

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Esta ação direta de inconstitucionalidade deve ser conhecida .

A Associação requerente tem legitimidade para propor a ação, conforme esta Corte já reconheceu em diversos precedentes, em particular na ADI 3.807, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 12.08.2020.

Além disso, a ação é proposta contra lei do Estado de Minas Gerais, ato normativo estadual primário, apto a deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Preenchidos, portanto, os pressupostos de conhecimento da ação, cumpre analisar o mérito da declaração de inconstitucionalidade. Sobre esse ponto, tendo em vista precedentes recentes deste Tribunal, **o pedido deve ser julgado improcedente .**

Quando a ação foi proposta, o entendimento consagrado no Plenário deste Supremo Tribunal Federal era, de fato, o da ADI 3.614, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. para o acórdão Ministra Cármen Lúcia, DJe 22.11.2007. Nesse precedente, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que atribuía 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. No entendimento da Corte, a norma estadual autorizaria um inconstitucional desvio de função, o que seria incompatível com o art. 144, *caput*, IV e V, § 4º e § 5º, da CRFB.

Mais recentemente, no entanto, em voto que contou com ampla maioria deste Tribunal, a e. Ministra Cármen Lúcia, ao julgar improcedente a ADI 3.807, DJe 12.08.2020, afirmou que não se debateu, no julgamento da ADI 3.614, a competência para a realização do termo circunstanciado. Avançando sobre este ponto, a e. Ministra registrou que a lavratura do termo circunstanciado não configura atividade investigativa, não sendo, portanto, função privativa de polícia judiciária.

Em concordância, o e. Ministro Roberto Barroso acrescentou no acórdão da ADI 3.807:

“É crucial ressaltar, entretanto, que o termo circunstanciado pode ser lavrado igualmente pela autoridade judicial ou pela autoridade policial. Do ponto de vista estritamente constitucional, não há nem mesmo uma “preferência” para a lavratura em juízo (a qual, a propósito, é bastante rara na prática). A lavratura do termo circunstanciado pode dar-se igualmente em juízo ou perante a autoridade policial, sem que caiba ao Supremo Tribunal Federal fixar uma primazia entre ambas.”

No mesmo sentido, o voto do e. Min. Gilmar Mendes, no qual Sua Excelência explicita a razão pela qual é a autoridade policial, sem que haja “preferência”, quem lavrará o termo:

“(…) Ou seja, o imputado deve, preferencialmente, ser encaminhado ao juízo competente, pois lá, nos termos dos arts. 69 e 70 da Lei 9.099/95, seria imediatamente realizada audiência preliminar com o objetivo de resolver a questão de modo célere, especialmente a partir dos mecanismos consensuais previsto nessa legislação.

Se não houver juízo competente disponível (para a realização da audiência preliminar), a autoridade que realizou a prisão (em regra, policial) deverá lavrar o termo circunstanciado e tomar as demais medidas cabíveis.

Portanto, em regra, quem lavrará o termo circunstanciado é a autoridade policial e o encaminhamento ao juízo competente tem a finalidade de possibilitar a realização imediata da audiência preliminar, nos termos dos arts. 69 e 70 da Lei 9.099/95.

Assim, sem dúvidas pode-se afirmar que a lavratura do termo circunstanciado pela autoridade judicial, se aceita, é medida excepcional (pouco corriqueira na prática) e não uma regra ou uma medida preferencial em relação à atuação da autoridade policial para tanto.”

Assim delimitado o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não chega a surpreender que, em diversas unidades da federação, o tema tenha sido delimitado por meio de decretos de organização, já que a decisão sobre a atribuição para lavratura dos termos guarda semelhança com a competência organizacional da Administração Pública.

É precisamente o que acontece em Santa Catarina e no Piauí, estados que possuem normas semelhantes a que está em debate nesta ação e que, tal como ocorre no presente caso, tiveram sua constitucionalidade questionada em ações diretas neste Tribunal. No entanto, porque os decretos não são,

como regra, normas primárias, as ações não chegaram a ser conhecidas (respectivamente, ADI 3.954-AgR, Min. Luiz Fux, DJe 14.10.2020; e ADI 6.201, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 22.02.2021), o que significa que essas normas continuam a vigor.

Na mesma direção, no plano federal, o Decreto n. 9.662, de 2019, na redação dada pelo Decreto n. 10.073, de 2019, dispôs competir à Polícia Rodoviária Federal a lavratura do termo circunstanciado. Ressalte-se, porém, que a constitucionalidade dessa norma é questionada no âmbito da ADI 6.245, de Rel. Min. Roberto Barroso, ainda pendente de julgamento.

Seja como for, a mera possibilidade de que o mesmo tema desta ação possa ser regido tanto por lei, como no presente caso, como por decreto, como se dá em Santa Catarina e no Piauí e até mesmo na União, é indicativo de que a norma foi produzida a partir da competência concorrente dos Estados para legislar sobre a criação, o funcionamento e o processo do juizado especial de pequenas causas e sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, X e XI, da CRB). Ou seja, Estados e Distrito Federal têm competência própria para dispor sobre esse tema.

O reconhecimento da competência que autoriza os Estados a legislar não resolve, porém, eventual incompatibilidade entre a lei federal e a lei estadual. Nesse sentido, em diversas oportunidades, tenho indicado que, na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), regule a matéria de forma geral, deve-se presumir a competência dos Estados para dispor sobre o tema (*presumption against preemption*), ainda que as interpretações da legislação federal possam, nos Tribunais de Justiça e Regionais Federais, variar.

No presente caso, a norma federal que se reputa regular de forma nítida a matéria é o Código de Processo Penal. Segundo a Associação requerente, o parágrafo único do art. 4º do Código admite que a competência da política judiciária possa estender-se por lei a outras autoridades administrativas, mas essa lei deve ser – ainda de acordo com a requerente – lei federal, consoante a interpretação do Tribunal na ADI 3.614, já referida nesta manifestação.

Ocorre, porém, que, ao contrário do que alega a requerente, a orientação deste Tribunal é distinta, isto é, para o Supremo Tribunal Federal, sequer é necessária a previsão em lei formal estatual da atribuição de competência própria para a lavratura do termo circunstanciado, porque seria medida que poderia ser suplementada administrativamente pelos Estados.

Isso significa que, a partir dessa orientação, é possível estabelecer uma distinção entre o termo circunstanciado, que é lavrado pela autoridade policial que “tomar conhecimento da ocorrência” e o “inquérito policial”, o qual, nos termos da Lei 12.830, de 2013, -- e da jurisprudência deste Tribunal v.g. ADI 3.896, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 08.08.2008 – é da competência do delegado de polícia. É que o inquérito é o instrumento para viabilizar a investigação criminal, que consiste na atividade de apuração de infrações penais. Já o termo circunstanciado não tem função investigativa, ele se limita a constatar a ocorrência, tal como, de maneira perspicaz, registrou Ada Pellegrini Grinover, para quem o termo circunstanciado nada mais é do que um “boletim de ocorrência mais detalhado”.

Assim, o art. 69 da Lei dos Juizados Especiais, ao dispor que “a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários” não se refere exclusivamente à polícia judiciária, mas às demais autoridades legalmente reconhecidas, como bem afirmou a mesma i. Ada Pellegrini Grinover em seus comentários à Lei 9.099, de 1995: “a expressão autoridade policial referida no art. 69 compreende todas as autoridades reconhecidas por lei, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura do termo de ocorrência e tomar as providências devidas no referido artigo”.

Como se observa dessas razões, não há nem na Constituição nem no ordenamento federal previsão normativa que expressamente retire dos Estados a competência para disciplinar a atribuição de lavratura do termo circunstanciado, o que implica rejeitar os apontados vícios formais na Lei do Estado de Minas Gerais n. 22.257, de 2016.

Também não se observa na Lei o vício material de violação dos incisos IV e V do art. 144 da Constituição Federal, cujo teor é o seguinte:

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

(...)

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.”

O argumento trazido pela requerente, e corroborado pelas razões apresentadas pela Advocacia-Geral da União, ampara-se no precedente firmado quando do julgamento da ADI 3.614, cujo alcance foi, como já se demonstrou, recentemente restringido em decisões do Plenário da Corte.

É que, como não há atribuição privativa do delegado de polícia ou mesmo da polícia judiciária para a lavratura do termo circunstanciado, não há falar em ofensa dos referidos incisos constitucionais.

Tendo a norma federal indicado ser possível que qualquer autoridade possa proceder à lavratura do termo, aos Estados cabe apenas indicá-las e foi, precisamente, o que fez o Estado de Minas Gerais.

Ante o exposto, declaro a constitucionalidade da Lei do Estado de Minas Gerais n. 22.257, de 27 de julho de 2016, e, por consequência, julgo improcedente a presente ação direta.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto 04/03/2020(00)