



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5637

Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil

Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Relator: Ministro Edson Fachin

Processo Penal. Artigo 191 da Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, do Estado de Minas Gerais, que confere aos integrantes da polícia militar competência para lavrar termo circunstanciado. Vício formal. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre processo penal (artigo 22, inciso I, da Constituição). A conclusão por sua invalidade formal não seria ilidida ainda que se considerasse que o dispositivo questionado trata de matéria concernente procedimentos em matéria processual (artigo 24, inciso XI e §§ 1º e 4º, da Carta). Violação ao artigo 144, §§ 4º e 5º, da Lei Maior. Compete à polícia judiciária lavrar o termo circunstanciado de que cuida a Lei nº 9.099/1995. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido formulado pela requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL/BRASIL, tendo por objeto o artigo 191 da Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, do Estado de Minas Gerais, que “*estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências*”. Eis o teor do dispositivo legal impugnado:

Art. 191 – O termo circunstanciado de ocorrência, de que trata a Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, poderá ser lavrado por todos os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do *caput* do art. 144 da Constituição da República.

A requerente afirma que a norma questionada, ao permitir a lavratura de termo circunstanciado por policiais militares e por membros do corpo de bombeiros militares, violaria o disposto nos artigos 5º, inciso II; 24, inciso XI e §§ 1º e 4º; e 144, §§ 4º e 5º, todos da Constituição da República¹.

Nessa linha, sustenta que o dispositivo sob investida violaria a competência legislativa da União, bem como o princípio da legalidade, considerando que o artigo 4º do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689,

¹ “Art. 5º. (...)”

II - *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*”

“Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

(...)”

XI - *procedimentos em matéria processual;*

(...)”

§ 1º *No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

(...)”

§ 4º *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*”

“Art. 144. (...)”

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

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

de 03 de outubro de 1941)² atribuiria às autoridades policiais o exercício das atividades de polícia judiciária, ressalvando a competência das autoridades administrativas previstas em lei. Afirma, também, que o artigo 92 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995³, determina a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal às infrações de menor potencial ofensivo, de modo que a lei estadual não poderia dispor de maneira diferente.

Ademais, a requerente aduz que o artigo 2º, § 1º, da Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013⁴, teria solucionado eventuais controvérsias acerca da autoridade competente para a lavratura de termo circunstanciado, prevendo que *“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”*.

A autora menciona, ainda, que a norma estadual em exame havia sido vetada pelo Governador do Estado de Minas Gerais, em razão de vício formal, por ofensa ao artigo 22, inciso I, da Constituição da República⁵. Acrescentou, também, que esse Supremo Tribunal Federal já decidiu que as funções de polícia judiciária competem à polícia civil, que deve lavrar o termo circunstanciado (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3614).

² “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. Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.”

³ “Art. 92. Aplicam-se subsidiariamente as disposições dos Códigos Penal e de Processo Penal, no que não forem incompatíveis com esta Lei.”

⁴ “Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.”

⁵ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.”

Diante disso, a requerente pede a concessão de medida cautelar para suspender a vigência do artigo 191 da Lei nº 22.257/2016 e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido dispositivo.

Distribuído o feito, o Ministro Relator Edson Fachin adotou o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 e determinou que fossem requisitadas informações aos requeridos, bem como colhidas as manifestações da Advogada-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais sustentou a improcedência da ação direta. Salientou, a propósito, que a competência para legislar sobre a matéria em comento seria concorrente entre a União e os Estados-membros, bem como que a lavratura de termo circunstanciado não constituiria atribuição exclusiva da polícia judiciária porque mera descrição de fatos e circunstâncias da ocorrência criminal.

Nessa esteira, alegou que a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3614 não teria analisado de forma direta a questão acerca da competência para a lavratura de termos circunstanciados, limitando-se a estabelecer que as funções relativas à investigação criminal não poderiam ser exercidas pela polícia militar.

A requerida asseverou, por fim, que *“o artigo 191 da Lei 22.257/2016 não tem por objetivo criar competência para a polícia militar, mas sim explicitar o que a polícia militar faz costumeiramente e tem de fazê-lo dentro da sua atribuição exercendo assim a atividade administrativa que lhe é própria. Ao lavrarem os termos, os policiais militares não estão investigando crimes, mas apenas registrando faticamente o ocorrido. Frisa-se que registrar o fato não configura a investigação de um crime.”* (fl. 11 das informações prestadas).

De seu turno, o Governador do referido ente aduziu, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da autora por falta de representatividade e de pertinência temática, considerando que, por congregarem apenas delegados de polícia, a requerente não teria legitimidade para questionar ato normativo que diz respeito à polícia judiciária em geral.

No mérito, o requerido defendeu a constitucionalidade do artigo 191 da Lei nº 22.257/2016, tendo argumentado que a norma questionada fora editada com fundamento no artigo 24, inciso XI, da Constituição Federal. Ademais, alegou que o dispositivo impugnado seria compatível com o artigo 144, §§ 4º e 5º, da Carta Magna, tendo em vista que a lavratura de termo circunstanciado não seria procedimento investigatório, de modo que a sua realização por policial militar “*não usurpa competência da polícia civil (art. 144, §4º, CR/88), tampouco excede as atribuições da polícia militar (art. 144, §5º, CR/88).*” (fl. 09 das informações prestadas).

Na sequência, vieram os autos para manifestação da Advogada-Geral da União.

II – MÉRITO

II.1 – Da inconstitucionalidade formal do artigo 191 da Lei nº 22.257/2016

Conforme relatado, a requerente sustenta que o artigo 191 da Lei nº 22.257/2016 violaria a competência legislativa da União para editar normas gerais a respeito de procedimentos em matéria processual prevista pelo artigo 24, inciso XI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal.

De fato, ao definir a autoridade competente para a lavratura de termo

circunstanciado, a norma questionada viola o âmbito de competência legislativa da União, mas por fundamento diverso do suscitado pela requerente. Com efeito, nota-se que o artigo 191 da Lei nº 22.257/2016 versa, em verdade, sobre matéria afeta ao direito processual penal, em que se inserem as normas referentes à atividade persecutória desenvolvida previamente à instauração do processo judicial.

Ressalte-se, inicialmente, que o direito processual penal é “*a parte do Direito que regula a atividade tutelar do Direito Penal*”⁶. Assim, trata o direito processual penal da aplicação do direito objetivo a uma pretensão punitiva, a qual surge para o Estado após a prática de um crime.

De outra parte, “*sem que se configure devidamente a pretensão punitiva, em todos os seus elementos individualizadores, não pode instaurar-se o processo penal*”⁷. Para se alcançar esse objetivo, forma-se um procedimento preliminar ou preparatório, em que os órgãos da tutela penal colhem os dados e os elementos necessários para a instauração posterior do processo penal.

Tem-se, destarte, que os atos que formam o procedimento preliminar antecedem o processo penal, no qual outros atos são praticados para que se componha o litígio entre o Estado e o autor do delito. O conjunto de todos esses atos é apontado pela doutrina como o conteúdo do direito processual penal, conforme assevera José Frederico Marques⁸, *verbis*:

Prendem-se, ainda, ao Direito Processual Penal, atividades persecutórias consistentes em atos administrativos da Polícia Judiciária

⁶ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal – 1º volume*. São Paulo: Saraiva, 14ª edição, 1993, p. 26.

⁷ MARQUES, José Frederico, *Tratado de direito processual penal – vol. 1*. Saraiva: São Paulo, 1980, p. 08.

⁸ MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. Campinas: Millenium, 2000, p. 16; grifou-se.

para o preparo da ação penal. **Entram, destarte, na esfera do Direito Processual Penal, os atos de investigação consubstanciados no inquérito policial.**

No mesmo sentido, afirma Fernando da Costa Tourinho Filho⁹ que *“o Direito Processual Penal compreende também a persecução fora do juízo”*. Justifica-se que a fase investigatória seja tomada como parte do direito processual penal na medida em que encontra seu fundamento na própria pretensão punitiva do Estado, uma vez que *“é para acusar que o Estado investiga”*¹⁰.

É nesse contexto que se insere a atividade de investigação penal da polícia judiciária, a qual constitui um dos órgãos da tutela penal do Estado. Conforme a lição de Fernando da Costa Tourinho Filho¹¹, a polícia judiciária tem *“por finalidade investigar as infrações penais e apurar a respectiva autoria, a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos para ingressar em juízo”*, ou seja, desempenha a primeira etapa da atividade repressiva do Estado.

A atribuição da atividade investigatória penal, portanto, insere-se no conceito de direito processual penal, que é de competência legislativa privativa da União, nos termos do que dispõe o artigo 22, inciso I, da Carta Republicana.

Referido entendimento foi acolhido por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2938, oportunidade em que essa Corte entendeu que a definição da autoridade competente para lavrar auto de prisão em flagrante é tema de direito processual

⁹ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal – 1º volume*. São Paulo: Saraiva, 14ª edição, 1993, p. 27.

¹⁰ MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. Campinas: Millenium, 2000, p. 138/139.

¹¹ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal – 1º volume*. São Paulo: Saraiva, 14ª edição, 1993, p. 175.

penal, em razão de referida lavratura ser uma das formas de instauração do inquérito penal. O acórdão mencionado restou assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.454/00 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. (...) JUIZ DE PAZ. COMPETÊNCIAS FUNCIONAIS. PROCESSAR AUTO DE CORPO DE DELITO. LAVRAR AUTO DE PRISÃO. RECUSA DA AUTORIDADE POLICIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO PENAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, I, DA CB/88. 8. Lei estadual que define como competências funcionais dos juizes de paz o processamento de auto de corpo de delito e a lavratura de auto de prisão, na hipótese de recusa da autoridade policial, invade a competência da União para legislar sobre direito processual penal [art. 22, I, da CB/88] (...). (ADI nº 2938, Relator: Ministro Eros Grau, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/06/2005, Publicação em 09/12/2005).

Na mesma esteira, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3896, esse Supremo Tribunal Federal decidiu que a disciplina relativa ao inquérito policial se submete à competência legislativa da União por se tratar de procedimento diretamente relacionado à instrução processual subsequente. Veja-se a ementa da decisão referida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 32, INC. IV, DA LEI SERGIPANA N. 4.122/1999, QUE CONFERE A DELEGADO DE POLÍCIA A PRERROGATIVA DE AJUSTAR COM O JUIZ OU A AUTORIDADE COMPETENTE A DATA, A HORA E O LOCAL EM QUE SERÁ OUVIDO COMO TESTEMUNHA OU OFENDIDO EM PROCESSOS E INQUÉRITOS. PROCESSO PENAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. **É competência privativa da União legislar sobre direito processual** (art. 22, inc. I, da Constituição da República). 2. A persecução criminal, da qual fazem parte o inquérito policial e a ação penal, rege-se pelo direito processual penal. **Apesar de caracterizar o inquérito policial uma fase preparatória e até dispensável da ação penal, por estar diretamente ligado à instrução processual que haverá de se seguir, é dotado de natureza processual, a ser cuidada, privativamente, por esse ramo do direito de competência da União.** 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 3896, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/06/08, Publicação em 08/08/08; grifou-se).

A partir de tais considerações, constata-se que a norma impugnada, ao permitir a lavratura de termo circunstanciado por policiais militares e por membros do corpo de bombeiros militares, caracteriza-se como disposição normativa que versa sobre direito processual penal, tendo sido editada pelo Estado de Minas Gerais em afronta à regra de competência veiculada pelo artigo 22, inciso I, da Lei Maior.

Ressalte-se, outrossim, que a conclusão por sua invalidade formal não seria ilidida ainda que se considerasse que o dispositivo questionado trata de matéria concernente a procedimentos em matéria processual, como sustentam os requeridos.

É que a competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual é atribuída, de modo concorrente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme se depreende do artigo 24, inciso XI, da Constituição Republicana, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Extrai-se da sistemática instituída pelo artigo 24 da Constituição Federal que, tratando-se de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados.

Por sua vez, aos Estados e ao Distrito Federal cabe suplementar a legislação nacional, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, “*o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas*”¹².

Acerca do que sejam normas gerais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹³ ressalta que o estabelecimento de diretrizes nacionais cabe à norma geral, restando aos Estados-membros editar normas particularizantes que permitam a aplicação daquelas em seus respectivos âmbitos políticos. Confira-se:

(...) normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.

Referido doutrinador aduz, outrossim, que as normas gerais se caracterizam por serem nacionais, sobretudo em uma Federação, pois têm por finalidade preservar “*aquilo que a Constituição quer que seja nacional*”, ou seja, “*seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o accidental, peculiar das*

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30ª ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 481.

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 159.

unidades federadas”, o que “se justifica na medida em que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país”¹⁴.

Logo, apenas no caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais é que os Estados podem exercer a competência legislativa plena, restando-lhes, nas demais hipóteses, a atribuição de complementar a legislação editada pela União.

Ocorre que, quanto à matéria versada pela norma sob invectiva, há legislação federal dispondo sobre normas gerais. Trata-se da Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, que “*dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia*”, a qual, no § 1º de seu artigo 2º, estabelece que cabe ao delegado de polícia a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou de outro procedimento previsto em lei. Eis o teor do referido dispositivo:

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.

Ressalte-se, a propósito, que esse Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que, existente norma geral da União sobre matéria submetida à competência concorrente, somente cabe aos Estados-membros especificar seus termos para atender às respectivas particularidades. Veja-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05,

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 158/159.

DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS.** 1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. 2. Seja dispor sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), **busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente.** 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. **Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal.** Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente. (ADI nº 3645, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 31/05/2006, Publicação em 01/09/2006; grifou-se).

Assim, ainda que se reputasse a matéria disciplinada pela norma sob invectiva como pertinente a procedimentos em matéria processual, restaria evidenciada a sua incompatibilidade com o disposto no artigo 24, inciso XI e § 1º, da Constituição da República.

Conclui-se, desse modo, que o artigo 191 da Lei nº 22.257/2016 não se compatibiliza com o Texto Constitucional.

II.II – Da inconstitucionalidade material do artigo 191 da Lei nº 22.257/2016

Além disso, observa-se que a disposição impugnada ofende o disposto no artigo 144, §§ 4º e 5º, da Constituição da República.

Como cediço, ao dispor sobre a segurança pública, o Constituinte estabeleceu atribuições distintas às polícias civil e militar. De acordo com o artigo 144, §§ 4º e 5º, da Carta, enquanto à polícia militar cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, a polícia civil é responsável pela apuração de infrações penais, exceto as militares, e pelas funções de polícia judiciária. Sobre o tema, José Afonso da Silva¹⁵ esclarece que:

*A polícia de segurança, em sentido estrito, é a polícia ostensiva, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, “as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas”. Mas, **apesar de toda vigilância, não é possível evitar o crime, sendo, pois, necessária a existência de um sistema que apure os fatos delituosos e cuide da perseguição aos seus agentes. Esse sistema envolve as atividades de investigação, de apuração das infrações penais, a indicação de sua autoria**, assim como o processo judicial pertinente à punição do agente. **É aí que entra a polícia judiciária**, que tem por objetivo precisamente aquelas atividades de investigação, de apuração das infrações penais e de indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função repressiva das condutas criminosas, por via de ação penal pública.*

Na hipótese em comento, o dispositivo impugnado confere aos integrantes da polícia militar e do corpo de bombeiros competência para lavrar o termo circunstanciado de que trata a Lei nº 9.099/1995, ato que, por deflagrar procedimento que enseja a punição do infrator, se insere dentre as funções de polícia judiciária. Desse modo, observa-se que a norma estadual atribui à polícia militar funções próprias de outra instituição, violando o disposto no artigo 144, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 636.

De fato, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3614, esse Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de ato normativo que atribuía a policiais militares o atendimento em delegacias de polícia, nas localidades que não dispusessem de servidor de carreira, por violação ao artigo 144, *caput*, incisos IV e V e §§ 4º e 5º, da Carta. Confira-se:

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 nº 3614, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Relatora para o Acórdão: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/09/2007, Publicação em 23/11/2007).

Na referida ocasião, essa Corte Suprema considerou que a lavratura de termo circunstanciado seria atribuição de polícia judiciária, a qual estaria preparada para “*emitir juízo jurídico da avaliação dos fatos que lhe são expostos*”. Confira-se, a propósito, o teor dos debates lançados aos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3614:

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Teríamos, aqui, na verdade, um desvio de função, embora determinado por uma circunstância específica. Por isso que, nesta parte, Vossa Excelência não aceita a declaração de inconstitucionalidade.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) – É isso. Depois, o artigo 5º diz o seguinte:

‘Art. 5º. Os Policiais Militares designados na forma deste Decreto elaborarão Termo Circunstanciado, encaminhando os respectivos documentos à Delegacia de Polícia da sede da Comarca.’

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – **A questão que me parece complicada é a transferência das funções para pessoas que não integram o cargo e que têm funções muito específicas.**

(...)

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO – **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.** É que, quanto a esse tal de termo circunstanciado a que se refere o artigo 5º, das duas uma: ou não é atividade de polícia judiciária, ou é atividade de polícia judiciária. Se não é atividade de polícia judiciária, é aquilo que qualquer PM, em qualquer lugar do País, faz. Há uma ocorrência, é chamado, vai lá, toma nota e leva o caso para a delegacia. Ora, para isso não precisa de lei. Isso faz parte das competências de sargento e de qualquer policial militar.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: **Mas o que se mostra grave, aí, são as consequências jurídicas que decorrem, exatamente, da elaboração do termo circunstanciado.**

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – **É exatamente dessa avaliação jurídica. Isso que é grave.** (Grifou-se).

Na sequência, o então Ministro Cezar Peluso ressaltou, em seu voto, que a própria regulamentação da matéria evidenciaria tratar o decreto impugnado de funções de competência da polícia judiciária, *verbis*:

(...) esta ação não escapa a um dilema: este Decreto ou trata de funções e competências de polícia judiciária, ou não trata. Se não trata de funções e competência de polícia judiciária, é inútil. Não necessitaria de haver decreto algum, porque o pressuposto é que se tratasse de função e competência específica da polícia militar, e, para isso, não precisa decreto especial para dizê-lo. Se o Decreto se preocupou em disciplinar essa matéria, é porque parte da premissa de que, em se tratando de função própria de polícia judiciária, é preciso que a matéria seja regulamentada.

Ora, este Decreto tem dois discursos: o latente e o patente. O patente é o de que os sargentos não vão fazer nada, só lavar termo circunstanciado. O latente é de que **eles, na verdade, ficam investidos de poderes próprios de polícia judiciária e daí decorre uma série de consequências**, entre as quais abusos que, com base nesse Decreto, podem ser eventualmente praticados por sargentos da Polícia Militar.

(...)

Em segundo lugar, o disposto no artigo 5º não pode ser compreendido como mera formalização do atendimento de ocorrências da responsabilidade não apenas de sargento, mas de qualquer praça que atenda a ocorrências. É fazer por escrito um relato do que aconteceu e remeter para o delegado de polícia. Isso, sim, é o que eles podem e

devem fazer.

Agora, se há toda uma preocupação em regulamentar esse termo circunstanciado é porque, ocupando o lugar físico, pois o artigo 1º se refere ao lugar físico, e também o lugar jurídico de delegado de polícia, isto é, do titular constitucional da competência de polícia judiciária, é que eles irão proceder a esse juízo jurídico grave de um termo circunstanciado. (...)

Na verdade, eles estão sendo, pelo Decreto, travestidos em agentes que têm competência para o exercício de polícia judiciária.

A luz da Constituição – o eminente Relator também reconhece – não há dúvida nenhuma, é simples reconhecer-lhe a incompatibilidade com o alcance do Decreto entendido como discurso latente.

Ademais, ao negar seguimento ao Recurso Extraordinário nº 702617, o Ministro Relator Luiz Fux rememorou o julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3614, concluindo que o Plenário dessa Corte “*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*”. Posteriormente, referido entendimento foi confirmado em sede de agravo regimental, em decisão que possui a seguinte ementa:

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 nº 702617 AgR, Relator: Ministro Luiz Fux, Órgão Julgador:

Primeira Turma, Julgamento em 26/02/2013, Publicação em 21/03/2013; grifou-se).

Desse modo, observa-se que a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal reconhece que a lavratura de termo circunstanciado compete ao delegado de polícia, que é o titular constitucional da competência de polícia judiciária.

De fato, o artigo 77, § 1º, da Lei nº 9.099/1995¹⁶ prevê que, no procedimento sumariíssimo de apuração de infrações penais de menor potencial ofensivo, a denúncia será baseada no termo circunstanciado lavrado por delegado de polícia, dispensando-se a elaboração do inquérito policial. Acerca do referido dispositivo legal, Fernando Capez¹⁷ afirma o seguinte:

De acordo com o disposto nos arts. 69 e 77, §1º, da Lei nº 9.099/95, **o inquérito policial é substituído por um simples boletim de ocorrência circunstanciado, lavrado pela autoridade policial (delegado de polícia), chamado de “termo circunstanciado”**, no qual constará uma narração sucinta dos fatos, bem como a indicação da vítima, do autor do fato e das testemunhas, em número máximo de três, seguindo em anexo um boletim médico ou prova equivalente, quando necessário para comprovar a materialidade delitiva (dispensa-se o laudo de exame de corpo de delito). (Grifou-se).

Assim, a lavratura de termo circunstanciado exige da autoridade policial conhecimento técnico adequado para formular juízo jurídico de avaliação dos fatos, já que se trata de uma investigação simplificada. Além disso, *“lavrado o termo, este será imediatamente encaminhado ao Juizado de Pequenas Causas*

¹⁶ “Art. 77. Na ação penal de iniciativa pública, quando não houver aplicação de pena, pela ausência do autor do fato, ou pela não ocorrência da hipótese prevista no art. 76 desta Lei, o Ministério Público oferecerá ao Juiz, de imediato, denúncia oral, se não houver necessidade de diligências imprescindíveis.

§ 1º Para o oferecimento da denúncia, que será elaborada com base no termo de ocorrência referido no art. 69 desta Lei, com dispensa do inquérito policial, prescindir-se-á do exame do corpo de delito quando a materialidade do crime estiver aferida por boletim médico ou prova equivalente.”

¹⁷ CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 121.

Criminais”¹⁸, o que evidencia a gravidade de eventual equívoco quanto à lavratura de termo circunstanciado.

Além disso, na prática, quando o termo circunstanciado é lavrado, o nome do acusado passa a constar de registros criminais, tal como ocorre quando há investigação em inquérito policial. Por essa razão, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça analisou mandado de segurança em que o impetrante fora proibido de renovar o registro do porte de arma de fogo por ter, contra si, termos circunstanciados¹⁹. Se se tratasse de meros registros de fatos, tais consequências deles não decorreriam.

Percebe-se, portanto, que o termo circunstanciado está para as infrações de menor potencial ofensivo assim como o inquérito policial está para os delitos de médio e de maior potencial ofensivo, tratando-se de forma simplificada de investigação penal, a qual é de competência da polícia judiciária, nos termos do artigo 144, § 4º, da Constituição da República.

Tanto é assim que a Lei nº 12.830/2013 estabelece, em seu artigo 2º, § 1º, que o delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, é competente para a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou de outro procedimento previsto em lei, tendo por finalidade apurar a materialidade, a autoria e as circunstâncias de infrações penais, em observância ao disposto no artigo 144, § 4º, da Constituição da República.

¹⁸ CAPEZ, Fernando. Op. Cit., p. 121.

¹⁹ “ADMINISTRATIVO. PORTE DE ARMA DE FOGO. INDEFERIDO O REGISTRO POR AUSÊNCIA DE REQUISITOS LEGAIS. EXISTÊNCIA DE QUATRO TERMOS CIRCUNSTANCIADOS. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE IDONEIDADE. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. I. Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado pelo ora recorrente contra a União, visando obter **renovação do registro de porte de arma de fogo**, uma vez que na via administrativa foi indeferida em virtude do **não preenchimento do requisito de idoneidade, por constarem quatro Termos circunstanciados em nome do impetrante**. (...) 7. Recurso Especial não provido.” (REsp nº 1528269, Relator: Ministro Herman Benjamin, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 24/05/2016, Publicação em 14/09/2016; grifou-se).

Isso não significa, contudo, que a polícia militar está impedida de lavrar os boletins de ocorrência ou outros documentos destinados à comprovação de fatos criminosos, mas, apenas, que o termo circunstanciado de que trata o artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, devido às consequências dele advindas, é de atribuição da polícia judiciária, conforme já reconhecido, aliás, por esse Supremo Tribunal Federal.

Nesses termos, constata-se a incompatibilidade do dispositivo impugnado com os artigos 144, §§ 4º e 5º, do Texto Constitucional.

Cumprе destacar, ainda, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro Dias Toffoli, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia da Advogada-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.


III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido veiculado pela requerente, devendo ser declarada a inconstitucionalidade do artigo 191 da Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, do Estado de Minas Gerais.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer, e tendo em vista a orientação fixada na interpretação do referido dispositivo nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1616 e nº 2101, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente, e na questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009.

Brasília, 10 de março de 2017.


PAULO GUSTAVO MEDEIROS CARVALHO
Advogado-Geral da União Substituto


ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA
Advogada da União
Secretária-Geral de Contencioso


MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA
Advogada da União