VII e VIII) e o que prega o dever de *imparcialidade* nas ações típicas das instituições militares estaduais (art. 4º, V).

⁷ Como é o caso do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Defesa da Cidadania, composto pelo MPF e mais dez instituições civis e do sistema de justiça, que afirmou em Nota Técnica que o Projeto de Lei nº 3.045/2022, que resultou na Lei nº 14.751/2023, desconsiderava o interesse público e acentuava um processo de construção das Polícias Militares voltado a interesses corporativos e que representava um retrocesso a uma política de segurança voltada a conciliar o combate ao crime com a preservação dos direitos e garantias constitucionais (disponível em: <https://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/noticias-r2/mpf-e-outras-dez-instituicoes-lancam-nota-contra-projeto-de-lei-sobre-pms-e-bombeiros-1> - acessado em 06/05/2024).

De acordo com os entendimentos mais atualizados e atualizados em tema de hermenêutica jurídica, os *princípios* são dotados de igual e até superior positividade do que as regras ou normas jurídicas em sentido estrito, vale dizer, os princípios como os aqui mencionados possuem (ou deveriam possuir) aptidão de impor condutas obrigatórias ou, quando menos, impedir ou inibir a adoção de comportamentos com eles incompatíveis, sem olvidar da relevantíssima função interpretativa e construtiva das normas jurídicas.

Nessa ordem de ideias, advindo da própria Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (editada em respeito e fidelidade à Constituição) o comando de que as ações típicas da corporação devem ser pautadas pelos deveres de *imparcialidade* e *impessoalidade*, não há como conformar tais mandamentos com a possibilidade de elaboração do termo circunstanciado de ocorrência pelo próprio policial militar que se diz *vítima* da ação delitiva ali narrada.

Além das restrições de cunho legal e constitucional, cabe aqui traçar um paralelo entre a lavratura do TCO e o testemunho prestado pelo policial na fase processual, posto que se trata de situações em que os agentes policiais tendem a construir uma narrativa *contaminada* pela atuação que tiveram na prisão do indigitado infrator, motivando o interesse em justificar e conferir ares de legalidade à sua própria conduta.

Feito esse paralelo, há razões de sobra para que a palavra do *policial/testemunha* não seja admitida isoladamente como suporte para uma condenação, por mais razões ainda deve ser rejeitada a possibilidade de que o próprio *policial/vítima* venha a lavrar o respectivo termo circunstanciado, que, convém ressaltar, não corresponde a um simples boletim de ocorrência, tratando-se, na verdade, da peça que consubstancia a *informatio delicti* nos crimes de menor potencial ofensivo, dotando quem o lavra de arbítrio para imputar unilateralmente a alguém a prática de uma infração penal, de acordo com a sua convicção, configurando-se, a rigor, a primeira manifestação estatal sobre a existência de um fato criminoso e seu autor (à semelhança do *indiciamento* atribuído ao delegado de polícia). Além de possíveis violações a direitos fundamentais do imputado, não é preciso grande esforço para constatar o potencial influenciador da *imputação preliminar* na formação da *opinio delicti* do Ministério Público

e na tomada de decisões pelos juízes, sobretudo quando as funções privativas dessas autoridades são *delegadas* (ainda que sob *supervisão*) a conciliadores ou serventuários leigos.

Em que pesem os inconvenientes até aqui demonstrados e outros que poderiam ser identificados, carece o nosso ordenamento jurídico de norma legal expressa restritiva que impeça a lavratura dos termos circunstanciados pelos policiais envolvidos diretamente na ocorrência, o que nos leva a concluir que a necessária vedação deve partir dos próprios comandos policiais-militares em cada Estado, em (auto)reconhecimento de que tal prática implica na quebra do dever de imparcialidade que decorre dos princípios estampados expressamente na Constituição na recém promulgada Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares. *Mutatis mutandis*, é o que vem disciplinado no art. 107 do CPP em relação aos delegados de polícia: “Não se poderá opor suspeição às autoridades policiais nos atos do inquérito, mas deverão elas declarar-se suspeitas, quando ocorrer motivo legal.”

Em Minas Gerais, na contramão do que preceituam os princípios acima já elencados, a Polícia Militar, por meio da Resolução nº 4.745/2018, que dispõe sobre a lavratura dos termos circunstanciados de ocorrência pelos integrantes da corporação, tratou a questão de forma tão abstrata e subjetiva que acabou por nada delimitar. Eis a redação do dispositivo:

No caso do policial militar em serviço e durante atuação policial ser um dos envolvidos da ocorrência a ser registrada (Ex: desacato), é necessária uma análise e avaliação mais criteriosa quanto à necessidade de o TCO ser feito por outro policial militar sem envolvimento com os fatos (por outra guarnição).

4.2 - A LAVRATURA DO TCO COMO FORMA SUBJACENTE DE LEGITIMAR CONDUTAS POLICIAIS ABUSIVAS

A partir desse ponto passamos a focar o que mais nitidamente revela a inconveniência da lavratura de termos circunstanciados pelos próprios policiais envolvidos na ocorrência. Ou, por outras palavras, argumento além e acima das limitações de ordem moral e legal até aqui explanadas (embora indissociáveis a elas). Referimo-nos à utilização do termo circunstanciado como forma subjacente de encobrir ou legitimar abusos e violações de direitos humanos, realidade com a qual nos

deparamos no exercício das funções do Ministério Público perante o Juizado Especial, posta em evidência pelo aumento considerável de TCO's lavrados pela PM com imputação da prática de crimes de desobediência, resistência e desacato, supostamente cometidos contra policiais militares em contexto de policiamento ostensivo.

Vale destacar desde logo que, na quase totalidade dos casos, a abusividade das condutas policiais exsurge das próprias narrativas por eles mesmos lançadas nos TCO's, caracterizadas pela forma genérica e padronizada, consistindo, invariavelmente, na descrição de abordagem motivada por "atitude suspeita" (não esclarecida objetivamente) que teria sido enjeitada pelo infrator/autuado mediante reações que vão da desobediência às ordens emanadas dos policiais (de parada ou de se postar em posição de busca) à prática de agressões físicas contra os agentes da lei, passando por xingamentos e ameaças.

Ainda em referência a tais termos circunstanciados, também possuem como características comuns a ausência de descrição dos comportamentos considerados como "atitude suspeita" ou de como se deram as agressões físicas supostamente cometidas contra os policiais. Ademais, raramente trazem as versões dos indigitados autores ou estas são relatadas sucintamente, de modo a não gerar suspeitas contra os agentes da lei. Some-se, ainda, a indicação dos próprios policiais envolvidos como "testemunhas".

Convém ainda registrar que, se de um lado, a omissão ou distorção de informações nos TCO's ora tratados servem de indicativo claro da sua utilização em desvio de finalidade para encobrir e legitimar abusos e desvios, de outro lado configura frontal descumprimento da normatização da própria PM, no caso a já referida Resolução nº 4.745/2018, em cujo art. 14 está explicitado que, "no histórico do REDS- TC o policial militar deverá inserir, de maneira detalhada e precisa, as circunstâncias/peculiaridades em que o fato ocorreu (...), além das versões individualizadas e detalhadas e a relação entre a vítima, autor e testemunhas, sendo possível."

Como já dito, o simples exame dos prefalados TCO's que vem sendo lavrados à guisa de desobediência, resistência e desacato, sobretudo pela utilização do já conhecido e propalado *repertório* de situações oriundo do denominado *saber policial* (com destaque para a onipresente *atitude suspeita*), já traz a forte percepção de que tais crimes foram *falsamente* imputados, ou *provocados* por instigação dos próprios policiais, como roupagem para tentar encobrir ou revestir de legalidade a

atuação arbitrária e abusiva dos agentes da lei.

De forma nada surpreendente, como em geral se observa, o contexto *sombrio* que já se denotava na narrativa policial acaba se revelando em toda a sua extensão quando da oitiva dos infratores/autuados (em regra, na audiência preliminar), emergindo a partir de então um conjunto fático-probatório suficientemente apto a desacreditar a versão policial, geralmente composto de verossímeis declarações dos (até então) indigitados autores, amparadas em depoimentos das *efetivas* testemunhas dos fatos (costumeiramente omitidas na lavratura do TCO), além de outras provas como o exame de corpo delito das lesões sofridas pelo conduzido em virtude das "técnicas policiais" empregadas para vencer a sua "resistência, e, não raras vezes, imagens captadas por celular por populares ou parentes do imputado.

Como fecho deste tópico e em corroboração a tudo que foi exposto, é de suma importância deixar registrado que a formação da *opinio delicti* do Ministério Público nos feitos ora sob comento (levando-se em consideração apenas a atuação funcional deste autor) vem resultando, invariavelmente, em dois desfechos, quais sejam: a) arquivamento puro e simples do termo circunstanciado, de modo geral pela ausência de um ou mais dos elementos subjetivos e objetivos necessários ao perfazimento dos crimes de desobediência, resistência e desacato; b) arquivamento pela ausência dos mesmos elementos, porém, como resultado de conduta penalmente típica de um ou mais policiais envolvidos, operando-se, assim, a inversão de atores, passando o indigitado autor do fato a ser visto como vítima de crime cometido pelos mesmos policiais.

5 - DIRETRIZES QUE PODEM SER CONSIDERADAS PARA CONTENÇÃO OU DESESTÍMULO DE ABUSOS DECORRENTES DA LAVRATURA DE TERMOS CIRCUNSTANCIADOS PELA POLÍCIA MILITAR

5.1. 5.1 - LAVRATURA DO TCO PELA AUTORIDADE POLICIAL NOS CASOS EM QUE OS POLICIAIS MILITARES ESTIVEREM DIRETAMENTE ENVOLVIDOS NA OCORRÊNCIA A SER REGISTRADA

Como já relatado linhas atrás, nosso exercício funcional junto ao Juizado Especial Criminal da

comarca Nova Lima vem revelando que a lavratura de TCO's pela PM com imputação de crimes de desobediência, resistência e desacato (isolada ou conjuntamente) tem sido utilizada, em muitos casos, como roupa para camuflar condutas abusivas de integrantes da corporação, cabendo enfatizar que tais crimes são os que proporcionam maior evidência a tal prática, não significando que sejam os únicos.

Tão logo foi possível essa constatação, como medida derivada do poder-dever do Ministério Público, foi expedida *recomendação* ao comandante local da Polícia Militar, abordando a questão ora examinada em um de seus *considerandos*, com destaque, inclusive, para o fato de que os TCO's lavrados pelos policiais sob comando do destinatário, nos moldes acima delineados, vinham sendo invariavelmente arquivados, "diante da constatação de ilegalidade, abuso de autoridade, excesso ou desvio de poder na conduta policial." Quanto à recomendação propriamente dita, o item correspondente foi assim redigido, *in verbis*:

1) que se abstenham [os policiais lotados na unidade com tal atribuição] de lavrar termos circunstanciados de ocorrência nos casos em que os sujeitos passivos da conduta incriminada sejam os próprios policiais militares, como frequentemente ocorre nas hipóteses de supostos crimes de resistência, desobediência e/ou desacato, devendo os autores das condutas tidas como delituosas, em tais casos, ser imediatamente conduzidos à delegacia de polícia com circunscrição no local do fato.

Em que pese a recomendação não ter surtido efeito significativo por razões que escapam ao tema central deste artigo, isso não arranha a acentuada utilidade desse instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público nem deve provocar qualquer desestímulo à sua utilização em toda situação que, como a que ora se apresenta, estejam em jogo direitos fundamentais.

Volvendo à recomendação acima transcrita, cabe lembrar primeiramente que a lavratura do TCO pela polícia judiciária nas infrações penais envolvendo diretamente os policiais militares ainda acontece em alguns casos, até porque, como visto, a norma interna da PM que regula a matéria deixa essa opção ao livre arbítrio do militar. Muito embora a prática demonstre um desinteresse geral dos delegados de polícia em investigar arbitrariedades relatadas pelas pessoas que a eles chegam conduzidas por policiais militares (o que pode ser motivado por diversas razões que

agora não estão em causa), o encaminhamento do autor do fato à delegacia de polícia para lavratura do TCO, recomendado como regra, visa, precipuamente, à preservação (ao menos em tese) da imparcialidade que sempre se espera no registro e documentação dos fatos. Além disso, a medida propicia a coleta das declarações do conduzido de forma livre e espontânea, oitiva de testemunhas que não sejam os próprios policiais envolvidos, expedição de guia para a realização de exame de corpo de delito e outros elementos informativos de suma importância para o esclarecimento dos fatos, os quais, quando a própria PM se incumba da confecção do termo, geralmente só são obtidos mediante requisição de diligências pelo Ministério Público, conforme abordado no item 3.3, supra, implicando no envio do expediente à autoridade policial para, na prática, *refazer* o TCO, resultando em evidente malferimento do princípio da eficiência, cujo dever de observância pelos integrantes da Polícia Militar decorre tanto da Constituição como da Lei Orgânica Nacional a eles aplicável.

5.2 - EFETIVA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AUDIÊNCIA PRELIMINAR DE QUE TRATA O ART. 72 DA LEI Nº 9.099/1995

Conforme se extrai dos dispositivos da Lei nº 9.099/1995 que tratam da fase pré-processual do procedimento sumaríssimo afeto aos crimes de menor potencial ofensivo, a audiência preliminar prevista no art. 72 desdobra-se em distintas fases, a primeira destinada à tentativa de conciliação envolvendo as repercussões cíveis da infração penal, ou, nos termos da lei, *composição dos danos civis*, e as seguintes destinadas à transação penal ou oferecimento de denúncia oral.

Em relação à fase destinada à composição dos danos, pertinente aos crimes de iniciativa privada ou condicionada à representação, a atuação do Promotor de Justiça, a rigor, só é necessária quando o ofendido for incapaz, seguido a linha geral da intervenção do Ministério Público no processo civil.

Quanto aos atos seguintes e demais desdobramentos da audiência preliminar, a imprescindibilidade da atuação do Promotor de Justiça decorre logicamente do fato de pertencer privativamente ao Ministério Público a titularidade da proposta de transação penal (inclusive nas ações

de iniciativa privada) e do oferecimento de denúncia nas ações penais públicas ou condicionadas à representação do ofendido.

Afora isso, voltando ao nosso tema específico, a efetiva presença do Ministério Público na audiência preliminar é medida de inegável importância por oportunizar o conhecimento e apuração de possíveis abusos cometidos por policiais militares, sobretudo pela possibilidade da coleta das declarações do indigitado autor do fato. Sendo assim, no caso de termo circunstanciado lavrado pelo próprio policial militar que sofreu a conduta reputada criminosa, o Promotor de Justiça se fazer efetivamente presente na audiência preliminar, evitando a oferta de transação penal por escrito. Some-se a isso, o fato de que a delegação da proposta de transação penal a conciliadores ou serventuários leigos, ademais de ilegal, carrega o risco de influência em imputação de crime inexistente ou diverso do ocorrido, como já foi abordado.

5.3 - ENCAMINHAMENTO IMEDIATO DO AUTOR DO FATO AO JUIZADO ESPECIAL – ARTS. 69 DA LEI Nº 9.099/1995 E 48, § 2º, DA LEI Nº 11.343/2006

Conforme dispõe o art. 69 da Lei nº 9.099/1995, o autor de crime de menor potencial detido em flagrante deve ser encaminhado imediatamente ao Juizado Especial, logo após a lavratura do termo circunstanciado da ocorrência.

Sem embargo da sua pouca frequência na prática judiciária, a medida prevista nos dispositivos acima é de significativa importância e cumpre com os mesmos objetivos e fundamentos da *audiência de custódia* (destinada às prisões em flagrante de crimes mais graves), dentre os quais o de prevenir e reprimir práticas policiais arbitrárias que possam ter ocorrido no momento da prisão, assegurando-se, ainda, o direito fundamental da pessoa detida de ser apresentada, sem demora, à autoridade judicial, em conformidade com os pactos e tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil.

Em relação às pessoas detidas na prática das condutas previstas no art. 28 da Lei nº 11.343/2006 (relacionadas ao consumo pessoal de drogas), vigora a mesma exigência de imediata apresentação em juízo, conforme o disposto no art. 48, § 2º, da referida lei, com a singular particularidade de que, em tais hipóteses, o ter-

mo circunstanciado deve ser lavrado pela *autoridade judicial*, ou, apenas na ausência desta, pela autoridade policial, conforme decidido pelo STF na ADI 3.807/DF, ao reconhecer a constitucionalidade do dispositivo da mesma lei que confere tal atribuição ao juiz.

Como convém observar, o Acórdão proferido na referida decisão, conquanto afirme que a lavratura do termo circunstanciado não configura atividade investigativa (como pressuposto da possibilidade da sua lavratura pelo órgão judiciário), em momento algum referiu-se à possibilidade de que a Polícia Militar pudesse se incumbir de tal mister.

Ainda que se argumente que o STF reconheceu expressamente em pronunciamentos posteriores a possibilidade da lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar, sem qualquer ressalva quanto ao crime do art. 28 da Lei nº 11.343/2006, em nada foi contrariada a decisão proferida na ADI 3.807/DF, no que se refere à prioridade da autoridade judicial para a lavratura do TCO em relação a tais crimes, o que decorre do próprio dispositivo da lei declarado constitucional, tendo como um dos fundamentos “afastar o usuário de drogas do meio policial”, o que vale também para a PM.

Finalizando, a decisão proferida pela Suprema Corte na ADI 3.807/DF, com ênfase na necessidade de afastar o usuário de drogas do meio policial, permite concluir que a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar em relação às condutas do art. 28 da Lei nº 11.343/2006, de forma incondicional e exclusiva, como vem ocorrendo ordinariamente, caracteriza situação de ilegalidade que deve ser corrigida mediante articulação dos órgãos envolvidos, com atuação de controle do Ministério Público no intuito não apenas de zelar pelo cumprimento da prévia apresentação em juízo dos autores do crime previsto no art. 28 da Lei nº 11.343/2006, como também pela adaptação da medida às hipóteses de termos circunstanciados lavrados pelo próprios policiais militares diretamente envolvidos na ocorrência.

6 - BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONDUTA CRIMINAL MILITAR, SUA INVESTIGAÇÃO E COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO

Restringindo-nos ao tema delimitado para o presente trabalho, dentre os crimes mais frequen-

temente perpetrados por policiais militares (ao menos formalmente) em contexto de policiamento ostensivo/repressivo que resultam na lavratura de boletim de ocorrência ou termo circunstanciado, podemos destacar: violência arbitrária (CP, art. 322), abuso de autoridade decorrente de violação de domicílio (Lei nº 13.869/2019, art. 22) e tortura (Lei nº 9.455/1997, art. 1º).

Antes da Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017, as condutas típicas acima apontadas não eram enquadradas como *crimes militares*, ainda que praticadas por policiais militares em serviço, porquanto não encontravam idêntica tipificação no Código Penal Militar e na legislação penal comum (cabendo ressaltar que os crimes de abuso de autoridade eram previstos na Lei nº 4.898/1965, expressamente revogada pela Lei nº 13.869/2019). Consequentemente, o processo e julgamento de tais infrações era da competência da justiça comum criminal e a investigação, em regra, levada a efeito via inquérito policial, a cargo da Polícia Civil.

Com o advento da referida lei, os tipos penais constantes da legislação penal extravagante que não possuem idêntica previsão no CPM, desde que cometidos em uma das hipóteses do inciso II do art. 9º do mesmo código, passaram a ser também considerados *crimes militares* (por *equiparação* ou *extensão*, como a doutrina vem denominado), com atração da competência da Justiça Militar e, por conseguinte, a condução da investigação pela Polícia Judiciária Militar, francamente tolerante com as condutas abusivas dos policiais militares.

Em decorrência dessa alteração legislativa, crimes intimamente relacionados a violações de direitos humanos que antes eram da alçada necessária da justiça comum, agora podem vir a ser investigados pela Polícia Militar e julgados pela Justiça Castrense, como é o caso dos acima citados crimes de violência arbitrária, abuso de autoridade e tortura.

A ampliação da jurisdição militar trazida pela Lei nº 13.491/2017 vem sendo severamente criticada pelos operadores do Direito mais comprometidos com a efetividade dos direitos fundamentais, dentre outros motivos por atentar contra todo um movimento latino-americano de esvaziamento deste ramo da justiça, em aderên-

cia às diretrizes estabelecidas pela Corte IDH, segundo a qual, nos países que ainda conservam esse tipo de jurisdição, seu uso deve ser mínimo, obstando-se que nela sejam julgados fatos que não atentem exclusivamente contra a ordem militar ou não representem uma real afetação do interesse militar, isso a partir do notório reconhecimento de que os tribunais militares tendem a ser indulgentes com os policiais acusados de abusos dos direitos humanos, culminando na impunidade generalizada dos autores das violações.⁸

Além da inconveniência acima destacada, a Lei 13.491/2017, ao submeter à jurisdição castrense condutas que não violam propriamente os valores militares, vem sendo considerada inconstitucional por grande parte da doutrina, dentre outros motivos, por atentar contra a *teoria do bem jurídico*, em que se sustenta todo o modelo normativo incriminador de um estado democrático de direito e, portanto, deve necessariamente servir de amparo à elaboração, interpretação e aplicação das leis penais.

Por oportuno, cabe aqui observar que a ausência da necessária independência e imparcialidade da polícia judiciária e da jurisdição militar para investigar, julgar e sancionar os autores de violações de direitos humanos, explicitamente reconhecida pela Corte IDH, bem como a preponderância do critério do bem jurídico protegido para fixação da competência da justiça comum, são aspectos que podem ser considerados não apenas em relação aos tipos penais tornados militares com o advento da Lei nº 13.491/2017, como também no que diz respeito aos crimes *impropriamente militares* capitulados no Código Penal Militar, como lesão corporal, constrangimento ilegal, ameaça, furto etc., o que permite sustentar (em sede de controle de constitucionalidade ou de convencionalidade) a ideia de que a competência da Justiça Militar restringe-se ao julgamento dos *crimes militares próprios*, estes sim violadores de interesses da caserna.

Em reforço a esse entendimento, pode-se citar a decisão proferida no Inquérito 4.923/DF, por meio da qual o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu a atribuição investigativa da Polícia Federal e fixou a competência do STF para processar e julgar os atos criminosos e terroristas ocorridos na Esplanada dos Ministérios em Brasília, no dia 8/1/2023, independentemente dos investigados serem civis ou militares, integrantes das Forças Ar-

8 Cf. precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos baseados no item 8.1 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

madras ou das Polícias Militares, sustentando como fundamento central o fato de que os crimes investigados não dizem respeito à bem jurídico tipicamente associado à função castrense (sem qualquer ressalvas quantos ao crimes tipificados tanto no CPM quanto no CP, como ameaça e dano).

Volvendo à Lei nº 13.491/2017, não bastasse o já exposto, ela vem sendo inquinada de outro vício de inconstitucionalidade, consistente na criação foro privilegiado para os militares, em ferimento ao princípio da igualdade perante a lei, como bem observa Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro⁹:

Dentre as hipóteses constitucionais de prerrogativa de foro em matéria criminal, o constituinte não conferiu ao Policial Militar tal prerrogativa. Todavia, ao arrepio da Constituição Republicana, a Lei nº 13.491/17 estabeleceu foro privilegiado para todos os militares, ferindo de morte o princípio da igualdade perante a lei, ao mesmo tempo em que relativizou as normas internacionais de direitos humanos.

A *fortiori*, a prerrogativa de foro criada pela Lei nº 13.491/2017 passa a garantir aos militares um julgamento especial e particular quando figuram como parte em processos criminais. Essa situação atenta contra a igualdade estabelecida entre os servidores que atuam perante órgãos de segurança pública.

Diante de tamanhas afrontas às normas de direito internacional e interno, o alargamento da competência da Justiça Militar promovido pela Lei nº 13.491/2017 foi objeto de questionamento perante o STF em diversas ações diretas de inconstitucionalidade, ainda pendentes de decisão definitiva quando da conclusão do presente estudo.

Convém aqui ressaltar que, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, os impactos negativos para a defesa dos direitos humanos advindos da ampliação da competência da Justiça Militar, foram, na medida do possível, mitigados pela expedição de atos internos, com destaque para a Resolução nº 17/2018 da Câmara de Procuradores de Justiça, que, dentre outras medidas, conferiu aos órgãos de execução incumbidos da defesa dos direitos humanos e/ou da fiscalização da atividade policial a atribuição para as *atividades pré-processuais* elencadas na referida norma, concernentes aos crimes praticadas por policiais militares que importam em violações a tais direitos, compreendendo desde a instaura-

ção de procedimentos investigatórios criminais, acompanhamento de inquéritos policiais e outros procedimentos administrativos pertinentes, até a formação da *opinio delicti*, com o oferecimento de denúncia ou promoção de arquivamento, ou ainda, se cabível, proposta de transação penal ou suspensão condicional do processo. Deste modo, enquanto se aguarda o pronunciamento da Suprema Corte sobre a questão, a atuação dos órgãos de execução oficiais perante a Justiça Militar, em relação aos crimes militares extravagantes ora focados, somente se dá a partir da fase processual da persecução penal.

Como se percebe, ao cuidar do efetivo exercício do controle externo difuso e concentrado da atividade policial, de forma integrada e compartilhada entre os membros com atribuição especializada, criminal (comum e militar) e de defesa dos direitos humanos, conferindo a todos eles o poder de investigação própria dos crimes praticados por policiais militares nas comarcas do interior e da capital, sem prejuízo da requisição de inquérito policial militar ou adoção das medidas necessárias para garantir a eficácia das investigações policiais, a referida Resolução da Câmara de Procuradores de Justiça do MPMG está em plena sintonia e conformidade com os atos normativos pertinentes expedidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que inclusive lhe são posteriores, a exemplo da Recomendação nº 96/2023, que preconiza a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e da Resolução nº 279/2023, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

Convém ainda deixar assente que, sob o enfoque da construção jurisprudencial do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), havendo indícios da prática de crimes cometidos por policiais militares contra civis, a investigação deve ser conduzida *prioritariamente* pelo Ministério Público (inclusive pelos órgãos de execução apontados na mencionada Resolução da Câmara de Procuradores de Justiça), isso por conta da alta probabilidade de contaminação da “investigação” em virtude da notória parcialidade de seus

9 RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves. Política pública de segurança dilacerada: o exemplo da Lei 13491/2017 e suas consequências penais e processuais penais. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 1, 2018, p. 340-356.

encarregados, colegas de farda dos investigados ou que com eles mantêm relação hierárquica, tendo tais apurações seu foco não nos fatos efetivamente ocorridos, mas no perfil e no papel dos ofendidos, invariavelmente concebidos como criminosos, malfeitores etc.

Em corroboração a esse entendimento, cabe trazer à baila a decisão do STF no Recurso Extraordinário nº 593.727, onde reconhecido o poder investigatório do Ministério Público¹⁰:

Reconheço, pois, que se reveste de legitimidade constitucional o poder de o Ministério Público, por direito próprio, promover investigações penais, sempre sob a égide do princípio da subsidiariedade, destinadas a permitir, aos membros do 'Parquet', em situações específicas (**quando se registrem, por exemplo, excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais, como tortura, abuso de poder, violência arbitrária ou corrupção, ou, então, nos casos em que se verifique uma intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configure o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em razão da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penais**), a possibilidade de coligir dados informativos para o ulterior desempenho, por Promotores e Procuradores, de sua atividade persecutória em juízo penal. (destaques nossos)

Por derradeiro, não se pode deixar de anotar que, caso o dever de controle externo seja exercitado mediante requisição de atuação da polícia judiciária militar, como facultado pelo art. 5º, III, da Resolução-CNMP nº 279/2023, o único instrumento investigatório cabível é o inquérito policial militar, conforme expressamente consignado nos arts. 9º e 10 do Código de Processo Penal Militar, sendo indevida, ilegal e usurpadora da função constitucional/institucional do Ministério Público de exercer a *opinio delicti* a substituição do IPM por outras investigações paralelas à ordem jurídica, a exemplo do famigerado "Relatório de Investigação Preliminar" (RIP), amplamente utilizado pela PMMG, cuja finalidade consiste única e exclusivamente na obtenção de *elementos preliminares* indicativos de crime militar, fornecidas por meio de denúncias anônimas ou desprovidas de provas mínimas.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência (TCO) pela Polícia Militar é uma realidade em diversas comarcas de Minas Gerais, harmonizada com o entendimento consolidado pelo STF de que o termo *autoridade policial* empregado no art. 69 da Lei nº 9.099/1995 refere-se a todos os órgãos encarregados pela Constituição Federal de defesa da segurança pública.

Considerando que o entendimento consolidado sustenta como premissa que a lavratura de termo circunstanciado não compreende atividade investigativa, as diligências necessárias à formação da *justa causa* necessária tanto para deflagração da ação penal e proposta de transação penal, devem ficar a cargo da Polícia Civil dada a exclusividade atribuída constitucional e infraconstitucionalmente aos órgãos de polícia judiciária para a prática de qualquer ato que configure investigação.

Os Policiais Militares, como todo e qualquer agente público, devem primar, no exercício das suas funções, pela observância irrestrita aos princípios que regem a Administração Pública, também incorporados pela recém promulgada Lei nº 14.751/2023, denominada Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pelo próprio policial que alega ter sofrido a conduta reputada criminosa não se conforma com os deveres de imparcialidade e impessoalidade e, demais disso, vem se revelando como oportunidade para a prática de condutas abusivas.

Dentre as diretrizes aptas à contenção ou desestímulo de abusos decorrentes da lavratura de termos circunstanciados pela polícia militar, deve ser considerada com maior relevo a efetiva apresentação imediata do indigitado autor/infrator em juízo, estendendo-se a exigência já prevista em lei às hipóteses de termos circunstanciados lavrados pelos próprios policiais militares diretamente envolvidos na ocorrência.

Em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Corte IDH e com os critérios constitucionais de determinação dos bens jurídicos penalmente relevantes, a investigação dos crimes

¹⁰ STF, RE 593.727, Plenário, Rel. Ministro Cezar Peluso, j. 14/05/2015.

cometidos por policiais militares que resultam em violações a direitos humanos e fundamentais deve ser conduzida prioritariamente pelo Ministério Público em virtude da reconhecida imparcialidade da polícia judiciária e da jurisdição militar.

Por certo que o posicionamento exposto no presente artigo, em que pese encontrar sustentação nas normas de direito internacional e de direito interno, sobretudo na Constituição Federal, não está isento de falhas ou observações incorretas, devendo servir de reflexão e ponto de partida para novos e necessários debates que o tema suscita.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Leonardo Barreto Moreira. **Manual de Processo Penal**, 3. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba, Juruá, 2016.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO. Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial. **Manual nacional do controle externo da atividade policial: o Ministério Público olhando pela Sociedade**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: CNPG, 2012.
- CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. (orgs.) **Garantismo penal integral: questões penais e processuais, criminalidade moderna e aplicação do modelo garantista no Brasil**. 4ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2017.
- CARUNCHO, Alexey Choi; GLITZ André Tiago Pasternak. **Por uma política ministerial de controle externo da atividade policial: a experiência paranaense** In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. Brasília: CNMP, 2019, p. 193-215.
- DEMERCIAN, Pedro H.; MALULY, Jorge A. **Teoria e Prática dos Juizados Especiais Criminais**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2008. E-book. ISBN 978-85-309- 5597-7. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309- 5597-7/>. Acesso em: 16 mar. 2024.
- GORRILHAS, Luciano Moreira; BRITTO, Cláudia Aguiar Silva. **A investigação nos crimes militares: aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2022.
- GRINOVER, Ada Pellegrini [et al.]. **Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei 10.259/2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. Comando-Geral. **Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais** (MAPPA PM/BM). Belo Horizonte: PMMG/CBMMG – Comando-Geral, 2012.
- MIRABETE, Julio Fabbrini. **Juizados especiais criminais: comentários, jurisprudência, legislação**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PASSADORE, Bruno de Almeida; GÓES, Ricardo Alves de. **A inconsistente ampliação da jurisdição militar: uma análise a partir do posicionamento de órgãos internacionais de proteção de direitos humanos**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 157/2019, p. 85-129, 2019.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino [et al.]. **Juizado Especial Criminal: aspectos práticos da Lei nº 9.099/95**. São Paulo: Atlas, 1996.
- ROCHA, Fernando A. N. Galvão da. **Incompreensão sobre o bem jurídico tutelado nos crimes militares**. Revista do Observatório da Justiça Militar Estadual, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 63–66, 2018. Disponível em: <https://observatorio.tjmmg.jus.br/seer/index.php/ROJME/article/view/40>. Acesso em: 26 set. 2023.
- STRECK, Lenio Luiz. **Os Juizados Especiais Criminais à luz da jurisdição constitucional: a filtragem hermenêutica a partir da aplicação da técnica da nulidade parcial sem redução de texto**. Revista da EMERJ: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v. 6, nº 24, 2003, p. 106-142.