

PARECER - INFORMAÇÃO 002/2003-DJ

* Fábio Euzébio.

TERMOS CIRCUNSTANCIADO. COMPETÊNCIA PARA LAVRATURA. CONCEITO DE AUTORIDADE POLICIAL NA LEI 9.099/95. INTELIGÊNCIA CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

Tão logo concluído o embate travado sobre o tapete verde do Congresso Nacional para aprovação da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95), outro símile surgia no horizonte dos operadores do direito destinatários da norma. Era a extensão do conceito autoridade policial inserto no art. 69 da mesma, que viria fixar a competência para lavratura do recém criado procedimento de persecução penal denominado termo circunstanciado.

Ato contínuo, sob pressão das corporações interessadas, em especial a policial militar, desfraldaram-se bandeiras doutrinárias das escolas processuais penais de São Paulo, Minas Gerais e sul-rio-grandense. Ao cabo, as conclusões não foram convergentes, o que, aliás, permanece até os dias que correm. Os pretórios, do mesmo modo, ainda não firmaram jurisprudência em relação ao tema. Assim, importa-nos buscar, com esteio nas luzes daqueles trabalhos, a interpretação que se apresenta mais adequada para a espécie.

Com efeito, a análise da expressão autoridade policial - utilizada no art. 69 da LJE - não pode ser procedida isoladamente, fora do contexto jurídico-nacional, na medida em que, pela relevância de seu significado, a própria Constituição Federal, além do Código de Processo Penal, preocupou-se em definir as atribuições policiais em dois campos distintos: preventivo e repressivo. A atividade repressiva - compreendida aí as funções de polícia judiciária e investigatória - atribuiu-a à polícia civil. Enquanto que a atividade preventiva - compreendido aí o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública - atribuiu-a à polícia militar.

Aliás, nesse sentido, a Constituição Federal ao definir a segurança pública, no art. 144, tomou a cautela de elencar os órgãos responsáveis por ela, além de disciplinar as atribuições de cada órgão. Pode-se dizer até, que no particular o constituinte brasileiro agiu com extremo zelo, tendo o cuidado de definir as atribuições dos respectivos órgão em parágrafos distintos, como se vê:

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.

.....

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

.....

O texto constitucional, pois, é de clareza solar, não demandando esforço interpretativo. A polícia militar deve empenhar-se na execução de sua atividade constitucionalmente definida - a prevenção - através de policiamento ostensivo, visando preservar a ordem pública, enquanto às polícias civis cabe a atividade repressiva - compreendida aí, como dito antes, as funções de polícia judiciária e investigatória.

Sob essa ótica, destarte, é que se deve analisar a expressão autoridade policial utilizada no art. 69 da LJE, exsurgindo como corolário ser indiferente o sentido, alcance ou definição que o legislador ordinário tenha pretendido dar-lhe, porquanto não tem competência nem legitimidade para alterar as atribuições das polícias civis e militares definidas na Carta Constitucional. E isso porque, como é de sabença jurídica, o princípio da hierarquia das leis do nosso ordenamento jurídico impede que normas infra-constitucionais - sejam de âmbito federal, estadual ou municipal - disciplinem de forma diversa qualquer matéria constante do bojo do texto constitucional. No máximo, quando for o caso, dentro da denominada competência concorrente, ao disciplinarem matérias reguladas pela constituição, devem fazê-lo, nos limites do texto constitucional, sem contrariá-lo, sob pena de revestirem-se de inconstitucionalidade.

A exação de tal assertiva vem confirmada em interessante acórdão da 1ª Câmara Cível do Eg. TJRS, nos autos da apelação em ação civil pública nº 599249018, julgada em 26.06.2000, devendo-se extrair do voto condutor, no que nos interessa de perto no ponto, o seguinte:

Do mérito. Não assiste razão ao apelante. A questão merece enfrentamento pela ótica constitucional. Diz a constituição Federal: "Art. 144" Então, cristalino que a atribuição de preencher os Termos Circunstanciados pertence à Polícia Civil e não à militar. Ainda que a Lei nº 9.099/95 tivesse expressamente determinado o contrário, sua inconstitucionalidade se apresentaria flagrante. Reporto-me ao voto do Eminentíssimo Desembargador Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, no julgamento do agravo de instrumento interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul contra a liminar de suspensão dos efeitos da Portaria atacada:

"A portaria nº 39/97, do Sr. Secretário de Estado da Justiça e Segurança, determinou a competência da Polícia civil para lavrar o Termo Circunstanciado de que trata a Lei nº 9.099/95. Dizendo caber à Brigada Militar preencher a ficha de ocorrência e, de imediato, apresentá-la à Polícia Civil para feitura do Termo Circunstanciado. Aliminar, ao contrário, entregou a atribuição de preencher os Termos Circunstanciados à brigada Militar. A nível constitucional, tem razão o Estado agravante. O lavrar Termo Circunstanciado é atribuição da polícia judiciária. O parágrafo 4º, do artigo 144, da CF não deixa margem à dúvida quanto a ter a Polícia Civil a incumbência de exercer "funções de polícia judiciária". Ao contrário, "às polícias militares cabem a polícia ostensiva e preservação da ordem pública" (§ 5º, do art. 144, da CF), onde pode se inserir o preenchimento de fichas de ocorrência mas não de Termo Circunstanciado, que é atribuição da polícia judiciária."

Mais não é preciso dizer para confirmar a decisão recorrida. Assim, nego provimento ao Apelo. (Decisão Unânime)

Ademais, a legislação processual comum, no seu conjunto, refere-se somente a duas autoridades: a autoridade policial, que é o Delegado de Polícia, e a autoridade judiciária, que é o Magistrado; além do que somente ao delegado de polícia cabe dispensar a autuação em flagrante delito, quando tal providência for recomendável, ou determinar sua autuação, quando o autor da infração penal de menor potencial ofensivo não se comprometer a comparecer ao Juizado Especial Criminal, arbitrando fiança, quando cabível. Somente esta autoridade pode determinar a realização de diligências necessárias à instauração da ação penal, quando tais provas, por exemplo, não tiverem sido colhidas no momento do fato. Recolhe-se, pois, que somente o Delegado de Polícia pode determinar a lavratura do Termo Circunstanciado de que trata o aludido art. 69 da Lei nº 9.099/95.

O próprio art. 4º do Código de Processo Penal, para adequar-se aos novos mandamentos constitucionais, recebeu nova redação dada pela Lei nº 9.043/95, passando asseverar que: "A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria".

VICENTE GRECO FILHO, processualista que dispensa encômios, ao concluir que a lavratura do Termo Circunstanciado é privativo da polícia civil pelas mesmíssimas razões até aqui esposadas, vai além e arremata asseverando: "E vejo também aí não só um problema prático mas também um problema jurídico, que é constitucional: a polícia judiciária é privativa da autoridade policial civil e me parece que esse termo circunstanciado não é um inquérito policial, mas já é um ato de polícia judiciária no sentido de encaminhar para o juízo aplicar uma pena criminal, porque não se pode esquecer que se trata de uma pena no âmbito criminal. (Os novos Juizados Especiais Criminais, 1996, p. 111)

O magistério do inesquecível em. Prof. JOSÉ FREDERICO MARQUES, que igualmente dispensa encômios, no mesmo diapasão, com a propriedade que lhe é peculiar, concluiu: "Autoridade policial é a pessoa que, investida por Lei, tem a seu cargo a direção e mando das atividades da Polícia Judiciária, no âmbito de sua competência; agentes policiais são aqueles encarregados da prática de atos investigatórios ou coativos, (...) sob a direção mediata ou imediata da autoridade policial. (Rev. ADEPESP nº 5, 1981, p. 51)

Daí concluir-se que qualquer atividade investigatório-criminal, seja ou não discreta, realizada por policiais militares, reveste-se de ilegalidade, podendo, inclusive, constituir crime de abuso de autoridade (Lei 4898/65). Nesses casos, deverão responder penalmente, como autores mediatos, as autoridades responsáveis pelo comando. E ainda, em casos excepcionais, os próprios agentes policiais poderão responder criminalmente por crime de usurpação de função pública.

Doutro giro, tem-se que a insegurança e a falta de policiamento preventivo (atividade ostensiva), em todas as grandes cidades do país, estão a exigir mais empenho das corporações militares e, particularmente, vontade política dos governantes para dotarem referidas corporações dos meios materiais e humanos indispensáveis para bem exercerem sua missão constitucional. Daí concluir-se, também, que o injustificável deslocamento de agentes policiais militares para realizarem atividades policiais, que a constituição não lhes atribui, além de invadirem a atribuição das polícias civis, como

define a constituição, abre um claro na corporação militar que, tradicionalmente, já tem efetivo inferior à sua necessidade.

Censurável, pois, por mais esse motivo, é a prática de algumas corporações militares, como hodiernamente aqui no Rio Grande do Sul, criando - com remanejamento de policiais - uma espécie de cartório de registro de ocorrências, para lavratura de Termos Circunstanciados. Tal necessita ser urgentemente revista e coibida. Todo esse efetivo remanejado pode e deve ser utilizado nas suas verdadeiras funções constitucionais para, quem sabe, minimizar a violência que está nas ruas, cuja maior causa, inegavelmente, é a falta de policiamento ostensivo.

De nada adianta adotar uma política criminal de criminalização de condutas e de exasperação de penas, endurecendo regimes ou suprimindo a sua progressão, se os marginais circularem e assaltarem, livremente, sem risco de serem interceptados pelo policiamento ostensivo. O policiamento ostensivo, comprovadamente, tem sido o meio mais eficaz na diminuição da criminalidade e violência nas grandes cidades, podendo-se citar, para emblemar, o caso de recente de Nova Iorque/EUA, onde todo os bairros receberam a presença ostensiva da polícia. Num primeiro momento tal contingente identificou as áreas de maior risco, e, ato contínuo, foi direcionado o policiamento ostensivo de maneira mais eficiente. Os resultados positivos, como apontado pela doutrina qualificada, não se fizeram esperar. É essa eficiência que dignificará ainda mais as corporações militares, conquistando e solidificando o respeito da comunidade pela qual existe, sendo diligente e eficiente no desempenho de suas funções constitucionais, e não forçando guerra com outras corporações no afã da tentativa de usurpar atribuições que não lhes são próprias para agigantar-se como instituição, o que navega em sentido diametralmente oposto de tal desiderato.

Por derradeiro, inobstante os argumentos jurídico-constitucionais expendidos não deixarem margem de dúvidas quanto a exaustão da tese esposada, convém uma reflexão acerca aspecto político-pragmático da matéria tratada. Com efeito, o dia-a-dia da polícia judiciária apresenta os mais variados fatos que demandam, de imediato, avaliações e valorações e, conseqüentemente, decisões sobre as medidas a adotar. Daí, tendo-se presente tal realidade, e, sem menoscabo qualquer, conhecendo-se a formação intelectual que, de regra, as corporações policiais militares exigem para aqueles que desejam incorporar-se à instituição como homens de frente, ou seja, como soldado PM, pululam alguns questionamentos, a saber: (i) quais são as condições de um patrulheiro policial militar para dar a definição jurídica de uma infração penal que lhe é apresentada; (ii) teria as condições necessárias para, de plano, constatar se se trata de infração de rito comum ou especial, se é da competência do Juizado Comum ou do Juizado Criminal Especial, isto é, se se trata de infração de menor potencial ofensivo, ou não? (iii) estaria preparado e teria competência para fazer a requisição, de próprio punho, dos exames necessários (art. 69), formulando, inclusive, quesitos a serem respondidos pelos peritos? (iv) teria o soldado PM condições de examinar a eventual existência de crimes conexos, modificadores da competência? Ou simplesmente de constatar se é caso de crime doloso ou culposos, lesões corporais ou tentativa de homicídio? (v) estaria em condições de avaliar se é caso de prisão em flagrante ou de sua dispensa, em razão desta nova política criminal?

Pelo fio do exposto, importa-nos reconhecer que, tanto pelas imposições supremas do exame jurídico-constitucional da matéria, quanto por todas essas questões de ordem

político-pragmáticas, além de muitas outras, que a vida diária da polícia judiciária contempla, a lavratura do Termo Circunstanciado e o encaminhamento direto ao Juizado Especial deve ser realizado pelo Delegado de Polícia, maxima venia dos entendimentos contrários.

FÁBIO EUZÉBIO,
Advogado,
Assessor Jurídico da ASDEP
Pós-graduado em Direito Processual Civil
Mestrando em Direito Constitucional.