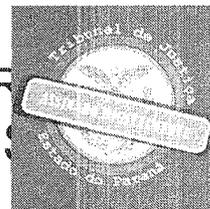




ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



Certificado digitalmente por:
TELMO CHEREM

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
1.556.279-5, DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.**

AUTORA: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE
POLÍCIA DO ESTADO DO PARANÁ

AMICUS CURIAE: ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS POLICIAIS
E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO
DO PARANÁ

RELATOR: DES. TELMO CHEREM

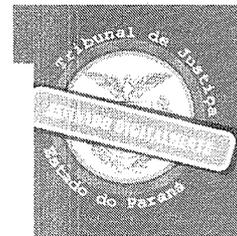
**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO DE
INFRAÇÃO PENAL POR POLICIAIS MILITARES –
RESOLUÇÃO Nº 309/2005 DA SECRETARIA DE ESTADO DA
SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ – ATO DE NATUREZA
SECUNDÁRIA, REGULAMENTAR DO ART. 69 DA LEI DOS
JUIZADOS ESPECIAIS – HIPOTÉTICA OFENSA REFLEXA À
CARTA ESTADUAL – INVIABILIDADE DO CONTROLE
NORMATIVO ABSTRATO – EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM
RESOLUÇÃO DO MÉRITO.**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5, do FORO CENTRAL DA
COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**, em que é autora:
ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DO PARANÁ e
amicus curiae: **ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS POLICIAIS E BOMBEIROS
MILITARES DO ESTADO DO PARANÁ.**



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

2

1. Associação dos Delegados de Polícia do Estado do Paraná (ADEPOL-PR) propôs ação direta de inconstitucionalidade¹ em face dos arts. 2º e 5º-§1º-§2º da Resolução² nº 309/2005 da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná, que instituiu o Boletim de Ocorrência Unificado, “*abrangendo a Polícia Civil do Paraná e a Polícia Militar do Paraná, ... destinado ao registro de todas as comunicações de ocorrências policiais, constatadas pelos órgãos policiais ou apresentadas pela população*”.

Em síntese, alegou vício material dos referidos dispositivos por afronta ao disposto nos arts. 47 e 48 da Carta Estadual, sustentando, para tanto, que **(i)** “*é missão constitucional da polícia militar o policiamento ostensivo e preventivo, enquanto cabe à polícia civil as funções de polícia judiciária*”; **(ii)** o delegado de polícia é “*a única autoridade policial competente para comandar a investigação, no sentido de determinar a autoria, materialidade e circunstâncias em que se desenvolveu a ação ou omissão criminosa*” (CF, art. 144-§1º-IV-§4º e CPP, art. 4º); **(iii)** os policiais militares, em sua maioria, “*não têm o conhecimento técnico-jurídico crucial para a tipificação do delito*” e, por isso, poderiam “*prejudicar a preservação dos direitos fundamentais do acusado, a instrução do possível processo penal..., o devido processo legal e a ampla defesa*”. Dizendo, então, que o ato censurado, ao inovar o ordenamento jurídico, ampliou indevidamente “*a competência da Polícia Militar*”, pediu a concessão de medida cautelar que suspendesse a eficácia dos arts. 2º e 5º-§1º-§2º da reportada Resolução; afinal, a declaração de inconstitucionalidade dessas regras.

--

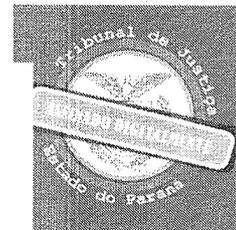
¹ f. 2/20.

² f. 57, DOE 3.1.2006.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

3

Adotou-se³ o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99 e colheu-se a manifestação⁴ do Senhor Procurador-Geral do Estado, que defendeu a higidez constitucional do ato inquinado.

Na sequência, admitiu-se⁵, como *amicus curiae*, a Associação⁶ dos Oficiais Policiais e Bombeiros Militares do Estado do Paraná (ASSOFEPAR), indeferindo-se⁷, por outro lado, a intervenção do Sindicato dos Policiais Rodoviários Federais no Estado do Paraná (SINPRF-PR), decisão mantida por este e. ÓRGÃO ESPECIAL em *Agravo Interno*⁸.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer⁹ subscrito pelo Senhor Subprocurador-Geral ELIEZER GOMES DA SILVA e pelo Senhor Procurador MAURO SÉRGIO ROCHA, pronunciou-se, preliminarmente. (i) pela **ilegitimidade ativa** *ad causam* da ADEPOL-PR, por falta de “*representatividade voltada à defesa de prerrogativas da categoria e/ou classe*”; e (ii) pelo **indeferimento da petição inicial**, dada (ii.a) a “*invocação genérica dos preceitos constitucionais supostamente vulnerados*”; (ii.b) a “*ausência de impugnação do plexo normativo que autoriza a lavratura de TCIP pela Polícia Militar*”, a compreender o art. 69 da Lei nº 9.099/95; (ii.c) a natureza jurídica secundária da Resolução questionada, a obstar a fiscalização em sede abstrata. No mérito, opinou pela **improcedência** do pleito exordial.

--

³ f. 62.

⁴ f. 69/106.

⁵ f. 135/135v.

⁶ Petição de f. 360/382.

⁷ f. 354/355.

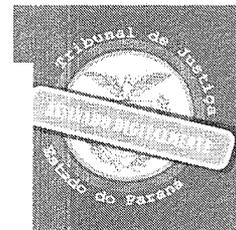
⁸ f. 402/406.

⁹ f. 436/450.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

4

2. Na condição de “*entidade de classe de âmbito estadual*”¹⁰, ostenta a Associação dos Delegados de Polícia do Estado do Paraná (ADEPOL), autorizada por seu Estatuto¹¹, legitimidade para deflagrar processo de controle objetivo de constitucionalidade, uma vez que o ato normativo adversado envolve, de modo direto e específico, direitos, deveres e prerrogativas (*i.e.* interesses) da categoria por ela representada.

Por outro lado, embora não se verifique a suscitada inépcia da inicial pela falta de indicação das normas de referência para aferição da conformidade vertical da Resolução nº309/2005, a **hierarquia regulamentar** de tal ato e o caráter **mediato** ou **reflexo**¹² da inconstitucionalidade que se lhe irroga, como adequadamente aventou o *Parquet*, impedem o conhecimento da presente ação direta¹³.

Têm os dispositivos acimados de inconstitucionais a seguinte redação (f. 57):

“Art. 2º Além da Polícia Civil, poderá a Polícia Militar lavrar o Termo Circunstanciado de Infração Penal – TCIP, [de] que trata[m] a lei nº 9.099 e lei nº 10.259/01, nos termos desta Resolução.”

“Art. 5º [...]

¹⁰ Nos termos do art. 111-VI-*in fine*, da Constituição Estadual: “Art. 111. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: [...] VI - as federações sindicais e as **entidades de classe de âmbito estadual**: [...]”.

¹¹ f. 26/53; art. 5º-VII: “assistir e defender, pelo seu Departamento Jurídico, os legítimos **interesses** dos associados perante os poderes públicos em geral ou entidades autárquicas”.

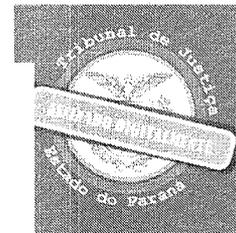
¹² STF: “Tem-se **inconstitucionalidade reflexa** – a cuja verificação não se presta a ação direta – quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma **infraconstitucional interposta**, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição” (ADI nº 3.132/SE, Tribunal Pleno, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJU 9.6.2006).

¹³ STF: “Precedido o conteúdo do ato normativo atacado por legislação **infraconstitucional** que lhe dá amparo material, a evidenciar sua **natureza de ato regulamentar secundário**, inviável a sua impugnação pela via da ação direta” (AgR na ADI nº 4.095/PR, Tribunal Pleno, Relatora: Min. ROSA WEBER, DJe 5.11.2014).



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

5

§1º Nos casos onde couber o Termo Circunstanciado de Infração Penal - TCIP, a lavratura, quando elaborada por Policial Militar, deverá ser realizada em local designado pelo Comandante da OPM.

§2º O Policial Militar somente lavrará o Termo Circunstanciado de Infração Penal - TCIP quando estiverem presentes todas as partes necessárias para elaboração do feito (noticiante e noticiado), caso contrário lavrará somente o Boletim de Ocorrência Unificado – B. O. U. no local da ocorrência, tomando as medidas descritas nos §2º e §3º do artigo 4º desta Resolução.”

Vê-se, simples leitura, que tais dispositivos **regulamentam** o procedimento a ser adotado na **lavratura do termo circunstanciado** de que trata o **art. 69 da Lei nº 9.099/95**, assim redigido¹⁴:

“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.”

É dizer, a Resolução *sub examine* – a despeito de veicular conteúdo normativo – retira seu **fundamento de existência e validade** do **art. 69 da Lei dos Juizados Especiais**, havendo, por isso mesmo, caráter meramente ancilar, a inviabilizar a fiscalização em sede abstrata.

Com efeito, o julgamento da presente arguição de inconstitucionalidade pressupõe uma dada interpretação da regra censurada, cujo acerto ou desacerto não deriva dela própria, mas – antes – da inteligência que se empreste à lei formal por ela regulamentada, em cotejo com a Carta Estadual (STF: *“Mostra-se processualmente inviável a utilização da ação direta nos casos em que o reconhecimento da situação de inconstitucionalidade depende do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada (como a de um provimento*

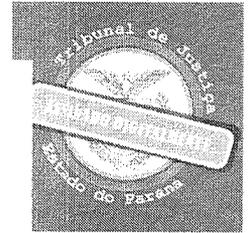
--

¹⁴ Também aplicável aos Juizados Especiais Federais, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.259/01.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

6

meramente administrativo) e qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional (como um diploma legislativo)”¹⁵; “Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, somente os atos normativos qualificados como essencialmente primários ou autônomos expõem-se ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedido o conteúdo do ato normativo atacado por legislação infraconstitucional que lhe dá amparo material, a evidenciar sua natureza de ato regulamentar secundário, inviável a sua impugnação pela via da ação direta”¹⁶).

Assim, o juízo sobre a adequação constitucional do regulamento impugnado depende, necessariamente, do exame de compatibilidade vertical do conteúdo da legislação ordinária que lhe serve de alicerce (sobretudo da exegese da citada expressão “*autoridade policial*”), **inadmissível** na via eleita.

Em casos tais, assim orienta a nossa e. SUPREMA CORTE:

*“Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e com conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado **ultra legem**, quer porque tenha permanecido **citra legem**, quer, ainda, porque tenha investido **contra legem**, a questão caracterizará, sempre, típica **crise de legalidade**, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. Confirma-se:*

*‘O **eventual extravasamento**, pelo **ato regulamentar**, dos limites a que **materialmente** deve estar **adstrito** poderá configurar **insubordinação** executiva aos comandos da **lei**. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de **inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua**, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.’ (ADI 996-MC, Relator o Ministro Celso de Mello).”¹⁷*

¹⁵ AgR na ADI nº 1.366/PR, Tribunal Pleno, Relator: Min. CELSO DE MELLO, DJe 19.9.2012.

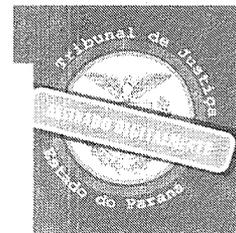
¹⁶ AgR na ADI nº 4.095/PR, Tribunal Pleno, Relatora: Min. ROSA WEBER, DJe 5.11.2014.

¹⁷ AgR no ARE nº 876.195/PA, 1ª Turma, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, DJe 27.9.2016.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

7

“Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público.

A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘in abstracto’ do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional.

A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes.¹⁸

Também nesse sentido, a recente decisão proferida pelo em. Min. LUIZ FUX, na ADI nº 3.982/SC: “*In casu, impugna-se a validade de decreto do chefe do Poder Executivo estadual expedido com o objetivo de orientar os procedimentos a serem adotados pelos órgãos de segurança pública para a lavratura de termos circunstanciados. Portanto, trata-se de ato normativo secundário cuja função é regulamentar o disposto no artigo 69 da Lei federal 9.099/1995 em âmbito estadual. Destarte, o decreto ora impugnado não constitui norma jurídica autônoma apta a autorizar a atuação deste Tribunal Constitucional,*

--

¹⁸ AgR na ADI nº 416/ES, Tribunal Pleno, Relator: Min. CELSO DE MELLO. DJe 31.10.2014. Grifos no original.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

8

*para fins de verificação de compatibilidade com a Constituição Federal. Com efeito, é assente nesta Suprema Corte que as ações de controle concentrado de constitucionalidade não se prestam à impugnação de atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração, porquanto a **controvérsia** a respeito da harmonia de decreto executivo **em face da lei que lhe dá fundamento de validade não caracteriza questão de constitucionalidade, mas sim de legalidade**¹⁹.*

No ponto, merecem reporte²⁰ os fundamentos lançados no judicioso parecer ministerial:

*“[...] o âmbito material da expressão ‘autoridade policial’ extraída do **precitado artigo 69**, porque desprovida de outros designativos, alcança toda e qualquer **autoridade** que se encontrar **investida de função policial**. Ou seja, o preceito, nos moldes em que alinhavado, não encerra exclusividade de competência para a lavratura de TCIP à autoridade policial civil, providência, aliás, afinada com os princípios delineadores do microsistema instituído pela Lei dos Juizados Especiais. A propósito:*

‘Qualquer autoridade policial poderá ter conhecimento do fato que poderia figurar, 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. O legislador não quis – nem poderia – privar as polícias federal e civil das funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Mas essa atribuição – que só é privativa para a polícia federal, como se vê pelo confronto entre o inc. IV do §1º do art. 144 e seu §4º – não impede que qualquer outra autoridade policial, ao ter conhecimento do fato, tome as

¹⁹ Dec. monocr., DJe 27.10.2017.

²⁰ STF: “Reveste-se de **plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização**, pelo Poder Judiciário, da **técnica da motivação ‘per relationem’**, que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. A **remissão** feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, **aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão** (ou, então, a pareceres do Ministério Público, ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator) – constitui **meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação** a que o juiz se reportou como razão de decidir” (AgR no RHC nº 120.351/ES, 2ª Turma, Relator: Min. CELSO DE MELLO, DJe 15.5.2015).



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

9

*providências indicadas no dispositivo, até porque o inquérito policial é expressamente dispensado nesses casos.*²¹

Dai conclui-se: há inegável vínculo de conexão entre a Lei nº 9.099/1995, artigo 69, e a Resolução nº 309/2005, ato, repise-se, que apenas regulamentou, na órbita estadual, um mister já deferido pela normativa federal à brigada militar. [...]

Aliás, sob essa óptica, acaso suscitada eventual inconstitucionalidade do artigo 69, da Lei Federal nº 9.099/1995, fundamento de validade da resolução estadual, melhor sorte não socorreria à petionante, pois, nessa hipótese, faleceria competência a esse e. Tribunal de Justiça para processar e julgar a ação direta, conforme comando do artigo 102, inciso I, letra 'a', da Constituição Federal."

De qualquer maneira, mostra-se ainda processualmente **inviável** a espécie pela **ausência** de **impugnação** global do **complexo normativo** pertinente²², já que a Autora – consoante bem observou a Procuradoria de Justiça (ratificando a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado) – deixou de questionar “*as demais normas que sustentam, no plano estadual e nacional, a competência da polícia militar para a lavratura de termo circunstanciado de infração penal*”²³. Se o tivesse feito, registre-se, esta Corte Estadual, de qualquer modo, não deteria competência para apreciar o pedido (STF: “*Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse ‘judicium’, todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade. Em situação*

--

²¹ GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais: Comentários à Lei 9.099 de 26.09.1995**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 117.

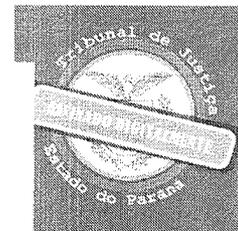
²² V.g.: Lei nº 9.099/1995, art. 69; Resolução nº 6/2004 do Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais do Paraná, arts. 12 e 13.

²³ f. 443.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

10

de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incidível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas. Em tal contexto, e pelo fato de referidas normas integrarem a totalidade do sistema, não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas”²⁴).

3. Ainda que se pudesse (e não se pode) superar as preliminares aqui acolhidas, não se revelaria razoável, partindo-se do contido nos arts. 47 e 48 da Constituição Estadual²⁵ e da *mens legis* informadora do **microsistema dos Juizados Especiais**, concluir-se peremptoriamente pela impossibilidade de policiais militares²⁶ executarem a tarefa de lavratura do termo circunstanciado²⁷ a que alude o art. 69 da Lei nº 9.099/95.

²⁴ AgR na ADI nº 2.422/DF, Tribunal Pleno, Relator: Min. CELSO DE MELLO, DJe 29.10.2014.

²⁵ “Art. 47. A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, preferencialmente da classe mais elevada da carreira, é instituição permanente e essencial à função da Segurança Pública, com incumbência de exercer as funções de polícia judiciária e as apurações das infrações penais, exceto as militares”.

“Art. 48. À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, buscas, salvamentos e socorros públicos, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei”.

²⁶ A Resolução nº 6/2004 do Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais do Paraná, aliás, estabelece, em seus arts. 12 e 13, que a autoridade policial – civil ou **militar** – que tomar conhecimento da ocorrência, lavrará termo circunstanciado.

²⁷ Reconheceu-se, na chamada “Carta de Curitiba” (XLII Encontro do Fórum Nacional de Juizados Especiais, em novembro de 2017), a “**legitimidade das Polícias Federal, Militar e Rodoviária para a elaboração de termos circunstanciados, mormente na forma eletrônica**”.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

11

Sobre esse tema, deve-se trazer *obter dictum* do parecer do (então) Senhor Procurador-Geral da República ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS na já mencionada ADI nº 3.982/SC²⁸, em que se questionava ato estadual de conteúdo similar ao da Resolução nº 309/2005-SESP/PR:

*“Embora a Constituição Federal tenha atribuído à **Polícia civil** a função de polícia judiciária, vale dizer, a tarefa de recolher elementos que elucidem a infração penal para que possa ser instaurada a ação penal contra o autor do fato, e, à **Polícia militar**, a função de polícia administrativa, de caráter preventivo, cujo escopo é impedir a prática de atos que possam lesar ou pôr em perigo bens individuais ou coletivos, não é correta a interpretação segundo a qual a lavratura de termo circunstanciado é ato de polícia judiciária.*

Isso porque o art. 69 da Lei 9.099/95 diz que ‘a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência’ lavrará termo circunstanciado, sem explicitar, em momento algum, se a expressão em apreço se refere a qualquer funcionário policial, civil ou militar, ou se apenas ao delegado de polícia. No entanto, tendo em vista que o termo circunstanciado é um breve registro oficial da ocorrência, despido de maiores formalidades e, considerando ainda que os Juizados Especiais são regidos pelos princípios da celeridade e informalidade, a interpretação mais consentânea com a Lei 9.099/95 parece ser aquela que empresta à expressão ‘autoridade policial’ conteúdo mais elástico, para abarcar qualquer agente de polícia, quer civil, quer militar, quer rodoviário federal.

Na doutrina, embora não exista consenso entre os autores, filiam-se à corrente ora defendida juristas tais como Ada Pellegrini Grinover, Antônio Magalhães Gomes Filho, Antônio Scarance Fernandes e Luis Flávio Gomes:

‘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 (arts. 144, §1º, inc. IV e §4º), mas também a polícia militar.

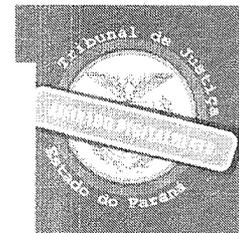
O legislador não quis – nem poderia – privar as polícias federal e civil das funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Mas essa

²⁸ Não conhecida pelo Relator, em decisão monocrática, por tratar-se o objeto da ação de ato normativo secundário.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

12

atribuição – que só é privativa para a polícia federal, como se vê pelo confronto entre o inc. IV do §1º do art. 144 e seu §4º [da CF] – não impede que qualquer outra autoridade policial, ao ter conhecimento do fato, tome as providências indicadas no dispositivo, até porque o inquérito policial é expressamente dispensado nesses casos’. (Juizados Especiais: comentários à Lei 9.099, de 16.09.1995, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996, p. 97)

No mesmo norte é o magistério de Damásio Evangelista de Jesus:

‘No caso da Lei nº 9.099, contudo, não existe função investigatória nem atividade de polícia judiciária. A lei, em momento algum, conferiu exclusividade da lavratura do Termo Circunstanciado às autoridades policiais, em sentido estrito. Trata-se de um breve, embora circunstanciado, registro oficial da ocorrência, sem qualquer necessidade de tipificação legal ao fato, bastando a probabilidade de que constitua alguma infração penal. Não é preciso qualquer tipo de formação técnico-jurídica para se efetuar esse relato. Quanto à requisição de algum exame pericial, poderá ser feito pelo representante do Ministério Público. 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. O policial militar perderia tempo, tendo de se deslocar inutilmente ao Distrito. O Delegado de Polícia passaria a desempenhar a supérflua função de repetir registros em outro formulário. O Juizado não teria conhecimento imediato do fato.’ (Lei dos Juizados Especiais Criminais Anotada. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 46)

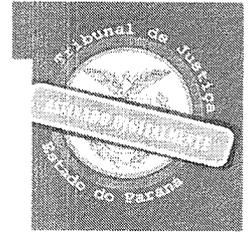
Por fim, também o magistério de Alexandre de Moraes e Gianpaolo Poggio Smanio:

‘A Lei, ao determinar que a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, refere-se a todos os órgãos encarregados pela Constituição Federal de defesa da segurança pública (art. 144, caput), para que exerçam plenamente sua função de ‘restabelecer a ordem’ (Louis Rolland, Précis de droit administratif, 1947, p. 396) e garantir a ‘boa execução da administração’ (Oreste Ranalletti, La polizia din sicurezza, in Primo tratado di Orlando, 1904, v. 4, p. 300) e seu mandamento constitucional de ‘preservação da ordem pública’ (art. 144, 5º), respeitando os princípios da lei, principalmente em relação à celeridade.’ (Legislação Penal Especial, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 274/275)



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

13

A essa conclusão também chegou a Comissão Nacional de Interpretação da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1.955, composta pelos Ministros do Superior Tribunal de Justiça Sálvio de Figueiredo Teixeira, Luiz Carlos Fontes de Alencar e Ruy Rosado de Aguiar Júnior, dentre outros juristas, sob a coordenação da Escola Nacional da Magistratura:

‘A expressão autoridade policial referida no art. 69 compreende quem se encontre investido em função policial, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura de termo de ocorrência e tomar as providências previstas no referido artigo’ (nona conclusão)

E, ainda, o Fórum Nacional de Juizados Especiais, no Enunciado 34:

‘Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar’

*Diante desse quadro, é forçoso convir que o Decreto 660 não viola a **separação constitucional de competências entre as polícias**, prevista no art. 144 da Constituição Federal.”²⁹*

Além disso, tenha-se presente que, na perspectiva da **eficiência administrativa** e da **efetividade dos princípios**³⁰ inerentes aos Juizados Especiais, a lavratura do TCIP pela Polícia Militar, tal qual regulamentada na Resolução nº 309/2005-SESP/PR, apoiar-se-ia também no plano da *necessidade circunstancial*. Isso porque é na atuação ostensiva e na preservação da ordem pública (próxima da população) que, no mais das vezes, a Polícia Militar (de maior contingente) toma conhecimento da ocorrência de infrações penais – especialmente as de menor

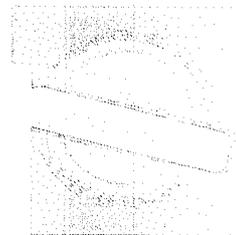
²⁹ Parecer nº 1197, disponível no Portal da Transparência do Ministério Público Federal.

³⁰ Lei nº 9.099/95: “Art. 62. O processo perante o Juizado Especial **orientar-se-á 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. [...] Art. 65. Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais foram realizados, atendidos os critérios indicados no art. 62 desta Lei”.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

14

potencial ofensivo, de que cuida a Lei nº 9.099/95³¹ –, tudo a recomendar a emissão, desde logo, do termo circunstanciado³².

Não é demais assinalar, por fim, que **não** socorreriam a Autora os precedentes invocados na inicial (ADI nº 3614/PR e RE nº 702.617/AM), pois neles o PRETÓRIO EXCELSO **nada decidiu** sobre o mérito da lavratura de TCIP pela Polícia Militar, segundo elucidativamente expôs a em. Min. CÁRMEN LÚCIA, ao decidir a Reclamação nº 6.512/SE:

“O outro julgado arrolado como paradigma na presente Reclamação – e que teria sido descumprida na argumentação da Reclamante – é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR, minha Relatoria, na qual se assentou:

‘CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO N. 1.557/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ATRIBUI A SUBTENENTES OU SARGENTOS COMBATENTES O ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA, NOS MUNICÍPIOS QUE NÃO DISPÕEM DE SERVIDOR DE CARREIRA PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE DELEGADO DE POLÍCIA. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AO ART. 144, CAPUT, INC. IV E V E §§ 4º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.’ (DOU 23.11.2007).

Nesse julgamento, mesmo que tenha havido incursões dos julgadores sobre o fato de policiais militares lavrarem termo circunstanciado de ocorrência, não foi esse, definitivamente, o foco do debate, menos ainda o sentido da decisão final. Decidiu-se, isto sim, em sentido impeditivo porque inconstitucional, que policiais militares atendessem nas delegacias de polícia em substituição aos delegados civis. Não se aprofundou qualquer debate sobre a ontologia, a natureza e conseqüências jurídicas de um termo de ocorrência circunstanciado, tudo como sói acontecer num

³¹ Em 2016, implantou-se o Projeto “TCIP eletrônico”, em parceria com a 2ª Vice-Presidência desta Corte (Supervisão-Geral do Sistema de Juizados Especiais), que realizou a integração da lavratura de termos circunstanciados com o Sistema PROJUDI; até o momento, a ferramenta já foi implantada em 45 comarcas (compreendendo 110 municípios), e, em 2017, permitiu a emissão de 10.476 termos circunstanciados eletrônicos, com o agendamento imediato da audiência pelo Sistema PROJUDI.

³² Conforme informações prestadas pela ASSOFEPAR, de um total de 50.320 termos circunstanciados lavrados no Paraná em 2017, a Polícia Militar emitiu 28.366 (56%); a Polícia Civil, 21.954 (44%).



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

15

*processo objetivo de inconstitucionalidade. A questão da lavratura dos termos circunstanciados foi, naquele caso, meramente circunstancial – consentindo-me a um jogo de palavras; **não se discutiu sobre a lavratura do termo**, mas sobre o exercício de função distinta da eminente ou tipicamente militar, e de maneira lata.*

Cumpra ainda que se divise, no entanto, se o ato de lavrar um termo circunstanciado se limita à formalização de um relato devido por praça que atenda a um chamado do cidadão, ou se se dá em um ato mais elaborado, a 'tomar lugar jurídico de delegado de polícia', envolvendo um juízo jurídico de avaliação (técnica), como mesmo reconhecido pelo Ministro Cezar Peluso em seu voto na Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 3.614/PR. Na mesma assentada consta o registro do Ministro Gilmar Mendes (vencido na ocasião), remetendo-se ao voto do Ministro Celso de Melo, em que destaca algo que para o caso agora apreciado muito interessa:

*'(...) Por outro lado, a própria expressão **'termo circunstanciado'** remete, como agora destacado pelo Ministro Celso de Melo, à Lei n. **9.099**, que, na verdade, não é função primacial da autoridade policial civil. A doutrina registra que essa é uma função que pode ser exercida por qualquer autoridade policial. (...)'*

*[...] A matéria particular e especialmente posta da lavratura de termo de ocorrência circunstanciado por policial militar **não foi objeto de análise específica pelo Supremo Tribunal na Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 3.614/PR**, de modo a que seja conclamado este Tribunal a contemplá-la com força vinculante por constar, como fundamento, daquele mesmo julgado. Foi observada a questão, mas em passant, e daí a falta de identidade material.³³*

4. Em suma, tratando-se a Resolução nº 309/2005-SESP/PR de ato normativo secundário – regulamentar de dispositivo inserto na Lei dos Juizados Especiais – que poderia, por exercício de imaginação, sofrer arguição de hipotética inconstitucionalidade indireta ou reflexa (inadmissível – repita-se – em sede de controle abstrato), aparece de rigor a extinção do feito, sem resolução do mérito.

³³ DJe 5.3.2009.



ESTADO DO PARANÁ

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.556.279-5

16

ANTE O EXPOSTO:

ACORDAM os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por **unanimidade** de votos, em **NÃO CONHECER** da ação direta, decretando-a extinta sem resolução do mérito.

O julgamento foi presidido pelo Excelentíssimo Desembargador **RENATO BRAGA BETTEGA** (com voto) e dele participaram os Excelentíssimos Desembargadores **REGINA AFONSO PORTES, CLAYTON DE ALBUQUERQUE MARANHÃO, RUY CUNHA SOBRINHO, ROGÉRIO COELHO, MARIA JOSÉ DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, JORGE WAGIH MASSAD, SÔNIA REGINA DE CASTRO, LAURO LAERTES DE OLIVEIRA, PAULO ROBERTO VASCONCELOS, ARQUELAU ARAÚJO RIBAS, CARLOS MANSUR ARIDA, ANTONIO LOYOLA VIEIRA, D'ARTAGNAN SERPA SÁ, JORGE DE OLIVEIRA VARGAS, JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO, LENICE BODSTEIN, COIMBRA DE MOURA, SIGURD ROBERTO BENGTTSSON, ANA LÚCIA LOURENÇO e CARVÍLIO DA SILVEIRA FILHO.**

Curitiba, 5 de março de 2018.

TELMO CHEREM – Relator