



Conselho Nacional de Justiça

Autos: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0003967-53.2018.2.00.0000

Requerente: SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DO TOCANTINS

Requerido: CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS e outros

DECISÃO LIMINAR

Trata-se de **PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO** apresentado pela **SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO TOCANTINS – SINDEPOL/TO**, em face da **CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, por meio do qual se insurge contra o Provimento n. 9/2018 o qual autoriza os magistrados de 1º grau a conhecer de termos circunstanciados de ocorrência (TCO) lavrado por policiais militares daquele estado da Federação.

O Sindicato Requerente alega que tal competência seria exclusiva da Polícia Civil, especialmente vinculada à função e supervisão de um delegado de polícia. Em síntese, narra que (ID 1946367):

- i) “o ato normativo da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Tocantins **contraria o sistema normativo nacional e desrespeita o Princípio da Legalidade, disposto no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil**”;
- ii) a leitura dos dispositivos do ato hostilizado “de forma indireta, reconhece a insuficiência dos conhecimentos inerentes aos integrantes da Polícia Militar para lavrar o TCO bem como direcioná-lo à autoridade judicial competente”;
- iii) “a Lei nº 12.830/13 (Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia) estabelece como competência exclusiva do delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, a condução da investigação criminal por meio de Inquérito Policial **ou outro procedimento investigativo previsto em lei**, tendo como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais;
- iv) a Constituição da República de 1988, “incumbe à Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, ressalvada a competência da União, a apuração de infrações penais, quaisquer que sejam estas, se de menor ou maior potencial ofensivo, exceto as militares”;
- v) “insta salientar que o art. 4º da Lei 9.099/95, citado no art. 3º do Provimento, estabelece regras e/ou critérios para se fixar a competência do foro do Juizado, tais como domicílio do réu ou do autor, local do exercício das atividades

profissionais ou econômicas, local do ato ou fato, etc. Somente após um juízo prévio, e mesmo que precário, destes valores estipulados em lei é que a autoridade policial encaminhará ao juízo competente o TCO lavrado. (grifos no original)

Trouxe, também, no capítulo III.2 de sua inicial, argumentos que indicam a inconstitucionalidade de se conferir à Polícia Militar a lavratura de TCO.

Diante do exposto, requer, liminarmente, a suspensão da eficácia do Provimento n. 9/2018, da Corregedoria-Geral do TJTO. No mérito, postula o reconhecimento da ilegalidade material, para determinar a sustação da execução do ato impugnado, bem como a desconstituição do destacado Provimento.

Solicitei a inclusão do TJTO no polo passivo deste feito e, com vistas a subsidiar a análise do pedido liminar, foi intimado a se manifestar (ID 2901649). Sobrevieram, então, os seguintes dados: (ID 2999142):

- i) “a possibilidade de lavratura do TCO pela polícia militar é alvo de discussão desde a década de 90, tão logo promulgada a Lei Federal nº 9.099/95 e até os dias de hoje infere-se que a controvérsia não foi dirimida”;
- ii) “por meio de pesquisas realizadas nos sites institucionais para elidir qualquer dúvida sobre a perspectiva jurídica, constatou-se que há diversos atos normativos expedidos pelos Entes Federativos, no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, os quais atribuíram à lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) ao Policial Militar, sendo que alguns foram questionados perante o Poder Judiciário ou Administrativamente no órgão competente”. Trouxe planilha que elenca os atos editados por unidade da federação com as respectivas ações que questionam a legalidade do ato.
- iii) “se a Constituição Federal não atribui exclusivamente a função de polícia judiciária aos policiais civis, bem como se a Lei nº 9.099/65 não explicita quem poderá ser a autoridade policial legitimada a lavrar TCO, não cabe interpretar de forma restritiva considerando apenas que o termo se refere ao Delegado de Polícia Civil, sob pena de o exegeta violar a Constituição e os princípios basilares dos Juizados Especiais”;
- iv) “por conseguinte, ainda que não haja uma decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal com efeitos vinculantes e eficácia erga omnes, sobretudo considerando que a ADI nº 5637/2016/MG, na qual impugna a Lei Estadual nº 22.257/2016 e que trata diretamente sobre a matéria controvertida dos autos se encontra pendente de julgamento, no momento, portanto, vislumbra apenas que nas últimas decisões monocráticas proferidas no ano de 2017 (RE 1.050.631/2017/SE e RE 1.051.393/2017/SE), há uma tendência favorável para que a Suprema Corte adote o posicionamento a favor da lavratura de TCO pela polícia militar”.

O Tribunal Requerido afirma que a lavratura do TCO pela Polícia Militar tem repercussão econômica, social, financeira e ambiental, haja vista que o “Tocantins é um Estado com uma considerável extensão geográfica e baixa densidade demográfica, sendo ainda subdividido em 139 (cento e trinta e nove) municípios e diversos distritos, os quais estão longe de ostentar atendimento efetivo por parte dos Órgãos de Segurança Pública”.

Assevera, por derradeiro, que “a matéria tem gerado divergência a partir da publicação da Lei Federal nº 9.099/95, e como já aludido em tópico específico, não há posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal, ou seja, com efeitos vinculativos e de eficácia *erga omnes*. Sendo assim, até que eventualmente a Corte Suprema Constitucional se pronuncie sobre o mérito da controvérsia em sentido diverso, não há óbice jurídico a edição de um ato normativo autorizando a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar”.

É o relatório.

Decido.

A concessão de medida liminar pelo CNJ está disciplinada no artigo 25, inciso XI, do Regimento Interno:

Art. 25. São atribuições do Relator:

(...)

XI - deferir medidas urgentes e acauteladoras, motivadamente, quando haja fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado, determinando a inclusão em pauta, na sessão seguinte, para submissão ao referendo do Plenário;

Consolidou-se no âmbito do Conselho entendimento no sentido de que o deferimento de medida liminar, resultante do concreto exercício do poder geral de cautela, somente se justifica em face da existência de plausibilidade do direito invocado (*fumus boni juris*), de um lado, e da possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*), de outro.

Estão presentes, no caso ora em julgamento, os requisitos necessários ao deferimento desta medida de urgência. Vejamos.

Conforme relatado, o Sindicato Requerente acorre ao CNJ com o objetivo de obter a suspensão do Provimento editado pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Tocantins que autoriza magistrados a conhecer de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) lavrados por Policiais Militares daquele Estado da Federação, conforme se vê do destaque abaixo:

PROVIMENTO Nº 9 -CGJUS/ASPCGJUS (publicado em 11/5/2018)

(...)

Art. 1º Autorizar os Magistrados dos Juizados Especiais Criminais e os demais juízes com competência criminal do Poder Judiciário Tocantinense a receber, distribuir e processar, para o fim de deflagrar *procedimento* de natureza criminal, os Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) lavrados por policiais militares do Estado do Tocantins.

Parágrafo único. Compete à Polícia Militar promover a capacitação de seus agentes para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência.

O Sindicato entende que este ato, ao permitir que magistrados de 1ª Instância recebam termos circunstanciados lavrados por quaisquer das polícias alinhavadas no artigo 144 da Carta Magna, afronta a ordem jurídica vigente, notadamente por estender a outras categorias atribuição específica da Polícia Civil.

Pois bem.

O controle de legalidade do ato fustigado pelo Requerente pressupõe a análise do comando inserto no artigo 69, *caput*, da Lei 9.099/1995, notadamente quanto à abrangência e alcance do termo “autoridade policial” competente para lavratura de TCO, sendo este o ponto nodal da controvérsia.

No caso concreto, o ato administrativo impugnado está a legitimar os Termos Circunstanciados de Ocorrência emitidos pela Polícia Militar na medida em que autoriza seu recebimento, distribuição e processamento, para o fim de deflagrar procedimento de natureza criminal no TJTO.

Como asseverado pelo Tribunal Requerido, a criação dos Juizados Especiais Criminais fez nascer procedimento jurisdicional diferenciado para o trato das infrações penais de menor potencial ofensivo e, a partir daí, a matéria tem sido objeto de análise tanto na esfera judicial e como na administrativa.

Tem-se que o termo “autoridade policial” tornou-se alvo de questionamento a partir da redação trazida na Lei n. 9.099/1995:

LEI Nº 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995.
(http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.099-1995?OpenDocument)

Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

(...)

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

Por sua vez, ao dispor sobre a segurança pública, o Constituinte estabeleceu atribuições distintas às polícias civil e militar. De acordo com o artigo 144, §§ 4º e 5º, da Carta, enquanto à Polícia Militar cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, a Polícia Civil é responsável pela apuração de infrações penais, exceto as militares, e pelas funções de polícia judiciária.

Não obstante as informações trazidas sobre ações paradigma que tramitam no Poder Judiciário, é de se ter que tratam de tema assemelhado ao que ora se analisa, razão pela qual não há falar em judicialização capaz de afastar a intervenção deste Órgão de Controle na avaliação da legalidade do Provimento editado pelo TJTO.

A uma porque as ações tratam de normativos diversos que, muito embora se comuniquem, enveredam por searas distintas do controle específico do ato ora impugnado. Vale dizer: o PROVIMENTO Nº 9 -CGJUS/ASPCGJUS não é objeto de qualquer ação judicial, fato que legitima a atuação do CNJ.

A duas porque o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5637/DF (citada na instrução deste PCA), analisa dispositivos da Lei do Estado de Minas Gerais 250/2016 que autoriza policiais militares a lavrarem TCO, análogo – e não idêntico - ao discutido neste Procedimento.

Com efeito, nos autos da ADI 5637/MG, de relatoria do Ministro Edson Fachin, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil se insurge contra artigo de lei do Estado de Minas Gerais que autoriza policiais militares a lavrarem termos circunstanciados de ocorrência, ao passo que, no presente feito, discute-se a legalidade do ato administrativo lançado pela Corregedoria de Justiça do Estado do Tocantins.

Destaco, por oportuno, que a ação constitucional pende de julgamento colegiado, tendo merecido apenas a seguinte decisão monocrática:

DECISÃO: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL, cujo objeto é o artigo 191 da Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre a competência para a lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência. Eis o teor do dispositivo impugnado: “Art. 191 – O termo circunstanciado de ocorrência, de que trata a Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, poderá ser lavrado por todos os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 144 da Constituição da República”. Sustenta a inconstitucionalidade formal e material do artigo impugnado em virtude da existência de ofensa aos arts. 5º II, 24, X e §§ 1º e 4º e 144, §§ 4º e 5º, do Texto Constitucional. Afirma, em síntese (eDOC 1, p.1):

“O art. 144 da CF/88, no seu art. 4º, dispõe a todas as letras, sem margem para interpretação que não seja a declarativa, incumbir às polícias civis, obviamente estaduais, ressalvada tão somente a competência da União, ‘as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares’, inexistindo dúvida de que se está, aí, diante de princípio cuja observância não se podem furtar as unidades federadas, a teor da norma do art. 25 da própria Carta Federal, inexistindo, conseqüentemente, qualquer espaço que comporte a instituição, por ato normativo local, de outras funções que venham a permitir que os encargos constitucionais da Polícia Civil, no ponto, sejam atribuídos aos policiais militares estaduais, ainda que de modo restrito à execução do serviço de lavratura de Termos Circunstanciados, a cargo das Delegacias Policiais, o qual, portanto, há de presumir-se como implicitamente compreendido, outrossim, nas atividades de polícia judiciária.”

Afirma que o Governador do Estado decidiu vetar o art. 191 da citada lei ante a inconstitucionalidade do dispositivo. Informa que a Comissão Especial da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, ao analisar o veto, entendeu pela sua manutenção em virtude de tratar-se de competência legislativa privativa da União. Todavia, quando da sua apreciação pela Casa Legislativa, o veto relativo ao art. 191 da Lei nº 22.257/2016 foi rejeitado.

Entende, ademais, estarem presentes os requisitos autorizativos da medida cautelar em virtude dos argumentos deduzidos na petição inicial (*fumus boni juris*) e ante a inabilitação técnica da Polícia Militar para a lavratura de termos circunstanciados, bem como o conseqüente prejuízo à justiça, ao jurisdicionado penal e a possibilidade de desavenças entre as duas corporações policiais (*periculum in mora*). Tendo em vista a relevância da matéria debatida nos presentes autos e sua importância para a ordem social e segurança jurídica, adoto o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, a fim de possibilitar ao Supremo Tribunal Federal a análise definitiva da questão.

Desse modo, requisitem-se as informações no prazo de 10 (dez) dias à Câmara Legislativa e ao Governador do Estado de Minas Gerais e, após, colham-se as manifestações da Advogada-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias”.

Publique-se. Brasília, 06 de fevereiro de 2017.

Ministro EDSON FACHIN

Por outro lado, cabe o registro de que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n 3614 (também mencionada na instrução deste PCA), a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de ato normativo que atribuía a policiais militares o atendimento em delegacias de polícia, nas localidades que não dispusessem de servidor de carreira, por violação ao artigo 144, caput, incisos IV e V e §§ 4º e 5º, da Carta. Confira-se:

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.

(ADI nº 3614, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Relatora para o Acórdão: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/09/2007, Publicação em 23/11/2007).

Na referida ocasião, a Corte Suprema considerou que a lavratura de termo circunstanciado seria atribuição de polícia judiciária, a qual estaria preparada para "emitir juízo jurídico da avaliação dos fatos que lhe são expostos". Destaco, a propósito, o teor dos debates lançados nesses autos que dizem diretamente com o objeto do presente PCA.

“ A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Teríamos, aqui, na verdade, um desvio de função, embora determinado por uma circunstância específica. Por isso que, nesta parte, Vossa Excelência não aceita a declaração de inconstitucionalidade.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - É isso. Depois, o artigo 5º diz o seguinte:

'Art. 5º. Os Policiais Militares designados na forma deste Decreto elaborarão Termo Circunstanciado encaminhando os respectivos documentos à Delegacia de Polícia da sede da Comarca.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - A questão que me parece complicada é a transferência das funções para pessoas que não integram o cargo e que têm funções muito específicas.

(...)

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - O problema grave é que, antes da lavratura do termo circunstanciado, o policial militar tem de fazer um juízo jurídico de avaliação dos fatos que lhe são expostos. É isso o mais importante do caso, não a atividade material de lavratura. É que, quanto a esse tal de termo circunstanciado a que se refere o artigo 5º, das duas uma: ou não é atividade de polícia judiciária, ou é atividade de polícia judiciária. Se não é atividade de polícia judiciária, é aquilo que qualquer PM, em qualquer lugar do País, faz. Há uma ocorrência, é chamado, vai lá, toma nota e leva o caso para a delegacia. Ora, para isso não precisa de lei. Isso faz parte das competências de sargento e de qualquer policial militar.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Mas o que se mostra grave, aí, são as consequências jurídicas que decorrem, exatamente, da elaboração do termo circunstanciado.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - É exatamente dessa avaliação jurídica. Isso que é grave.

Tem-se, assim, que a Corte Suprema entendeu, já no ano de 2007, que a expedição de termo circunstanciado seria atribuição da Polícia Judiciária, a qual estaria preparada para "emitir juízo jurídico da avaliação dos fatos que lhe são expostos".

Tenho que o entendimento firmado na ADI 3614/PR revela que a Polícia Judiciária é a autoridade competente para a emissão de TCO. Tanto assim que, passados seis anos daquele julgamento, o Ministro Luiz Fux ao examinar similar questão, evocou a decisão tida justamente naquela ADI para afirmar que o Plenário "pacificou o entendimento segundo o qual a atribuição de polícia judiciária compete à Polícia Civil, devendo o Termo Circunstanciado ser por ela lavrado, sob pena de usurpação de função pela Polícia Militar".

Referido Ministro negou seguimento ao Recurso Extraordinário n. 702617 sob os seguintes argumentos:

“RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI ESTADUAL Nº 3.514/2010. POLÍCIA MILITAR. ELABORAÇÃO DE TERMO CIRCUNSTANCIADO. IMPOSSIBILIDADE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA – POLÍCIA CIVIL. PRECEDENTE. ADI Nº 3.614. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A repercussão geral pressupõe recurso admissível sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e processuais de admissibilidade (art. 323 do RISTF).

2. Consectariamente, se o recurso é inadmissível por outro motivo, não há como se pretender seja reconhecida “a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso” (art. 102, III, § 3º, da CF).

3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, ao julgar a ADI nº 3.614, que teve a Ministra Cármen como redatora para o acórdão, pacificou o entendimento segundo o qual a atribuição de polícia judiciária compete à Polícia Civil, devendo o Termo Circunstanciado ser por ela lavrado, sob pena de usurpação de função pela Polícia Militar. 4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou:

ADIN. LEI ESTADUAL. LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL. ATRIBUIÇÃO À POLÍCIA MILITAR. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AOS ARTS. 115 E 116 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTES.

- O dispositivo legal que atribui à Polícia Militar competência para confeccionar termos circunstanciado de ocorrência, nos termos do art. 69 da Lei nº 9.099/1995, invade a competência da Polícia Civil, prevista no art. 115 da Constituição do Estado do Amazonas, e se dissocia da competência atribuída à Polícia Militar constante do art. 116 da Carta Estadual, ambos redigidos de acordo com o art. 144, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal.

5. O aresto recorrido não contrariou o entendimento desta Corte. 6. Recursos extraordinários a que se nega seguimento”.

(Recurso Extraordinário 702617, transitado em julgado, 10/5/2013).

Feitas estas considerações, é de se ter que o Provimento nº 9, editado pelo TJTO não se harmoniza com a legislação de regência e está em desacordo com a jurisprudência da Suprema Corte. Na medida em que reconhece os Termos Circunstanciados emitidos pela Polícia Militar,

aquele provimento legitima a possibilidade de essa corporação ser enquadrada no conceito de polícia judiciária, o que não se ajusta aos preceitos constitucionais e jurisprudenciais.

É de se ter, nesse juízo perfunctório, que o ato normativo editado pelo Tribunal Requerido não se compatibiliza com ordenamento atinente à matéria, razão pela qual merece ter sua eficácia suspensa até ulterior julgamento.

Diante da plausibilidade do direito invocado **defiro o pedido liminar para suspender a eficácia do PROVIMENTO Nº 9 -CGJUS/ASPCGJUS, tal como requerido pela SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO TOCANTINS – SINDEPOL/TO.**

Intime-se o TJTO para, querendo, complementar as informações prestadas, no prazo regimental de 15 (quinze) dias.

Submeta-se a presente decisão ao referendo do Plenário, na próxima sessão, nos termos do art. 25, inciso XI, do RICNJ.

À Secretaria Processual para as providências a seu cargo.

Brasília, data registrada no sistema.

LUCIANO FROTA
Conselheiro

Assinado eletronicamente por: **FRANCISCO LUCIANO DE AZEVEDO FROTA**
10/07/2018 18:39:38
<https://www.cnj.jus.br:443/pjecnj/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
ID do documento: **3153211**



18071018301678300000002985156

IMPRIMIR

GERAR PDF