



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES

PARECER n. 00671/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 00734.001143/2019-72 (REF. 00515.000511/2019-40)

INTERESSADOS: DELEGACIA DE POLICIA FEDERAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

ASSUNTOS: CRIMES DE ABUSO DE AUTORIDADE

DIREITO CONSTITUCIONAL. POLÍCIA JUDICIÁRIA. LAVRATURA. TCO. NÃO EXCLUSIVIDADE.

I - Considerando que a lavratura de TCO não é uma atividade exclusiva de polícia judiciária, então a Polícia Rodoviária Federal está habilitada a lavrá-lo.

II - Em decorrência, a Polícia Federal não deve instaurar inquérito policial em desfavor de policial rodoviário federal que lavre TCO.

1. DO RELATÓRIO

1. Cuida-se do DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00711/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, que, no Processo nº 00688.001784/2014-15, aprovou o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00515/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, o qual aprovou PARECER n. 00475/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, por meio do qual o Sr. Consultor Jurídico determinou analisar a "*possibilidade elaboração de parecer, para submissão ao Sr. Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, visando obrigar os Delegados da Polícia Federal de todo o País, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, a absterem-se de instaurar inquéritos policiais contra os Policiais Rodoviários Federais responsáveis pela lavratura de termos circunstanciados, conforme art. 1º, inciso VII, da Portaria nº 224/2018/" (seq. 19). Determinou, ainda, "*juntar cópias da Nota Técnica 3 (8156594), do Volume Digitalizado de Processo (8020166), do parecer ora aprovado e dos despachos subsequentes ao Processo nº 00734.001143/2019-72 e abrir tarefa no sistema SAPIENS à Coordenação-Geral de Estudos e Pareceres, conforme itens 12 e 13, acima*". Assim, foi aberta tarefa nos presentes autos.*

2. Há 05 (cinco) anos, chegou à esta Consultoria Jurídica a mesma questão, isto é, a viabilidade jurídica da Polícia Rodoviária Federal - PRF lavrar termos circunstanciados. Naquela oportunidade, detectou-se que a existência da Nota DECOR/CGU/AGU nº 328/2009-MCL (Processo nº 00400.001266/2007-41), por meio da qual a Consultoria-Geral da União concluiu pela *viabilidade* da lavratura. Não obstante, esta Consultoria exarou o PARECER n. 00475/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, por meio do qual solicitava revisão da orientação. Passados os anos, e ainda sem avaliação definitiva, a CGU devolveu os autos ao Ministério da Justiça, a fim de "atualizar a instrução do feito". Em razão disso, foi prolatado o PARECER n. 00475/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, que foi aprovado pelo supracitado despacho que inaugura a presente análise, concluindo pela viabilidade da PRF

lavrado TCO, em consonância com a Nota DECOR/CGU/AGU nº 328/2009-MCL, mas em contradição com o PARECER n. 00475/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU.

3. No DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00711/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU consta a notícia de que Delegados de Polícia Federal estão instaurando inquérito policial em face de policiais rodoviários federais que lavram TCO, supostamente pela ocorrência do crime de usurpação de função pública, razão pela qual foi determinada a presente análise.

4. É o breve relatório

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do parecer vinculante

5. O parecer vinculante, a que alude o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00711/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (Processo 00688.001784/2014-15), está vazado no Art. 42 da Lei Complementar nº 73/93, que assim dispõe:

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

6. Analisando-se tais normas, observa-se que o parecer aprovado pelo Presidente da República *vincula* toda a Administração Pública Federal (Art. 40), ao passo que o parecer aprovado pelo Ministro de Estado *vincula* os órgãos autônomos e entidades vinculadas ao *respectivo Ministro de Estado*.

7. Desta feita, o parecer emitido por esta Consultoria Jurídica e aprovado pelo Ministro de Estado vinculam os seguintes órgãos previstos no Art. 38 da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019:

Art. 38. Integram a estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

I - o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos;

II - o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual;

III - o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas;

IV - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

V - o Conselho Nacional de Segurança Pública;

VI - o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública;

VII - o Conselho de Controle de Atividades Financeiras;

VIII - o Conselho Nacional de Imigração;

IX - o Conselho Nacional de Arquivos;

X - a Polícia Federal;

XI - a Polícia Rodoviária Federal;

XII - o Departamento Penitenciário Nacional;

XIII - o Arquivo Nacional; e

XIV - até seis Secretarias.

8. Tendo em vista que os órgãos interessados na presente discussão são justamente a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Federal, então sobressai oportuna a emissão de parecer vinculante sobre a controvérsia, a fim de garantir segurança jurídica às atividades policiais.

9. Registro, porém, que o parecer exarado nos termos do Art. 42 vincula *somente* a Administração Federal, pelo que controvérsias envolvendo polícias civis ou militares estaduais *não* estarão acobertadas pela conclusão que eventualmente for aprovada pelo Ministro da Justiça.

2.2 Da controvérsia institucional. Do posicionamento do órgão superior.

10. A controvérsia posta nos autos, e que já foi analisada por esta Consultoria Jurídica e pela Consultoria-Geral da União em algumas oportunidades é a seguinte: Diante do Art. 69 da Lei nº 9.099/95, a Polícia Rodoviária Federal pode lavrar termo circunstanciado de ocorrência - TCO, o qual restringe-se aos crimes de menor potencial ofensivo? Essa questão envolve divergências tanto doutrinárias quanto jurisprudenciais, as quais, muito embora foram expostas no PARECER n. 00475/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, convém aqui renová-las resumidamente, ao passo em que aproveita-se para fazer remissão à integralidade deste parecer.

11. O referido Art. 69 da Lei nº 9.099/95 assim dispõe:

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

12. Analisando esse diploma, parte da doutrina entende ser possível que polícia não judiciária lavre TCO. Por todos, cita-se Damásio de Jesus, segundo o qual o TCO consiste em *"registro oficial de ocorrência, sem qualquer necessidade de tipificação legal do fato, bastando a probabilidade de que constitua alguma infração penal. Não é preciso qualquer tipo de formação técnico-jurídica para se efetuar esse relato"* pelo que *"[a] lei, em momento algum, conferiu exclusividade da lavratura do termo circunstanciado às autoridades policiais, em sentido estrito"* (g.n.) (JESUS, Damásio de. Lei dos Juizados Especiais Anotada. Ed. Saraiva: 12ª ed, 2011, p. 46-54).

13. Por outro lado, parte da doutrina defende *"a apuração das infrações penais cabe à polícia federal e às polícias civis, segundo dispõem os §§ 1o, I, e 4o do art. 144 da Constituição Federal. Às demais polícias, a polícia fardada, militar, cabe o patrulhamento ostensivo das rodovias e ferro-vias e a preservação da ordem pública"* (TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais – Comentários à Lei 9.099/1995. Ed. Saraiva: 2017, 8ª ed, p. 650-651).

14. Quanto ao Poder Judiciário, houve o julgamento da ADI nº 3.614/PR, a qual teve por objeto um decreto estadual que permitia à algumas autoridades da polícia militar lavrarem termo circunstanciado. A ADI foi julgada procedente, nos seguintes termos:

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. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.(ADI 3614, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min.

15. Todavia, ao julgar a Reclamação nº 6612, a a Min. Cármen Lúcia explicou que os limites da referida ADI foram no sentido da impossibilidade de policiais militares substituírem Delegado de Polícia, e não pela impossibilidade patente deles lavrarem TCO[1]. Contraditoriamente, o Min. Fux, ao julgar definitiva e monocraticamente o RE nº 702.617 assentou que o "*Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, ao julgar a ADI nº 3.614, que teve a Ministra Cármen como redatora para o acórdão, pacificou o entendimento segundo o qual a atribuição de polícia judiciária compete à Polícia Civil, devendo o Termo Circunstanciado ser por ela lavrado, sob pena de usurpação de função pela Polícia Militar*". Em face dessa decisão monocrática foi tirado agravo interno, que manteve a decisão unipessoal[2]. Além disso, mais recentemente, o Min. Gilmar Mendes, em decisão monocrática definitiva, julgou o RE 1.050.631[3] para renovar seu entendimento no sentido da possibilidade da polícia militar lavrar TCO. Esse recurso extraordinário foi tirado contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, no qual se reconheceu a viabilidade da polícia militar lavrar TCO. O Ministro entendeu que "*inexiste nulidade nos Termos de Ocorrência Circunstanciados quando lavrados pela Polícia Militar*".

16. Ainda sobre esse questão, destaca-se que até a presente data pendem de decisão definitiva no STF o julgamento da ADI nº 4.447/DF , de relatoria do Min. Marco Aurélio, e da ADI nº 537MC, de relatoria do Min. Fachin, nas quais se discute a possibilidade da polícia militar lavrar TCO.

17. Portanto, sobressai evidente a divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o ponto, sendo que o STF ainda não pacificou o tema. Essa situação controversa propicia *eventos indesejados* para a Administração Pública Federal, tais como o entendimento de alguns Delegados de Polícia Federal, no sentido de tipificar como crime de usurpação de função pública (Art. 328 do Código Penal) a lavratura de TCO por policiais rodoviários federais.

18. A Polícia Federal assentou, em sua manifestação de PARECER Nº 055/2019-SELP/COGER (pgs. 03/13 do SEI 8020166), que "*[n]o que se refere à usurpação das funções de polícia judiciária, cumpre destacar que diversas instituições que não possuem atribuições para o exercício das atividades de polícia judiciária, vêm buscando exercê-las ao arrepio da Constituição Federal e da legislação em vigor. (...) No entanto, impende destacar que, a despeito de sua importância no sistema de segurança pública brasileiro, a Polícia Rodoviária Federal não detém atribuição constitucional para o exercício de quaisquer atos de polícia judiciária, incumbindo-lhe apenas o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, a teor do art. 144, IV, § 2º, da Constituição Federal*".

19. Consta nestes autos (seq. 02) que a Polícia Federal instaurava inquéritos policiais, pelo crime de usurpação de função pública, em face de policiais da PRF que lavrassem TCO e, em razão disso, o Ministério Público Federal recomendou a paralisação de tal conduta.

20. No bojo do Parecer nº 61/2014/CEP/CONJUR/MJ (nup 08000.0295/2013-68; 00490.004562/2013-81 - pgs. 55/61 da seq 01 do 00688.001784/2014-15), há notícia de que a polícia civil do Estado da Paraíba já ameaçou a PRF de instaurar inquérito policial pelo crime de usurpação de função pública, bem como notícia de conflito entre a PRF e a polícia civil de Taubaté/SP e da capital São Paulo/SP, pelos mesmos motivos.

21. Nesse contexto, pode-se inferir que, *de fato*, policiais rodoviários federais são alvo de inquéritos policiais, por suposto crime tipificado no Art. 328 do CP, quando lavram TCO. Apesar da Consultoria-Geral da União ter prolatado a Nota DECOR/CGU/AGU nº 328/2009-MCL, em que entendeu pela *viabilidade* da PRF lavrar TCO, bem como superando as divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema, a Polícia Federal e algumas polícias civis estaduais vêm instaurando inquérito policial em desfavor de policiais rodoviários federais.

22. Essa situação é adversa porque existe uma *razoável interpretação* normativa que indica ser viável lavratura de TCO pela PRF, fundamentada nas seguintes razões:

1. o juizado especial criminal é regido pelos princípios da oralidade, simplicidade e informalidade, conforme Art. 2º da Lei nº 9.099/95, pelo que o TCO, previsto na mesma lei, deve analisado segundo tais princípios,
2. nessa esteira, sobressai indevido realizar interpretação rígida do termo "autoridade policial", previsto no Art. 69 da Lei nº 9.099/95, consoante o supracitado entendimento de Damásio de Jesus

3. o TCO não consubstancia inquérito policial, razão pela qual reforça-se a desnecessidade de lavratura por Delegado de Polícia;
4. o Art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal[4] assenta que a autoridade de polícia judiciária *não* exclui a competência de autoridade administrativa
5. este Art. 4º, parágrafo único, do CPP é compatível com o Art. 144, § 4º da Constituição Federal[5], que atribuem aos delegados de polícia civil dirigir as funções de polícia judiciária;
6. conforme Damásio de Jesus, "[n]o caso da Lei n. 9.099, contudo, não existe função investigatória nem atividade de polícia judiciária" [6]
7. assim, considerando que um policial rodoviário federal, embora não exerça função de polícia judiciária, pode ser classificado como autoridade administrativa, e considerando lavratura de TCO não é atividade de polícia judiciária, então conclui-se que a PRF pode sim lavrar TCO.
8. o Enunciado nº 34 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais assenta que " *[a]tendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar*" (<https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/redescobrimdo-os-juizados-especiais/enunciados-fonaje/enunciados-criminais>. Acessado em 12.06.2019)

23. Com efeito, considerando i) essa razoável interpretação teleológica-sistemática, que aponta pela viabilidade da PRF lavrar TCO, ii) que a Nota DECOR/CGU/AGU nº 328/2009-MCL permite que a PRF lavre TCO, iii) que o Regimento Interno da PRF permite a lavratura de TCO[7], iv) que a PRF já dispensou recursos financeiros e humanos para a implementação da rotina de lavratura de TCO, sendo que já lavrou mais de mais de 50.000 TCOs (conforme NOTA TÉCNICA nº 3/2019/COMISSÕES-DG/GAB - seq. 15 do Sapiens), então realmente sobressai incompatível que Polícia Federal proceda à instauração de inquérito policial em desfavor de policial rodoviário federal que lavre TCO.

24. Concorde-se com a Recomendação nº 7/2019 do Ministério Público Federal (SEI 8603778 do Processo nº 00734.001143/2019-72), a qual considera a lavratura de TCO pela PRF como fato **atípico**.

25. Desta feita, com vistas à conferir segurança jurídica à *uma atividade que já vêm sendo exercida pela PRF*, de forma fundamentada na Portaria nº 224, de 05/12/2018 e na Nota DECOR/CGU/AGU nº 328/2009-MCL, então é de sugerir que os Delegados de Polícia Federal evitem a instauração de inquérito policial.

3. DA CONCLUSÃO

26. Ante o exposto, sugere-se

i) recomendar à Polícia Federal que abstenha-se de instaurar inquérito policial em desfavor de policial rodoviário federal que proceda à lavratura de termo circunstanciado de ocorrência - TCO, nos termos do Art. 69 da Lei nº 9.099/95.

ii) a submissão deste parecer ao regime do Art. 42 da Lei Complementar nº 73/93, a fim de que a eventual aprovação do Ministro da Justiça e Segurança Pública *vincule* todos os Delegados de Polícia Federal.

iii) caso haja aprovação pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, sugere-se notificar o Diretor-Geral da Polícia Federal para que tome providências administrativas cabíveis a fim de concretamente evitar a instauração de inquérito policial em desfavor da policial rodoviário federal que lavre TCO.

27. Registra-se, por fim, que a eventual aprovação deste parecer pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública vinculará somente a Polícia Federal, não abrangendo as polícias civis estaduais.

À consideração superior.

Brasília, 13 de junho de 2019.

RAFAEL MELO CARNEIRO

Advogado da União

Coordenador de Estudos e Pareceres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688001784201415 e da chave de acesso c9b4186f

Notas

- ^{1.} *Rcl 6612 - Min. Cármen Lúcia - monocrática 5. O ato dito atentatório a julgado do Supremo Tribunal, especificamente da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR, estaria consubstanciado no Provimento nº 13/2008, de 29.7.2008, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Sergipe, que 'Dispõe sobre o recebimento de Termo de Ocorrência Circunstanciado lavrado pela Polícia Militar, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais do Estado de Sergipe e dá outras providências', cujo teor é o seguinte: (...)No âmbito da presente Reclamação, o que compete analisar e decidir é se, de alguma forma, o Provimento nº 13/2008, da Corregedoria-Geral da Justiça de Sergipe afrontaria a autoridade de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR. E, neste mesmo sentido, verificar se há alguma incompatibilidade entre dois julgados desta Casa, quais sejam a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.614/PR e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.862/SP, esta última porque especialmente referenciada no Provimento nº 13/2008.(...)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 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.(...)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 de 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 en passant, e daí a falta de identidade material (g.n.)*
- ^{2.} *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. SERVIÇO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR. ATRIBUIÇÃO PARA LAVRAR TERMO CIRCUNSTANCIADO. LEI 9.099/95. ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O Tribunal de origem não se pronunciou sobre o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, e os embargos de declaração interpostos não mencionaram a referida norma, evidenciando a ausência do necessário prequestionamento da matéria constitucional, a inviabilizar o conhecimento do extraordinário. 2. A Súmula 282/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada". 3. O controle de constitucionalidade da Lei nº 3.514/10 foi realizado pelo Colegiado a quo tendo como parâmetro as normas dos artigos 115 e 116 da Constituição do Estado do Amazonas que, por sua vez, repetem as regras estabelecidas no artigo 144 da Constituição Federal, razão porque não há se falar em ilegalidade, mas sim em inconstitucionalidade. 4. Agravo Regimental a que se nega*

provimento.(RE 702617 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/02/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-054 DIVULG 20-03-2013 PUBLIC 21-03-2013)

3. [^]Portanto, no âmbito do Juizado Especial Criminal, há dispensa de instauração de Inquérito Policial, conforme leciona doutrina especializada: ‘O inquérito policial, portanto, se vê substituído pela elaboração de um relatório sumário, contendo a identificação das partes envolvidas, a menção à infração praticada, bem como todos os dados básicos e fundamentais que possibilitem a perfeita individualização dos fatos, a indicação das provas, com o rol de testemunhas, quando houver, e, se possível, um croqui, na hipótese de acidente de trânsito. Tal documento é denominado termo circunstanciado.’ - Manual de Direito Processual Penal, Renato Brasileiro, 2014, p. 1377. Nesse contexto, observa-se que o Termo de Ocorrência Circunstanciado é uma peça de informação diversa do Inquérito Policial, de natureza não investigativa, mas assemelhada a notitia criminis, a qual poderia ser realizada por qualquer pessoa do povo após o conhecimento da prática de uma infração penal, nos termos do art. 5º, § 3º, do CPP. Dentro de uma interpretação sistemática do Microsistema dos Juizados Especiais, especialmente em decorrência da informalidade e celeridade que norteiam o procedimento sumaríssimo, inexistente nulidade nos Termos de Ocorrência Circunstanciados quando lavrados pela Polícia Militar.(...)Registro por oportuno que, na Reclamação 6612/SE, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 6.3.2009, esta Corte especificamente analisou a mesma matéria que agora se apresenta, com a diferença de que, na reclamação mencionada, o dispositivo questionado era o Provimento 13/2008, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Sergipe, que: “dispõe sobre o recebimento de Termo de Ocorrência Circunstanciado lavrado pela Polícia Militar, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais do Estado de Sergipe e dá outras providências”. Transcrevo trecho da decisão da Min. Cármen, na referida reclamação: “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. (...)’ Em caso idêntico por mim já julgado, RE 1.051.393/SE, DJe 1º.8.2017, transitado em julgado em 13.9.2017, destaco do parecer ofertado pela PGR o seguinte trecho: “28. A interpretação restritiva que o recorrente quer conferir ao termo ‘autoridade policial’, que consta do art. 69 da Lei nº 9.099/95, não se compatibiliza com o art. 144 da Constituição Federal, que não faz essa distinção. Pela norma constitucional, todos os agentes que integram os órgãos de segurança pública – polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia militares e corpos de bombeiros militares –, cada um na sua área específica de atuação, são autoridades policiais”. Assim, o entendimento adotado pela Turma Recursal do Estado de Sergipe da Comarca de Aracaju não diverge do entendimento desta Corte. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF) ((RE 1050631, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 22/09/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 27/09/2017 PUBLIC 28/09/2017))
4. [^]Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. [\(Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995\)](#)Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.
5. [^]Art. 144, § 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.
6. [^]JESUS, Damásio de. Lei dos Juizados Especiais Anotada. Ed. Saraiva: 12ª ed, 2011, p. 46-54
7. [^]Art. 1º A Polícia Rodoviária Federal - PRF, órgão específico, singular, organizado e mantido pela União, e estruturado em carreira, diretamente subordinado ao Ministério da Segurança Pública, tem por finalidade exercer as competências estabelecidas no § 2º do art. 144 da Constituição; no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997; no art. 1º do Decreto

nº 1.655, de 3 de outubro de 1995; e, especificamente:(...)VII - lavrar termo circunstanciado a que faz referência ao art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995; (Portaria nº 224, de 05/12/2018)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00734001143201972 e da chave de acesso 14b68362

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL MELO CARNEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 276019423 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL MELO CARNEIRO. Data e Hora: 13-06-2019 16:38. Número de Série: 1732389. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO T, EDIFÍCIO SEDE, 4º ANDAR, SALA 434, CEP 70.064-900 - TELEFONES: (61) 2025-3260 E 2025-9200

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00889/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 00734.001143/2019-72 (REF. 00515.000511/2019-40)

INTERESSADAS: POLÍCIA FEDERAL E POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

ASSUNTO: Possibilidade da Polícia Rodoviária Federal lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO, previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/1995.

1. Aprovo o PARECER n. 00671/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, de 13/06/2019, da lavra do Coordenador de Estudos e Pareceres, Advogado da União Rafael Melo Carneiro, adotando seus fundamentos e conclusões, com os acréscimos que se seguem (parcialmente expostos no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00711/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, referente ao PARECER n. 00475/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, que proferi nos autos do Processo nº 00688.001784/2014-15).

2. Inicialmente, é de se registrar que a todos é garantido, como direito fundamental, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, conforme dispõe o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal. Igualmente, o princípio da eficiência deve nortear a Administração Pública, conforme consagra o art. 37 da Carta Magna.

3. Coaduna-se com essa diretriz a instituição do microsistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais pela Lei nº 9.099/1995, cujos processos de sua competência, nos termos do art. 2º dessa Lei, devem orientar-se "*pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação*".

4. Sob esse novo paradigma, o art. 69 da Lei nº 9.099/1995 determina à autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência, de pronto, lavrar termo circunstanciado e encaminhá-lo de imediato ao Juizado, com o autor do fato e a vítima.

5. Importa anotar que o termo circunstanciado NÃO se confunde com o inquérito policial, cujo procedimento, sujeito a um *iter* mais solene, contém atos tipicamente de competência do Delegado de Polícia, Civil ou Federal, como:

- o **a)** a portaria de instauração;
- o **b)** a requisição de diligências;
- o **c)** a realização de perícias;

- **d)** o interrogatório;
- **d)** o indiciamento do investigado;
- **f)** a apresentação do relatório final; entre outros.

6. **O termo circunstanciado, de outro lado, nada mais é do que um documento oficial que relata as circunstâncias nas quais um fato tipificado como infração de menor potencial ofensivo ocorreu, com detalhamento minucioso e pormenorizado do evento. Em síntese, o termo circunstanciado é um relatório minudente que a autoridade policial elabora para registrar a dinâmica da ocorrência criminal, para o devido encaminhamento ao Poder Judiciário.**

7. No caso específico da atuação da Polícia Rodoviária Federal, encerrada a lavratura do termo e enviado ao Juízo competente para a realização da audiência preliminar, da qual participa o representante do Ministério Público, em se constatando a necessidade de requisições de exames periciais, por exemplo, tal medida pode ser requisitada pelo *Parquet* à Delegacia da Polícia Civil competente.

8. Não se admitindo essa atuação da Polícia Rodoviária Federal, conforme muito bem destacou esse Órgão nas informações técnicas prestadas a esta Consultoria Jurídica [*Nota Técnica 3 (8156594), proferida nos autos do Processo nº 00688.001784/2014-15*], a guarnição da corporação que se deparasse com um delito (*como regra, de trânsito*) cometido numa rodovia federal, teria de interromper sua função precípua de fiscalização da rodovia para conduzir o autor do fato e a vítima à delegacia competente, a qual pode estar a dezenas e até a centenas de quilômetros do local, ocasionando a mobilização de recursos materiais e humanos da Corporação, em detrimento do serviço público de competência da União.

9. Ademais, além do prejuízo à continuidade do serviço público federal, os próprios cidadãos envolvidos também seriam altamente prejudicados, pois teriam obrigatoriamente de interromper suas viagens (*mesmo que acompanhados de crianças e idosos*), para acompanhar a guarnição policial à delegacia competente, no âmbito da qual certamente apenas assinariam termo se comprometendo a comparecer aos atos do processo. Com a devida vênia, tal procedimento burocrático atentaria contra os princípios norteadores do microsistema dos Juizados Especiais, com fortes impactos negativos à administração pública e aos administrados.

10. Essa mesma hipótese pode-se verificar em relação à atuação das polícias militares estaduais, cujas guarnições teriam de interromper sua função de policiamento ostensivo para se dirigir à delegacia com o mesmo objetivo. Nessa linha que, considerando o princípio da simplicidade, o Conselho Nacional de Justiça editou o Manual de Procedimentos dos Juizados Especiais Criminais, estabelecendo:

A autoridade policial, tanto a civil quanto a militar, tomando conhecimento de ocorrência que poderia, em tese, configurar infração penal de menor potencial ofensivo, lavrará o TCO (Termo Circunstanciado de Ocorrência) e o encaminhará imediatamente ao Juizado, juntamente com o réu e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários para realização de audiência preliminar.

11. *Mutatis mutandis*, essa diretriz também se aplica à Polícia Rodoviária Federal, pois é muito mais racional que as autoridades policiais desse Órgão, deparando-se com o fato criminoso de menor potencial ofensivo, elabore imediatamente o termo circunstanciado.

12. Nessa mesma linha, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério, ao julgar improcedente, por unanimidade, pedido de providências instaurado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, durante a 17ª Sessão Ordinária do CNMP, ocorrida em 01/09/2014, também decidiu que a Polícia Rodoviária Federal pode lavrar termos circunstanciados de ocorrência (*Processo nº 1.461/2013-22*), conforme notícia anexa, da qual se extrai o seguinte trecho:

Conforme salientado pelo conselheiro Fábio George, só para enfatizar a importância da atuação das Polícias Rodoviária e Militar na lavratura dos termos, vale registrar a atuação da Polícia Rodoviária Federal, presente em todo o País, monitorando, com cerca de 10 mil homens, quase 70 mil quilômetros de rodovias federais, com postos que se situam, em média, a cada 130 quilômetros. “Com essa estrutura, muito melhor distribuída do que a Polícia Federal, a PRF vem realizando, já há dez anos, de maneira ininterrupta, eficiente e sem qualquer resistência, essa atividade de lavratura de TCO’s”. Fábio George destacou, ainda, a atuação da Polícia Militar do Rio Grande do Sul, que lavrou, até o momento, mais de 100 mil termos circunstanciados.

13. **Em face de tudo isso, esta Consultoria Jurídica ratifica o posicionamento fixado no PARECER n. 00475/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, já consolidado no âmbito da Consultoria-Geral da União, quanto à possibilidade de Policiais Rodoviários Federais lavrarem termos circunstanciados de ocorrência em infrações de menor potencial ofensivo ocorridas em rodovias federais, na forma do art. 69 da Lei nº 9.099/1995.**

14. Importa ainda consignar que essa atuação da Polícia Rodoviária Federal está prevista, inclusive, no Regimento Interno desse Órgão, conforme se extrai do art. 1º, inciso VII, da Portaria nº 224, de 05/12/2018, editada pelo então Ministro de Estado da Segurança Pública (*cuja função já constava no art. 1º, inciso VII, da Portaria MJ nº 219/2018 e de outras antecedentes*), *in verbis*:

Art. 1º A Polícia Rodoviária Federal - PRF, órgão específico, singular, organizado e mantido pela União, e estruturado em carreira, diretamente subordinado ao Ministério da Segurança Pública, tem por finalidade exercer as competências estabelecidas no § 2º do art. 144 da Constituição; no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997; no art. 1º do Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995; e, especificamente:

(...)

VII - lavrar termo circunstanciado a que faz referência ao art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995;

15. À evidência, tendo esse ato regulamentar sido editado pela Autoridade máxima da Pasta, à qual também responde a Polícia Federal, causa perplexidade a análise dos fatos relatados no presente processo, em que o Ministério Público Federal de Campos dos Goytacazes/RJ teve de expedir uma recomendação, com o objetivo de instar os Delegados de Polícia Federal lotados na Delegacia daquela Cidade a deixarem de instaurar inquéritos policiais em razão da lavratura de termos circunstanciados por Policiais Rodoviários Federais¹. Ora, ao adotarem essa postura, pode-se sustentar que vinham, em tese, confrontando ato expedido diretamente pelo Ministro ao qual estão hierarquicamente vinculados.

16. Assim, considerando a relevância e a sensibilidade da questão, estou de pleno acordo com a proposta de submeter o presente parecer à aprovação do Sr. Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, a fim de que vincule a atuação de ambos os Órgãos Policiais da Pasta, **especialmente da Polícia Federal**, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993 e do art. 21 do Decreto nº 9.830/2019, *in litteris*, respectivamente:

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

Art. 21. Os pareceres das consultorias jurídicas e dos órgãos de assessoramento jurídico, de que trata o [art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993](#), aprovados pelo respectivo Ministro de Estado, vinculam o órgão e as respectivas entidades vinculadas.

17. Adotando-se essa medida, os Delegados da Polícia Federal de todo o País deverão abster-se de instaurar inquéritos policiais contra os Policiais Rodoviários Federais responsáveis pela lavratura de termos circunstanciados, conforme art. 1º, inciso VII, da Portaria nº 224/2018, sob pena de responsabilidade funcional. Especialmente porque tal atribuição restou viabilizada após a emissão pela Advocacia-Geral da União da Nota DECOR/CGU/AGU nº 328/2009-MCL (*Processo nº 00400.001266/2007-41*), posteriormente ratificada pelo PARECER Nº 056/2014/DECOR/CGU/AGU (*Processo nº 00490.004562/2013-81*), anexos.

18. De outro lado, como bem ressaltado, "*a eventual aprovação deste parecer pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública vinculará somente a Polícia Federal, não abrangendo as polícias civis estaduais*".

19. Por consequência, caso venha a ser instaurado inquérito pelas polícias civis contra Policiais Rodoviários Federais, por subscreverem termos circunstanciados, deve-se registrar que o agente público federal investigado detém a prerrogativa de requerer a representação, judicial ou extrajudicial, à Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.028/1995 e do art. 15 do Decreto nº 9.830/2019, *in litteris*, respectivamente:

Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar **habeas corpus** e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.

Art. 15. O agente público federal que tiver que se defender, judicial ou extrajudicialmente, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas atribuições institucionais, poderá solicitar à Advocacia-Geral da União que avalie a verossimilhança de suas alegações e a consequente possibilidade de realizar sua defesa, nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, e nas demais normas de regência.

20. O pedido de **representação judicial** (*visando impetrar habeas corpus, requerendo o arquivamento do inquérito, por exemplo*) teria de ser dirigido à Procuradoria da União localizada na cidade mas próxima.

21. Já o pleito de **representação extrajudicial** (*com o intuito de formalizar uma representação ao Ministério Público, como órgão de controle da atividade policial, à Corregedoria da Polícia Civil ou mesmo acompanhar o Policial Rodoviário Federal num interrogatório, por exemplo*) teria de ser requerido à Consultoria da União no respectivo Estado ou, se o caso for do Distrito Federal, o requerimento teria de ser dirigido a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

22. A propósito dessa prerrogativa, para facilitar eventual solicitação, foram juntadas aos autos cartilha divulgada pela Advocacia-Geral da União sobre representação de agentes públicos (*em fase de atualização*) e cópia da recém-editada Portaria CGU/AGU nº 42/2018, que disciplina (*também*) os procedimentos de representação extrajudicial de agentes públicos federais pela Consultoria-Geral da União e por seus órgãos de execução (*Consultorias Jurídicas e Consultorias da União nos Estados*).

23. Por fim, é de se registrar que, na eventualidade de a Consultoria-Geral da União, na análise do Processo nº 00688.001784/2014-15, vir a rever o posicionamento consolidado na Nota DECOR/CGU/AGU nº 328/2009-MCL e no PARECER Nº 056/2014/DECOR/CGU/AGU, tão-logo cientificada esta Consultoria Jurídica, deverá ser aberta tarefa nos presentes autos, visando avaliar possíveis efeitos ao entendimento ora fixado.

24. Ante o exposto, ao Apoio da Consultoria Jurídica, para:

- **a)** juntar os documentos contidos nos Seqs. 13 a 23, o PARECER n. 00671/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU e o presente despacho no sistema SEI e remeter os autos eletrônicos ao Gabinete do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, para fins de análise e, em caso de aprovação, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993 e do art. 21 do Decreto nº 9.830/2019, determine que se dê conhecimento:
 - i)** ao Diretor-Geral da Polícia Federal, visando à ampla divulgação entre os Delegados Federais da Instituição e ao devido cumprimento;
 - ii)** ao Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, visando à ampla divulgação entre os Policiais Rodoviários Federais, especialmente em razão da prerrogativa indicada nos itens 19/22, supra;
- **b)** aprovado o parecer, conforme alínea acima, providenciar a desvinculação do Processo nº 00734.001143/2019-72, no sistema SAPIENS, ao Processo nº 00515.000511/2019-40;
- **c)** vincular o Processo nº 00734.001143/2019-72 e o Processo nº 00515.000511/2019-40, no sistema SAPIENS, por remissão, ao Processo nº 00688.001784/2014-15;
- **d)** correlacionar o Processo nº 00734.001143/2019-72, no sistema SEI, ao ao Processo nº 00688.001784/2014-15;
- **e)** abrir tarefa, no sistema SAPIENS, para conhecimento:
 - i)** à Consultoria-Geral da União (aos cuidados do DECOR);
 - ii)** à Procuradoria-Geral da União (aos cuidados do DEE);
 - iii)** à Procurador-Seccional da União em Campos dos Goytacazes/RJ;
- **f)** adotados todos os procedimentos acima, arquivar o processo no sistema SAPIENS.

Brasília, 21 de junho de 2019.

JOÃO BOSCO TEIXEIRA

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

¹ **Litígio fratricida**, consideradas as Polícias entre si, ou **autofágico**, se considerado o Ministério da Justiça e Segurança Pública como Órgão.

Documento assinado eletronicamente por JOAO BOSCO TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 278953790 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO BOSCO TEIXEIRA. Data e Hora: 21-06-2019 13:05. Número de Série: 102718. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.



9018536



00734.001143/2019-72



Ministério da Justiça e Segurança Pública

DESPACHO DO MINISTRO Nº 498/2019

PROCESSO: 00734.001143/2019-72**INTERESSADAS:** POLÍCIA FEDERAL E POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL**ASSUNTO:** Possibilidade da Polícia Rodoviária Federal lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO, previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/1995.

Aprovo, para os fins do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e do art. 21 do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, o PARECER n. 00671/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, de 13 de junho de 2019, e o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00889/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, de 19 de junho de 2019, proferido pelo Consultor Jurídico.

Reforça-se no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública a atribuição regimental à Polícia Rodoviária Federal para lavrar termos circunstanciados de ocorrência em infrações de menor potencial ofensivo ocorridas em rodovias federais, na forma do art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

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.

Encaminhe-se à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, para cumprimento.

Brasília/DF, 26 de junho de 2019.

SERGIO MORO

Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO MORO, Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública**, em 26/06/2019, às 10:35, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **9018536** e o código CRC **DE5EEFD3**.
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 00734.001143/2019-72

SEI nº 9018536