Possibilidade de policiais militares lavrarem termos circunstanciados de ocorrência

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Autos: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS — 0003723-95.2016.2.00.0000

Requerente: WALLACE SANTOS SILVA e outros

Requerido: MARCIO AUGUSTO OLIVEIRA BUENO

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EM PEDIDOS DE PROVIDÊNCIAS. POSSIBILIDADE DE POLICIAIS MILITARES LAVRAREM TERMOS CIRCUNSTANCIADOS DE OCORRÊNCIA. ARTIGO 69 DA LEI 9.099/95. MATÉRIA PREVIAMENTE JUDICIALIZADA. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PRECEDENTES. EDIÇÃO SUPERVENIENTE DE LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA A POLÍCIA MILITAR E O CORPO DE BOMBEIROS A REALIZAR O ATO. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE DA NORMA.

1. A matéria relativa à possibilidade de lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência — TCOs pela Polícia Militar, à luz do artigo 69 da Lei nº 9.099/95, foi previamente submetida ao controle jurisdicional pelo ora Recorrente.
2. Não compete a este Conselho, órgão de fiscalização e supervisão financeira, administrativa e disciplinar dos órgãos do Poder Judiciário, realizar controle sobre matéria previamente submetida ao exame do Poder Judiciário.

3. Ainda que se afastasse a judicialização prévia da matéria, verifica-se, no presente caso, a edição superveniente de lei estadual que autoriza a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros a lavrar termos circunstanciados de ocorrência. Tal norma goza de presunção de legalidade e produz efeitos até que eventual decisão judicial suspenda sua eficácia.

4. Recurso Administrativo a que se nega provimento.

Acórdão

O Conselho, por unanimidade, negou provimento aos recursos administrativos, nos termos do voto do Relator. Plenário Virtual, 19 de maio de 2017. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros João Otávio de Noronha, Lelio Bentes, Carlos Levenhagen, Daldice Santana, Gustavo Tadeu Alkmim, Bruno Ronchetti, Fernando Mattos, Carlos Eduardo Dias, Rogério Nascimento, Arnaldo Hossepian, Norberto Campelo e Henrique Ávila. Não votaram os Excelentíssimos Conselheiros Presidente Cármen Lúcia, Luiz Cláudio Allemand e, em razão da vacância do cargo, o representante da Câmara dos Deputados.

1. Relatório

Trata-se de Recursos Administrativos interpostos à decisão conjunta mediante a qual se deixou de conhecer dos presentes Pedidos de Providências, nos termos do artigo 25, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, tendo em vista a submissão da matéria a prévio exame jurisdicional e a publicação de Lei Estadual que autoriza a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar a lavrar termos circunstanciados de ocorrência.

O Recorrente sustenta, em síntese, não ser possível a aplicação da regra consagrada no artigo 25, X, do RICNJ aos casos sob exame, uma vez que o objeto da Ação Cominatória de Obrigação de Fazer nº 6107064-33.2015.8.13.0024 decorreria de fato específico, consistente no encaminhamento de um menor por um policial militar para o Batalhão, após ter lavrado o Termo Circunstanciado de Ocorrência — o que não se confundiria, portanto, com os objetos dos Pedidos de Providências em análise, consistentes em Portarias editadas por magistrados, que dispõem sobre os procedimentos a serem adotados nos Juizados Especiais no tocante aos crimes de menor potencial ofensivo.

Acrescenta que a Ação Cominatória de Obrigação de Fazer nº 6107064-33.2015.8.13.0024 tem como autor o Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Minas Gerais e como réus o Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais e o Estado de Minas Gerais — partes distintas daquelas envolvidas nos Pedidos de Providências que não foram conhecidos.

Em seguida, alega que não ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.637 perante o STF, conforme constou da decisão impugnada.

Por fim, argumenta que a decisão que deixou de conhecer dos Pedidos de Providências não se adequa a nenhuma das hipóteses descritas no artigo 25, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, razão pela qual requer a reconsideração da decisão e, ato contínuo, o conhecimento e provimento do recurso, a fim de que seja examinado o mérito dos Pedidos de Providências.

É o relatório.

Passo a decidir.

2. Fundamentação

Eis o teor da decisão impugnada:

Em todos os procedimentos em discussão, o Requerente impugnou portarias editadas por magistrados que disciplinaram o procedimento a ser adotado pela Polícia Militar quanto à lavratura dos REDS (Registro de Evento de Defesa Social) e TCO (Termo Circunstanciado de Ocorrência), sob o argumento de que haveria usurpação da competência exclusiva do Delegado de Polícia Civil.

Alega que a elaboração dos TCOs pelos policiais militares afrontaria: a) o parágrafo único do artigo 69 da Lei 9.099/95, que determina que a dispensa do envolvido e a definição a respeito do comparecimento do autor do fato ocorrerão antes da lavratura do termo, e encaminhamento ao Juizado; b) ao artigo 11 do Código de Processo Penal, que dispõe sobre o destino dos bens apreendidos em inquéritos policiais; c) o artigo 7º, XXI, do Estatuto da OAB, que prevê ser direito dos advogados “assistir a seus clientes investigados durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do respectivo interrogatório ou depoimento e, subsequentemente, de todos os elementos investigatórios e probatórios

dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, podendo, inclusive, no curso da respectiva apuração apresentar razões e quesitos". Não obstante o Requerente abordar questões adjacentes nos autos dos procedimentos em análise, é certo que todas gravitam em torno do mesmo ponto controvertido: a possibilidade, ou não, de os policiais militares serem considerados "autoridade policial", para fins de aplicação do artigo 69 da Lei nº 9.099/95, que assim dispõe:

*Art. 69. A que tomar **autoridade policial** 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.*

Segundo informações prestadas pelo TJ/MG, a matéria relativa à possibilidade de lavratura de TCOs pela Polícia Militar, à luz do artigo 69 da Lei nº 9.099/95, é objeto de discussão na **Ação Cominatória de Obrigação de Fazer nº 6107064-33.2015.8.13.0024**, ajuizada pelo Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Minas Gerais em desfavor do Estado de Minas Gerais (ID.2070428 — PP nº 0005482-31.2015.2.00.0000) em **20/10/2015**.

Referida ação encontra-se em tramitação na 6ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, pendente de prolação de sentença, tendo como pedido principal a "*obrigação de não fazer consubstanciada na não lavratura de termo circunstanciado de ocorrência pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais*" (ID.2070429 e 2070428 — PP nº 0005482-31.2015.2.00.0000).

Verifico, entretanto, que o primeiro procedimento instaurado no âmbito deste Conselho é o PCA nº 0005482-31.2015.2.00.0000, em que figura como Requerente o próprio autor da Ação Cominatória de Obrigação de Fazer, datado de **11/11/2015, data posterior à opção pela via judicial**. Nos termos da reiterada jurisprudência do CNJ, não compete a este Órgão de controle administrativo o exame de questão previamente submetida à via judicial, para que se evite, assim, **decisões conflitantes proferidas na esfera administrativa e jurisdicional**. A respeito, colho os seguintes julgados:

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. RECURSO ADMINISTRATIVO. DECISÃO QUE DETERMINOU O ARQUIVAMENTO LIMINAR DO FEITO. MATÉRIA JUDICIALIZADA. IMPROCEDENTE.

I — O Conselho Nacional de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que não cabe a este Órgão de cúpula a análise de questões que se inserem na esfera jurisdicional. Assim, a análise sobre eventual equívoco na tramitação de ações cautelares ajuizadas perante o TJPI não se enquadra dentre as atribuições constitucionais conferidas ao CNJ, competindo-lhe apenas o controle de legalidade dos atos administrativos emanados pelo Poder Judiciário, sem interferência sobre matéria judicial.

II — Recurso Administrativo conhecido e improvido.

(Recurso Administrativo em PP — Pedido de Providências nº 0003840-62.2011.2.00.0000 — Rel. José Lucio Munhoz — 134ª Sessão — julgado em: 13/9/2011).

RECURSO ADMINISTRATIVO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MATÉRIA JUDICIALIZADA. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIACÃO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PRECEDENTES.

Segundo o entendimento pacificado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, **o princípio da segurança jurídica impede este Órgão de se imiscuir em matéria judicializada, evitando-se decisões conflitantes entre a esfera administrativa e jurisdicional.**

Recurso conhecido e não provido. Decisão monocrática mantida.

(CNJ — RA — Recurso Administrativo em PCA — Procedimento de Controle Administrativo — 0003389-66.2013.2.00.0000 — Rel. ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO — 180ª Sessão — j. 02/12/2013). RECURSO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA JUDICIALIZADA. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES.

1. O Conselho Nacional de Justiça possui entendimento solidificado no sentido da impossibilidade de conhecer de matérias que tenham sido previamente submetidas ao Poder Judiciário, havendo a chamada “prévia judicialização da matéria” nos casos em que se verifica identidade de causa de pedir e resultado prático tencionado pelo requerente nas vias judicial e administrativa.

2. Recurso Administrativo conhecido e improvido. (CNJ — RA — Recurso Administrativo em PP — Pedido de Providências — Conselheiro — 0006975-14.2013.2.00.0000 — Rel. GISELA GONDIN RAMOS — 186ª Sessão — j. 08/04/2014)

Dessa forma, nos termos da reiterada jurisprudência do CNJ, matéria submetida a prévio exame jurisdicional, não pode ser conhecida por este Conselho.

Ainda que assim não fosse, é imperioso atentar para a recente publicação da Lei Estadual nº 22.257/2016, que autoriza a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar a lavrar termos circunstanciados. Transcrevo o artigo 191 da mencionada Lei Estadual:

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.

Posteriormente, o próprio Sindicato Requerente ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, tombada sob o nº 5.637, distribuída à relatoria do Exmo. Ministro Edson Fachin, questionando a constitucionalidade da referida lei.

Ante o exposto, por qualquer ângulo que se examine a questão, resulta clara a incompetência deste Conselho Nacional de Justiça para apreciar a matéria, razão pela qual **não conheço** dos Pedidos de Providências, nos termos do art. 25, X, do RICNJ.

Intime-se a Presidência do TJ/MG sobre a presente decisão.

Encaminhem-se cópias desta decisão aos demais Conselheiros do CNJ.

As razões recursais não se revelam suficientes a infirmar o entendimento adotado na decisão recorrida.

A alegação de que o objeto da Ação Cominatória de Obrigação de Fazer nº 6107064-33.2015.8.13.0024 decorre de fato específico, consistente no encaminhamento de um adolescente por um policial militar para o Batalhão, após ter lavrado Termo Circunstanciado de Ocorrência — e que, portanto, não se confundiria com os objetos em discussão nos Pedidos de Providências, **não merece prosperar.**

Da leitura da inicial da referida ação, ajuizada em desfavor do Comandante-Geral da Polícia Militar e o Estado de Minas Gerais, extrai-se o evidente **caráter geral** do pedido formulado pelo ora Recorrente, em sede jurisdicional. Atente-se para os termos em que vazado o pedido (os grifos não são do original):

“ISTO POSTO, requer a V.Exa:

- 1) Presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, concretizados no receio de ser caracterizada a nulidade dos TCOs em todo o Estado de Minas Gerais, em caso de serem lavrados pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, o que acarretará prejuízo incomensurável e irreparável ao Autor, ao Estado, à Justiça e a toda Sociedade Mineira, é de rigor, seja determinado por V.Exa. que o Réu se abstenha de lavrar Termo Circunstanciado de Ocorrência, até decisão final da presente ação.*
- 2) Seja ao final, confirmada a tutela inibitória específica, com a consequente Procedência da Ação, declarando a nulidade do ato administrativo, com a declaração de invalidade da determinação de lavratura de TCO pela Polícia Militar, posto que feriu frontalmente todos os dispositivos constitucionais, o artigo 69, caput, da Lei 9.099/95 e os princípios que regem a Administração Pública, o ato administrativo e os direitos e garantias fundamentais, pelo que deve ser considerada nula de pleno direito, determinando ao Requerido obrigação de não fazer consubstanciada na não lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, nos moldes dos fundamentos esboçados acima.”* (ID.2070429 — p. 10).

Note-se que, anteriormente à propositura da referida ação, o Recorrente ingressara com outra medida judicial, com pedido semelhante, em face do Estado de Minas Gerais, perante o Juizado Especial da Fazenda Pública, em que postulava a “nulidade da determinação de lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência — TCO pela polícia militar, deixando apenas ao encargo da Polícia Civil” e a “nulidade dos atos já praticados pela Polícia Militar de Minas Gerais e ainda que o réu se abstenha de lavrar novos Termos Circunstanciados de Ocorrência”), resultando claro o intuito de defesa dos interesses da categoria dos policiais civis mineiros e o caráter coletivo da medida (ID.3583904).

Como já ressaltado na decisão impugnada, não obstante o Requerente abordar questões outras, de natureza adjacente, nos autos dos Pedidos de Providência em análise, é certo que todas elas gravitam em torno do mesmo ponto controvertido: **a possibilidade, ou não, de os policiais militares serem considerados “autoridade policial”, para fins de aplicação do artigo 69 da Lei nº 9.099/95.** Referido diploma legal 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.

A controvérsia se encontra sob análise na Ação Cominatória de Obrigação de Fazer nº 6107064-33.2015.8.13.0024, em tramitação na 6ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, cuja decisão encontrará possível repercussão em todo o Estado. Nessas circunstâncias, resulta manifesta a **possibilidade de conflito** entre a decisão judicial que virá a ser proferida na referida ação judicial e eventuais decisões proferidas por este Conselho nos Pedidos de Providências instaurados sobre o mesmo tema (legalidade das Portarias editadas por magistrados, que regulamentam procedimentos a serem adotados nos Juizados Especiais nos casos que envolvam crimes de menor potencial ofensivo, à luz do artigo 69 da Lei nº 9.099/95).

A ausência de identidade das partes não constitui óbice ao reconhecimento do óbice da judicialização da matéria, visto que não tem o condão de interferir na identidade material já demonstrada anteriormente. Atente-se, nesse passo, para a jurisprudência deste Conselho, exemplificada no seguinte precedente (os grifos foram acrescidos):

RECURSO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA JUDICIALIZADA. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES.

1. O Conselho Nacional de Justiça possui entendimento solidificado no sentido da impossibilidade de conhecer de matérias que tenham sido previamente submetidas ao Poder Judiciário, **havendo a chamada “prévia judicialização da matéria” nos casos em que se verifica identidade de causa de pedir e resultado prático tencionado pelo requerente nas vias judicial e administrativa.**

2. Recurso Administrativo conhecido e improvido.

(CNJ — RA — Recurso Administrativo em PP — Pedido de Providências — Conselheiro — 0006975-14.2013.2.00.0000 — Rel. GISELA GONDIN RAMOS — 186ª Sessão — j. 08/04/2014)

Este Conselho, órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, já decidiu por inúmeras vezes, com fundamento nas atribuições a ele impostas pela Constituição da República (artigo 103 — B, §4º), não lhe competir examinar matéria previamente submetida ao crivo judicial, sob pena de interferir

na função jurisdicional e não prestigiar a segurança jurídica. Neste sentido, destaco, entre outros, o seguinte precedente (os grifos não são do original):

RECURSO ADMINISTRATIVO NO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO — TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PERNAMBUCO — AUSÊNCIA DE ELEMENTOS NOVOS. MATÉRIA SUBMETIDA AO CRIVO JUDICIAL. RECURSO CONHECIDO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1 — Em caso de matéria judicializada, não compete ao CNJ analisar administrativamente a questão, de modo a respeitar a segurança jurídica, não interferindo na função jurisdicional.

2 — A mera repetição de argumentos já expostos na inicial e refutados na decisão monocrática não autorizam a reforma do julgado.

3 — Recurso conhecido a que se nega provimento.

(CNJ — RA — Recurso Administrativo em PCA — Procedimento de Controle Administrativo — 0000833-86.2016.2.00.0000 — Rel. ARNALDO HOSSEPIAN — 12ª Sessão Virtual Sessão — j. 10/05/2016).

Ainda que tal questão fosse ultrapassada, como já ressaltado na decisão objeto de recurso, constata-se a publicação da Lei Estadual nº 22.257/2016, que autoriza a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar a lavrar termos circunstanciados de ocorrência. Observe-se o disposto no artigo 191 da referida Lei Estadual:

Art. 191 — O termo circunstanciado de ocorrência, de que trata a Lei Federal nº 9099, 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.

Ressalte-se, por fim, que o fato de o Recorrente não ter ajuizado a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.637, que ora tramita no STF, em que se questiona a constitucionalidade do referido dispositivo de lei — como equivocadamente constou na decisão objeto de recurso —, não se reveste de maior importância para o deslinde da questão. Com efeito, a norma em comento, que autoriza a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar a lavrar termos circunstanciados, goza de **presunção de legalidade** e produz

efeitos até que eventual decisão judicial, com efeito contra todos, suspenda sua eficácia, nos termos do artigo 11, §2º, da Lei nº 9.868/1999.¹

Assim, diante da inexistência de argumentos novos a ensejar a reformulação da decisão monocrática, **mantenho-a**, como lançada.

3. Conclusão

Ante o exposto, **nego provimento** aos Recursos Administrativos.

Ministro Lelio Bentes Corrêa
Conselheiro Relator

¹ Segundo o sítio eletrônico do STF, em 07/02/2017, o Ministro Relator Edson Fachin, nos autos da ADI nº 5.637, proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, decidiu por adotar o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, a fim de possibilitar ao Supremo Tribunal Federal a análise definitiva da questão. Determinou, em seguida, que fossem requisitadas informações no prazo de 10 (dez) dias à Câmara legislativa e ao Governador do Estado de Minas Gerais e, após, colhidas as manifestações da Advogada-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias. Neste sentido: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5114415>. Acesso em: 8 fev. 2017.