

*Procuradoria-Geral do Estado. Órgão Central do Sistema Jurídico Estadual. Reexame de Parecer Anterior. Fatos Novos. Possibilidade. Sistema Acusatório. Funções da Polícia Civil e da Polícia Militar no Processo Penal. Infrações de Menor Potencial Ofensivo. Juizados Especiais Criminais. Autoridade Administrativa Competente para Lavratura de Termo Circunstanciado. Art. 69 da Lei n.º 9.099/95. Princípio da Legalidade Administrativa e da Constitucionalidade das Leis. Resolução Conjunta PGJ/SSP n.º 002/96. Convênio de Cooperação Firmado entre Secretaria de Estado de Segurança Pública e Tribunal de Justiça do Estado.*

## I – Do Relatório

1.1. Cuida-se de expediente originário da Chefia da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro em que se questionou a legalidade da lavratura de termos circunstanciados por Policiais Militares, na sede da competência dos Juizados Especiais Criminais fixada pela Constituição da República.

1.2. A Procuradoria-Geral do Estado, à época, manifestou o seu entendimento (fls. 52/55), posicionando-se pela “possibilidade de a polícia militar confeccionar o termo circunstanciado e demais providências elencadas na Lei n.º 9.099/95”.

1.3. Sem prejuízo do posicionamento ocupado pela Procuradoria-Geral do Estado dentro do Sistema Jurídico estadual, bem como da força vinculante de seus pareceres, os fatos novos noticiados às fls. 57/61 reclamam uma reapreciação do tema, o que, por certo, não viola o disposto no Decreto estadual n.º 40.500/2007, que disciplina o sistema jurídico estadual, dispõe sobre a atuação de seu órgão central e dá outras providências.

1.4. Assim, louvando-me das bem lançadas ponderações do então Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Segurança Pública, ilustre Procurador do Estado dr. Marcos Nasseh Tabet (fls. 84/86) e, com base no § 3º do art. 5º do Decreto estadual n.º 40.500/07<sup>1</sup>, passo a enfrentar o problema.

## II – O Sistema (Constitucional) Processual Penal e as Funções da Polícia Civil e da Polícia Militar

2.1. O sistema processual penal adotado pela Constituição da República consubstancia-se no modelo acusatório, que se qualifica por possuir inúmeros agentes, tendo cada um deles uma gama de atribuições específicas e delimitadas ora pela Constituição, ora pela legislação infraconstitucional.

2.2. Neste sentido, o promotor de justiça, detentor da titularidade da ação penal, munido de elementos suficientes para deflagrar o processo criminal, promove a denúncia, o defensor (público ou privado) apresenta a defesa técnica do acusado e, o magistrado, por sua vez, julga por sentença. Veja-se, pois, a lição de Geraldo Prado<sup>2</sup> sobre o tema. *In verbis*:

<sup>1</sup>“As autoridades referidas neste artigo poderão solicitar a Procuradoria-Geral do Estado o reexame dos seus pareceres, com indicação dos motivos do pedido.”

<sup>2</sup>Prado, Geraldo. Sistema Acusatório. A conformidade constitucional das leis processuais penais. 2.ª ed.

*“Falamos, pois, ao aludirmos ao princípio acusatório, de um processo de partes, visto, quer do ponto de vista estático, por meio de análise das funções significativamente designadas aos três principais sujeitos, quer do ponto de vista dinâmico, ou seja, pela observação do modo como relacionam-se juridicamente autor, réu, e seu defensor, e juiz, no exercício das mencionadas funções.”*

2.3. Na contextualização do sistema acusatório brasileiro, a Polícia Militar e a Polícia Civil possuem papel de destaque na concretização das políticas públicas afetadas à segurança pública, e que repercutem decisivamente na preservação da ordem e da incolumidade pública das pessoas.

2.4. A Constituição da República, em seu art. 144<sup>3</sup>, determina que a segurança pública é dever do Estado e que ela deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de seus diversos órgãos.

2.5. São órgãos integrantes do Sistema Constitucional de Segurança Pública a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia civil e a polícia militar, possuindo cada um deles uma gama de atribuições fixadas pela Constituição da República, tendo os dois primeiros órgãos atuação restrita a assuntos de repercussão na esfera federal.

2.6. Consoante o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 144 da Constituição da República, compete à Polícia Civil as funções de (i) polícia judiciária e a (ii) apuração de infrações penais, exceto as militares, e, à Polícia Militar (i) o policiamento ostensivo, a (ii) preservação da ordem pública e (iii) a apuração das infrações penais militares.

2.7. Assim, verifica-se que a Carta Maior estabelece, de forma clara e concisa, as atribuições específicas de cada um dos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública com repercussão na esfera estadual.

2.8. Como dito, a Polícia Civil, chefiada por Delegado de Polícia, exerce as funções de (i) polícia judiciária e (ii) de apuração de infrações penais, sejam elas de menor, médio ou maior potencial ofensivo, com exceção apenas das infrações de natureza militar, na forma do art. 4.º do Código de Processo Penal. *In verbis:*

***“A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”. (sem grifo no original)***

2.9. A atividade desempenhada pela Polícia Civil, também denominada de polícia judiciária, consubstancia-se na realização de investigações preliminares ao processo penal, que, em regra se exterioriza na forma de inquérito policial.

Ed. Lumem Juríd. Rio de Janeiro:2001, Pág. 126.

<sup>3</sup>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:

I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.”

2.10. O inquérito policial, verdadeiro procedimento administrativo, destina-se a colher indícios de autoria e de materialidade da infração penal, de modo a permitir que o membro do Ministério Público, titular da ação penal, tenha dados suficientes para formar sua *opinio delicti* e deflagrá-la.

2.11. No inquérito policial são praticados inúmeros atos administrativos, dentre eles: (i) a verificação da procedência das informações chegadas ao conhecimento através de terceiros (art. 5º, § 3º do Código de Processo Penal), (ii) a colheita de declarações e de depoimentos (art. 6º, IV e V do Código de Processo Penal), (iii) a colheita de provas necessárias ao esclarecimento do fato delituoso e suas circunstâncias (art. 5º, III do Código de Processo Penal), (iv) os exames periciais de corpo de delito (art. 6º, VII do Código de Processo Penal), (v) a representação acerca das prisões cautelares – temporária e preventiva (art. 2º da Lei n.º 7.960/89 e art. 310 do CPP, respectivamente), (vi) a representação acerca da interceptação telefônica (art. 3º, I da Lei n.º 9.296/96), (vii) a lavratura de termos circunstanciados, em se verificando a menor ofensividade da infração penal (art. 69 da lei n.º 9.099/95).

2.12. A Polícia Militar, a seu turno, foi incumbida de exercer o policiamento ostensivo, de repressão destinado à preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e de patrimônio.

2.13. Ressalte-se, por importante, que a Polícia Militar somente pode exercer as funções de polícia judiciária quando o crime possuir natureza militar.

### **III – Infrações de Menor Potencial Ofensivo e os Juizados Especiais Criminais. Autoridade Administrativa Competente para Lavratura de Termo Circunstanciado. Art. 69 da Lei n.º 9.099/95.**

3.1. Acompanhando o processo mundial de despenalização<sup>4</sup> foi que a Constituição da República, em seu art. 98, I, previu a possibilidade de criação dos chamados Juizados Especiais Criminais pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, com competência para a conciliação, o julgamento e a execução de infrações penais de menor potencial ofensivo.

3.2. Neste desiderato, editou-se a Lei n.º 9.099/95, destinada a regulamentar o aludido comando constitucional no âmbito dos Estados membros e do Distrito Federal, visando a conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas da competência dos Juizados Especiais.

3.3. As infrações penais são classificadas em doutrina<sup>5</sup>, quanto a sua gravidade, como de maior, médio ou menor potencial ofensivo. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo<sup>6</sup>, para os efeitos da Lei n.º 9.099/95, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

3.4. O devido processo legal perante os Juizados Especiais Criminais, sem

<sup>4</sup>O processo mundial de despenalização foi mencionado na justificativa ao projeto de lei n.º 1.480, de 1989, do Exmo. Sr. Michel Temer, que esta acostado ao P.A. E-09/8112/0010-05, às 111. Senão vejamos parte da justificativa. “No direito comparado, foram descartadas as soluções dos sistemas que adotam o princípio da oportunidade da ação penal, como o norte-americano, com o plea bargaining, o francês (art. 40 CPP), o alemão (art. 153 CPP) e outros, dentre os quais não olvidaram, por sua atualidade e ubicação, o Projeto argentino de Código de Processo Penal federal e o Projeto de Código de Processo Penal Tipo para a América latina(I).”

<sup>5</sup>Nucci, Guilherme de Souza. *Leis Penais e Processuais Penais Comentadas*. Ed. RT. São Paulo:2006. Pág. 67.

<sup>6</sup>Art. 61 da lei n.º 9.099/95, com a redação determinada pela Lei n.º 11.313, de 28 de junho de 2006.

prejuízo dos direitos e garantias fundamentais, será orientado<sup>7</sup> pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

3.5. O Art. 69, da Lei n.º 9.099/95 determina que a autoridade policial que tomar conhecimento do fato criminoso de menor potencialidade ofensiva deverá lavrar termo circunstanciado.

3.6. Noutro diapasão, conforme já se afirmou acima, o Código de Processo Penal atribui algumas funções à polícia judiciária, a serem concretizadas logo que ela tiver conhecimento da prática de uma infração penal, de médio ou maior potencial ofensivo, após a edição da Lei n.º 9.099/95. Senão vejamos, por exemplo, a redação dos arts. 6.º, VII e 158, daquele diploma legal. *In verbis*:

*“Art. 6.º Logo após que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:*

*(...)*

*VII – determinar, se for o caso, que se proceda o exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;”*

*“Art. 158. Quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto e indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado.”*

3.7. A partir da leitura dos dispositivos acima transcritos, facilmente se verifica que compete à autoridade policial, órgão integrante da chamada polícia judiciária, colher todas as provas e indícios capazes ajudar na formação da *opinio delicti* do titular da ação penal, como também determinar a realização do exame de corpo de delito, para aquelas infrações que deixarem vestígios.

3.8. À Polícia Civil, também denominada de polícia judiciária, portanto, compete toda a atividade de inteligência no processo penal, forte no sentido de colher todos os elementos indispensáveis à visualização da prática de uma infração penal.

3.9. Sobre a atuação da Polícia Civil, na fase investigativa pré-processual, vejam-se os ensinamentos de Fernando da Costa Tourinho Filho<sup>8</sup>. *In verbis*:

*“Mas, enquanto a Polícia de Segurança visa impedir a turbção da ordem pública, adotando medida preventiva, de verdadeira profilaxia do crime, a Polícia Civil intervém quando os fatos que a Polícia de Segurança pretendia prevenir não puderam ser evitados... ou, então, aqueles fatos que a Polícia de Segurança nem sequer imaginava pudessem acontecer...”*

*(...)*

*A Polícia Civil (ou Judiciária, como é mais conhecida) tem, assim, por finalidade investigar as infrações penais e apurar a respectiva autoria, a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos para ingressar em juízo, como bem diz o art. 4.º do CPP.”*

<sup>7</sup>Art. 62 da lei n.º 9.099/95.

<sup>8</sup>Tourinho Filho, Fernando da Costa. *Manual de Processo Penal*. 8.ª ed. Ed. Saraiva. Rio de Janeiro: 2006. Pág. 63.

3.10. Especialmente no que consiste às infrações de menor potencialidade ofensiva, a Lei n.º 9.099/95 também prevê algumas providências a serem tomadas pela autoridade policial, logo depois que tomar conhecimento da ocorrência do fato criminoso. Senão vejamos a redação do seu art. 69. *In verbis*:

*“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.*

*Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de conveniência com a vítima.”*

3.11. Ressalte-se, por importante, que, nas hipóteses de infração de menor potencial ofensivo, somente não se lavra auto de prisão em flagrante nos casos em que o autor do fato concorde em assinar o respectivo termo circunstanciado e em comparecer ao juizado especial quando solicitado.

3.12. Em havendo qualquer discordância em uma das duas exigências acima suscitadas, deverá ser lavrado o respectivo auto de prisão em flagrante, mesmo no caso de infração de menor potencial ofensivo. Veja-se, portanto, que a lavratura de auto de prisão em flagrante se apresenta como uma possibilidade real, mesmo em se tratando de infrações penais de menor potencialidade ofensiva, bastando, para tanto, que o autor do fato se recuse a assinar o termo circunstanciado e/ou não assuma o compromisso de comparecer ao Juizado Especial Criminal quando solicitado.

3.13. Neste sentido, o agente administrativo competente para lavrar o termo circunstanciado deve necessariamente ser o mesmo agente competente para lavrar o auto de prisão em flagrante e para providenciar as requisições dos exames periciais necessários, como por exemplo, o exame de corpo de delito.

3.14. Neste sentido já se posicionou Julio Fabrini Mirabete<sup>9</sup>. *In verbis*:

*“Somente o Delegado de Polícia pode dispensar a atuação em flagrante delito, nos casos em que se pode evitar tal providência, ou determinar a atuação quando o autor do fato não se comprometer ao comparecimento em juízo, arbitrando fiança quando for o caso. Somente ele poderá determinar as diligências imprescindíveis à instauração da ação penal quando as provas da infração penal não foram colhidas por ocasião da prisão em flagrante delito. Assim, 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.*

*(...) Em suma, a Lei que trata dos Juizados Especiais em nenhum de seus dispositivos, mesmo remotamente, refere-*

<sup>9</sup> - Mirabete, Julio Fabrini. *Juizados Especiais Criminais*. Ed. Atlas. São Paulo:1997. Pág. 61.

se a outros agentes públicos que não a autoridade policial. Conclui-se, portanto, que, à luz da constituição Federal e da sistemática jurídica brasileira, autoridade policial é apenas o delegado de polícia, e só ele pode elaborar o termo circunstanciado referido no art. 69. Desta forma, os agentes públicos que efetuarem prisão em flagrante devem encaminhar imediatamente as partes à autoridade policial da delegacia de polícia da respectiva circunscrição.”

3.15. Assim também se posicionou Guilherme de Souza Nucci<sup>10</sup>, ao comentar a conteúdo normativo do art. 69 da Lei n.º 9.099/95. *In verbis*:

*“41. Autoridade policial: na realidade, é apenas o delegado de polícia, estadual ou federal. Policiais civis ou militares constituem agentes da autoridade policial. Portanto, o correto é que o termo circunstanciado seja lavrado unicamente pelo delegado. Assim, também a posição de Cezar Roberto Bittencourt, Juizados Especiais Criminais Federais, p. 59-60 (...)” (sem grifo no original)*

3.16. Eis aí, mais um fundamento jurídico para se afirmar que somente o Delegado de Polícia, chefe da Polícia Civil, possa lavrar termo circunstanciado, haja vista ser ele o agente administrativo constitucional e legalmente competente para conduzir o inquérito policial – quando será realizada toda atividade investigativa com vistas a apurar todos os elementos caracterizadores do fato típico e a sua respectiva autoria –, e a lavrar auto de prisão em flagrante.

3.17. No que se refere à caracterização do inquérito policial, apresentam-se imprescindíveis as lições de Fernando Tourinho Filho<sup>11</sup>. Senão vejamos:

*“Inquérito Policial é o conjunto de diligências realizadas pela Polícia Civil ou Judiciária (como denomina o CPP), visando a elucidar as infrações penais e sua autoria.*

*A Polícia Civil exerce aquela atividade, de índole eminentemente administrativa, de investigar o fato típico e apurar a respectiva autoria. É o conceito que se infere do art. 4.º do CPP.(...)”*

*Pela leitura de vários dispositivos do CPP, notadamente, o 4.º e o 12, há de se concluir que o inquérito policial visa à apuração da existência de infração penal e à respectiva autoria, a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos que autorizem a promovê-la. Apurar a infração penal é colher informações a respeito do fato criminoso. Para tanto, a Polícia Civil desenvolve laboriosa atividade, ouvindo testemunhas, tomando declarações de vítima, procedendo a exames periciais, nomeadamente os de corpo de*

<sup>10</sup>Nucci, Guilherme de Souza. *Leis Penais e Processuais Penais Comentadas*. Ed. RT. São Paulo:2006. Pág. 68.

<sup>11</sup>Tourinho Filho, Fernando da Costa. *Manual de processo Penal*. 8.º ed. Ed. Saraiva. Rio de Janeiro: 2006. Pág. 64.

*delito(...), enfim, tudo o que possa influir no esclarecimento do fato.”*

3.18. Veja-se, a partir da definição de Guilherme de Souza Nucci, a semelhança entre o inquérito policial e o termo circunstanciado, no que se refere às suas respectivas finalidades. *In verbis*:

*“42. Termo circunstanciado: é a formalização da ocorrência policial, referente à prática de uma infração de menor potencial ofensivo, em uma peça escrita, contendo dados detalhados, tais como data e hora do fato, data e hora da comunicação, local e natureza da ocorrência, nome e qualificação do condutor, como resumo de suas declarações, nome e qualificação de outra(s) testemunha(s), com resumo das declarações, nome e qualificação do autor do fato, com resumo de suas declarações, se ele quiser prestá-las, indicação dos eventuais exames periciais requisitados, bem como de juntada de informes sobre a vida pregressa do autor.”*

3.19. Assim, a partir de uma interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais acima citados, outra conclusão não se pode chegar, *data venia*, senão a de que o Delegado da Polícia Civil é o único agente competente para lavrar o termo circunstanciado, *ex vi* do art. 69 da Lei n.º 9.099/95.

3.20. O argumento preponderante assentado no parecer de fls. 52/55, no sentido de que os princípios da celeridade<sup>12</sup> e da eficiência na prestação jurisdicional autorizariam a Polícia Militar a lavrar o termo circunstanciado não merece prosperar, seja porque o desempenho desta atividade está intimamente ligado à atuação investigativa da Polícia Judiciária, seja porque conceitos inerentes aos ideais democráticos, tais como a segurança jurídica, o respeito às liberdades individuais e o princípio do devido processo legal não poderem ser marginalizados da teoria e da prática dos Juizados Especiais Criminais.

3.21. A informalidade, por certo, consubstancia-se em um dos princípios que norteiam os Juizados Especiais. Contudo, o desrespeito absoluto à formalidade não se destina a permitir violação à sistemática dos direitos fundamentais adotada pela Constituição da República.

3.22. Com efeito, a praticidade, a celeridade e a economia processual, ao integrarem a sistemática dos Juizados Especiais, não autorizam qualquer violação a direitos fundamentais, especialmente os ligados à liberdade individual, razão pela qual algumas formalidades devem ser obrigatoriamente observadas, sob pena de acarretar posterior anulação do processo penal inicialmente instaurado por ato de agente público incompetente.

3.23. Forte neste sentido alguns Tribunais brasileiros já se manifestaram sobre a questão jurídica aqui suscitada. Senão vejamos o entendimento assentado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul<sup>13</sup>. *In verbis*:

<sup>12</sup>Ainda no sentido de se permitir a lavratura de termo circunstanciado por Policiais Militares vejam-se as reportagens acostadas às fls. 18/20 do P.A. n.º E-09/8112/0010-05 (anexo).

<sup>13</sup>Agravo de Instrumento n.º 597061829, 1.ª Câmara Cível do tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Des. Relator: Tupinambá Miguel de Castro do Nascimento. Julgado em 22/10/1997.

*“Ação Civil Pública. Termo Circunstanciado em infrações penais de pequeno potencial ofensivo. Competência parar preenchê-los. O Termo Circunstanciado que, nas infrações penais de pequeno potencial ofensivo, substitui o inquérito policial, é atribuição da polícia judiciária e não da polícia com as atribuições de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Agravo provido.”*

3.24. Outro não foi o posicionamento firmado pela 5.<sup>a</sup> Turma do Superior Tribunal de Justiça<sup>14</sup>. *In verbis*:

*“Costuma-se dizer que a lei não contém palavras inúteis. No Rio Grande do Sul, autoridade policial é sinônimo de Delegado de polícia (Art. 133, parágrafo único da CE). Logo, a lavratura do termo – aliás um ato típico de polícia judiciária, substitutivo do inquérito – não pode ser executado ‘pelo próprio patrulheiro’, como pretende o impetrante.”*

3.25. Consoante se afirmou no julgamento do Habeas Corpus n.º 6.560-RS, pelo Superior Tribunal de Justiça, o termo circunstanciado é um instrumento jurídico substituto do inquérito policial, que se destina a apurar os elementos norteadores da infração penal de menor potencialidade ofensiva praticada, razão pela qual o agente competente para lavrá-lo deve ser o mesmo que detenha a competência administrativa para dirigir o inquérito policial, qual seja, o Delegado de Polícia Civil.

#### **IV – Princípio da Legalidade Administrativa e da Presunção da Constitucionalidade das Leis e Atos do Poder Público**

4.1. Consoante o disposto no *caput* do art. 37 da Constituição da República, a Administração Pública deve obedecer, dentre outros, ao princípio da legalidade administrativa.

4.2. O princípio da legalidade administrativa constitui verdadeira conquista do Estado Democrático de Direito e tem por escopo proteger os administrados contra os abusos eventualmente cometidos pelo Poder Público<sup>15</sup>.

4.3. Importante ressaltar, contudo, que o Administrador Público possui o dever de observar a Constituição e a Lei para respaldar a sua linha de atuação. Senão vejamos o posicionamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>16</sup> sobre o tema.

*“A submissão do agir à lei, condição da convivência, de imemorial concepção no processo civilizatório e essência, é de todos exigida, quando, e apenas se, determinada conduta ou inação estiverem nela prescritas, pois a regra geral para a sociedade é a liberdade de ação.*

*Todavia, a submissão do agir do Estado à lei é sempre*

<sup>14</sup>Habeas Corpus n.º 6.560-RS, 5.<sup>a</sup> Turma. Min. Relator Dr. José Arnaldo da Fonseca.

<sup>15</sup>Figueiredo, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7.<sup>a</sup> ed. Ed. Malheiros. 2005. Pág. 42.

<sup>16</sup>Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12.<sup>a</sup> ed. Editora Forense. Rio de Janeiro: 2001. Pág. 80.

*e onimodamente exigida, pois o Poder Público não pode atuar, sob hipótese alguma, praeter legem, obrigando-se a vinculação da ação.*

*Se, por isso, no Direito Privado, prevalece o princípio da liberdade, que confere aos indivíduos a autonomia da vontade, atuando a lei como um limite da ação, no Direito Público, ao revés, não existe qualquer liberdade no agir do Estado, atuando a lei como seu único e próprio fundamento da ação.*

*Esta é a razão de ser, O Estado de Direito, uma dívida do princípio da legalidade, por definição, aquele que se submete às suas próprias leis (...).”*

4.4. Também neste sentido se apresentam os ensinamentos de Lúcia Valle do Figueiredo<sup>17</sup>. *In verbis*:

*“Ora, assim como o princípio da legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador à lei, pois aquele, necessariamente, deve estar submetido também ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e princípios constitucionais, assim há de se procurar solver a hipótese de a norma ser omissa ou, eventualmente, faltante.”*

4.5. O princípio da legalidade administrativa, com a égide da Constituição da República de 1988, ganha *status* de garantia fundamental dos administrados, na medida em que determina que o agir administrativo esteja em consonância com o ordenamento jurídico vigente.

4.6. Ressalte-se, ainda, que a relação entre a Constituição e o Processo Penal, além de influenciar decisivamente na legitimidade, validade e eficácia das leis penais e processuais penais, promove uma inequívoca constatação, forte no sentido de que estes dois ramos do direito público priorizam questões comuns, como por exemplo, a proteção aos direitos individuais e a separação dos poderes<sup>18</sup>.

4.7. O ordenamento constitucional, portanto, deve estar diretamente ligado a valores e aos ideais democráticos, e, ainda, se preocupar em fixar claramente algumas normas processuais penais vinculadas à identidade democrática, posto que, como o processo penal, o direito constitucional se destina a tutelar a liberdade individual.

4.8. Neste sentido, portanto, a competência administrativa dos agentes públicos integrantes do processo penal deve estar previamente fixada no texto constitucional e em lei infraconstitucional, de modo que qualquer restrição ao direito (fundamental) a liberdade individual esteja em consonância com o ordenamento constitucional vigente.

4.9. Visando minudenciar as normas constitucionais pertinentes aos Juizados Especiais, foi que, em 21 de maio de 1996, o Estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei n.º 2.256, que institui, em seu âmbito territorial, os Juizados Especiais Criminais e dá outras providências.

4.10. Em linhas gerais a aludida lei estadual outorga competência adminis-

<sup>17</sup>Figueiredo, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7.<sup>a</sup> ed. Ed. Malheiros. 2005. Pág. 42.

<sup>18</sup>Prado, Geraldo. *Sistema Acusatório. A conformidade constitucional das leis processuais penais*. 2.<sup>a</sup> ed. Ed. Lumem Júris. Rio de Janeiro: 2001. Pág. 51.

trativa a alguns agentes administrativos visando regulamentar a Lei n.º 9.099/95, como também a atender às necessidades procedimentais do processo criminal no seio dos Juizados Especiais Criminais e na forma do inciso I do art. 98 da Carta Maior.

4.11. Neste sentido, o art. 24 da lei estadual n.º 2.256/96 determina qual agente da Administração Pública estadual integra o conceito de “autoridade policial” a que faz menção o art. 69 da Lei n.º 9.099/95. Senão vejamos a sua redação:

*“Art. 24 – A autoridade policial a que se refere o art. 69 da lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, é o Delegado de Polícia, de que trata o art. 144, § 4.º da Constituição Federal.” (no original sem grifo)*

4.12. Diante da clareza do dispositivo legal, em comento, não se pode entender de modo diverso. A autoridade policial competente para lavrar o termo circunstanciado, na forma do art. 69 da Lei n.º 9.099/95, é o Delegado de Polícia, Chefe da Polícia Civil, nos termos do disposto no § 4.º do art. 144 da Constituição da República.

4.13. Argumente-se, ainda, que as leis gozam do atributo da presunção relativa de constitucionalidade, o que, por certo, impõe a observância por parte da Administração Pública do comando normativo previsto em lei atualmente em vigor, até que ela venha a ser afastada do ordenamento jurídico, seja por decisão final em processo concentrado de constitucionalidade, ou por ordem expressa do Chefe do Poder Executivo ou, ainda, por resolução da Assembléia Legislativa, na forma do disposto no inciso XVI do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989<sup>19</sup>.

4.14. Como a Lei estadual de n.º 2.256/96 está plenamente em vigor, a Administração Pública não pode desconsiderá-la, sob pena de violar o conteúdo normativo do princípio da legalidade administrativa, como também o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do poder público.

4.15. Neste sentido e por mais esta razão, o Delegado de Polícia Civil apresenta-se como autoridade competente para proceder a lavratura de termo circunstanciado junto ao Juizado Especial Criminal, na forma do art. 69 da Lei n.º 9.099/95.

#### V – Da Resolução Conjunta PGJ/SSP n.º 002/96

5.1. Visando disciplinar os procedimentos relativos à atuação da polícia judiciária frente às infrações penais de menor potencial ofensivo, a Secretaria de Estado de Segurança Pública e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro editaram a Resolução Conjunta PGJ/SSP n.º 002, de 10 de junho de 1996.

5.2. Imperioso trazer a lume a redação dos dois primeiros artigos da aludida Resolução Conjunta. *In verbis*:

*“Art. 1.º O Policial Civil, ou militar, que tomar conhecimento da prática da infração penal, deverá comunicá-la,*

<sup>19</sup>Art. 99 da CBRJ/89. “Compete privativamente à Assembléia Legislativa: (...) XVI – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou de ato normativo estadual ou municipal declarado inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça.”

*incontinenti, ao Delegado de Polícia da Unidade de Polícia Administrativa e Judiciária da respectiva circunscrição.*

*Art. 2.º A Autoridade Policial em serviço na Delegacia de Polícia, ao tomar conhecimento de infração penal de menor potencial ofensivo, providenciará a lavratura do Registro Policial Circunstanciado, equivalente ao termo Circunstanciado previsto no artigo 69 da Lei n.º 9.099/95, e o encaminhará imediatamente ao Juizado Especial, com o autor do fato e as vítimas, requisitando os exames periciais necessários. No campo destinado à tipificação legal, constará também a expressão PROCEDIMENTO DA LEI FEDERAL 9.099/95.”*

5.3. A Polícia Militar, certamente possui atribuições de enorme relevância no Regime de Segurança Pública constitucionalmente estabelecido. Contudo, não se pode conferir aos policiais militares atribuições exclusivas de outro agente administrativo, sob pena de gerar uma nulidade insanável no processo que se destina a apurar e a reprimir a prática de infrações penais, ainda que de menor potencialidade ofensiva.

5.4. Ademais disso, pode-se afirmar, a título de argumentação, que a única hipótese que o ordenamento jurídico constitucional autoriza a Polícia Militar a lavrar termo circunstanciado consubstancia-se naquela pertinente às infrações penais militares de menor potencial ofensivo, dependendo, para tanto, da criação de um Juizado Especial Criminal Militar.

5.5. A Polícia Militar estaria autorizada a lavrar termo circunstanciado, em se tratando de infrações penais de menor potencial ofensivo, de natureza militar, em razão da sua atribuição constitucional de investigar os delitos desta natureza, *ex vi* do § 4.º do art. 144 da Constituição da República.

#### VI – Da Conexão *on line* das Delegacias Legais com os Juizados Especiais Criminais

6.1. Ademais disso, consoante os termos do bem lançado parecer NMA 001/1204/2007 (fls. 57/61), impende destacar que a Secretaria de Estado de Segurança Pública está investindo forte em políticas públicas afetas à realização dos procedimentos da polícia judiciária e suas respectivas instruções.

6.2. Nesta linha, conforme noticiado às fls. 57, recentemente firmou-se convênio (fls. 63/69) de cooperação entre a Secretaria de Segurança Pública e o Tribunal de Justiça deste Estado, visando otimizar os procedimentos das Delegacias Legais (Polícia Civil) e os Juizados Especiais Criminais do Estado.

6.3. Com a celebração do aludido convênio, permitiu-se a interligação entre as Delegacias de Polícia e os Juizados Especiais Criminais do Estado, possibilitando-se, assim, a transmissão *on line* de Termos Circunstanciados, lavrados por Delegados de Polícia, nas respectivas unidades policiais, para as secretarias dos Juizados.

6.4. Com efeito, verifica-se que esta nova sistemática atende ao princípio da celeridade e da economia processual no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, permitindo-se, ainda, que o administrado deixe a Delegacia de Polícia, logo após a lavratura do termo circunstanciado, ciente<sup>20</sup> da data em que será realizada a

<sup>20</sup>Vide Cláusula Terceira (Da execução) do aludido convênio. *In verbis*: “3. As atividades organiza-

audiência no seio do respectivo Juizado Especial, sem, contudo, violar qualquer direito fundamental constitucionalmente assegurado.

6.5. Para melhor ilustrar a questão passa-se a transcrever alguns dispositivos do aludido convênio, que se destina a efetivar o princípio da celeridade no âmbito dos Juizados Especiais Criminais. Senão vejamos:

*“Cláusula Primeira (Do Objeto):*

*O presente convênio tem por objeto o estabelecimento de rotinas para a integração do Sistema de Controle Operacional – SCO com o Sistema de Informações implantado nos Juizados Especiais Criminais em todos os procedimentos criminais da Lei n.º 9.099/95, lavrados nas Delegacias Legais, após terem sido devidamente despachados pelo Delegado de Polícia para os Juizados Especiais Criminais – JECRIMs, de acordo com o plano de trabalho de fls. 34/37 do mencionado Processo, que integra este convênio, independentemente de transcrição, para todos os modos, fins e efeitos legais.*

*Parágrafo único. Mesmo nas hipóteses de autoria ignorada e de conexão, os dados deverão ser transmitidos on line aos JECRIMs.*

*Cláusula Segunda (Das Metas):*

*a) Reduzir em 50% (cinquenta por cento) o tempo médio para a realização da audiência preliminar;*

*b) Eliminar em 100% (cem por cento) a digitação dos dados dos Registros de Ocorrência de Delegacias Legais efetuada pelo TRIBUNAL.”*

6.6. Assim, ainda por este argumento, não se pode admitir que outro agente administrativo, que não o Delegado de Polícia Civil promova a lavratura de termo circunstanciado, sob pena de prejudicar o sistema integrado e executado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, seja isoladamente, seja em comunhão de esforços, ora com o Ministério Público estadual, ora com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, visando o processamento e julgamento das causas no âmbito dos Juizados Especiais Criminais.

## VII – Da Conclusão

7.1. Na contextualização do sistema acusatório brasileiro, a Polícia Militar e a Polícia Civil possuem papel de destaque na concretização das políticas públicas afetas à segurança pública, e que repercutem decisivamente na preservação da ordem e da incolumidade pública das pessoas.

*clônais decorrentes deste Convênio serão desenvolvidas em duas etapas distintas, que se encontram apresentadas a seguir: 3.2. Implantação de um Projeto Piloto, no IX Juizado Especial Criminal da barra da Tijuca. Durante os dois primeiros meses será implantado um Projeto Piloto entre a 16.ª Delegacia de Polícia e o IX Juizado Especial Criminal, quando, ao ser gerado pelo SCO um registro de Ocorrência relativo a uma infração penal de menor potencial ofensivo, será disponibilizado pelo sistema de Informações implantado nos JECRIMs a ‘grade de audiências’ do IX JECRIM, cuja finalidade será franquear a Delegacia Policial a marcação da respectiva Audiência Preliminar.*

Em contrapartida, o Sistema de Informações implantado nos JECRIMs receberá, após ser devidamente despachados pelo delegado de Polícia responsável, os dados relativos aos ilícitos penais de menor potencial ofensivo (Lei n.º 9.099/95) que forem transferidos, on line, pelo SCO.”

7.2. A Polícia Civil, chefiada por Delegado de Polícia, exerce as funções de (i) polícia judiciária e (ii) de apuração de infrações penais, sejam elas de menor, médio ou maior potencial ofensivo, com exceção apenas das infrações de natureza militar.

7.3. A atividade desempenhada pela Polícia Civil consubstancia-se na realização de investigações preliminares ao processo penal, que, em regra se exterioriza na forma de inquérito policial, que se destina a colher indícios de autoria e de materialidade da infração penal, de modo a permitir que o membro do Ministério Público, titular da ação penal, tenha dados suficientes para formar sua *opinio delicti*.

7.4. No que consiste às infrações de menor potencial ofensivo, a Lei n.º 9.099/95, também prevê, em seu art. 69, algumas providências a serem tomadas pela autoridade policial, logo depois que tomar conhecimento da ocorrência do fato criminoso, dentre elas a lavratura de termo circunstanciado, que, em regra substitui o inquérito policial e dispensa a lavratura de eventual auto de prisão em flagrante.

7.5. A lavratura de auto de prisão em flagrante, contudo, se apresenta como uma possibilidade real, mesmo em se tratando de infrações penais de menor potencialidade ofensiva, bastando, para tanto, que o autor do fato se recuse a assinar o termo circunstanciado e/ou não assumo o compromisso de comparecer ao Juizado Especial Criminal quando solicitado.

7.6. Neste sentido, o agente administrativo competente para lavrar o termo circunstanciado deve necessariamente ser o mesmo agente competente para lavrar o auto de prisão em flagrante e, para providenciar as requisições de outras providências investigativas.

7.7. Assim, a partir de uma interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais aqui analisados, outra conclusão não se pode chegar, senão a de que o Delegado da Polícia Civil é o único agente competente para lavrar o termo circunstanciado, *ex vi* do art. 69 da Lei n.º 9.099/95.

7.8. Ademais disso, a competência administrativa dos agentes públicos integrantes do processo penal deve estar previamente fixada no texto constitucional e em lei infraconstitucional, de modo que qualquer restrição ao direito (fundamental) a liberdade individual esteja em consonância com o ordenamento constitucional vigente.

7.9. Neste sentido, o Estado do Rio de Janeiro promulgou, em 21 de maio de 1996, a Lei n.º 2.256, que institui, em seu âmbito territorial, os Juizados Especiais Criminais e, em seu art. 24, determinou que o Delegado da Polícia Civil é o agente da Administração Pública estadual que integra o conceito de “autoridade policial” a que faz menção o art. 69 da Lei n.º 9.099/95.

7.10. O comando normativo da aludida lei estadual deve ser necessariamente observado pela Administração Pública estadual, haja vista o seu atributo da presunção relativa de constitucionalidade.

7.11. No mesmo sentido, de determinar que somente o Delegado de Polícia Civil possui competência administrativa para lavrar termo circunstanciado, estão os dois primeiros dispositivos previstos na Resolução Conjunta PGJ/SSP n.º 002, de 10 de junho de 1996, editada pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com o intuito principal de disciplinar os procedimentos relativos à atuação da polícia judiciária frente às infrações penais de menor potencial ofensivo.

7.12. Ademais disso, recentemente firmou-se convênio entre a Secretaria de Segurança Pública e o Tribunal de Justiça deste Estado, visando promover a integração das Delegacias Legais (Polícia Civil) e os Juizados Especiais Criminais

do Estado, por intermédio da interligação entre eles, de maneira a possibilitar a transmissão *on line* de Termos Circunstanciados, lavrados por Delegados de Polícia, nas respectivas unidades policiais, para as secretarias dos Juizados.

7.13. Esta nova sistemática atende ao princípio da celeridade e da economia processual no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, permitindo-se, ainda, que o administrado deixe a Delegacia de Polícia, logo após a lavratura do termo circunstanciado, ciente da data em que será realizada a audiência no seio do respectivo Juizado Especial, sem, contudo, violar qualquer direito fundamental constitucionalmente assegurado.

7.14. Nesta linha, não se pode admitir que outro agente administrativo, que não o Delegado de Polícia Civil promova a lavratura de termo circunstanciado, sob pena de prejudicar o sistema integrado e executado pela Secretaria de Estado de segurança Pública.

7.15. A única hipótese que o ordenamento jurídico constitucional autoriza a Polícia Militar a lavrar termo circunstanciado consubstancia-se naquela pertinente às infrações penais militares de menor potencial ofensivo, dependendo, para tanto, da criação de um Juizado Especial Criminal Militar.

7.16. Diante de tudo o que expôs, caso sejam acolhidas as razões lançadas acima, opino no sentido de que seja oficiada (i) a Secretaria de Estado de Segurança Pública; (ii) a Chefia da Polícia Civil; (iii) a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado; (iv) a Chefia do Ministério Público do Estado; e (v) ao Comando Maior da Polícia Militar do Estado para ciência da mudança de posicionamento desta Procuradoria-Geral do Estado, órgão central do Sistema Jurídico do Estado do Rio de Janeiro, que deverá ser observado pelos seus órgãos locais e setoriais, nos termos do art. 4.º, I do Decreto n.º 40.500, de 01 de janeiro de 2007.

É o parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 09 de julho de 2007.

**BRUNO TEIXEIRA DUBEUX**  
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

### VISTO

Aprovo o parecer nº 17/2007 do Procurador do Estado BRUNO TEIXEIRA DUBEUX, plácitado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Serviço Públicos, FLAVIO DE ARAÚJO WILLEMANN, às fls. 117/119.

De fato, como bem salientado no opinamento, a competência para lavratura do termo circunstanciado a que se refere o art. 69 da Lei Federal nº 9.099/95 é exclusiva do Delegado de Polícia, eis que se trata de atividade que se insere no contexto das atribuições da denominada Polícia Judiciária.

Considerando a mudança da orientação anteriormente fixada no âmbito desta Procuradoria Geral do Estado, expeçam-se ofícios ao Ministério Público e ao Tribunal de Justiça.

À Casa Civil, com vistas à Secretaria de Segurança.

Rio de Janeiro, 18 de julho de 2007.

**LUCIA LÉA GUIMARÃES TAVARES**  
Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro