

A LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA E O CONCEITO DE AUTORIDADE POLICIAL

ELIAS PERPÉTUO SARAIVA

Tenente-Coronel da PMMG.

Resumo: *Apresenta uma discussão a respeito do conceito de autoridade policial, especificamente quanto à possibilidade para lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, em consonância com os princípios que regem a administração pública, as inovações advindas para o ordenamento jurídico brasileiro com a Lei dos Juizados Especiais e o contexto operacional para tratamento das ocorrências em municípios mineiros desprovidos de servidor efetivo da Polícia Judiciária.*

Palavras-chave: *Termo Circunstanciado de Ocorrência, eficiência, autoridade policial.*

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar, no decorrer de mais de dois séculos de existência e distribuída nos 853 municípios e diversos distritos do Estado de Minas Gerais, é o órgão mais acessível à comunidade mineira, representando o socorrimto estatal, indistintamente, a todo cidadão.

Não obstante a sua estrutura, como órgão estatal rege-se por normas legais e preceitos gerais, estes tidos no Direito Administrativo como princípios jurídicos da Administração Pública, sendo a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e, com o advento da Emenda Constitucional nº 19 – a chamada reforma administrativa, de 4 de junho de 1998 –, o princípio da eficiência.



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

Advém desses princípios a preocupação constante do órgão público de, freqüentemente, reavaliar os seus procedimentos em prol do atendimento aos crescentes anseios da comunidade, porquanto não lhe interessa saber quem tem a competência legal para assistir-lhe no momento que tem lesado o seu patrimônio ou a sua integridade, mas sim, que seja oportuna a assistência à sua necessidade.

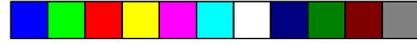
Nesse contexto, deve a Polícia Militar buscar a melhor forma de emprego de seus recursos disponíveis, valendo-se, ainda, de técnicas para acompanhamento da demanda criminal e procurando atender com eficácia à comunidade, tendo, muitas das vezes, até mesmo que suprir a ausência de outro órgão integrante da administração pública, sem contudo usurpar-lhe a competência.

É a convivência com a máxima do conceito econômico, principalmente nas Unidades¹ localizadas no interior do Estado, versando sobre a racionalidade do emprego dos recursos disponíveis, aliada à questão de que, em algumas dessas localidades, não dispõe a Polícia Militar do apoio de outros órgãos do Sistema de Defesa Social para prosseguimento da persecução criminal, que é a resposta do ordenamento jurídico à prática da infração penal.

O deslocamento da única viatura lançada na prevenção criminal no Município, pelo tempo necessário também para registro da ocorrência em outra localidade, deixa desguarnecida a segurança pública da comunidade local e impossibilita o atendimento das solicitações/demandas surgidas naquele período.

Não que essa situação seja um óbice em relação aos fatos/delitos mais graves e que irão resultar na autuação em flagrante delito do infrator que é conduzido, mas é um procedimento que decorre de norma específica e que motivará as demais fases da persecução criminal. A questão volta-se para aqueles fatos que não irão exigir a

¹ Unidades de policiamento ostensivo que são responsáveis pela execução da atividade de segurança pública em uma área de responsabilidade específica.



Elias Perpétuo Saraiva

adoção imediata de providências pela Polícia Judiciária, como, por exemplo, as ocorrências de menor complexidade e de menor potencial ofensivo, que são amparadas pela Lei nº 9 099, de 26 de setembro de 1995 – a Lei dos Juizados Especiais (BRASIL, 1995), a não ser a mera lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), que pelo entendimento da norma traduz-se em um Boletim de Ocorrência um pouco mais detalhado², demandando um esforço desnecessário, pela Polícia Militar, em detrimento da prevenção criminal a toda uma comunidade.

O contexto que se apresenta diverge dos critérios que são apregoados pela norma citada, especificamente o da simplicidade e celeridade no trato processual, que se inicia com a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, vez que se trata de um procedimento operacional envolvendo órgãos públicos distintos e que se contrapõe à eficiência que é esperada pela comunidade na atividade de segurança pública facultada pelo Estado, sendo esse o tema da abordagem que se segue.

2 EFICIÊNCIA E AUTORIDADE POLICIAL

2.1 A eficiência na administração pública

Inserido no rol dos princípios inerentes à administração pública, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988³ (BRASIL, 1988), através da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência passou a nortear, também, a forma de atuação dos entes públicos.

Gasparini (2005, p. 20) relata que o princípio é conhecido entre os italianos como ‘dever de boa administração’. **O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação**

² Abordagem procedida por Grinover (2000, p. 108).

³ CF - “Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além de por certo, observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. (destaque do autor)

Assim, a eficiência na prestação de um serviço público redundaria com que ele seja oportuno e eficaz e, de outra forma, não estaria atendendo a um anseio social.

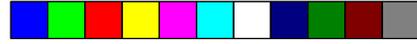
Como o próprio termo indica, eficiência é o princípio que exige do servidor público, no exercício de sua atividade, não apenas a observância da legalidade dos atos, mas, além disso, um resultado que efetivamente possa atender aos interesses da Administração Pública ou da coletividade. Entende Di Pietro (1999, p. 83) que “O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: [...] e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”

Vários são os autores que abordam e tratam das diversas concepções a respeito do princípio da eficiência, por ser um tema relativamente novo e que aguça o ímpeto dos estudiosos da Administração Pública. Segundo Medauar (2002, p. 157), “O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. [...] Eficiência contrapõe-se à lentidão, à descaso, à negligência, à omissão [...]”

Discorre Medauar (2002, p. 157), ainda, que em nome da eficiência, não pode a Administração Pública abster-se da observância de outros princípios, principalmente o da legalidade.

Há, pois, que se busca, através de seus procedimentos, atuar em estrita observância à norma legal e aos fins a que ela preconiza; porém, com o foco para a disponibilidade de uma resposta rápida, oportuna e precisa aos anseios da sociedade.

Outra vertente a se considerar, também implícita no termo eficiência, refere-se a prestar uma determinada atividade valendo-se



Elias Perpétuo Saraiva

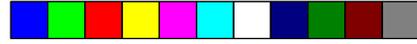
dos meios disponíveis, buscando os melhores resultados e com menores custos. Surge, daí, a necessidade de constante reavaliação de procedimentos pelos órgãos públicos, não podendo o administrador permanecer inerte face à evolução e crescente disponibilidade de recursos que podem viabilizar melhores resultados e com maior economicidade em seus métodos de execução, contribuindo Pinheiro (2000) com essa assertiva, quando afirma que “Eficiência aproxima-se da idéia de economicidade. Visa-se a atingir os objetivos, traduzidos por uma boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público.”

No que tange à segurança pública, o princípio da eficiência deve ser comum a todos os órgãos envolvidos com o sistema, a partir da prevenção, como também na própria persecução criminal. Enseja com que os órgãos que compõem o Sistema de Defesa Social reavaliem os seus métodos, como organizações distintas, e também quando da continuidade das atividades de persecução criminal, evitando que normas procedimentais sejam consideradas um entrave, mas sim, que estejam voltadas para uma maior racionalidade no emprego dos meios disponíveis.

A respeito dessas normas procedimentais, segundo Batista Júnior (2004, p. 112), “[...] a eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis.”

Destaca-se, assim, a preocupação para com a otimização dos recursos disponíveis e com o planejamento antecipado. Embora escassos, os recursos devem estar focados nos resultados pretendidos que serão alcançados com a utilização racional desses meios e utilizando-se dos métodos e procedimentos mais indicados.

Esse contexto se contrapõe, de certa forma, à visão burocrática que possa se relacionar aos órgãos públicos.



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

Abordando a desburocratização, Batista Júnior (2004, p. 245) trata: “Quanto aos procedimentos administrativos, a eficiência, em sua faceta desburocratização, impõe o abandono a procedimentos administrativos demasiadamente longos e lentos, que não possibilitam a obtenção de decisões céleres.”

A abordagem do autor assevera o posicionamento de que, implicitamente, busca o princípio da eficiência uma reformulação da Administração Pública, de forma a extirpar a idéia de lentidão, descaso, negligência e omissão que lhe são atribuídas, motivando procedimentos céleres, objetivos e desprovidos de qualquer caráter de pessoalidade ou de vaidade institucional.

Torna-se o princípio da eficiência uma diretriz fundamental para a Administração Pública, um preceito a ser considerado pelo administrador e uma regra vinculante de toda e qualquer atividade administrativa que possa ser concebida.

Aspecto atinente à Administração Pública, que será abordado no item a seguir, refere-se ao conceito de autoridade policial, sendo o poder de polícia que dispõe o administrador para gerir os interesses da coletividade.

2.2 O conceito tradicional de autoridade policial

Possui o conceito de autoridade policial estreita correspondência com o poder de polícia que cabe à Administração Pública e, principalmente, aos órgãos envolvidos com a segurança pública, o que traduz nas respectivas competências. No entanto, na prática, esses limites, muitas das vezes, são superados, tanto na sobreposição da esfera federativa, quanto no âmbito do Estado, redundando em conflitos de atribuições.

Segundo Lazzarini (1999, p. 62), “Nas raízes da divergência, podemos encontrar objetivamente uma mistura de desconhecimento da lei, sentimentos corporativistas e até classistas, busca de publicidade



Elias Perpétuo Saraiva

pessoal e num ano eleitoral, inevitavelmente, fins políticos.”

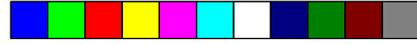
Resulta, dessa abordagem, a idéia de que os conflitos de competência são decorrentes não da disposição do texto constitucional, que claramente define as atribuições dos órgãos envolvidos, mas da intervenção pessoal dos dirigentes desses órgãos.

Esses conflitos vêm, a passos lentos, sendo superados pela intervenção de governantes que, diante dos reclamos sociais por segurança pública, promovem a integração e a interação de esforços dos órgãos envolvidos. A necessidade, nos dias atuais, em face da diversidade das modalidades criminais, enseja que as organizações que compõem o Sistema de Defesa Social busquem a profissionalização de seus integrantes e, paulatinamente, promovam a integração de suas ações, com o foco de melhoria na prestação de serviços à sociedade, extirpando os conflitos existentes e que em nada contribuem para o alcance da ordem pública.

Conceitos, procedimentos e posicionamentos devem estar sob constante reavaliação, como forma de se ter a resultante qualidade e eficiência na prestação da segurança pública à sociedade.

Advém do Texto Constitucional (BRASIL, 1988), especificamente, o § 4º do artigo 144, combinado com a prescrição inserta no artigo 4º do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), o entendimento de alguns autores de que o conceito de “autoridade policial” é pertinente aos Delegados de Polícia de carreira.

Esse entendimento decorre da correlação de que cabe à Polícia Judiciária, que é exercida por “autoridades policiais”, a responsabilidade pela condução do inquérito policial (artigo 4º do Código de Processo Penal), aliada à prescrição constitucional de que a Polícia Civil, a quem cabe as funções de Polícia Judiciária e a apuração de infrações penais, será dirigida por Delegados de Polícia de carreira.



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

Assim, sendo possível essa hipótese, os Delegados de Polícia, que têm a responsabilidade pela condução do inquérito policial, são os servidores públicos que traduzem o conceito de “autoridade policial”, tanto que Penteadó Filho (2002) afirma que:

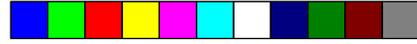
[...] o Delegado de Polícia é o agente público a quem a lei atribui AUTORIDADE-POTESTADE para, restringindo bens ou direitos em nome do interesse público, apurar as infrações penais comuns (pouco importa se de grande ou pequeno potencial ofensivo), através de inquérito policial ou de termo circunstanciado.

A legitimidade para a condução do inquérito policial é ponto de concordância de diversos autores no sentido de que cabe ao Delegado de Polícia, tanto que Oliveira (2002, p. 26) retrata que “[...] o inquérito policial deve ser instalado de ofício pela autoridade policial (delegado de polícia, estadual e federal), a partir do conhecimento da existência do cometimento do fato delituoso.”

A própria norma constitucional, no entanto, trata de exceções à regra de que cabe somente à Polícia Civil a responsabilidade pela condução do inquérito policial, circunstância determinante do conceito de autoridade policial, dispondo, no artigo 144, § 4º, como ressalvada a competência da União e a apuração de infrações militares. Nesse sentido, asseverando as “ressalvas” estabelecidas, trata Mirabete (2003, p. 75) que “Não ficou estabelecida na Constituição, aliás, a exclusividade de investigação e de funções de Polícia Judiciária em relação às polícias civis estaduais. Tem o Ministério Público legitimidade para proceder investigações e diligências, [...]”.

Capez (2004, p. 67) também contribui para a discussão do assunto ao proceder a caracterização do entendimento de Polícia Judiciária, afirmando que “Cabe a ela a consecução do primeiro momento da atividade repressiva do Estado. Atribuída no âmbito estadual às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, sem prejuízo de outras autoridades (CF, art. 144, § 4º); [...]”.

Tem-se assim dos entendimentos que não é ilegítima a atribuição do conceito de autoridade policial ao Delegado de carreira,



Elias Perpétuo Saraiva

mas que, além desse servidor em específico, outros podem estar caracterizados como detentores dessa circunstância e legitimados para a condução de atividade específica, prevista implícita ou explicitamente pela norma.

Por assim dizer, o conceito de autoridade policial deve ser entendido como uma circunstância advinda da condição funcional do servidor, não podendo ser encarada como uma garantia de privilégios ou de característica pessoal, sendo uma circunstância técnica de realização de uma atividade estatal em prol do interesse coletivo. A investidura dessa circunstância está atrelada ao exercício da atividade policial, quer seja conceituada como polícia administrativa, de segurança, ostensiva ou judiciária.

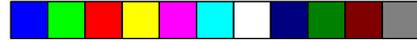
Demonstrados os princípios que são atinentes à administração pública, o poder de polícia e o conceito que decorre dessa autoridade, há que se partir, para desenvolvimento do tema, para uma abordagem específica dos Juizados Especiais, que no Brasil foram instituídos para dar maior celeridade à prestação jurisdicional e que ensejaram, por conseguinte, no entendimento de um novo conceito de autoridade policial.

3 JUIZADOS ESPECIAIS E AUTORIDADE POLICIAL

3.1 Os Juizados Especiais no Brasil

A origem dos Juizados Especiais, via de regra, segue dinâmica similar à quase totalidade do ordenamento jurídico brasileiro, que advém de princípios e modelos que são adotados por outros países.

O rito processual demasiadamente longo e a própria estrutura da justiça, acanhada para a efetiva prestação jurisdicional, aliada à necessidade de uma resposta rápida na solução do conflito, fez emergir a busca de novos procedimentos que pudessem reverter o cenário que se apresentava e que motivaram o posicionamento de alguns autores a esse respeito.



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

Essa demora, cuja responsabilidade pode ser imputada em grande parte ao cumprimento de solenidades processuais, mercê da falta de estrutura do Judiciário, motivou, no limiar do novo século, a “busca de uma forma diferenciada de prestação jurisdicional”, onde o Juiz pudesse, mediante compreensão procedimental e cognição sumária, atender a essa “cultura” da celeridade “que se formou no confronto com o valor segurança, solucionando o conflito em prazo breve, provendo, o quanto possível, bem e depressa”. (BATISTA e FUX, 1998, p. 3)

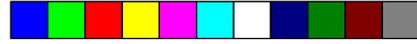
Essa motivação ensejou, assim, que a essência dos Juizados Especiais seja de proporcionar uma maior celeridade no trato com os conflitos de menor gravidade e de menor potencial ofensivo e, em consequência, permitir que a justiça se absorva ao julgamento dos fatos considerados mais graves.

Possuem os Juizados Especiais essência idêntica a do instituto da *plea bargaining* no direito americano, o que consiste, segundo Antônio José Feu Rosa (*apud* ARAS, 1998), “[...] numa faculdade conferida pela lei ao Ministério Público, permitindo-lhe fazer acordo com os réus, transigindo, desistindo da ação penal e até mesmo conceder-lhes imunidade, para que confessem detalhes de crimes, apontem cúmplices, chefes, planos, etc.”

Surge, por conseguinte, dessa faculdade, a transação que elimina etapas processuais, tornando célere a decisão do fato que foi posto para apreciação pelo Judiciário, sendo uma faculdade que é conferida ao representante do Ministério Público.

Antes, porém, de serem os Juizados Especiais inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, há que se ressaltar a existência no Brasil da polícia e justiça municipal-distrital antes das reformas judiciárias de 1841 e 1871, que era, segundo Espírito Santo e Meireles (2003, p. 310):

[...] eletiva e comunitária, cuja missão primordial era pacificar, tentar o acordo entre as partes em conflito. [...] Além dessa importante função social, o juiz de paz julgava pequenos delitos e preparava os processos relativos os crimes da competência do juiz municipal e do juiz de direito da comarca.



Elias Perpétuo Saraiva

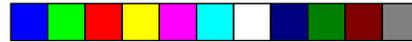
Tinha-se, com a estrutura descrita, um tratamento do conflito em sua fase inicial, evitando a probabilidade de vir a tomar outras proporções, bem como um acesso mais fácil do cidadão à prestação jurisdicional.

O modelo surgido com as reformas perdurou, com todos os ritos da norma processual, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), vindo o constituinte a inserir, em seu artigo 98, a previsão de criação dos Juizados Especiais, com a clara intenção de dar maior celeridade ao julgamento e à execução de causas cíveis de menor complexidade e às infrações penais de menor potencial ofensivo. Além desse aspecto, considerou a bem sucedida experiência dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, instituídos pela Lei nº 7 244, de 7 de novembro de 1984 (BRASIL, 1984), que tinham, de acordo com Andrichi e Beneti (1996, p. 23), a “[...] alçada jurisdicional determinada pelo valor patrimonial da lide e absolutamente desprovidos de competência na esfera criminal.”

Houve, assim, toda uma preparação para que o procedimento fosse inserido no ordenamento jurídico brasileiro, com a experiência dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, a efetividade de institutos similares em outros países e a necessidade de uma reformulação nos procedimentos jurisdicionais com relação aos fatos de menor gravidade.

Para que esse avanço se operacionalizasse, considerando a intenção do legislador de que fosse uma justiça voltada para a observância dos procedimentos oral e sumaríssimo, necessário se fez estabelecer princípios e critérios norteadores para cumprimento do dispositivo constitucional.

Esses princípios e critérios foram claramente apresentados no artigo 2º da lei nº 9 099/95 – a Lei dos Juizados Especiais – (BRASIL, 1995), sendo os critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, bem como a conciliação ou a transação para a solução do conflito. Os critérios, além de constarem



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

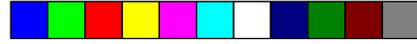
no artigo citado, também são descritos no artigo 62 da norma, com exceção do critério da simplicidade, complementando que o processo perante os Juizados Especiais objetiva a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação da pena não privativa de liberdade.

Não podem os operadores dos Juizados Especiais, no entanto, se abster da observância também dos princípios afetos à própria Administração Pública, bem como aqueles que são atinentes ao direito processual, citando Mirabete (1998, p. 22) que:

Assim, além do respeito aos princípios gerais do processo, alguns de caráter constitucional (juiz natural, contraditório, ampla defesa, igualdade entre as partes, etc.), de aplicação obrigatória em todas as ações penais, impõe a lei que o juiz se utilize no caso concreto desses critérios no que se relaciona com as ações penais de competência dos Juizados Especiais, em harmonia ou mesmo com prevalência sobre outros, no interesse da adequada aplicação da lei.

Assim, dessa abordagem, há que se considerar que incidem sobre o procedimento dos Juizados Especiais não somente os critérios estabelecidos pela norma, mas, também, aqueles de caráter constitucional e os princípios atinentes à Administração Pública, ensejando, acima de tudo, que seja a decisão do conflito oportuna e desprovida do rito que permeia o Direito Processual.

Além dos princípios e critérios citados, trouxe a Lei dos Juizados Especiais algumas inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, dentre as quais: os Juizados Especiais estarão voltados para o trato com as causas cíveis de menor complexidade (art. 3º) e infrações penais de menor potencial ofensivo (art. 61); a possibilidade da participação de Juízes togados e leigos no processo (art. 7º, 22, 60 e 73 § único); a competência de foro na esfera penal, que será determinada pelo lugar em que foi praticada a infração (art. 63); o funcionamento dos Juizados Especiais, que será, dependendo da necessidade e da própria organização judiciária, em qualquer horário e dia da semana (art. 64); a incoerência de prisão em flagrante e da dispensa da fiança, nos casos em que o autor do fato for imediatamente



Elias Perpétuo Saraiva

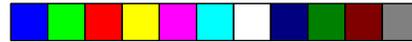
encaminhado ao juizado, após a lavratura do termo circunstanciado, ou vir a assumir o compromisso de a ele comparecer (art. 69, § único); e, ainda, a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO (art. 69), uma outra grande novidade advinda com os Juizados Especiais.

Substitui ele o inquérito policial, com todo o rito processual que lhe é peculiar, contribuindo para a celeridade que é apreçoada ao procedimento e que decorre da intenção do legislador.

Afirma Jesus (1997, p. 50) que “Um simples Boletim de Ocorrência circunstanciado substitui o inquérito policial. Deve ser sucinto e conter poucas peças, garantindo o exercício do princípio da oralidade.” Acrescenta o autor, inclusive, a admissibilidade de lavratura do termo circunstanciado até mesmo pela Secretaria do Juizado Especial, o que não lhe atribui, portanto, exclusividade a qualquer autoridade ou agente público em específico.

Grinover (2000, p. 108), a respeito do TCO, afirma que ele “[...] nada mais é do que um Boletim de Ocorrência um pouco mais detalhado”, decorrendo pelo seu entendimento que, observadas as devidas proporções e requisitos, no que tange a preenchimento das informações a serem repassadas ao Juizado Especial, possibilitando-lhe a decisão do conflito e em prol dos critérios preconizados pela norma, pode o Boletim de Ocorrência ser recepcionado como se fosse o Termo Circunstanciado previsto pela norma.

Desses princípios, critérios, inovações e abordagens dos autores é possível perceber o reiterado propósito do constituinte de tornar o procedimento o mais eficiente possível, adequando o rito processual em prol de uma maior efetividade da Justiça brasileira, o que enseja, por conseguinte, na reavaliação de procedimentos operacionais, se for o caso. Outro aspecto há se considerar é o entendimento de um novo conceito de autoridade policial que decorre com o surgimento da Lei dos Juizados Especiais, assunto que será tratado no item que se segue.



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

3.2 Um novo conceito de autoridade policial

Grande polêmica advinda com a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, a Lei dos Juizados Especiais (BRASIL, 1995), refere-se a um entendimento diverso do conceito de autoridade policial que, até então, advinha da correlação feita entre o Texto Constitucional, em seu artigo 144 § 4º, e a prescrição inserta no Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), no artigo 4º, como que pertinente aos Delegados de Polícia de carreira⁴.

Essa nova vertente advém da análise que é procedida em relação ao disposto no *caput* do artigo 69 da Lei dos Juizados Especiais, sendo:

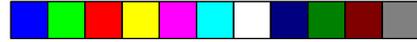
“Art. 69. A **autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado**, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.” (destaque nosso)

Decorre do artigo, especificamente dos destaques procedidos, a pretensão do legislador de fazer referência à existência de mais de uma autoridade policial, não atribuindo exclusividade à Polícia Militar ou à Polícia Civil, porquanto não interessa ao cidadão saber qual o contingente que irá se prestar ao seu socorrimento, mas que seja, no entanto, oportuna e eficaz essa assistência.

Mesmo em face dos entendimentos, não há que se conceber a possibilidade de que venham a ensejar em prejuízos para a prestação da atividade de segurança pública à sociedade, que é condição precípua para se alcançar a paz social.

A respeito do entendimento e das circunstâncias que interferem ou são resultantes do conceito de autoridade policial e da lavratura do TCO, decorrentes da Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995), alguns autores assim se manifestaram:

⁴ Assunto abordado no item 2.2.



Elias Perpétuo Saraiva

a) Andrighi e Beneti (1996, p. 123 e 124):

Autoridade policial é qualquer agente dotado de poder de polícia, quer dizer, agente público incumbido de manutenção da ordem, em policiamento repressivo ou preventivo, ou, ainda, de prática de atos de policiamento ou investigação setorizados, que se veja às voltas com o recebimento de notícia criminis, [...].

b) Jesus (1997, p. 58):

Seria uma superposição de esforços e uma infringência à celeridade e economia processual sugerir que o policial-militar, tendo lavrado o respectivo talão de ocorrência, fosse obrigado a encaminhá-lo para o Distrito Policial, repartição cujo trabalho se quis aliviar, a fim de que o Delegado, após um período variável de tempo, repetisse idêntico relato, em outro formulário, denominado boletim de ocorrência.

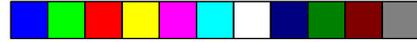
c) Dinamarco (1996):

A idéia de imediatidade, que é inerente ao sistema e está explícita na lei, manda que, atendida a ocorrência por uma autoridade policial, ela propicie desde logo o conhecimento do caso pela autoridade judiciária competente: o emprego do advérbio imediatidade no texto do art. 69 está a indicar que nenhuma pessoa deve mediar entre a autoridade que tomou conhecimento do fato e o juizado ao qual o caso será levado.

d) Grinover (2000, p. 107):

Qualquer autoridade policial poderá ter conhecimento do fato que poderia configurar, em tese, infração penal. Não somente as polícias Federal e Civil, que têm a função institucional de polícia judiciária da União e dos Estados (art. 144 § 1º, inc. IV, e § 4º), mas também a Polícia Militar.

Cita Grinover (2000, p. 108), ainda, reportando à nona conclusão da Comissão Nacional da Escola Superior da Magistratura – que foi encarregada de formular as primeiras conclusões a respeito da interpretação da Lei dos Juizados Especiais – que “A expressão autoridade policial referida no art. 69 compreende todas as autoridades reconhecidas por lei, podendo a Secretaria do Juizado proceder à



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

lavratura do termo de ocorrência e tomar as providências devidas no referido artigo.”

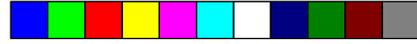
Tem-se, assim, uma harmonia de entendimentos e conclusões a respeito do tema, que nos permite excluir qualquer tipo de exclusividade para com o conceito, vez que se busca um procedimento célere, desburocratizado e voltado para o atendimento da finalidade precípua da norma.

Além das manifestações dos autores e estudiosos do assunto, está caracterizado o conceito de autoridade policial também no julgamento do *habeas corpus* n.º 7 199/PR pelo Superior Tribunal de Justiça, que proferiu a seguinte decisão:

Nos casos de prática de infração penal de menor potencial ofensivo, a providência prevista no art. 69, da Lei nº 9.099/95, é da competência da autoridade policial, não consubstanciando, todavia, ilegalidade a circunstância de utilizar o Estado o contingente da Polícia Militar, em face da deficiência dos quadros da Polícia Civil.

Pelo julgamento, entende-se que é lícita a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar, que através de seus agentes se enquadra plenamente no conceito de autoridade policial, principalmente em situações de inexistência de servidor efetivo da Polícia Civil em determinada localidade, não podendo uma lacuna na estrutura administrativa do Estado ensejar em descontinuidade das ações de persecução criminal ou, o que é pior, em prejuízo para o alcance célere da justiça.

Essa organização ou adequação de procedimentos dos órgãos envolvidos, em prol de uma maior eficiência na prestação do serviço público à sociedade, é uma faculdade do próprio Estado, garantida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 24, inciso XI, que dispõe que compete a ele legislar sobre procedimentos em matéria processual, cabendo, assim, aparar arestas ou implementar linhas de ações que venham a possibilitar a racionalidade no emprego de recursos e procedimentos mais céleres.



Elias Perpétuo Saraiva

Na mesma linha de pensamento, tem-se o Enunciado Penal 34, dispondo que “Atendidas as peculiaridades locais, o Termo Circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.” (FÓRUM..., 2002), assim como a Recomendação nº 03/99 expedida pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, de reconhecimento da plena legalidade dos Termos Circunstanciados lavrados por agentes públicos regularmente investidos nas funções de policiamento e, ainda, a possibilidade da requisição direta de informações, documentos, diligências, laudos, perícias, etc., quando necessárias à elucidação dos fatos, não importando a origem do correspondente Termo Circunstanciado. (ENCONTRO..., 1999)

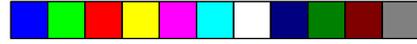
São posições claras e fundamentadas em princípios lógicos, que põem por terra a concepção restritiva do conceito de autoridade policial, no que tange a titularidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência.

O policial militar, pelos entendimentos, não pratica nenhum ilícito quando, ao atender uma ocorrência, elabora o Termo Circunstanciado preconizado pela Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995), não podendo se falar em usurpação de função nos atos por ele praticados e que são de competência do Juizado Especial.

A divisão administrativa que existe não pode e não deve impedir a efetividade dos serviços de segurança pública à comunidade e, conseqüentemente, a prestação jurisdicional pelo Estado.

Pressuposto lógico, também, é o de que ninguém nega a autoridade aos Delegados de Polícia que o são em matéria judiciária comum, mas daí entender que isso lhes confere o monopólio da autoridade policial, retirando-a de todos os demais policiais, vai uma distância muito grande, o que revela o entendimento errôneo da finalidade da norma.

Torna-se, pois, um contra-senso, numa época em que se busca desburocratizar a atuação do sistema, integrando operacionalmente



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

as Polícias Civil e Militar para melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais disponíveis, haja vista a máxima do conceito econômico de que os recursos são cada vez mais limitados para necessidades cada vez mais ilimitadas, o apego a vaidades institucionais e/ou pessoais, em detrimento da eficiência na disponibilidade do serviço público ao cidadão.

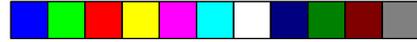
Assim, o entendimento do conceito de autoridade policial não pode estar voltado para atender a interesses dentro do próprio sistema, atuando de forma concorrente ou impedindo a sua interação, mas que tenha como foco a racionalidade no emprego dos recursos disponíveis, revendo os procedimentos dos órgãos envolvidos, se for o caso, bem como a prevalência do interesse público sobre o individual.

Decorreu da abordagem que foi procedida a importância advinda para o ordenamento jurídico brasileiro a criação dos Juizados Especiais e, com ele, o entendimento do novo conceito de autoridade policial. Há que se considerar, de tal sorte, em decorrência dessa intenção do legislador, a adequação também do procedimento operacional de atendimento das ocorrências que terão trâmite pelo Juizado Especial, assunto que será tratado no item que se segue.

4 PROCEDIMENTO OPERACIONAL NO TRATO COM AS OCORRÊNCIAS QUE TERÃO TRÂMITE PELO JUIZADO ESPECIAL

No ciclo da persecução criminal, que difere da prestação jurisdicional no Juizado Especial, tem-se inicialmente o momento repressivo, quando da eclosão da infração penal (superada a situação de normalidade e de atividade preventiva), a seguir a fase investigatória, a fase processual e, por fim, a aplicação da pena cominada para o delito apreciado.

Especificamente a respeito do trato para com aquelas ocorrências que terão trâmite pelo Juizado Especial, o procedimento



Elias Perpétuo Saraiva

operacional atualmente adotado segue dinâmica similar à dos demais registros, ou seja, é feita a lavratura do Boletim de Ocorrência pela Polícia Militar acerca do fato que configure a infração penal, registrando-o imediatamente na delegacia de Polícia Civil ou através do registro posterior.

Decorrem daí, no entanto, as considerações que já foram feitas acerca do novo conceito de autoridade policial e o disposto no artigo 69 e em seu parágrafo único, da Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995). Depreende-se desses preceitos, que a autoridade que tomar conhecimento da ocorrência será aquela que procederá à lavratura do termo circunstanciado, por não haver a previsão em seu texto da fase investigatória, além do mais não se imporá a prisão em flagrante ao autor que for encaminhado ou que assumir o compromisso de comparecer em juízo, sob pena, inclusive, de o agente que o fizer estar a infringir direito de outrem ou a exceder da autoridade que detém.

Tem-se, assim, a necessidade de redefinição do ciclo que envolve os órgãos públicos que participam do trato com aquele fato de menor complexidade ou de menor potencial ofensivo, sendo possível a exposição da representação do ciclo da prestação jurisdicional no Juizado Especial no organograma que é apresentado na Figura 1.

O organograma permite, se comparado com o do ciclo da persecução criminal, a percepção de que a Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995) motivou uma maior celeridade para a solução do conflito, não prevendo a fase investigatória e substituindo a fase processual pela audiência preliminar de instrução e julgamento, o que resulta numa economia processual mais significativa.

A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

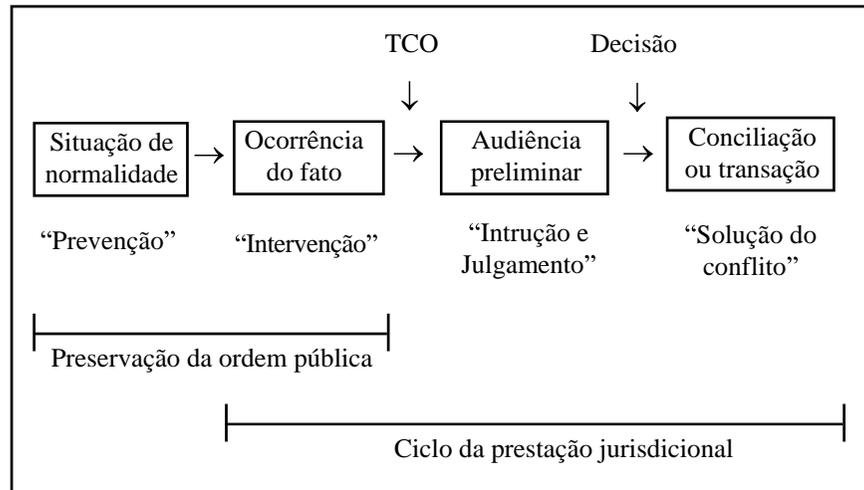
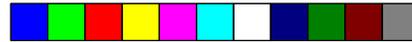


Figura 1- Representação do ciclo da prestação jurisdicional no Juizado Especial

Em face desse entendimento, ainda mais em não havendo Juizado Especial no município ou não estando no horário de atendimento administrativo em sua Secretaria que possibilite o imediato encaminhamento do autor do fato perante o Juizado Especial, vindo esse autor a assumir o compromisso de a ele comparecer, a conduta recomendável será de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, com todas as informações pertinentes e necessárias que nele devam constar. Deve-se colher o ciente/compromisso do autor do fato perante as testemunhas, orientando as partes a respeito dos procedimentos decorrentes e se proceder ao encaminhamento/registro do TCO no Juizado Especial, tão logo no primeiro dia útil de funcionamento.

Esse procedimento, pelas circunstâncias da situação em diversos municípios e considerando as prescrições da norma e o entendimento de autores e estudiosos do assunto, atenderia as necessidades da comunidade local. Além do mais estaria atentando para a observância dos critérios apregoados pela Lei dos Juizados Especiais e aos princípios inerentes à administração pública, principalmente a legalidade, a eficiência, a razoabilidade, a



Elias Perpétuo Saraiva

proporcionalidade e, prioritariamente, a finalidade que motivou a idealização e inserção da norma no ordenamento jurídico brasileiro.

Enquanto essa conduta desejável não for implementada, torna-se pertinente aferir os desgastes que o atual procedimento vem gerando para a comunidade em diversos municípios mineiros.

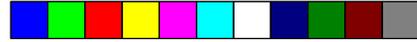
Considerando a distância e o tempo necessário para deslocamento para o registro das ocorrências na sede das comarcas, é possível estabelecer o quantitativo de ausência das viaturas em seus municípios de origem, que poderiam estar atuando na prevenção criminal da comunidade a que serve, além dos gastos relativos a pessoal, desgaste da viatura, combustível, dentre outros.

São números expressivos, se considerarmos a grande quantidade de municípios no Estado que vivenciam esse problema e que denotam que o atual procedimento operacional, concernente ao trato com as ocorrências que terão trâmite pelo Juizado Especial, enseja prejuízo para a comunidade local, desgaste para os recursos que são disponibilizados pela Polícia Militar para a atividade de segurança pública e que contrapõe com os critérios que foram apregoados pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), bem como os princípios constitucionais que permeiam as ações a serem desenvolvidas pelos órgãos que integram a administração pública.

5 CONCLUSÃO

A segurança pública tem se tornado, nos últimos anos, um tema muito controvertido e que passou a ocupar posição de destaque nas políticas dos diversos entes federados.

É uma atividade que, na sua essência, está afeta a órgãos da administração pública, os quais, por sua vez, como integrantes do Estado, regem-se por princípios constitucionais, com destaque para a eficiência, que deve permear os seus métodos e procedimentos.



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

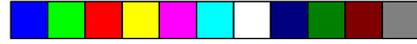
Os Juizados Especiais surgiram no Brasil com a clara intenção de propor inovações na condução do processo, desde a notícia do crime ou da contravenção, até a decisão pelo Poder Judiciário, com relação àqueles fatos de menor potencial ofensivo ou de menor complexidade, possibilitando celeridade para esses procedimentos, desafogando o trabalho nas Delegacias de Polícia, dos fóruns e, por conseguinte, possibilitando uma resposta mais efetiva ao conflito social.

A Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), com esse viés de possibilitar maior efetividade na prestação jurisdicional, traz diversas inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, além de apregoar critérios para a condução do processo. Destaca-se aí a celeridade, a economia processual, a simplicidade, a oralidade e a informalidade, bem como a interpretação de um novo conceito de autoridade policial, o que conduz à reavaliação do procedimento de lavratura de ocorrência pela Polícia Militar, especificamente com relação àquelas que terão trâmite pelo Juizado Especial e, principalmente, naqueles municípios desprovidos de servidor efetivo da Polícia Judiciária.

Decorrem, assim, da abordagem procedida, algumas considerações a respeito do tema, sendo que:

- é o policial militar parte legítima para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, inexistindo no ordenamento jurídico brasileiro algum aspecto que possa ensejar em nulidade do procedimento, principalmente naqueles municípios desprovidos de servidor efetivo da Polícia Judiciária;

- a atual conduta operacional contraria princípios constitucionais que são inerentes aos órgãos da Administração Pública e os critérios apregoados pela Lei dos Juizados Especiais, bem como que pode gerar questionamentos a respeito do cometimento de abuso de autoridade por parte do policial militar que conduz o autor do fato até a delegacia, quando ele assume o compromisso de comparecer



Elias Perpétuo Saraiva

perante o Juizado Especial;

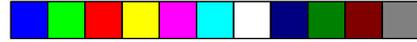
- o Boletim de Ocorrência pode ser recepcionado como Termo Circunstanciado, desde que seja mais detalhado e forneça os elementos imprescindíveis para a propositura da transação penal e que possibilite a decisão pelo juizado;

- a lavratura do TCO pela Polícia Militar irá proporcionar maior disponibilidade de recursos para a prevenção criminal;

- o atual procedimento de lavratura do Boletim de Ocorrência e, posteriormente, do TCO, envolvendo órgãos públicos distintos, enseja desperdício de recursos humanos e logísticos. Torna-se pertinente, assim, motivar a Secretaria de Estado de Defesa Social proposta para a revisão desse procedimento, considerando ser de competência do Estado legislar sobre procedimentos em matéria processual, conforme dispõe a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 24, inciso XI, permitindo que a conduta possa ser implementada pelo policial militar, principalmente em ocorrências específicas, que não demandam esforço imediato por parte de outro órgão ou não que trarão prejuízos para a sensação de segurança pública que é advinda com a intervenção estatal através da Polícia Militar.

***Abstract:** A discussion is presented in relation to the police authority concept, mainly in order of a possibility for drawing up the occurrence detailed Term, in agreeing with the principles that run the public administration, the news add to the Brazilian juridical, consecration with the dawn of Special judgeship and the operational context for treatment about the occurrences (“mineiros” – in relation of MINAS GERAIS) city councils with a lack of effective servitor from the judiciary Police.*

***Key-words:** Occurrence detailed term, efficiency, police authority.*



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Fátima Nancy; BENETI, Sidnei Agostinho. **Juizados especiais cíveis e criminais**: comentários à lei 9.099/95. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ARAS, Vladimir. Suspensão condicional do processo: direito subjetivo do acusado? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina>>. Acesso em: 13Set.2005.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. **Juizados especiais cíveis e criminais e suspensão condicional do processo penal**: a lei n. 9 099/95 e sua doutrina mais recente. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

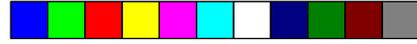
BRASIL. **Decreto-Lei n. 3 689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília (DF): Senado Federal, 1941. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex>>. Acesso em: 13Set.2005.

_____. **Lei n. 7 244, de 7 de novembro de 1984**. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Brasília (DF): Senado Federal, 1984. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex>>. Acesso em: 13Set.2005.

_____. **Lei n. 9 099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília (DF): Senado Federal, 1995. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex>>. Acesso em: 13Set.2005.

_____. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/>>. Acesso em: 13Set.2005.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Processual Penal. **Habeas-corpus**. Lei n. 9 099/95. Juizado Especial Criminal. Termo circunstanciado e notificação para audiência. Atuação de policial



Elias Perpétuo Saraiva

militar. Constrangimento ilegal. Inexistência. *Habeas-corpus* n. 7 199/PR, Brasília, DF, 1º de julho de 1998. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/>>. Acesso em: 13Set.2005.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Os juizados especiais e os fantasmas que os assombram. **Caderno de Doutrina da Associação paulista de Magistrados**, São Paulo, ano 1, n. 1, maio.1996.

ENCONTRO NACIONAL DOS CORREGEDORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO, 17, 1999, Cuiabá.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio do; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança**. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

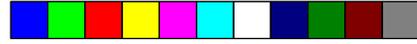
FÓRUM NACIONAL DE JUIZADOS ESPECIAIS. Enunciados cíveis e criminais. **Revista Jurídica Consulex**. ano 6, n. 127, abr.2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Juizados especiais criminais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Lei dos juizados especiais anotada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.



A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência e o conceito de autoridade policial

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Juizados especiais criminais: comentários, jurisprudência, legislação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo penal**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. Da inconstitucionalidade do Provimento n. 758/2001 do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo: conceito de autoridade policial na Lei n. 9 099/95. **Jus Navigandi**, Teresina, ano. 6, n. 56, abr. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/>>. Acesso em: 6Jul.2005.

PINHEIRO, Michel. O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão. **Jus Navigandi**, Teresina, ano. 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina>. Acesso em: 6Jul.2005.