

Brasília, 06 de junho de 2024

PARECER JURÍDICO

Assunto: Termo Circunstanciado.
Lavratura de TCO pela Polícia Militar.
Atribuição exclusiva da Polícia Civil.
Natureza investigatória. Invasão de
competência.

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA, ADPJ**, solicitou análise técnico-jurídica quanto à constitucionalidade e legalidade da lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência pelas Polícias Militares, após a edição da Lei n. 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis); bem como da Lei n. 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares).

Nos tópicos subsequentes, serão analisadas: a **(i)** a natureza jurídica do Termo Circunstanciado de Ocorrência com a exata delimitação da autoridade competente para a sua lavratura; **(ii)** a impossibilidade adesão à rotina afeta ao modelo de ciclo completo de polícia no ordenamento jurídico brasileiro, ante a adoção do modelo de polícia dicotomizado, conforme reafirmado pelas delimitações de prerrogativas advindas das recentes promulgações da Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis (LONPC) e da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (LONPM); **(iii)** a atribuição exclusiva da Polícia Civil pela guarda e conservação da cadeia de custódia, conforme definido pela LONPC; e, por fim, **(iv)** a necessidade de rediscussão dos entendimentos assentados pelo Supremo Tribunal Federal por oportunidade do julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6.245 e n. 6.264.

I – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

A ADPJ tomou conhecimento da adoção, pela Polícia Militar do Estado de

São Paulo (PMSP), de medidas administrativas para a capacitação do efetivo – praças e oficiais - para a lavratura de Termos Circunstanciados (TCO's). As medidas foram consignadas na Ordem Preparatória n. PM3-001/02/24, conforme os seguintes parâmetros finalísticos:

2. FINALIDADE

Determinar missões às OPM visando à preparação para a lavratura de Termo Circunstanciado pela Polícia Militar.

3. SITUAÇÃO

3.1. com a publicação da Lei federal nº 9.099/95 (referência “1.2.”), as Polícias Militares foram autorizadas a registrar o Termo Circunstanciado para ocorrências de infrações penais de menor potencial ofensivo, medida que buscou a celeridade e a desburocratização do atendimento policial ao cidadão e a desoneração do Poder Judiciário;

3.2. a constitucionalidade da Lei foi, então, alçada à análise do Poder Judiciário, já acumulando ampla jurisprudência no Supremo Tribunal Federal que consolida a posição de que o registro de Termo Circunstanciado não configura atividade de polícia judiciária, podendo ser lavrado pela Polícia Militar, como pode ser observado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade referenciadas, já existindo, inclusive, deliberação do Poder Judiciário Paulista para tal (referência “1.1.”);

3.3. nesse sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo designou representantes para a realização de reuniões conjuntas com a Polícia Militar, visando à preparação de Termo de Cooperação entre as Instituições, bem como a definição do funcionamento do TC/PM junto ao Poder Judiciário, em especial, a forma como se dará o encaminhamento dos registros policiais militares, por meio eletrônico, além de outras eventuais comunicações com o Poder Judiciário;

3.4. conforme relatório expedido pela FENEME (referência “1.8.”), já existem vários Estados da Federação em que o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo tem sido elaborado pelas Polícias Militares, sendo apresentados resultados extremamente positivos quanto à

eficiência do atendimento policial, além de economia processual e financeira ao erário;

3.5. nesse esteio, considerando que a Polícia Militar elegeu a Excelência da Gestão como um dos pilares de seu Sistema de Gestão (referência “1.6.”), buscando atingir resultados harmônicos, de forma proativa e com constância de propósitos, no intuito de promover uma Segurança Pública moderna e eficaz ao cidadão, bem como valorizar o Policial Militar como autoridade pública capaz de solucionar, de forma legal e eficiente, as demandas da população, faz-se necessária a preparação e capacitação do efetivo, de forma integral, com os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao registro de Termos Circunstanciados, possibilitando implementação de sua lavratura em âmbito policial-militar.

4. OBJETIVOS

4.1. capacitar o efetivo de praças e oficiais, até o posto de Cap PM (inclusive com CAO), aplicando e sedimentando conhecimentos teóricos, práticos e técnico-jurídicos, para a lavratura de Termos Circunstanciados pela Polícia Militar;

4.2. preparar a estrutura das OPM para a lavratura de Termos Circunstanciados;

Segundo consta do referido documento, a Lei n. 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais – teria autorizado a lavratura de TCO’s pelas Polícias Militares, tendo sido tal entendimento avalizado pela jurisprudência.

Seria oportuna, portanto, a adoção de medidas para a capacitação dos militares e para a operacionalização da lavratura de TCO’s no âmbito da Polícia Militar, a fim de que eventuais informações relativas às condutas ilícitas verificadas pela polícia ostensiva sejam diretamente transmitidas aos Juizados Especiais Criminais, sem a necessidade de participação da Polícia Judiciária.

A tutela administrativa do tema, promovida pela PMSP, propicia a revisitação dos termos do debate relativo à atribuição da competência para lavratura de TCO’s pelas polícias ostensivas, em detrimento da atribuição exclusiva das polícias judiciárias, previstas pela Constituição Federal (CF).

No ano de 2023, o Supremo Tribunal Federal realizou o julgamento conjunto das **Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) n. 6.245 e n. 6.264**, ambas de relatoria do Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, que questionavam a constitucionalidade do art. 6º do Decreto n. 10.073/2019¹ - que acrescentou o inciso XII ao art. 47 do Anexo I do Decreto n. 9.662/2019 -, o qual conferiu à Polícia Rodoviária Federal a competência de lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO).

Na oportunidade, foram julgados improcedentes os pedidos formulados nas ADI's, com a fixação da seguinte tese de julgamento: **“O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) não possui natureza investigativa, podendo ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa”**.

Em síntese, a Suprema Corte sufragou o entendimento de que a lavratura do TCO não seria atribuição exclusiva da Polícia Judiciária e de que, do ponto de vista constitucional, não haveria *“preferência”* para o exercício desse mister.

Assim, a decisão proferida pelo STF passou a ser utilizada como paradigma para legitimar a lavratura do TCO por autoridades policiais diversas das da Polícia Judiciária – tal qual ocorrido no caso concreto. Observa-se, inclusive, que polícias militares de diversos estados da federação passaram a proceder à lavratura das ocorrências de menor potencial ofensivo por meio de formulários eletrônicos.

Ocorre que, após o julgamento das citadas ADI's, sobreveio a publicação da **Lei n. 14.735/2023**, que instituiu a **Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (LONPC)**, e dispôs expressamente **ser competência privativa da Polícia Judiciária a apuração de infrações penais, materializadas em qualquer procedimento de investigação, bem como o exercício de todas as prerrogativas inerentes ao poder de polícia judiciária** (art. 6º, *caput* e incisos V e XXIV²), dentre outras disposições correlatas.

¹ Art. 6º O Anexo I ao Decreto nº 9.662, de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 47. À Polícia Rodoviária Federal cabe 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 - Código de Trânsito Brasileiro, no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente:

XII - lavrar o termo circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. (NR)”

² Art. 6º Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, executar **privativamente** as funções de polícia judiciária civil e de **apuração de infrações penais**, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, e, especificamente:

Referida Lei representa novo elemento argumentativo, a reforçar a inadequação da ampliação da atribuição de lavratura de TCO para a polícia ostensiva, tal qual há muito tempo sustentado por diversas entidades e associações de classe. A ampliação de competência compromete a eficiência do exercício da pretensão punitiva do Estado, e agora **desrespeita os limites impostos pela Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis**. É o que se demonstrará a seguir.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II. a – Natureza jurídica do Termo Circunstanciado de Ocorrência. Delimitação da autoridade competente para a lavratura.

A Lei n. 9.099/1995, ao tratar sobre os TCO's, prevê expressamente que a sua lavratura compete à autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência. Estabelece, ainda, que essa mesma autoridade policial providenciará as requisições dos exames periciais necessários, como se vê:

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. (grifos aditados)

Inicialmente, é importante ter a adequada compreensão da natureza jurídica desse instituto. O TCO nada mais é do que uma forma simplificada **para a apuração de infrações penais**.

É procedimento administrativo de natureza inquisitiva, que tem como finalidade a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações

[...]

V - garantir a adequada coleta, a preservação e a integridade da cadeia de custódia de dados, informações e materiais que constituam insumos, indícios ou provas; (ex: crimes de menor potencial que demandam apreensão de objetos)

[...]

XXIV - exercer **todas** as prerrogativas inerentes ao poder de polícia judiciária e de apuração das infrações penais para o cumprimento de suas missões e finalidades;

penais de menor potencial ofensivo, ou seja, **objetiva a apuração e a identificação dos mesmos elementos buscados em um inquérito policial.**

A análise da situação de fato pela Autoridade que toma conhecimento da ocorrência pressupõe juízo acerca da existência de elementos suficientes para a eleição ou não do TCO como procedimento adequado.

Referida análise demanda averiguação das circunstâncias da situação, **tendo qualquer grau de averiguação de situação de fato inegável natureza investigativa/apuratória.** Por isso, não há como negar que o TCO configura procedimento, com menor rigor formal, para o registro de ocorrência e de seus elementos (circunstância, autoria e materialidade da infração penal), tal qual o inquérito policial, a fim de viabilizar o exercício da pretensão punitiva estatal.

Assim, por ser um procedimento jurídico que demanda algum grau – ainda que mínimo - de apuração de circunstâncias de fato, possui natureza investigativa, motivo pelo qual a competência para a sua lavratura é da Polícia Judiciária; e não da Polícia Militar, a quem compete exclusivamente ao patrulhamento ostensivo e a preservação da ordem pública, nos termos da Constituição Federal (art. 144, §5º da CF).

Reduzir o TCO a um mero “boletim de ocorrência”, e ignorar que sua lavratura demanda apuração do contexto fático e cognição jurídica (a ponto de ser possível considerar não ser caso de lavratura de inquérito policial) equivale negar a parcela investigativa (ainda que não predominante) de sua natureza jurídica, com vistas a retirá-lo da alçada das atribuições da Polícia Judiciária, e se traduz em discurso enganoso, dissociado da realidade fática, para tentar legitimar nítida usurpação de atribuições legais.

Ainda que o TCO não seja complexo, sua lavratura não consiste em simples atividade mecânica, mas jurídica e investigativa, cabendo ao Delegado de Polícia – **presidente do ato** (art. 2º, §1º da Lei 12.830/2013) – o exercício do poder discricionário, da forma que melhor aprover ao rápido esclarecimento dos fatos e à busca da verdade na fase pré-processual. Confira-se:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º **Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.**

§ 2º Durante a investigação criminal, **cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.**

(grifos aditados)

A *discricionariedade*, portanto, equivale à **prerrogativa de direito público conferida pela ordem jurídica³ ao Delegado de Polícia**, a fim de que o Estado alcance seus fins.

Evidências legais de tal discricionariedade decorrem do caráter não exaustivo das providências dos artigos 6º e 7º do CPP – que dispõem sobre as diligências investigatórias que poderão ser adotadas pela autoridade policial ao tomar conhecimento de um fato delituoso.

O Nas lições de JULIO FABBRINI MIRABETE *“somente o Delegado de Polícia e não qualquer agente público investido de função preventiva ou repressiva tem, em tese, formação técnico profissional para classificar infrações penais.”*

A esse respeito, o cargo de Delegado de Polícia é necessariamente ocupado por pessoas com **comprovada capacidade técnica**, que os torna aptos a identificar adequadamente a quais fatos devem ser atribuídos efeitos jurídicos, bem como qual é a forma mais adequada de realização dos atos.

Tal prerrogativa foi, inclusive, tutelada pelo art. 6º, *caput*, da Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis (Lei n.14.735 de 23 de novembro de 2023), segundo o qual *“Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, **executar privativamente as funções de polícia judiciária civil e de apuração de infrações penais, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação (...)”***.

Nesse raciocínio, é lógico concluir que em se tratando de procedimento pré-processual (inquérito ou TCO) para apuração de condutas delituosas – de

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.53

qualquer grau de ofensividade –, o termo “autoridade policial” constante do art. 69 da Lei n. 9.099/95 **não** foi empregado para remeter à autoridade diversa do Delegado de Polícia Civil.

Assim, a interpretação extensiva da norma esculpida no art. 69 da Lei 9.099/95 representa afronta ao Estado Democrático de Direito e subversão do ordenamento jurídico.

A lavratura de TCO's tanto deve ser feita pela Polícia Judiciária que a própria Lei n. 9.099/1995 estabelece, também no art. 69, que a mesma autoridade policial que emitir o termo circunstanciado de ocorrência deverá providenciar a requisição dos exames periciais necessários.

A solicitação de exames periciais tem como objetivo principal viabilizar a comprovação da materialidade, assim como acontece nos inquéritos policiais. Isso demonstra que o legislador pretendeu tão somente tutelar procedimento apuratório (TCO) simplificado, sem, todavia, obstar a possibilidade de realização de juízo acerca da necessidade de realização de exames periciais pertinentes, à critério da autoridade competente e capacitada para tanto, qual seja, o Delegado de Polícia Civil.

A Polícia Militar costuma ser acionada quando já consumada a infração penal, sendo que na maioria das vezes o que se apresenta é o resultado, mas não necessariamente todos os elementos do tipo penal (conduta especificada no texto legal), o contexto e a culpabilidade. Por esse motivo é que a correta tipificação da conduta – juízo sem o qual não é possível considerar ser hipótese ou não de lavratura de termo circunstanciado – não dispensa as atividades de apuração.

Tanto é assim que, como forma de tentar contornar as limitações decorrentes do ordenamento que impõe a exclusividade da lavratura às Polícias Judiciárias, foi realizado o Fórum Nacional de Lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar (FONATCO), promovido pela Federação Nacional de Oficiais Militares Estaduais – FENEME, com o objetivo de consolidar a atuação das Polícias Militares na lavratura de TCO's. No entanto, os enunciados aprovados pelo FONATCO revelam apenas as manifestas tentativas de legitimar a prática em desacordo com os preceitos constitucionais e legais.

É o que se observa de alguns dos enunciados transcritos abaixo para melhor compreensão da iniciativa transgressora:

Enunciado 11 – Não há impedimento legal na lavratura de termo circunstanciado nas infrações penais de menor potencial ofensivo de competência da justiça federal e/ou eleitoral.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 15 – Quando a infração de menor potencial ofensivo deixar vestígio, a equipe policial militar deve providenciar as requisições dos exames periciais necessários.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 16 – Os objetos relacionados ao fato, quando necessário, devem ser apreendidos mediante a lavratura do respectivo termo de apreensão e mantidos em depósito, sob custódia do Juizado Especial Criminal ou na Organização Policial Militar, visando garantir a cadeia de custódia do vestígio recolhido com registro cronológico do trajeto do objeto, até que seja autorizado judicialmente sua restituição/destruição/doação/destinação final.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 17 – Para a realização do exame de corpo de delito o envolvido deve ser encaminhado ao Instituto Médico Legal, e, se não houver disponibilidade deste no município, ele deve buscar um hospital ou posto de saúde público para que seja emitido relatório médico a ser encaminhado ao Juizado Especial Criminal competente.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 23 – Em todas as ocorrências que demandem a realização de exames periciais, a não realização ou a impossibilidade de atendimento por parte do órgão de perícia competente não constituirá impedimento para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pelo policial militar responsável pela ocorrência.

Aprovado no II FONATCO, realizado em Florianópolis no dia 15/03/2024.

Enunciado 24 – O policial militar deve fazer a análise de ocorrência de dois ou mais delitos em concurso material ou formal, ou crime continuado para avaliar a aplicabilidade de lavratura do TCO, na hipótese da soma das respectivas penas máximas cominadas em abstrato ou a incidência de causa de aumento de pena ultrapasse dois anos.

Aprovado no II FONATCO, realizado em Florianópolis no dia 15/03/2024.

Dos enunciados selecionados, verifica-se a manifesta tentativa de legitimação da usurpação de atribuições apuratórias da Polícia Civil. **Trata-se de subterfúgios para legitimar, de forma indevida, a lavratura de TCO's pelas Polícias Militares, em desacordo com as atribuições exclusivas conferidas às Polícias Judiciárias pela Constituição Federal e pela Lei n. 9.099/1995.**

Esses enunciados buscam suprir a ausência de normas que permitam à PM a realização de atividades apuratórias, e acabam por comprovar a usurpação de competências estabelecidas pelo sistema de apuração criminal **exclusivamente à Polícia Civil**, a evidenciar claro desrespeito aos preceitos legais vigentes e tentativa (por via transversa) de ampliação das atribuições das Polícias Militares.

Dito isso, resta patente que o TCO tem natureza investigativa, uma vez que se destina a colher indícios de autoria e materialidade capazes de subsidiar a persecução penal, devendo, portanto, ser conduzido por Delegado de Polícia Civil, que é o agente legitimado pelo ordenamento jurídico como autoridade policial competente para a apuração de infrações penais.

Qualquer tentativa de atribuir essa função às Polícias Militares configura usurpação das competências privativas da Polícia Judiciária, violando assim os princípios constitucionais e legais que regem a matéria. Portanto, a lavratura de TCO deve permanecer como atribuição exclusiva das Polícias Civas, assegurando a conformidade com a Constituição Federal e a legislação vigente, de modo a garantir a eficácia e a legalidade das investigações criminais.

II.b – Impossibilidade de ciclo completo no ordenamento jurídico brasileiro. Delimitações de prerrogativas advindas da promulgação da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil (LONPC) e da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (LONPM)

A Constituição Federal confere às Polícias Federal e Civis a competência exclusiva para o exercício das atividades de Polícia Judiciária, de modo que incumbe a esses Órgãos a condução de investigações, a colheita de provas e a formação do inquérito policial, que servirá de base de sustentação à futura ação penal.

As bases constitucionais e legais e tal exclusividade de atribuição constam do art. 144, §4º, da Constituição Federal (“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**, bem como do art. 2º, §1º da Lei 12.830/2013 (Art. 2º **As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado**).

As atribuições dos órgãos públicos que atuam na persecução criminal foram devidamente elencadas com a definição exata dos papéis desempenhados pelos agentes públicos na tarefa de prevenção e repressão às infrações penais.

Helly Lopes Meirelles diferencia essas funções ao afirmar que a Polícia Militar tem o dever essencial de prevenir infrações por meio da Polícia Preventiva ou Ostensiva. Essa função é exercida pela presença visível do Policial Militar fardado na sociedade, atuando como um dissuasor de crimes. Por outro lado, a Polícia Civil é responsável pela Polícia Judiciária, realizando ações repressivas que entram em ação após a ocorrência de um delito. A Polícia Civil investiga o crime e conduz o autor do fato à justiça, onde será determinada sua responsabilidade e possível punição.

Sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro e da vontade materializada pelo legislador, não há que se falar em qualquer hipótese de operacionalização do *ciclo completo de polícia* para qualquer um dos órgãos de segurança pública elencados pela Carta Magna.

A expressão “*ciclo completo de polícia*” compreende o modelo de organização institucional das forças policiais que confere as atribuições de

patrulhamento ostensivo e de investigação criminal a uma mesma organização policial. Na prática, a expressão implica que o Órgão contemple em sua estrutura o segmento fardado, que realiza as rondas táticas nas ruas, e outro segmento constituído de investigadores incumbidos de coletar evidências de materialidade e autoria dos crimes eventualmente registrados, com ambos os segmentos lotados na mesma unidade policial.

A lavratura de TCO pela PM nada mais é, portanto, do que a materialização do referido modelo de organização da polícia – que não foi o modelo instituído com a nova constituinte.

A Constituição Federal de 1988 adotou a política de transferência da responsabilidade de manutenção da segurança do cidadão para os estados-membros, para que seja exercida de forma integrada e complementar através de órgãos de segurança **distintos e independentes**, concretizados na Polícia Civil e na Polícia Militar. Ou seja, um modelo de polícia dicotomizado, que separa as atribuições das polícias estaduais em polícia administrativa – Polícia Militar, com atuação preventiva - e Polícia Judiciária - Polícia Civil, com atuação repressiva.

Referido modelo dicotômico permanece inalterado até os dias atuais, tendo sido, inclusive, reafirmado pelas recentes promulgações das Leis Orgânicas Nacionais das Polícias Cíveis e das Polícias Militares, a saber: **(i)** Lei n. 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil) e **(ii)** Lei n. 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares).

Os artigos 6º da Lei Orgânica da Polícia Civil (LONPC) e 5º da Lei Orgânica das Polícias Militares (LONPM) **delimitam de maneira clara e precisa o espectro de atuação dessas instituições**, afastando qualquer dúvida concernente a competência para a lavratura de TCO por parte das Polícias Militares.

A LONPC, ao dispor sobre a competência privativa das funções de Polícia Judiciária Civil e de apuração de infrações penais, estabelece, conforme já tratado anteriormente, que essas atividades devem ser materializadas em inquérito policial **ou em outro procedimento de investigação**, o que indubitavelmente inclui o TCO. Veja-se:

Art. 6º Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, executar privativamente

as funções de polícia judiciária civil e de apuração de infrações penais, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, e, especificamente:

I – cumprir mandados de prisão, mandados de busca e apreensão e demais medidas cautelares, bem como ordens judiciais expedidas no interesse da investigação criminal;

(...)

V - garantir a adequada coleta, a preservação e a integridade da cadeia de custódia de dados, informações e materiais que constituam insumos, indícios ou provas;

§ 1º As atribuições relativas às competências da polícia civil são exercidas exclusivamente por policiais civis em atividade, na forma da lei. (...)

A interpretação sistêmica do dispositivo não dá margem a outra interpretação senão a de que a expressão “*outro procedimento de investigação*” abrange o TCO, uma vez que, conforme já exposto, este é um procedimento investigativo destinado à apuração de infrações penais de menor potencial ofensivo.

Assim, fica evidente que a competência para a lavratura do TCO pertence exclusivamente à Polícia Civil, que possui formação técnica e jurídica adequada para realizar essa função com a devida observância aos princípios legais e constitucionais.

A LONPM, por sua vez, especifica de forma detalhada as atribuições das Polícias Militares, reforçando seu **papel predominantemente preventivo e ostensivo**. O artigo 5º da LONPM é explícito ao descrever as competências das Polícias Militares, que incluem a prevenção de ilícitos penais e a manutenção da ordem pública, além das funções de polícia judiciária militar conforme o Código de Processo Penal Militar. Confira-se:

Art. 5º Compete às polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais, respeitado o pacto federativo: (...)

IV – realizar a prevenção dos ilícitos penais, com adoção das ações necessárias ao pronto restabelecimento da ordem pública, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais; (...)

X – realizar coleta, busca e análise de dados, inclusive estatísticos, sobre a criminalidade e as infrações administrativas de interesse da preservação da ordem pública, da polícia ostensiva e da polícia judiciária militar, destinadas a orientar o planejamento e a execução de suas atribuições; (...)

§ 2º No exercício de suas atribuições constitucionais e legais, ressalvadas as competências dos órgãos e instituições municipais, os membros das polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios são autoridades de polícia administrativa, de polícia ostensiva, de polícia de preservação da ordem pública e de polícia judiciária militar nos termos do Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar).

(...)

§ 3º As funções constitucionais das polícias militares dos Estados e do Distrito Federal somente serão exercidas pelos militares que as integram, admitida a celebração de convênio e de acordos de cooperação técnica, nos casos autorizados em lei.

§ 4º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se função de polícia judiciária militar a atividade exercida no âmbito do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), e do Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar).

Não há, portanto, qualquer indicativo decorrente do escopo de atuação delimitado que permita inferir a possibilidade de desempenho de atribuições de natureza investigatória por parte da Polícia Militar.

Em verdade, as disposições legais evidenciam que a competência das Polícias Militares é limitada e não se estende à lavratura de TCO's, que restou expressamente consignada como uma função típica de investigação criminal, atribuída exclusivamente às Polícias Cíveis.

Aliás, a definição clara dessas competências foi resultado de intenso exercício de negociação e esforço empreendido durante a fase de elaboração das respectivas minutas dos Projetos de Lei que originaram as Leis Orgânicas. Na oportunidade, houve um esforço conjunto pela harmonia institucional, visando a

evitar conflitos crônicos na definição de competências e na distribuição de recursos orçamentários, além de objetivar a melhoria da necessária articulação das ações operacionais conjuntas, que são inerentes ao modelo dicotômico da organização das polícias no Brasil.

As negociações que precederam a aprovação das Leis Orgânicas tiveram como um de seus objetivos principais a criação de ambiente cooperativo e de respeito mútuo entre as diferentes forças de segurança pública, de modo a reconhecer, reciprocamente, a importância da divisão de funções para a eficiência e eficácia na manutenção da ordem pública e na apuração de infrações penais.

Portanto, é evidente que a lavratura de TCO's pela Polícia Militar não encontra amparo legal e constitui usurpação das funções exclusivas da Polícia Civil, contrariando o espírito das normas constitucionais e legais que regulam as atividades das forças de segurança pública no Brasil.

II.c – Da cadeia de custódia como competência exclusiva da Polícia Civil

O art. 158-A do Código Penal (CP) define a cadeia de custódia como *“o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte.”*

Em apertada síntese, a cadeia de custódia é a sistematização de procedimento que tem por finalidade a preservação do valor probatório da prova pericial, de forma a assegurar a integridade e autenticidade dos vestígios coletados – sendo, portanto, essencial para a validade das provas no processo penal.

O art. 6º da LONPC cuidou de estabelecer de forma expressa a competência exclusiva da Polícia Civil para *“garantir a adequada coleta, a preservação e a integridade da cadeia de custódia”*. Confira-se:

Art. 6º Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, executar privativamente as funções de polícia judiciária civil e de apuração de infrações penais, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, e, especificamente:
(...)

V - garantir a adequada coleta, a preservação e a integridade da cadeia de custódia de dados, informações e materiais que constituam insumos, indícios ou provas;

Verifica-se, portanto, que, diante da grande importância do referido instituto para assegurar o devido processo legal, a Lei n. 14.735/2023 cuidou de estabelecer a sua atribuição exclusiva àqueles que detêm a técnica necessária para reunir e preservar os subsídios essenciais à correta apuração dos fatos e à formulação da acusação, ou seja, à Polícia Judiciária.

A competência exclusiva da Polícia Civil para garantir a adequada coleta, preservação e integridade da cadeia de custódia é fundamental para a validade das provas no processo penal, assegurando que a integridade dos vestígios seja mantida desde a coleta até o descarte durante a fase pré-processual, conforme definido no art. 6º da LONPC.

Entretanto, conforme decorre da análise dos Enunciados elaborados pelo Fórum Nacional de Termo Circunstanciado de Ocorrência (FONATCO), a Federação Nacional de Oficiais Militares Estaduais (FENEME) **indevidamente** definiu orientações gerais de conduta a nível nacional para angariar para os policiais militares diversas atribuições relativas à cadeia de custódia. Confira-se:

Enunciado 12 – O acondicionamento da droga apreendida deverá ser feito em embalagem separada para cada tipo de droga, relacionada com o registro policial, onde deverá constar a individualização da conduta e do autor; identificação e foto da substância. Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 14 – Na apreensão de droga para consumo pessoal será providenciado o termo de verificação/constatação de drogas e, se o Juiz ou Promotor Público requisitar, será providenciado o exame definitivo da substância.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 15 – Quando a infração de menor potencial ofensivo deixar vestígio, a equipe policial militar deve

providenciar as requisições dos exames periciais necessários. Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 16 – Os objetos relacionados ao fato, quando necessário, devem ser apreendidos mediante a lavratura do respectivo termo de apreensão e mantidos em depósito, sob custódia do Juizado Especial Criminal ou na Organização Policial Militar, visando garantir a cadeia de custódia do vestígio recolhido com registro cronológico do trajeto do objeto, até que seja autorizado judicialmente sua restituição/destruição/doação/destinação final.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 17 – Para a realização do exame de corpo de delito o envolvido deve ser encaminhado ao Instituto Médico Legal, e, se não houver disponibilidade deste no município, ele deve buscar um hospital ou posto de saúde público para que seja emitido relatório médico a ser encaminhado ao Juizado Especial Criminal competente.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 22 – Nas ocorrências que resultem dano material ou ambiental, a equipe policial deve descrever no registro a extensão, o tipo de dano, a causa provável e anexar imagens, se possível.

Aprovado no I FONATCO, realizado em Brasília no dia 14/12/2022.

Enunciado 30 – A apreensão de instrumento de contravenção penal, em especial de perturbação do trabalho ou do sossego, é facultativa em razão da impossibilidade de local para o armazenamento.

Aprovado no II FONATCO, realizado em Florianópolis no dia 15/03/2024.

De forma semelhante, a Ordem Preparatória n. PM3-001/02/24 da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMSP) também conferiu diversas atribuições que **invadem** a competência exclusiva da Polícia Civil no que se refere ao instituto. É o que se observa de alguns dos dispositivos:

6.1.1. Revisor do Termo Circunstanciado (Rev TC/PM): policial militar, integrante da administração da Cia PM, de graduação de Cb PM, Subten PM ou Sgt PM, **o qual terá as seguintes atribuições:**

6.1.1.1. revisão dos TC/PM e encaminhamento ao Cmt Cia ou Oficial responsável;

6.1.1.2. eventuais aditamentos dos TC/PM e/ou conversões em BO/PM;

6.1.1.3. **controle da cadeia de custódia dos instrumentos e objetos apreendidos;**

6.1.1.4. **encaminhamento para perícia, se necessário, dos instrumentos e objetos apreendidos;**

6.1.1.5. remessa dos respectivos resultados das perícias aos JECrim;

6.1.1.6. restituição aos proprietários, possuidores, detentores ou representantes nos casos de apreensões de materiais (instrumentos e objetos) lícitos;

6.1.1.7. providências para a destruição ou doação dos materiais (instrumentos e objetos) ilícitos, após determinação judicial de ofício ou requerida pelo próprio revisor;

6.1.1.8. cumprir as diligências (cotas) requisitadas pelo Ministério Público e Poder Judiciário;

6.1.1.9. zelar pelo material apreendido durante seu turno de serviço. Na sua impossibilidade (folga, afastamentos ou outros), designar outro policial militar da administração para exercer tal mister.

6.1.2. Policial Militar do Serviço de Dia das OPM onde ficarão apreendidos os materiais (objetos/instrumentos da infração): praça responsável pela guarda dos materiais, nos locais de apreensão, nos horários fora do expediente administrativo, bem como pela sua recepção e encaminhamento ao local de apreensão nos horários retromencionados. Nos Pel/GP PM, os responsáveis pela guarda serão os policiais militares dos turnos de serviço, integrantes do efetivo, além do Comandante do respectivo Pel/GP PM;

6.1.3. Compartimento de Apreensões: ambiente seguro e controlado destinado ao acondicionamento das apreensões

realizadas por meio do TC/PM;

(...)

6.1.5. **Invólucro de Apreensão:** embalagem plástica com lacre, fabricada em diversas medidas, destinada à apreensão de vestígios e preservação da cadeia de custódia, com impressão de campos em sua superfície para a adequada identificação do material apreendido;

6.1.6. **Etiquetas/adesivos:** materiais destinados a identificar objetos e instrumentos apreendidos, sendo estes colocados nos referidos materiais quando da apreensão, devendo neles ser referenciado o número do TC/PM correspondente;

(...)

6.1.9. **Sistema de Controle de Cadeia de Custódia (SisCust):** plataforma de gestão de dados e informações computacionais destinada a manter e documentar os registros históricos de coleta, acondicionamento, transporte, acesso, recebimento e destinação das evidências apreendidas por meio do TC/PM;

Além disso, o art. 28 da LONPC estabelece expressamente que apenas o Delegado de Polícia pode solicitar perícia. Portanto, em nenhuma hipótese caberia à Polícia Militar encaminhá-la ou solicitá-la:

Art. 28. O perito oficial criminal, além do que dispõem a Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a legislação extravagante, sem prejuízo de outras previsões constantes de leis e regulamentos, exerce atribuições de perícia oficial de natureza criminal, **sob requisição do delegado de polícia**, assegurada a ele autonomia técnica, científica e funcional.

O que se observa, portanto, é que, a pretexto de estabelecer orientações relativas à lavratura de TCO's, a Polícia Militar acaba por se imiscuir em outras atividades exclusivas de Polícia Judiciária – a exemplo da guarda e preservação da cadeia de custódia –, usurpando atribuições que não lhe pertencem.

Por mais essa razão, fica evidente a afronta da Polícia Militar às

competências da Polícia Civil expressamente previstas na LONPC, bem como à prerrogativa exclusiva do Delegado de Polícia como agente legitimado para solicitar exames periciais.

II.d – Entendimento jurisprudencial. Julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6.245 e 6.264 pelo Supremo Tribunal Federal

No dia **22.02.2023**, o Supremo Tribunal Federal realizou o julgamento conjunto das **Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) n. 6.245 e n. 6.264**, ambas de relatoria do Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, que questionavam a constitucionalidade do art. 6º do Decreto n. 10.073/2019⁴ - que acrescentou o inciso XII ao art. 47 do Anexo I do Decreto n. 9.662/2019 -, o qual conferiu à Polícia Rodoviária Federal a competência de lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO).

Na oportunidade, foram julgados improcedentes os pedidos formulados nas ADI's, com a fixação da seguinte tese de julgamento: ***“O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) não possui natureza investigativa, podendo ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa”***.

No julgamento, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES lançou voto em apartado para acompanhar o Relator e consignar que, nos termos do art. 69 da Lei 9.099/95⁵, todos os órgãos encarregados pela segurança pública poderiam lavrar o TCO, de modo a exercer plenamente as atribuições denominadas como *“atos de polícia”*.

Além disso, o Ministro considerou que a lavratura de TCO's não constituiria atividade de investigação e que a abertura para que corporações de polícia administrativa o lavrassem seria medida para suposto ganho de eficiência na

⁴ Art. 6º O Anexo I ao Decreto nº 9.662, de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 47. À Polícia Rodoviária Federal cabe exercer as competências estabelecidas no § 2º do art. 144 da Constituição, no art. 20 da Lei nº9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente:

XII - lavrar o termo circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. (NR)”

⁵ 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.

persecução penal, em sintonia com os *princípios da economia processual e da celeridade*.

Em síntese, a Suprema Corte sufragou, à unanimidade, o entendimento de que a lavratura do TCO não seria atribuição exclusiva da Polícia Judiciária e de que, do ponto de vista constitucional, não haveria “*preferência*” para o exercício desse mister.

Como se sabe, em ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, como é o caso das ADI’s n. 6.245 e n. 6.264, os efeitos do julgado são *erga omnes*, ou seja, oponíveis “*contra todos*” os potenciais afetados pela norma. Além disso, a decisão proferida em controle concentrado também é dotada de caráter vinculante, ou seja, é de observância obrigatória por todo o Poder Judiciário e pela Administração Pública.

Isso justifica o fato de que os tribunais do país, em análise de outros normativos relacionados à celebração de TCO’s por polícias ostensivas, também têm aplicado, como razão de decidir, a Tese de julgamento fixada nas referidas ADI’s. Identificada a similitude entre os elementos estabelecidos pela Tese do STF e a hipótese específica da normativa local impugnada, o Poder Judiciário acaba por ser *obrigado* a aplicar o entendimento da Suprema Corte.

Não obstante o decidido pelo STF, após o julgamento das citadas ADI’s, como dito, foi publicada a **Lei n. 14.735/2023**, que instituiu a **Lei Orgânica Nacional das Polícias Civas (LONPC)** e trouxe previsões expressas concernentes às atribuições *privativas* dos Delegados da Polícia Civil – em especial o disposto pelo art. 6º, *caput* e incisos V e XXIV⁶. **A superveniência do ato normativo impõe a necessidade de discutir a questão, sob o prisma da legislação que definiu que lavratura de TCO é atribuição privativa da Polícia Civil.**

⁶ Art. 6º Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, executar **privativamente** as funções de polícia judiciária civil e de **apuração de infrações penais**, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, e, especificamente:

[...]

V - garantir a adequada coleta, a preservação e a integridade da cadeia de custódia de dados, informações e materiais que constituam insumos, indícios ou provas; (ex: crimes de menor potencial que demandam apreensão de objetos)

[...]

XXIV - exercer **todas** as prerrogativas inerentes ao poder de polícia judiciária e de apuração das infrações penais para o cumprimento de suas missões e finalidades;

Em verdade, diante da promulgação das novas Leis Orgânicas das Polícias Civis e da Polícia Militar, que eliminaram as dúvidas interpretativas acerca do escopo de atuação desses dois Órgãos, verifica-se contexto no qual agora melhor se aplicariam os entendimentos jurisprudenciais primeiros relacionados à matéria, que apontavam a impossibilidade de lavratura de TCO pela PM.

Em 2007, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 3.614, que teve como redatora para o acórdão a Ministra CÁRMEN LÚCIA, assentou 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. Na oportunidade o acórdão restou assim ementado:

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 3.614/PR, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, STF, Data de Julgamento: 20/09/2007)

Especificamente sobre o tema, colhem-se trechos elucidativos dos votos dos Ministros:

O problema grave é que, antes da lavratura do termo circunstanciado, o policial militar tem de fazer um juízo jurídico de avaliação dos fatos que lhe são expostos. É isso o mais importante do caso, não a atividade material de lavratura. (Ministro CEZAR PELUSO).

A meu sentir, o Decreto, como está posto, viola claramente o § 4º do artigo 144 da Constituição Federal, porque nós estamos autorizando que, por via regulamentar, se institua um substituto para exercer a função de polícia judiciária,

mesmo que se transfira a responsabilidade final para o delegado da Comarca mais próxima. Isso, pelo contrário, a meu ver, de exceção gravíssima na própria disciplina constitucional. (Ministro MENEZES DIREITO).

Parece-me que ele está atribuindo a função de polícia judiciária aos policiais militares de forma absolutamente vedada pelos artigos 144, §§ 4º e 5º da Constituição. (Ministro RICARDO LEWANDOWSKI).

Como se pode notar, o precedente aponta a impossibilidade de lavratura de TCO pela Polícia Militar fundamentado justamente na correta interpretação da divisão de atribuições delineada pela Constituição Federal. Ora, se o referido entendimento fora superado em razão de posicionamento diferente construído pela Suprema Corte ao longo dos outros debates supervenientes derivados da margem interpretativa deixada pela Constituição sobre esse assunto, agora já não pode mais subsistir margem para essa perspectiva.

As **novas Leis Orgânicas** delinearão as atribuições de forma clara, reafirmando a exclusividade da Polícia Civil para lavratura de TCO's. **Abre-se, justamente por isso, espaço para a superação do precedente (*overruling por alteração do ordenamento jurídico*), a permitir a revisitação da questão de direito e sua rediscussão, agora sob a luz das legislações recentes que eliminaram qualquer ambiguidade normativa sobre o tema, restabelecendo a competência privativa da Polícia Civil para a apuração de infrações penais, incluindo a lavratura de Termos Circunstanciados.**

III – CONCLUSÃO

À luz das considerações expostas, conclui-se que a lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar (PM) é uma prática que viola a atribuição exclusiva conferida à Polícia Civil (PC) para o exercício das funções de Polícia Judiciária. As recentes Leis Orgânicas das Polícias Cíveis (Lei n. 14.735/2023) e da Polícia Militar (Lei n. 14.751/2023) esclareceram de forma inequívoca as competências e prerrogativas de cada Órgão, eliminando qualquer dúvida interpretativa que anteriormente pudesse ter existido.

As perspectivas judiciais anteriores, que corretamente apontavam para a impossibilidade de lavratura de TCO pela PM, basearam-se na interpretação rigorosa da Constituição Federal, a qual confere à Polícia Civil a competência exclusiva para a apuração de infrações penais e a condução de procedimentos investigativos.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas ADI's n. 6.245 e n. 6.264, embora tenha admitido a lavratura de TCO por polícias administrativas, deve ser rediscutida e reinterpretada à luz das novas disposições legais, **que esclarecem as atribuições privativas da Polícia Civil.**

Portanto, para garantir a conformidade com a Constituição Federal e a eficácia das investigações criminais, é imperativo que a lavratura de TCO permaneça como atribuição exclusiva das Polícias Cíveis. Qualquer tentativa de atribuir essa função às Polícias Militares configura uma usurpação de competências e compromete a legalidade e a integridade do sistema de justiça criminal.

É o Parecer.

O escritório permanece à disposição para dirimir eventuais dúvidas.

DTA – Soluções Jurídicas
Deborah de Andrade Cunha e Toni
Isadora Rodrigues de Menezes
Leticia Cicchelli de Sá Vieira
Walter de Oliveira Franco
Carolina Tegethoff de Loiola