

## O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA E A SUA LAVRATURA PELAS POLÍCIAS OSTENSIVAS – PM E PRF

Emerson Figueiredo de Barros<sup>1</sup>  
Sílvia Helena Antunes dos Santos<sup>2</sup>

**RESUMO:** O estudo apresenta a Administração Pública como competente para buscar a melhoria na prestação de seus serviços à sociedade. Assim, o Sistema de Segurança possui em seu aparato a possibilidade de apresentar à sociedade resultados positivos no tocante à solução de casos. Aliado a isso, a promulgação da Lei 9099/95, a Lei dos Juizados Especiais, entre outras situações, apresenta a desburocratização para concluir crimes de menor potencial ofensivo. Para tanto, o Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO – feito pela autoridade policial é o elementoprincipal, pois é o instrumento enviado ao Juizado Especial. A proposta neste artigo visa analisar a questão em torno do TCO que tem se desdobrado a partir da adesão dos estados brasileiros à lavratura pelas autoridades policiais, especificamente a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal. Apresenta, ainda, as decisões mais recentes sobre o TCO. Por fim, além de traçar um panorama dos estados que já aderiram ao sistema, apresentam-se os aspectos positivos que a sociedade já vivencia, a partir da celeridade dada à resolução dos casos. O embasamento do estudo se faz por meio do texto da lei, de decisões da justiça, da literatura dos doutrinadores da área, pesquisas realizadas e publicações sobre o tema.

**Palavras-chave:** Termo Circunstanciado de Ocorrência; Polícia Militar; Polícia Rodoviária Federal; Princípios.

**ABSTRACT:** The study presents the Public Administration as competent to seek improvement in the provision of its services to society. Thus, the Security System has in its apparatus the possibility of presenting positive results to society regarding the solution of cases. The promulgation of Law 9099/95, the Law of Special Courts, among other situations, presents the reduction of bureaucracy to conclude crimes of less offensive potential. For that, the Circumstance Term of Occurrence - TCO - made by the police authority is the primary element, as it is the instrument sent to the Special Court. The proposal in this article aims to analyze the issue surrounding the TCO that has unfolded since the accession of Brazilian states to the drawing up by the police authorities, specifically the Military Police and the Federal Highway Police. It also presents the most recent decisions on TCO. Finally, in addition to providing an overview of the states that have already joined the system, the positive aspects that society already experiences are presented, based on the speed given to the resolution of cases. The study is based on the text of the law, decisions of the courts, the literature of legal experts in the area, research carried out and publications on the subject.

**Key words:** Circumstantiated Term of Occurrence; Military Police; Federal Highway Police; Principles.

### 1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira vive em constante preocupação com o aumento nos casos de violência, sejam eles de menor potencial ofensivo – como um cidadão portando entorpecente para o próprio uso – ou crimes mais graves, previstos no código penal. O fato é que há necessidade clara de que todos os

<sup>1</sup> Formado em Ciências Militares pela Universidade do Estado do Amazonas, acadêmico do curso de Direito no Centro Universitário Luterano de Manaus.

<sup>2</sup> Mestre em Direito Ambiental.

crimes sejam solucionados, entretanto muitos são os entraves para que o andamento dos processos não seja como o esperado.

O estudo aqui proposto traz à baila o fato de o Brasil ter criado, ainda em 1995 com base na Constituição Federal de 1988, a Lei 9.099/95, chamada Lei dos Juizados Especiais, a qual desburocratiza a resolução dos crimes descritos como de menor potencial ofensivo, a saber, aqueles cuja pena seja enquadrada em até 2 anos, com aplicação ou não de multa. Estabeleceu-se aqui o Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO -, documento lavrado pela autoridade policial que atende à ocorrência.

É neste fato que reside o início da desburocratização dos crimes em tela: a possibilidade de a Polícia Ostensiva, ao atender a ocorrência, imediatamente confeccionar o TCO e o encaminhar diretamente para o juizado especial. Tal tramitação, evidentemente mais simples na persecução penal, vem ao encontro dos anseios de uma sociedade que busca, no poder público, não só a confiança de que há primazia pelos princípios da eficiência e da celeridade na resolução dos crimes, resultando em maior sensação de segurança.

Este estudo apresenta a princípio a necessidade de a Administração Pública criar institutos que, baseados nos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, apresentem à sociedade respostas aos casos em que os crimes são de menor potencial ofensivo. Neste diapasão, a Lei 9099/95, Lei dos Juizados Especiais, estabelece o TCO, lavrado pelas autoridades policiais, incluindo as polícias militares e rodoviária federal demonstra como resposta rápida à vítima desse tipo de crime.

E para que estas instituições procedam à lavratura do documento, é necessário que haja respaldo jurídico. Muitos estados já estabeleciam acordos de cooperação para que tanto a PM quanto a PRF lavrassem o documento, quando em dezembro de 2020 o Supremo Tribunal Federal, decidiu que essas instituições são autoridades policiais competentes para tanto.

Por fim, os aspectos positivos deste procedimento são elencados e analisados à luz dos princípios norteadores da Lei, demonstrando como a atividade policial vem melhorando substancialmente, proporcionando agilidade, fluidez, e até a economia de recursos públicos ao atuar nesta seara. Certamente, o resultado positivo transmite à sociedade a tão necessária sensação de

segurança, com a certeza de que as instituições buscam realizar o trabalho da maneira mais eficiente e eficaz.

## 2 O Termo Circunstanciado de Ocorrência: seu conceito e evolução

A organização das ações públicas é de responsabilidade do Direito Administrativo, o qual regulamenta a máquina estatal, por meio de regras e normas, assim como atributos específicos, como a discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, com fins de proporcionar o bem maior coletivo. Perante tais atributos, tem a Administração Pública o poder de polícia, cuja competência visa o benefício de toda a sociedade, com vistas ao bem-estargeral. Sendo assim, esse poder só pode ser exercido por aqueles que possuema competência para o realizar, uma vez que há uma imprescindível limitação doexercício de polícia.

Como afirma Di Pietro (2007), o Direito Administrativo é parte do Direito Público e possui como objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seusfins, de natureza pública.

Nas palavras de Bandeira de Melo (2006, p. 221),

A atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia gerale na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, medianteação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (non facere),a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Resta claro que o poder público é detentor de atividade exclusiva para disciplinar ou limitar interesses individuais, ou ainda, a liberdade do cidadão emdefesa do interesse público, seja no âmbito dos costumes, mercado, ou mesmona segurança. Assim, a força coercitiva do poder estatal é para a defesa dos interesses sociais coletivos previstos na Constituição Federal Brasileira, a qual estabelece em seu artigo 144 os órgãos que compõem a segurança pública: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar, e cada uma destas instituições detém função específica a ser exercida.

Se por um lado, o Direito Administrativo abarca a administração pública, que detém o poder da manutenção da ordem, ao Direito Penal cabe tipificar os crimes e as sanções a eles correspondentes. Já o Direito Processual Penal trata do direito investigativo e apuratório, a fim de alcançar a completa persecução penal.

Com vistas a agilidade dos processos, e com base nos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, foram criados os Juizados Especiais, Lei nº 9.009/95, para resolução dos crimes de menor potencial ofensivo – aqueles crimes e contravenções penais cuja pena privativa de liberdade cominada de até dois anos, cumulativa ou não com multa. Neste contexto, surge a figura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, documento redigido pela autoridade policial ao se deparar com infrações penais de menor potencial, conforme conceito supracitado.

O entendimento sobre qual o alcance e a necessidade do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO - perpassa esclarecer sobre o embasamento normativo a que ele se ancora. A princípio, cabe salientar que a expressão pode ser desmembrada. Quando se diz que algo é feito *a termo*, indica-se que aquilo que fora dito é oficialmente registrado, documentado; *circunstanciado* refere-se ao detalhamento, à descrição pormenorizada da *ocorrência*, do fato ilícito-típico.

Assim, tem-se que o Termo Circunstanciado de Ocorrência é o registro documental dos fatos narrados à autoridade policial, com a finalidade de prestar informações sobre o fato penalmente relevante. Como afirma Tourino Filho (2000, p. 78), o TCO precisa conter a qualificação dos envolvidos e de possíveis testemunhas, com uma súmula de suas versões e o compromisso que das partes comparecem perante o Juizado.

Desta feita, a Lei 9.099 de 1995 ampliou de forma substancial a finalidade de tal oficialização do que a autoridade policial registra, uma vez que a partir deste documento é possível instruir um processo penal, desde que este seja de menor potencial ofensivo.

Neste diapasão, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 previa que a União, Estados e Distrito Federal deveriam criar os Juizados Especiais cuja finalidade seria julgar crimes de menor potencial ofensivo, dando maior

agilidade aos procedimentos, por meio de um rito sumaríssimos, com alicerces nos princípios supracitados.

Como se pode verificar no artigo 98 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau.

Após a promulgação da Carta Constitucional, diversos Projetos de Lei tramitaram no Congresso Nacional, com vistas a positivizar tal instituto no ordenamento pátrio, mas somente em 1995 instituiu-se a Lei 9099 que trata dos Juizados Especiais. Estes juízes buscam solucionar conflitos de pequena monta, casos de menor potencial ofensivo, menos graves. Como ponto fulcral, a norma tem vistas à celeridade, aumentando o acesso à jurisdição.

É fato que a Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição cidadã, abarca em sua égide o anseio de garantir direitos e objetivar maior efetividade aos direitos fundamentais aos cidadãos. Além disso, previa o tratamento diferenciado em situações específicas. Assim, buscou-se refletir sobre os princípios básicos que incentivavam os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas – ONU – a respeito do emprego de medidas não privativas de liberdade, dando garantias mínimas para indivíduos submetidos a substitutivos penais.

Isso porque no cenário internacional, em 1990 a Assembleia Geral das Nações Unidas editou medidas com regras mínimas sobre medidas não privativas de liberdade, de acordo com a Resolução 45/110 (CNJ, 2016). Dessa forma, instituiu-se que os Estados-Membros deveriam racionalizar políticas de Justiça Penal, considerando o respeito aos direitos humanos, às exigências da justiça social e às necessidades de reabilitação do infrator. O Brasil, como signatário de tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, consolida, em sua Carta Constitucional, a evolução internacional de tais direitos.

Como afirma Paulo (2009), o panorama do judiciário brasileiro estava congestionado e chegava ao seu limite no início da década de 1990, e a Lei

9.099/95 aprimorou o poder simbólico do *ius puniendi* estatal, normatizando um novo juízo para tratar e causas menos complexas. Além disso, o regramento jurídico passa a ter caráter despenalizador, ao não aplicar a pena privativa de liberdade, conforme prevê o artigo 62 desta Lei.

Destarte, medidas despenalizadoras passam a substituir a pena privativa de liberdade, vigorando penas cujo intuito é não gerar antecedentes criminais, como a Conciliação, a Transação Penal, a Suspensão Condicional do Processo. Para Grinover (1997), o Brasil efetiva “um dos programas mais avançados de despenalização do mundo” (1997,p.44), o que não significa haver uma descriminalização. Ainda nas palavras de Bacellar (2003, p. 34):

Foram os Juizados Especiais, estabelecidos no art. 98, inciso I, da Constituição da República, com a significativa ampliação da esfera de abrangência de atuação – não mais restrita a pequenas causas e agora com competência para causas de menor complexidade, tanto no âmbito Estadual quanto Federal, que verdadeiramente introduziram na órbita processual brasileira um sistema revolucionário e realmente diferenciado de aplicação da justiça.

Como se percebe, a Lei dos Juizados Especiais, em seu Artigo 2º, esclarece que se norteia pelos princípios da “oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível à conciliação ou a transação”. Adotando o rito sumaríssimo e regulamentado pela Lei 9.099/95, o Juizado Especial Criminal (Jecrim) é o órgão da Justiça Ordinária com competência para julgar crimes de menor potencial ofensivo, buscando a reparação do dano sofrido pela vítima e a aplicação da pena não privativa de liberdade em desfavor do autor.

A lei supracitada, ao trazer o Termo Circunstanciado de Ocorrência quando a autoridade policial se depara com os crimes de menor potencial ofensivo, trouxe um instrumento que segue os princípios, já citados, aclamados pelos Juizados Especiais, e em especial, os da celeridade e da economia processual.

É sabido que em quase 100% das ocorrências é a Polícia Militar que tem o 1º contato com a vítima ou com o delito, desta feita, caso seja este de menor potencial ofensivo, diante da narrativa detalhada por parte da vítima, com todos os requisitos necessários, seria natural a lavratura por parte da Polícia Militar, porém, entraves e interpretações equivocadas da lei concentravam a possibilidade da lavratura do TCO apenas e tão somente na polícia civil.

Fato é que o JECRIM estabelece o TCO para contemplar a qualificação dos envolvidos e os relatos dos fatos, e é neste ponto que calorosas discussões vêm sendo travadas, em especial, no tocante à autoridade policial competente para a confecção do documento. Conforme já exposto, importante se faz, para se manter os princípios norteadores do JECRIM, a confecção do documento por parte da autoridade policial que primeiro trava o contato com o crime ocorrido, e, de fato, a Polícia Militar, no âmbito urbano, e a Polícia Rodoviária Federal, nas áreas estradas e rodovias.

### **3 A normatização do Termo Circunstanciado de Ocorrência feito pela PM e pela PRF**

O Termo Circunstanciado de Ocorrência, trazido pela Lei 9.099/95, tem sido utilizado desde a promulgação da norma em 1995 e trouxe consigo divergências a respeito do conceito de autoridade policial, competente para a confecção do documento, expressão referenciada no artigo 69, como se lê (LEI 9.099/95):

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.

O fato de o Termo Circunstanciado de Ocorrência vir sendo feito por autoridades policiais, como Juiz de Direitos e Policiais Militares, em diversos estados da Federação, levou a Associação de Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL – entrar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3807.

Nela, a ADEPOL solicitava a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 48 da Lei n. 11.343/2006, alegando que compete exclusivamente aos delegados de polícia a lavratura do TCO, pedindo a declaração de inconstitucionalidade dos Decretos estaduais 17.199/2018 e 18.089/2019, por autorizar o policial militar a lavrar o documento e encaminhá-lo ao juiz, autorizando ainda a requisitar exames periciais aos órgãos competentes. Outro argumento era de que esta lei conferia aos juízes poderes inquisitivos, violando, assim, os princípios do contraditório e da ampla defesa, em confronto com as competências das Polícias Federal e Civil.

Em sessão virtual no dia 26 de junho de 2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedente a ADI 3807 e decidiu

que a autoridade policial pode lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO – e requisitar exames e perícias em caso de flagrante uso ou posse de entorpecentes para consumo próprio, isso se a autoridade judicial não estiver presente. A relatora, Ministra Cármen Lúcia (Brasil, 2020), em seu voto, assevera que

O entendimento de que a lavratura de termo circunstanciado não configura atividade investigativa e, portanto, não é função privativa de polícia judiciária não contraria jurisprudência assentada deste Supremo Tribunal Federal [...] o termo circunstanciado não é procedimento investigativo, mas peça informativa com descrição detalhada do fato e as declarações do condutor do flagrante e do autordo fato.

Para a Ministra da Suprema Corte, os decretos questionados são secundários e estão relacionados a norma infraconstitucional, impossibilitando análise por meio de ação de controle concentrado de inconstitucionalidade, pois a ADI analisa atos autônomos. Segundo a relatora, nos decretos citados, caso a interpretação da expressão autoridade policial, prevista no artigo 69 da Lei dos Juizados Especiais, 9.099/95, extrapole o conteúdo da lei regulamentada, haveria ilegalidade, mas não inconstitucionalidade. Assim, no decorrer de seu voto, a ministra esclarece que não há ilegalidade no fato de a autoridade policial militar lavrar o TCO.

Assim, a magistrada explica que, com base no parágrafo 3º da Lei de Drogas, 11.343/2006, a autoridade policial pode lavrar o flagrante e tomar as providências previstas na lei, caso a autoridade judicial não esteja presente. Isso é possível quando o delito estiver relacionado ao indivíduo que adquirir, guardar ou transportar entorpecente para consumo próprio, ou seja, crime de menor potencial ofensivo.

Resta claro que o Supremo Tribunal Federal decidiu que a autoridade policial não se refere exclusivamente à Polícia Civil ou à Polícia Federal, mas, sim, abrange aqueles que atuam na segurança pública, como a Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal. Dessa forma, os princípios que embasam a Lei 9.099/95 são reafirmados no instante em que a celeridade e a economia processual são vislumbradas no entendimento da autoridade policial.

Cabe acrescentar que este não é primeiro entendimento de que autoridade policial são aqueles que atuam na segurança pública, conforme estabelecido no artigo 144 da Constituição Federal. Em janeiro de 2020, a



Desembargadora do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Janice Goular Garcia Ubialli, respondendo em nome do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (FONAJE), emite a mesmo posicionamento de lavratura do TCO por autoridades policiais, como policiais militares e rodoviários. Tal postura pode ser encontrada na Nota Técnica n. 1/2020, como se lê:

Diante da iminência do julgamento do PCA n. 0008430- 38.2018.2.00.0000, pelo C. Conselho Nacional de Justiça, [...] O art. 69da Lei n. 9.099/95 dispõe que, em relação aos crimes de menor potencial ofensivo e às contravenções penais, o termo circunstanciado será lavrado por qualquer autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência, seguindo o procedimento com a apresentação de autor e vítima ao Juizado Especial, sem menção a condicionantes ou à homologação do TCO pelo delegado civil.

A interpretação de que autoridade policial competente para o registro do Termo Circunstanciado de Ocorrência não se restringe à Polícia Civil leva outros fatores em consideração, como esclarece, ainda, a Nota Técnica em questão (NOTA TÉCNICA N. 1/2020):

Ao todo, 12 estados da federação autorizam a lavratura de TCO com encaminhamento direto ao Poder Judiciário, o que resultou, no último biênio, no registro de 284.067 ocorrências, com redução de custos na movimentação da máquina estatal e, sobretudo, de tempo na conclusão dos procedimentos de natureza criminal. Retroceder seria, a bem da verdade, abrir as portas do Judiciário para o reconhecimento de nulidade processual absolutamente impertinente, e fomentar, ao cabo, a impunidade através da prescrição de inúmeros casos ainda em curso.

Outro ponto essencial da Nota Técnica é a valorização de como a máquina estatal vem sendo poupada com custos desnecessários, além da economia de tempo para concluir os procedimentos de natureza criminal. A nota traz à baila a preocupação de que o não reconhecimento de outras forças de segurança não poderem confeccionar o TCO levaria a um problema grave de impunidade, pois o Judiciário poderia considerar nulo todos os processos já realizados, acarretando em morosidade no cumprimento da lei e prescrevendo casos ainda não concluídos.

Como se pode observar, muitos são os fatores positivos para que o TCO seja lavrado não apenas pela Polícia Civil, uma vez que o vultoso número de ocorrências registradas pela Polícia Militar e pela Polícia Rodoviária Federal acelera o processo de resolução dos casos. Além disso, a quantidade é expressiva de estados brasileiros que já fazem uso do TCO lavrado por demais autoridades policiais que não só a civil.

O pioneiro foi o estado de Santa Catarina que, em 1999, poucos anos depois de os Juizados Especiais serem homologados, implantou a lavratura do TCO pela Polícia Militar, e em 2007, restou consolidada por meio do plano de expansão da Lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar, contido na Nota de Instrução 05/CMDO G/2007. Importante destacar a visão do Procurador da República, Vladimir Aras, que no ano de 2013 emitiu o seu parecer a respeito da atitude assumida pelo estado em questão. Na visão dele (ARAS, 2013, s/p):

Não há qualquer inconstitucionalidade na lavratura de TCO's pela PM ou pela PRF, pois a Constituição não assegura exclusividade para o registro da ocorrência de crimes. Quando lavram os termos (TCO), policiais militares e patrulheiros rodoviários não estão investigando crimes, mas apenas registrando fatos, em exercício de atividade administrativa que lhes é própria. Registrar um não é o mesmo que investigar crimes.

Vê-se, portanto, que não é um entendimento exclusivo do Superior Tribunal Federal sobre a interpretação de que autoridade policial inclui PM e PRF na condução da lavratura do TCO em crimes de menor potencial ofensivo, uma vez que não extrapolam os limites de sua atuação, visto que permanece como ato inerente à Polícia Civil a investigação.

Assim como a Polícia Militar, no mesmo ano a comarca da Polícia Rodoviária Federal em Santa Catarina começou, junto ao Ministério Público Estadual, a promover o Termo de Cooperação, de forma a estabelecer critérios de padronização para a lavratura do TCO, quando a PRF se deparasse com a prática da infração de menor potencial ofensivo. Não só esta comarca, mas outras também passaram a padronizar a lavratura do documento, como o Estado de Goiás, em 2014; no ano seguinte, o Estado do Paraná; em 2018, o Estado do Maranhão, apenas citando alguns exemplos. Até meados do ano de 2021, a PRF já procede à confecção do TCO em 24 estados e no Distrito Federal. E todos os Estados que implantaram o TCO vislumbraram a necessidade de haver critérios na elaboração do documento.

Corroborando com a atuação da PRF, em 2019, o então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, acatando o parecer do Advogado da União, emitiu o despacho N 468/2019 salientando que é “atribuição regimental à Polícia Rodoviária Federal para lavrar termos circunstanciados de ocorrência em infrações de menor potencial ofensivo ocorridas em rodovias federais” (BRASIL, 2019). O Ministro destacou (BRASIL, 2019):

Os esforços de investigação da Polícia Federal devem ser centrados na criminalidade mais grave, corrupção e crime organizado, para exemplificar. A atribuição à Polícia Rodoviária Federal do poder de lavrar termos circunstanciados, além de reconhecer a qualidade técnica dos agentes desta corporação, permitirá aos agentes da Polícia Federal que foquem recursos e atenção nos crimes mais graves.

No mapa a seguir é possível visualizar os estados brasileiros que já implantaram totalmente a confecção do TCO pela Polícia Militar.



**Fig.1:** Mapa da implementação do TCO pelos Estados  
**Fonte:** Feneme, 2021

Os dados do mapa são referentes ao mês de janeiro de 2021, em que se pode observar o panorama nacional. São oito estados e o Distrito Federal que apresentam a implantação total do TCO feito pela PM; o estado de Minas Gerais possui uma implementação que tende à totalidade, já que mais de 50% dos casos de crime de menor potencial ofensivo são confeccionados pela PM. Outros cinco estados ainda engatinham na execução com menos de 50% dos Termos Circunstanciados de Ocorrência sendo feitos pela polícia ostensiva.

Ainda conforme o mapa, são quatro estados que estão na fase de provimento e resolução, ou seja, que estão regulamentando, estabelecendo e definindo os critérios de confecção do TCO. Cabe salientar que, dentre estes estados, São Paulo disponibiliza o Manual de procedimentos do Termo Circunstanciado, com exemplos práticos para se fazer o documento, linguagem clara e simples, garantindo que a sua polícia ostensiva produza corretamente o TCO.

Apesar do grande esforço das Polícias Ostensivas em resolver rapidamente as situações, oito estados ainda não possuem sequer a previsão de colocar em prática a confecção do documento pela Polícia Militar. O grande alarde feito pela Polícia Civil, ao requer a exclusividade na lavratura do Termo Circunstanciado pode ser o fator que esteja impedindo que as situações mais simples, de menor potencial ofensivo, sejam resolvidas seguindo os princípios da celeridade, da oralidade, da simplicidade, da informalidade e da economia processual, tão caros à Justiça.

É preciso destacar, ainda, que a resolução do Conselho Nacional de Justiça que consolida no Enunciado 34 do Fórum Nacional de Juizados Especiais a decisão em conformidade com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em que amplia o entendimento de autoridade policial capaz de lavrar o TCO. Conforme se assevera a seguir (BRASIL, 2020):

A orientação mais recente do Supremo Tribunal Federal é no sentido de interpretar a expressão “autoridade policial” constante no artigo 69 da Lei 9.099/95 em sentido amplo, de forma a alcançar outros órgãos de segurança pública. A lavratura de TCO’s por policiais militares além de não configurar invasão na competência da Polícia Judiciária, ainda atende aos objetivos da Lei 9.099/95. Neste caso, o registro de infrações penais é balizado pelos princípios da efetividade, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

Com mais essa decisão, resta claro que o sistema de justiça se alicerça na eficácia, na eficiência, além da efetividade, ao ampliar o sentido de autoridade policial, como Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal, capacitados para lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência. É um ganho para a sociedade que pode contar com os diversos órgãos da segurança pública para resolver de maneira célere os casos de crime de menor potencial ofensivo.

Como afirma Flávio Werneck (2020), diretor jurídico da Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF –, em entrevista para a revista Ponte, logo após a decisão do Conselho Nacional de Justiça, a decisão é, sem dúvida, positiva. Ele explica que o entendimento, tanto da Suprema Corte quanto do CNJ, retira a burocracia ainda existente, causadora da morosidade no processo penal brasileiro. Werneck (2020) acrescenta que “É um primeiro passo para uma mudança no sistema de segurança pública e no sistema processual penal brasileiro. Esse reconhecimento demorou muito, mas é extremamente positivo.” Todas as decisões que demonstram tal entendimento sobre a abrangência do conceito de autoridade policial tiram da Polícia Civil o encargo

destes crimes. Isso indica que esta instituição pode dar mais atenção aos graves crimes cometidos, em que boletins de ocorrência são feitos – única e exclusivamente pela Polícia Civil – podem ter o andamento necessário para a resolução dos casos.

É evidente, pois, que há uma preocupação por parte do Instituto de Segurança Pública – IBSP – no que se refere às dúvidas das autoridades policiais na confecção do TCO. Por isso, o IBSP disponibiliza o Manual de Apoio Jurídico Operacional – Termo Circunstanciado de Ocorrência, desenvolvido e aperfeiçoado pela Polícia Militar de São Paulo, a fim de balizar os procedimentos que devem ser realizados.

Dessa forma, vê-se que as Polícias Ostensivas – PM e PRF – preocupam-se com essa – não tão – nova função a desempenhar, haja vista a confecção deste manual e dos termos de cooperação já explicitados. São, pois, excelentes instrumentos de apoio às instituições, além de demonstrar que há uma preocupação contínua em aprimorar o trabalho, com o fito de confeccionar adequadamente o documento.

#### **4 Aspectos favoráveis à confecção do TCO pela PM e pela PRF: constatações em estados que adotaram o sistema**

Os aspectos da segurança pública levantados neste estudo demonstram como é positivo para a sociedade que as polícias ostensivas – PM e PRF – lavrem o TCO, uma vez que a sensação de impunidade vai diminuindo, conforme os casos são mais rapidamente solucionados. É uma questão de proporcionalidade, pois quanto mais casos são resolvidos, mais a população busca denunciar e registrar as infrações penais nos órgãos competentes, mais a confiança no sistema público aumenta.

Como afirma Oliveira (2016), o TCO sendo lavrado pelas polícias ostensivas “favorece a segurança, porque o que o cidadão quer segurança, e, caso a resposta seja imediata, o Estado se coloca vigilante e o agressor e a vítima percebem que o Estado está com pronta resposta, fazendo então com que a sociedade se sinta segura” (OLIVEIRA, 2016).

Entretanto, nos casos onde há morosidade no início do processo, na lavratura do termo circunstanciado, o inverso ocorre: menor é o número de casos solucionados, pois a sociedade não busca registrar as infrações, já que é sabido

a morosidade, e a não conclusão dos casos. Como demonstra Alencar (2010), em estudo realizado entre os anos de 2009 e 2010 sobre a eficácia do TCO lavrado pela Polícia Militar do Estado do Ceará, pode-se evidenciar que (ALENCAR, 2010, p. 68)

Muitas vezes, o ofendido deixa de fazer o TCO em desfavor do autordo fato devido à excessiva tramitação burocrática, falseando, assim, os resultados das verdadeiras estatísticas criminais fornecidas pela Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação e pela Secretaria de Segurança Pública.

Nesta pesquisa, Alencar (2010) procede ao levantamento de dados que demonstram o tempo exagerado para que a Polícia Civil daquele estado levavapara concluir o TCO, e apresenta uma situação específica de um dos Distritos Policiais que precisou de quase dois meses para concluir o documento e o enviarpara o Juizado Especial. Ele afirma que “Para um procedimento criminal que deveria ser célere, o tempo médio de 58 (cinquenta e oito) dias, por exemplo, referente à conclusão de TCO no 25º Distrito Policial, é demasiado, contrariando o princípio da eficiência constitucional” (ALENCAR, 2010, p. 69).

De acordo com o pesquisador, as vantagens de se ter a lavratura do TCO pela Polícia Militar são consideráveis. Como salienta a entrevista de membro do Ministério Público Estadual do Ceará, a PM se esmera ao fazer seu trabalho: (ALENCAR, 2010, p. 70)

Segundo o Ministério Público, quando se trata de inquéritos policiais militares feitos no âmbito da PMCE, o qual tem sempre o policial militar como sujeito ativo do crime, além de estarem dentro do prazo legal de remessa à Justiça Militar, apenas uma minoria é que retorna para cumprimento das mencionadas diligências.

É certo que muitas são as falhas na estrutura tanto da Polícia Civil, quanto da Polícia Militar, no que tange aos recursos humanos e materiais, na atualização e capacitação sobre procedimentos inerentes à investigação criminal. Mesmo que a instituição Polícia Militar apresente dificuldades, ela se sobressai à Polícia Civil pelos valores basilares às instituições militares: a hierarquia e a disciplina, pilares que balizam a ação do militar no fiel cumprimento de sua missão, mitigando as deficiências, pois são cômicos de que podem ser punidos disciplinarmente e também processados por ineficiência (ALENCAR, 2010, p. 71)

Resta claro que os pontos positivos para que as Polícias Ostensivas produzam o documento são muitos. Além desses já mencionados, Alencar (2010, p. 76) enumera:

- a) atendimento às partes envolvidas no local da infração, não havendo necessidade de deslocar-se até a delegacia para registro do TCO, pois, muitas vezes, não é realizado naquele momento, tendo o cidadão que retornar para finalizar o procedimento;
- b) redução da sensação de impunidade;
- c) redução da impunidade objetiva;
- d) incremento de credibilidade no aparato policial;
- e) manutenção do aparelho policial em sua área de atuação, não havendo a necessidade do deslocamento da guarnição para a delegacia;
- f) liberação do efetivo da Polícia Civil para centrar esforços na investigação das infrações penais de maior potencial ofensivo; e
- g) economia de recursos públicos.

Os aspectos elencados acima enquadram-se nos princípios norteadores da Lei dos Juizados Especiais, já abordados, mas que merecem ser retomados, tamanha a importância dos fatores positivos, servindo como exemplo prático do princípio e da ação referente a ele. A análise do aspecto “a”, já se enquadra perfeitamente nos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade.

Isso porque no “atendimento às partes envolvidas no local da infração” (ALENCAR 2010), a Polícia Ostensiva lavra o TCO no mesmo local, percebe-se o princípio da informalidade: ato simples, econômico e efetivo, uma vez que é feito no ambiente em que o crime ocorreu; assim como o princípio da simplicidade, visto que, depois de lavrado, o documento é enviado diretamente ao Juizado Especial e neste ponto, visa “aproximar a população e os jurisdicionados da atividade judicial” (ROCHA, 2021). Neste aspecto, vê-se a aplicação do princípio da economia processual, que tem a finalidade de obter o máximo rendimento, com o mínimo de atos processuais.

Todas as ações vistas apenas no primeiro ponto elencado anteriormente resultam, portanto, no ponto fulcral: a celeridade – conclusão rápida e eficaz do crime de menor potencial ofensivo. É como afirma Gonçalves (2009) “deve-se buscar os melhores resultados possíveis com o menor dispêndio de recursos e esforços”.

Ainda concernente à celeridade, cabe voltar à pesquisa de Alencar (2010), em que o resultado mostrou a diferença de tempo gasto para a lavratura do TCO



pela Polícia Militar do Ceará e quando esta precisa encaminhar as partes envolvidas até a delegacia. O pesquisador (ALENCAR, 2010, p. 97) aponta que

o tempo mínimo entre o recebimento da ocorrência pelo policial militar e a sua liberação da delegacia de polícia é de 40min, enquanto o tempo máximo é de 9h42min. Já o tempo médio gasto pela composição policial militar do Ronda Comunitária entre o recebimento da ocorrência e a liberação da delegacia de polícia é de 3h38min.

Ressalta-se que, segundo Alencar (2010), entre a ligação do solicitante até a chegada da viatura ao local do crime – aqui especificamente o de menor potencial ofensivo – foi de apenas 10 minutos. O tempo maior, conforme expõe o pesquisador, é na delegacia para a lavratura do TCO pela polícia civil. Uma viatura parada para tal procedimento, acarreta prejuízo para o policiamento ostensivo, em que a área de cobertura fica desguarnecida.

A situação fica ainda mais complicada, ao se analisar as cidades do interior, em que tanto a Polícia Militar, a Polícia Rodoviária Federal e Polícia Civil apresentam não só poucos agentes, mas falta de material apropriado, falta de viatura, entre outros fatores.

O Coronel Giovanna Gomes da Silva, em 2019 Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, ao ministrar palestra em Seminário sobre o TCO, enfatizou os aspectos positivos desde que a PMMG passou a confeccionar o documento (TJMG, 2019).

Segundo o então Comandante-Geral, antes de a PMMG lavar o TCO, cidades interioranas em que não havia delegacia da Polícia Civil, a viatura precisava se deslocar até a cidade mais próxima, o que levava à desguarnição da cidade, colocando-a em situação de vulnerabilidade ao cometimento de crimes. O Coronel exemplificou o caso da cidade de Santo Antônio do Jacinto, em que a cidade mais próxima em que havia a delegacia Regional da polícia Civil ficava Almenara, a 180 km, sendo mais de quatro horas de viagem.

O Comandante salientou que no ano de 2018, a partir da confecção do TCO pela PMMG, houve, sem contar outros pontos, uma economia de mais de 5 milhões de reais, somente em combustível, uma vez que deixou de percorrer cerca de 2 milhões de quilômetros. Tão positivo se tornou a lavratura do documento pela PMMG, que, já em 2019, 97% dos municípios do Estado mineiro aderiram ao sistema (TJMG, 2019).



Outro evento, mas agora realizado em janeiro de 2021 no Estado de Alagoas, o Cel PM Marcello Martinez Hipólito, da Polícia Militar de Santa Catarina compartilhou experiências do seu estado no tocante à lavratura do TCO pela PMSC, explanando sobre a participação do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que se dispôs a realizar, no local dos fatos, os exames de constatação de entorpecentes nos crimes de posse de drogas. Tal medida não só agilizou o procedimento criminal, como também houve a redução de 40% na demanda por laudos do Instituto de Perícias, o que corresponde a 8 mil laudos por ano que não precisam ser feitos (FENEME, 2021).

Salienta-se, ainda, que o Estado de Santa Catarina, pioneiro na implantação do TCO lavrado pela PM, desponta no cenário nacional com pesquisas e inovações para aprimorar o trabalho do Policial Militar nesta missão. A partir de 2015, o TCO passou a ser registrado pelo PMSC Mobile, inicialmente para tablet, atualmente disponível para smartphones também. Segundo as autoras Teixeira, Cote, Corrales e Ferreira (2020, p. 15), o instrumento é a

inovação tecnológica que substitui, por um aplicativo instalado em um tablet, os formulários em papel e parte das funções realizadas pelo rádio transmissor. O Mobile otimiza a gestão de atendimento de ocorrências policiais ao registrar todos os dados no local e permitir o registro de provas e outros elementos por meio de áudio e vídeo. Ao final, entrega-se o termo circunstanciado de ocorrência (TCO) aos envolvidos, graças a uma impressora térmica acoplada ao tablet. A atividade policial é subsidiada, ainda, pelo acesso, via aplicativo, de dados oriundos de sistemas de informação de outros órgãos administrativos - como Departamento de Trânsito, de Segurança Pública.

Tamanho é a relevância deste projeto, que foi vencedor em três premiações: o Prêmio Excelência em Governo Eletrônico (e-Gov) (2016), na categoria “Administração Pública”. E no ano seguinte o prêmio Fonaje, na categoria “Operadores do Direito” e o 21º Concurso de Inovação no Setor Público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (2017).

A repercussão trouxe os olhares das outras instituições policiais militares para o novo equipamento. Atualmente, estados como Rio Grande do Sul, Paraná, Rondônia, Acre, Amapá, Espírito Santo e Tocantins fazem uso deste aplicativo, uma vez que tornou o procedimento ainda mais ágil, simples e fácil lavratura. Muito semelhante a este aplicativo, Polícia Rodoviária Federal utiliza o Móbile, com as mesmas funcionalidades, o dispositivo agiliza o trabalho de patrulhamento nas rodovias.

É evidente que tanto a Polícia Militar como a Polícia Rodoviária Federal compreendem a necessidade de implementar novas ferramentas e dar agilidade e fluidez no árduo trabalho que realizam. Como se pôde observar, palestras, discussões e estudos vêm sendo realizados para aprimorar as ações de combate ao crime, entregando à sociedade a tão necessária sensação de que o Estado vem buscando o aperfeiçoamento para que o sistema de segurança pública apresente bons e eficazes resultados.

## 5 Considerações finais

O trabalho aqui apresentado expõem a administração pública brasileira esse dever em buscar a otimização processual, procedimental e, de recursos humanos e logísticos, assegurando o compromisso da efetividade dos resultados da atividade-fim de seus diversos setores. O estudo trouxe à baila que no sistema de segurança pública não seria diferente, pois diante de um cenário de violência que cresce proporcionalmente à impunidade, precisa buscar meios de colocar em prática os princípios basilares da Administração Pública, dentre eles, destaca-se aqui a eficiência – execução dos serviços com qualidade, respeitando o bom uso do dinheiro público.

Neste contexto, a promulgação da Lei 9099/95, Lei dos Juizados Especiais, veio ao encontro desta necessidade, uma vez que, com ela, abriu-se caminho para que as autoridades policiais lavrassem o Termo Circunstanciado de Ocorrência em crimes de menor potencial ofensivo, permitindo maior rapidez na solução destes casos.

Muito se discutiu a respeito de quem poderia produzir o documento, mas finalmente, em dezembro de 2020 o Supremo Tribunal Federal encerrou a contenda, afirmando que, tanto a Polícia Militar, quanto a Polícia Rodoviária Federal são autoridades policiais competentes para proceder com o TCO, visto que não realizam uma investigação – que somente pode ser realizada pela Polícia Civil, mas um relato detalhado, a descrição dos fatos e a identificação dos envolvidos.

Antes mesmo desta decisão, muitos estados já possuíam termos de cooperação para que as polícias – militar e rodoviária – dessem andamento ao se depararem com crimes que se enquadrassem nos critérios estabelecidos pela Lei em questão. Como são elas que chegam primeiramente nos locais dos

crimes, sejam na cidade, sejam nas rodovias, a busca por solucionar o caso seria ágil e desburocratizada. Por isso, a Polícia Civil não precisaria dispor seu pessoal para investigar estes casos, podendo, assim, se dedicar aos crimes que demandam maiores esforços para que sejam solucionados.

Ficou, pois, evidenciado neste estudo que tanto a PM quanto a PRF se dispuseram a melhorar e aprimorar suas ações, por meio de capacitações, palestras e pesquisas. E tudo isso porque vivenciam a melhora significativa de fluidez no atendimento às ocorrências, otimizando seu tempo e suas ações.

Assim, a sociedade também sente a melhoria, pois percebe que o policiamento ostensivo ocorre de maneira mais frequente, os equipamentos utilizados não estão obsoletos, mas em conformidade com os avanços tecnológicos, e a própria resposta positiva, eficiente e eficaz, na conclusão de crimes.

## Referências

ARAS, Vladimir. **A Lavratura de TCO pela Polícia Rodoviária Federal e pela Polícia Militar**. 2ed. Bahia: Podium, 2013.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados Especiais: a nova mediação para processual**, São Paulo. Revista dos Tribunais. 2003.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed. Malheiros. 2006.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Procedimento de Controle Administrativo nº 0008430-38.2018.2.00.0000. Disponível em <https://ibsp.org.br/wp-content/uploads/2020/02/0008430-38.2018.2.00.0000.pdf> Acesso em 25 abr 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_constituicao/constituicao.htm). Acesso em 13 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Fórum Nacional dos Juizados Especiais**. Nota técnica N. 1/2020. Disponível em <https://ibsp.org.br/wp-content/uploads/2020/02/FONAJE-NOTA-T%C3%89CNICA-001-2020.pdf> Acesso em 25 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei no 9099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Lei 9.099/95. 26 set. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm). Acesso em 13 mar 2021.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Justiça**. Despacho do Ministro Nº 498/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/lavrar-tco-nao-atividade-exclusiva.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal** – Ação Direta de Inconstitucionalidade: 3807 DF 0004783-39.2006.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020.

FERREIRA, Carolina; CORRALES, Beatriz; COTE, Larissa, TEIXEIRA, Mariana. **A tecnologia a serviço da segurança pública: caso PMSC mobile**. Disponível em <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/tecnologia-servico-seguranca-publica-caso-pmsc-mobile> . Acesso em 25 mar 2021.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Novo Curso de Direito Processual Civil. Volume 1: teoria geral e processo de conhecimento**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FILHO, Antônio Magalhães Gomes; FERNANDES, Antônio Scarance e GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais**, São Paulo – SP. Revista dos Tribunais, 1997.

LOPES, Débora; VASCONCELOS, Caê. **Para Conselho Nacional de Justiça, Polícia Militar pode lavrar Termos Circunstanciados de Ocorrência**. Revista Ponte. 23 dez 20. Disponível em <https://ponte.org/para-conselho-nacional-de-justica-policia-militar-pode-lavrar-termos-circunstanciados-de-ocorrencia/> Acesso em 02 abr 21.

PAULO, A. R. **Breve abordagem histórica sobre a lei dos Juizados Especiais Criminais**. *Âmbito Jurídico*, v. 70, p. 6919, 2009.

ROCHA, Felipe Borring. **Manual dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais -Teoria e Prática**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

Revista TJMG. **PM realiza seminário sobre termo circunstanciado**. Disponível em <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tj-realiza-seminario-sobre-termo-circunstanciado.htm#>. Acesso em 03 abr 21.

Revista Feneme. **Polícia Militar de Alagoas e Assomal recebem apoio da Feneme na lavratura do termo circunstanciado de ocorrência**. Disponível em <https://www.feneme.org.br/policia-militar-de-alagoas-e-aasomal-recebe-apoio-da-feneme-na-lavratura-do-termo-circunstanciado-de-ocorrencia-tco/> Acesso em 03 abr 21.

SOUZA, Valmir; BORBA, Marcos Wosny. **O ciclo completo de polícia: percepções de sua implementação na polícia militar do paraná**. Disponível em <https://www.assofepar.org.br/admin/files/arquivos/eate05hcipcsgb2m3haoonkdq7lm6jvug489bflfiirnj.pdf>. Acesso em 28 mar 2021.