



PRF

TCO & BOC

**TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA &
BOLETIM DE OCORRÊNCIA CIRCUNSTANCIADO**

MÓDULO
1



FOTO: PRF PR

Breve histórico da persecução criminal no Brasil e do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO)

Olá, seja bem vindo!

Na Unidade 1 deste módulo, você verá como foi a evolução da Polícia no Brasil, quais as características iniciais do surgimento, as dificuldades e quem fazia parte dela. Depois, os modelos de polícia ou de policiamento existentes, qual influenciou o Brasil e o que mudou nas estruturas policiais ao longo do tempo. E, por último, terá conhecimento sobre os ciclos incompleto e completo de policiamento e o grande número de Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) existentes referentes à Segurança Pública.

Na Unidade 2, você será apresentado aos princípios que regem a Lei nº 9.099/95, as mudanças advindas com ela e o novo modelo de persecução criminal no enfrentamento as infrações penais de menor potencial ofensivo.

Na Unidade 3, você será apresentado ao histórico do TCO na Polícia Rodoviária Federal, os primeiros passos para uma padronização de procedimentos, decisões administrativas e judiciais favoráveis para que a polícia ostensiva confeccione o TCO, bem como o desenvolvimento de cada Estado na confecção do TCO/BOC.

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM DO MÓDULO:

- Refletir sobre os modelos de polícia;
- Entender a importância e vantagens da confecção do TCO/BOC;
- Reconhecer o TCO como precursor do Ciclo Completo de Polícia;
- Conhecer a nova persecução criminal para as IPMPO advinda com a Lei 9.099/95.

Carga Horária: 20 horas.

Unidades

Conteudistas:

Daniel Felipe de Souto
Marcia Rabelo
Wilmen Silva Vieira

O módulo está dividido em:

Unidade 1 – Breve Histórico da Persecução criminal no Brasil

Unidade 2 – Lei nº 9.099/95: novo modelo de persecução criminal no enfrentamento as infrações penais de menor potencial ofensivo

Unidade 3 – Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) na Polícia Rodoviária Federal

1. BREVE HISTÓRICO DA PERSECUÇÃO CRIMINAL NO BRASIL

Para entender melhor o futuro, é importante conhecer o passado. Para tanto, se faz necessário conhecer as origens das polícias, seu funcionamento e suas atuações desde a chegada dos primeiros colonizadores até a atual configuração na Constituição Federal de 1988.

No decorrer deste período, ocorreram muitos avanços nas instituições de segurança pública em termos de capacitações, humanização, aparelhamento e tecnologia, porém o modelo de polícia utilizado pelo Brasil é ainda considerado arcaico, pois monopoliza o poder, criando obstáculos à celeridade e eficiência na prestação do serviço à população.

Esta situação de “dependência” desmotiva os policiais, assim como também origina uma competição indesejável entre as instituições policiais, que em vez disso, poderiam trabalhar de forma colaborativa.

Atualmente, o Poder Legislativo discute este tema frente aos Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) que buscam alterar o artigo 144 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que regulamenta a atuação dos órgãos de segurança pública.

Para entender melhor todo este contexto, você estudará o histórico do sistema policial no Brasil até chegar à atual estrutura, principalmente porque a colonização do Brasil pelos portugueses refletiu no comportamento e na estrutura dos órgãos de segurança pública.

1.1 A POLÍCIA NO BRASIL: HISTÓRICO E ATUAL ESTRUTURA

No início do Período Colonial, Portugal, um país pequeno, não possuía condições de enviar muitas pessoas para povoar e garantir a mão de obra necessária para prover as necessidades da vida em comunidade. Esses serviços foram realizados por mão de obra escrava dos índios e dos negros traficados do continente africano e seus descendentes.

Vários grupos foram criados para lidar com as necessidades da época, por exemplo, os **Capitães do Mato e os Henriques**, ambos oriundos de escravos e que defendiam os interesses da classe dominante existente.



glossário

Capitães do Mato: *homens livres e de origem pobre, em sua maioria negros ou pardos, muitos inclusive eram ex-escravos, encarregados da captura de escravos fugitivos.*

Henriques: *corpos militares formados por ex-escravos oriundos de engenhos assolados pelo conflito e dominados pelos invasores. Foram recrutados e comandados por Henrique Dias, e desempenharam papel significativo na expulsão da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais de Pernambuco.*



glossário

Ouvidores: *presidiavam, pelo capitão e governador, a eleição dos juizes ordinários e oficiais de Justiça, e conheciam as ações novas a dez léguas de distância, e as apelações e agravos de causas cíveis e crimes dos juizes da capitania.*

Juizes ordinários: *magistrados da própria terra, exerciam sua jurisdição nas pequenas circunscrições, escolhidos pelo povo e pelas câmaras pelo período de um ano; através de eleição com tempo determinado estando sujeitos às pressões dos poderosos.*

Alcaide-mor: *guardavam o castelo e o provimento de gente, armas e abastecimento. Também deviam apresentar uma lista de pessoas para que os juizes e vereadores das câmaras, a cada três anos, escolhessem o alcaide-pequeno.*

Alcaide-pequeno: *função exercida por oficial da Câmara encarregado do policiamento e abastecimento das vilas. Chamava-se homem jurado quando encarregado do policiamento e guarda das áreas rurais.*

Meirinhos: *oficiais de Justiça durante a Idade Média portuguesa. A função deles era executar prisões, citações, penhoras e mandados judiciais.*

Quadrilheiros: *seus trabalhos eram relacionados à população considerada problemática da época. Eram escolhidos para atuarem em determinado período de tempo. Não recebiam salários para exercer esse encargo, apenas a posse de arma e, em alguns casos, parte de multas aplicadas por alguma infração à lei. Tal serviço era visto como uma obrigação e destinado para aquelas pessoas que não possuíam posses.*

Segundo Ege (2017), os Henriques não podem ser apontados como uma força com características policiais, pois seu objetivo era a atuação nas batalhas empreendidas naquele episódio. Dessa maneira, não possuíam função de controle social ou de segurança pública. É importante destacar que estes homens negros em uma sociedade escravista, nos evidenciam o longínquo contexto em que homens, tradicionalmente perseguidos e preteridos, passam a atuar como combatentes em favor de interesses que não lhes pertencem. Este é um dos grandes paradigmas da função policial no Brasil.

Conforme Ege (2017), o assunto da segurança pública, estava nas pequenas oligarquias regionais e seus bandos de jagunços, forças como as milícias da estrada do ouro em Minas Gerais, que não passavam de grupos particulares com funções específicas, muito distantes do que se pode considerar um corpo policial de mediação de conflitos cotidianos.

Antes da vinda da família real ao Brasil, as questões relacionadas à segurança não recebiam muitas interferências da coroa portuguesa, até por que, naquela época, o país era focado mais na exploração mercantilista e escravista, e a segurança era de cunho mais privada do que público.

“ Em 1532, foram criadas as Câmaras Municipais por Martin Afonso de Souza que, durante todo o período colonial, foi o centro da administração portuguesa na Colônia, reunindo as competências: Judiciária, Administrativas locais, Fazendária e Policial. A escolha de seus membros se dava através de eleição para um mandato de três (03) anos. (...) Durante o período colonial, a segurança pública brasileira funcionava com base nos regulamentos previstos nas Ordenações Reais Manoelinas (1521) e Filipinas (1603), onde encontramos o sistema jurídico-policial empregado na época. (JÚNIOR, 2015) ”

Os considerados homens bons e que tinham posses ocupavam cargos de mando, como os de **ouvidores e juizes ordinários**. As funções judiciais da época confundiam-se com as funções administrativas e também com as funções policiais. Existiam outros cargos como os **alcaide-mor e alcaide-pequeno**, os **meirinhos**, e por último os **quadrilheiros**.

Em 1808, com a vinda da família real para o Brasil, iniciou-se uma tentativa de estruturar uma função policial. Criou-se a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e, com ela, a figura do “intendente-geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil”, nos mesmos moldes da que existia em Lisboa. Este era responsável por implantar e dirigir a nova estrutura de polícia e segurança pública, principalmente da Corte do Rio de Janeiro. Foi assim que todas as funções policiais existentes na Colônia, exercidas pelo ouvidor-geral, pelos alcaides, quadrilheiros e capitães de estradas foram passadas para essa Polícia Real.



Embarque da família real para o Brasil.

Fonte: Wikimedia Commons¹

O príncipe-regente Dom João VI deu à Polícia Real várias incumbências, mas visava principalmente prevenir a infiltração de espiões, resguardar a integridade da família real e combater as ações consideradas perniciosas e subversivas, inspiradas nas ideias liberais francesas. Dessa maneira, é perceptível que as intenções da criação de uma polícia institucionalizada no Brasil, surgiram primeiramente para atender os interesses da Coroa portuguesa, e não da população.

A chegada da família real na cidade do Rio de Janeiro acarretou o crescimento demográfico, agravando os problemas enfrentados pela população local, tais como péssimas condições sanitárias, ausência de regulamentação do uso do espaço urbano e a deficiência da segurança pública, evidenciada pelo aumento da criminalidade. Para reforçar a segurança pública, foi criada no âmbito da Intendência Geral, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, uma força policial organizada que tinha o objetivo de prover a segurança e tranquilidade pública da Corte, promovendo o patrulhamento ostensivo da vila ou cidade, além de repressão ao contrabando (JÚNIOR, 2015).

O intendente-geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, tinha status de ministro de Estado e representava o monarca. Além disso, era dotado de poderes legislativos, executivos (polícias) e judiciais. O primeiro a ocupar o cargo foi Paulo Fernandes Viana que, entre outras providências, organizou a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia da Corte. Esta instituição foi criada em 1809 e teve como primeiro comandante José Maria Rabelo, auxiliado pelo famoso Major Miguel Nunes Vidigal, que foi imortalizado em “Memórias de Um Sargento de Milícias” de Manuel Antônio de Almeida, figura que causava verdadeiro terror à população da época, que era formada na maioria por negros e pobres.



Paulo Fernandes Viana, primeiro intendente-geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil.

Fonte: Wikimedia Commons²

Com a criação da Divisão Militar da Guarda Real, que viria dar origem às polícias militares brasileiras, começou-se a criar uma estrutura militar policial, como a infantaria e regimento de cavalaria e previsão de regulamentos que passaram a regular, dentre outras questões, a punição em caso de desvio de conduta dos integrantes da Guarda Real.

“As principais transgressões consideradas no regulamento seriam: faltar ao serviço e às revistas matinais, não pernoitar nos quartéis ou deixar escapar um preso por omissão ou pagamento, o que demonstra que a corrupção policial já era motivo de preocupação das autoridades. Questões relacionadas a maus tratos ou violência arbitrária não eram citadas neste regulamento disciplinar, visto que “a meta da Guarda de Polícia era reprimir e subjugar”. (EGE, 2017, p.44) ”

É importante ressaltar que, considerando a falta de pessoas para trabalhar na manutenção da ordem pública, os serviços dos “capitães do mato” e “quadrilheiros” não foram descartados, mas sim, reorganizados nas próprias nomenclaturas.

O regulamento rígido aplicado aos integrantes deixava bem claro a grande desconfiança das autoridades em relação aos membros inferiores da Guarda, que eram conhecidos como “os praças”, provenientes das classes baixas e consideradas subalternadas. Os praças eram formados por pessoas que exerciam profissões braçais e, na maioria, pelos estigmatizados soldados negros, como os Henriques.

Os agentes de segurança daquele período advinham de profissões braçais e vistas como subalternas, como pedreiros, alfaiates e sapateiros. A estes integrantes dos estratos mais baixos da hierarquia social, a segurança pública também fazia parte do leque de atividades possíveis. Cabe aqui lembrar o tradicional desprezo pelo serviço manual no Brasil, que é profundamente enraizado na nossa cultura (EGE, 2017).

para
refletir...



Por que a origem da segurança pública no Brasil foi composta por pessoas das classes baixas, oriundas de serviços braçais e de pessoas que eram estigmatizadas naquela época? Você consegue pensar em quais implicações este fato pode ter originado?

Devido à sua origem pobre e mestiça, e sendo assim, geralmente tratados como naturalmente indisciplinados, os encarregados da manutenção da ordem pública são historicamente colocados sob enorme desconfiança por parte das autoridades. Essa desconfiança está diretamente ligada à grande rigidez militar aplicada aos servidores armados de caráter ostensivo até hoje, onde policiais por vezes são postos por suas instituições, em condição de tratamento semelhante às daqueles a quem reprimem em serviço (EGE, 2017).



Luís Alves de Lima e Silva, o duque de Caxias, patrono do Exército Brasileiro.

Fonte: Wikimedia Commons³

Segundo Ege (2017), desde 1822 o recrutamento militar passou a ser visto como uma forma efetiva de punição e de controle das massas rebeldes, fornecendo contingente ao desprestigiado Exército ainda em formação e sem afirmação junto à fragmentada sociedade colonial. O fato de ser composto por uma tropa mestiça, sujeita a se influenciar pelo clamor popular, e de manter em boa parte de seu oficialato portugueses e outros estrangeiros, tornou-se o Exército Brasileiro uma instituição mal vista pelas elites regionais. Junto a tudo isso, havia a comprovada incapacidade de manter a ordem interna e a defesa de ameaças externas. Neste contexto, as elites políticas patrimonialistas recorreram às milícias locais para cumprir suas missões, e passaram a cogitar a criação de uma nova estrutura de segurança comum a todas as províncias.

No Período Imperial (1822-89), com a permanência de D. Pedro I no Brasil, houve a transformação da Guarda Real de Polícia em “Imperial Guarda de Polícia”, comandada pelo tenente-coronel Luís Alves de Lima e Silva, conhecido como duque de Caxias e patrono do Exército Brasileiro.

A Guarda Real foi abolida em 1831, depois de um movimento de insubordinação coletiva que visava o fim dos castigos corporais para os militares, sendo substituída pela Guarda Municipal, que teve um período muito curto de existência, até ser substituída nesse mesmo ano pela Guarda Nacional. Segundo Lima (2004), em 18 de agosto de 1831, foi criada a “Guarda Nacional”, pelo ministro da Justiça Diogo Antônio Feijó.

Em 1834, descentralizou-se a Segurança Pública e atribuiu-se a responsabilidade pelo controle da ordem pública aos chefes políticos locais nas províncias, conciliando os interesses entre o Governo Imperial e os mandatários locais.

Fuzileiros da Guarda Nacional.

Fonte: Wikimedia Commons⁴



Mas a falta de confiança na eficiência da Guarda Nacional fez nascer as Guardas Municipais, que depois passaram a se chamar “Corpo Militar de Polícia da Corte”, e que com o decorrer dos anos também mudaram de nome mais algumas vezes. A descentralização das polícias militarizadas para as províncias foi um grande avanço, a exemplo da força pública que representava a Polícia Militar de São Paulo.

Com a revolução de 1924, ficou nítido que a lógica militar e a cultura da caserna, não poderiam atender satisfatoriamente às necessidades de controle e manutenção da ordem pública, afinal as forças militares – que ao lado da igreja, faziam parte das poucas instituições organizadas do país – tinham suas próprias ambições de poder e questões corriqueiras relacionadas ao policiamento urbano não estavam entre as prioridades institucionais. Neste cenário surge a Guarda Civil de São Paulo, que como previsto na lei nº 2.141, de 22 de outubro de 1926 seria destinada à vigilância e policiamento da capital, (...). Interessante destacar que o termo “civil” da instituição deixava claro que a intenção de seus fundadores era de criar uma instituição uniformizada voltada aos interesses da coletividade, evidenciado que o perfil militar da Força Pública já não podia atender a estes objetivos. Fato que não lhe imputa demérito, trata-se apenas de uma vocação diferente. (...); ainda que institucionalmente, a Guarda Civil de São Paulo assumia influências da Metropolitan Police londrina, a França continuava como referência nas questões relacionadas às armas. (...) a Guarda Civil teria no seu código genético a cultura militar. Entretanto, era principalmente

na desenvoltura operacional que os aspectos civis da função podiam ser percebidos (...) (EGE, 2017, p.59)

A partir da Lei 261/1941, surge expressamente no ordenamento pátrio as denominações chefe de Polícia, delegado de Polícia e subdelegado de Polícia, mas foi em 1942 com a edição do regulamento nº 120/42 que efetivamente se estabeleceu a distinção entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária no Brasil.

Segundo Machado (2010), o regulamento 120/1842 estabeleceu a distinção formal entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, prevendo dentre as funções desta última prender denunciados, expedir mandados de busca e apreensão, proceder ao corpo de delito e julgar crimes relacionados à própria alçada.

Veja, no quadro a seguir, um resumo das normas jurídicas mais importantes vistas até aqui:

Ano	Norma Jurídica	Ementa
1834	Lei Imperial nº 16 (Acto Adicional)	Delega às Assembleias Legislativas Provinciais a competência para legislar sobre a polícia e a economia municipal
1840	Lei Imperial nº 105	Definiu o termo polícia, descrito no § 4º do Artigo 10º do Acto Adicional de 1834
1841	Lei Imperial nº 261	Criação da Polícia Juciciária em cada província
1889	Decreto nº 1	Proclamação da República
1934	Constituição Federal de 1934	O governo Federal, através do art. 5º, XIX, exercerá o controle das Forças Policiais Art. 167: As formas públicas são consideradas reservas do Exército
1946	Constituição Federal de 1946	Art. 5º, XV, “f”: Mantém a competência da União para legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias das forças públicas Art. 183: Coloca as Polícias Militares como força auxiliar e reservas do Exército

Instrumentos normativos que tratam da Segurança pública (1834 a 1946)

Fonte: autores

No ano de 1947, por meio de dispositivos expressos na Constituição Estadual de São Paulo, a Guarda Civil foi colocada em condições de igualdade com os demais servidores públicos, encerrando sua condição de auxiliar da Força Pública (militar). Segundo Ege (2017), era a primeira vez que uma instituição policial fora colocada, por força de lei, em condições de igualdade com os demais servidores civis e consequentemente com a sociedade em geral, sem subordinação aos militares. Tal fato demonstra um federalismo mais autônomo aos entes federativos, e que tínhamos naquele dado momento histórico, uma tendência a desmilitarizar a polícia ostensiva.

As Guardas Civis foram se destacando principalmente nos estados como Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais e São Paulo, consolidando cada vez mais a imagem civil do policial uniformizado naquele período. Em 1955 as mulheres são incluídas na Guarda Civil de São Paulo.

Com a Ditadura Militar (1964-1985) há uma reviravolta na Segurança Pública. Na Constituição de 1967 as competências policiais foram concentradas nas mãos dos estados, cuja única instituição existente no texto era a Polícia Militar. Com o Decreto Lei 317, de 13 de março de 1967, as Polícias Militares passam a integrar o Estado Maior do Exército, e em 1969 (Decreto Lei 1.072 de 30 de Dezembro de 1969) as Guardas Civis foram eradicadas e inseridas dentro dos quadros das Polícias Militares adaptadas em funções equivalentes nas estruturas das duas forças, enquadrando em militares servidores civis, sujeitos a toda legislação e regulamentos pertinentes à nova unificação, subordinada aos comandos do Exército Brasileiro.



Ditadura Militar impõe uma grande mudança na segurança pública.
Fonte: Wikimedia Commons⁵

Terminada a Ditadura Militar, surge a necessidade de reestruturar a Segurança Pública após a transição política. O Exército sai do contexto de Segurança Pública, mas mantém “a mão armada em cada unidade da federação”, e os textos constitucionais de 1967 e 1988, apresentam grande similaridade quanto aos dispositivos que mantém as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares como forças auxiliares e reservas do Exército Brasileiro (§6º, art.144, CF/88).

Já a Polícia Federal foi formalmente criada em 1944, com o Decreto-Lei nº 6.378, antiga Polícia Civil do Distrito Federal, que atuava na Cidade do Rio de Janeiro/RJ, capital da República no Governo de Getúlio Vargas, e foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP, diretamente subordinada ao ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Em 1964, a Lei nº 4.483, reorganizou o DFSP, prevendo a atuação do departamento em todo território nacional. Somente com o Decreto-Lei nº 200/67, no art. 210, que “o atual Departamento Federal de Segurança Pública passa a denominar-se Departamento de Polícia Federal.”

1.1.1 A Polícia Rodoviária Federal

Diferentemente das Polícias Cíveis e Militares que tiveram suas origens no militarismo e com forte influência do Exército, a Polícia Rodoviária Federal, desde a sua criação foi criada como uma polícia civil e não militar.

Surgida em 1928, criada pelo presidente Washington Luiz, por meio do Decreto nº 18.323, com a denominação de “Polícia de Estradas”, subordinada ao Departamento Nacional de Estrada e Rodagem-DNER, o atual Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, vinculado ao Ministério dos Transportes.



Polícia de estradas

Fonte: Arquivo PRF



A Constituição Federal de 1988 passou a prever a Polícia Rodoviária Federal como órgão de segurança pública permanente, ao dispor no art.144, capítulo que trata especificamente da segurança pública, como instituição policial integrante do Sistema Nacional de Segurança Pública, responsável, dentre outras atribuições, pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas estradas e rodovias federais.



saiba mais

Desde a sua criação, a PRF vem evoluindo em sua atuação e ganhando espaço na sociedade brasileira. Assista ao vídeo a seguir:

- Vídeo institucional da PRF: <https://bit.ly/2JEg7jS>



glossário

Polícia Bipartida: *É aquela em que há divisões e dependências de atuação entre uma polícia ostensiva (militarizada, no caso da Polícia Militar, ou não, como a PRF) e outra polícia judiciária (Polícia Civil e a Polícia Federal), em uma dicotomia, que também chamamos de sistema bipartido de polícia, ou como alguns autores chamam “meias-polícias”. De forma simplista, podemos dizer que uma polícia inicia o serviço (ostensiva) e repassa para a outra polícia terminá-lo (judiciária).*

Representação dos modelos de polícia e sua interligação.

Fonte: autores

Em 1991 a Polícia Rodoviária Federal (PRF) sai do Ministério dos Transportes e passa a integrar a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, juntamente com o Departamento de Polícia Federal, por forte influência da sua previsão constitucional como órgão de segurança pública, ambas com o modelo de **polícia bipartida**.

A seguir, falaremos sobre os modelos de polícia ou de policiamento.

1.2 MODELOS DE POLÍCIA OU DE POLICIAMENTO

Podemos dividir os tipos de polícia em dois modelos, conforme figura a seguir:

Preventiva/Ostensiva
Preservação da Ordem

Repressiva/Investigatória
Polícia Judiciária

Como vimos na Unidade 1 deste módulo, no Brasil a polícia começou a ser institucionalizada a partir da vinda da família real (1808), existindo, à época, basicamente, dois modelos de polícia: a francesa e a inglesa.

O modelo de polícia francesa de Napoleão, que por fruto da reforma de 1778, passou a ser formada pela unificação de todas as companhias militares da época estruturando um corpo único, a Maréchaussée. Era uma polícia militarizada, rígida e representando uma ramificação do exército (força auxiliar), antecessora da famosa e atual Gendarmerie, voltada mais para a segurança externa, e que, eventualmente, atuaria para a ordem pública interna.

Esse modelo de polícia francesa foi copiado por vários países, como Itália, Espanha, Chile, Argentina e também por portugueses.

Assim, a polícia brasileira no Período Colonial começa a ser institucionalizada com o viés do mesmo modelo militarizado da França, com divisões e dependência de atuação entre a polícia

militarizada e outra civil, em uma dicotomia, como já vimos, chamada de sistema bipartido de polícia.

Segundo Souza (2007) a dicotomia policial brasileira e o inquérito policial, herdados do Brasil colonial, são frutos do atraso vivenciado na segurança pública e talvez tenham se mantido por tanto tempo em razão do regime de força que imperou no país no final do século. Estados soberanos que possuem regimes de força, mantêm a criminalidade aparentemente sobre controle, muito embora os índices criminais sejam maquiados e adulterados. Este sistema bipartido de polícia dá origem à um ciclo de atuação da polícia que chamamos de incompleto.

Veja, na figura a seguir, como funciona hoje o ciclo da polícia no Brasil, que chamamos de incompleto:



Já a Polícia inglesa, reestruturada em 1829, que deu origem a Polícia Metropolitana de Londres, também conhecida como Scotland Yard influenciou novos modelos de polícia no mundo. Sua criação foi totalmente voltada para a segurança interna, buscou-se diferenciar das forças armadas, a começar pela cor dos uniformes, que deveriam ser na cor azul, mostrando que não pertenciam às forças armadas, que usavam a cor vermelha.

“ O surgimento das instituições policiais como uma forma de polícia pública e especializada que deixou de atender o poder político e de determinadas elites, para atender e zelar pela ordem pública e bem-estar geral da população, surgiu principalmente com dois modelos distintos, um francês por volta do século XVII, com status militar, e posteriormente o anglo-saxão ou civil surgido na Inglaterra por volta de 1829, pelo Primeiro Ministro Inglês Sir Robert Peel, que criou a Real Polícia Metropolitana de Londres, tida

por vários autores como a primeira organização policial moderna, estabelecendo nove princípios para regê-la, todos em sintonia com a filosofia de Polícia Comunitária. (RABELO e ARRUDA, 2015, p.49).



Segundo Rolim (2009) o modelo de polícia anglo-saxão inglês é o primeiro exemplo de polícia profissional, idealizado por Sir Robert Peel, então ministro do Interior, que rompe com a tradição de polícia francesa, muito influente na época. Os ingleses rechaçavam o modelo francês que, na prática, defendia interesses políticos e tolhia liberdades individuais dos cidadãos.



As polícias que ressurgem apresentam modelos e características estruturais diversas, citam-se como exemplos a Maréchaussée francesa, estruturada de forma semelhante ao Exército, e o sherif inglês, um representante da coroa nos distritos (uma espécie de prefeito) com atribuições policiais. Esses incipientes modelos influenciam na formação da polícia moderna e hodierna. (MARTINS, 2009, p. 20)



Na França não existe mais esse sistema bipartido, conta-se com duas corporações policiais a Gendarmerie Nationale de cunho militar e a Polícia Nacional de cunho civil, ambas atuam com ciclo completo dentro de sua área de competência legal.

1.2.1 Ciclo Completo da Polícia

O modelo policial de ciclo completo é adotado em todo o mundo, à exceção de apenas dois países, quais sejam, Brasil e Guiné-Bissau, o que demonstra que a segurança pública brasileira segue na contramão dentro do processo evolutivo da Segurança Pública pelo qual a imensa maioria das nações soberanas experimentaram com a eleição do ciclo completo de polícia como o melhor modelo a ser adotado, com irrestrito respeito aos ideais democráticos e às liberdades e garantias individuais de cada administrado.

Veja, na figura a seguir, como funciona o ciclo completo da polícia:

Representação
do ciclo completo
de polícia.

Fonte: autores



O ciclo completo contribui com a eficácia e agilidade para que a ação penal chegue a Justiça Criminal o mais rápido possível, sem que o efetivo das polícias se desloque de sua área de atuação, permanecendo mais tempo nos patrulhamentos e não nas Delegacias de Polícia Judiciária, que irão refazer todo o trabalho já realizado pela Polícia Ostensiva.



saiba mais

Veja o que diz Ricardo Brisolla Balestreri, importante ator no contexto da segurança pública brasileira, Ex-Secretário Nacional de Segurança Pública.

- Ciclo completo de polícia: <https://bit.ly/2XHejxw>

para
refletir...



Por que praticamente todas as polícias do mundo evoluíram, se ajustando ao novo contexto de eficiência e democracia, atuando do começo ao fim da persecução criminal (ciclo completo), inclusive Portugal, e o Brasil insiste em permanecer nos mesmos moldes do Brasil Colônia?

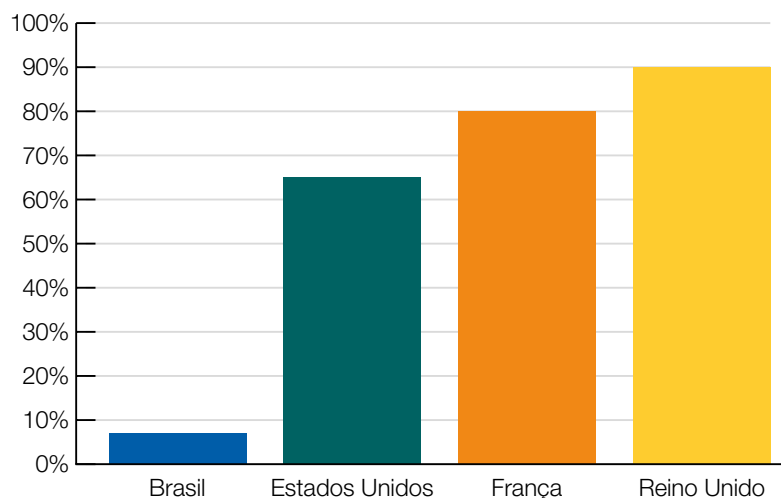
Unir as duas funções, as de polícia ostensiva e a de judiciária, para todas as forças de segurança pública, é uma condição indispensável para falarmos de melhoria em segurança pública. Sem esse passo, fica difícil avançar nas demais ações de políticas de segurança pública.

A Constituição Federal de 1988 delimita a questão de segurança pública de modo segmentado e fracionado, por isso, a necessidade de alterar o artigo 144 da Constituição Federal para redimensionar as atividades das Polícias, a exemplo do ciclo completo que proporciona a elas a possibilidade de terminar o que começaram.

Segundo a ENASP (2012), em seu Diagnóstico da Investigação de Homicídios no Brasil, o índice de elucidação dos crimes de deste tipo é baixíssimo no país. Observe a comparação com alguns países no gráfico:

Índice de elucidação
dos crimes de
homicídio

Fonte: Adaptado de
ENASP (2012)



Estima-se, em pesquisas realizadas, inclusive pela Associação Brasileira de Criminalística, 2011, que varie entre 5% e 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, na França é de 80% e no Reino Unido é de 90%.

Há muito tempo são lançadas propostas de emenda constitucional para mudança na segurança pública, porém, seguem em intermináveis tramitações no Parlamento brasileiro. Pois a cada ano aumenta o número de propostas que são apensadas em outras PECs já existentes. Isso dificulta a aprovação de qualquer uma das propostas e, assim, se vão décadas e décadas que nada é aprovado de forma a fomentar a revitalização da persecução penal administrativa no país.



saiba mais

As instituições policiais brasileiras são objetos de grandes discussões sobre segurança pública no Brasil, a exemplo do grande número de Projetos de Emenda Constitucionais (PECs) que se encontram na Câmara e no Senado, que visam alterar o Sistema de Segurança Pública Brasileiro, como a desmilitarização da PM, modernização na investigação criminal, unificação, federalização da segurança pública, do ciclo completo de polícia, criação da Polícia Municipal, dentre outros.

Veja, no Material Complementar do curso, as PECs do Senado e da Câmara dos Deputados que visam alterar o sistema de segurança pública vigente.

A Polícia Rodoviária Federal vê as PECs que tratam do Ciclo Completo de Polícia como uma importante ferramenta capaz de revigorar as instituições envolvidas no cenário da segurança pública, uma vez que consiste na possibilidade de atuação das instituições policiais de forma independente. Isto é, cada uma das insti-

tuições atuando de forma ordenada tanto na prevenção quanto na repressão e mesmo na investigação policial. A polícia com atribuição para o caso concreto passa a atuar na persecução criminal do início ao fim, encaminhando provas e elementos de convicção diretamente ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Alguns autores e estudiosos brasileiros em segurança pública, como Ricardo Balestreri, Marcos Rolim, entre outros, têm realizado valiosos apontamentos ao problema da segurança pública no Brasil.

É de difícil compreensão que, em cidades com a criminalidade eclodindo, apresentando índices de homicídio em elevada progressividade, como se mostra a realidade de muitos municípios brasileiros, seja possível atender às demandas por qualidade de vida no contexto segurança pública. Pois, se uma organização policial passa a depender de outra organização policial para cumprir o papel que lhe cabe, prioriza-se a morosa burocracia em detrimento da efetiva prestação do serviço público de segurança de forma efetiva e eficaz.

Em se tratando da Polícia Rodoviária Federal, se pode perceber um considerável agravante, que é motivo de maior dificuldade no tratamento das ocorrências policiais, independente da área de atuação: as rodovias federais, que na maioria se encontram distantes dos centros das cidades, locais em que se costuma sediar as delegacias de polícia judiciária (civil ou federal). Vencida a distância, outro fator negativo é o dilatado espaço de tempo dispensado para a finalização do procedimento das Delegacias de Polícia Judiciária, proveniente da espera para pertinente atendimento e posterior liberação do policial para voltar a sua área de atuação finalística. É comum que a demora ocorra por que o delegado de polícia também é responsável por duas ou mais cidades, ou já se encontra sobrecarregado com os casos trazidos pela Polícia Militar nas rodovias estaduais e nas áreas urbanas. O que se pontua não são os motivos da demora, posto que muitas vezes são justificáveis, mas sim as consequências dela, uma vez que o policial, por todo o tempo necessário para promover o devido registro nas delegacias de Polícia Judiciária, fica afastado das suas funções de prevenção social, que é a atribuição pelo qual a sociedade espera e necessita que bem desempenhe.

Etapa de Averiguação
do Processo de
Resposta a Incidentes
Fonte: MRI (2020)

Ressalta-se que os policiais não necessitam serem formados em direito para lidar com o ciclo completo, uma vez que já possuem a expertise nas áreas policial e criminal em sua área de atuação, bem como, devem receber treinamento para a atuação nesse sentido.

Atualmente, a Polícia Rodoviária Federal e algumas Polícias Militares dos estados têm realizado o ciclo completo por meio dos Termos Circunstanciados de Ocorrências (TCO) para os crimes de menor potencial ofensivo (aqueles em que a pena máxima não ultrapasse dois anos), com o encaminhamento direto da ocorrência aos Juizados Especiais Criminais ou ao Ministério Público, que veremos com detalhes no decorrer deste curso.

O desafio maior da segurança pública é criar mecanismos capazes de reduzir a violência, gerando um ambiente mais saudável, pacífico e respeitoso tanto para atuação entre os policiais como para lidar com a sociedade que espera um serviço de qualidade por parte das instituições envolvidas e, por certo, o ciclo completo de polícia como realidade em sua plenitude se traduz por um importante mecanismo neste contexto.

2. LEI Nº 9.099/95: NOVO MODELO DE PERSECUÇÃO CRIMINAL NO ENFRENTAMENTO AS INFRAÇÕES PENAIS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO

Buscando a celeridade e eficiência nas infrações penais de menor potencial ofensivo, cuja morosidade no julgamento poderia levar a prescrição da pena, a Constituição Federal no art.98, inciso I, traz a responsabilidade da União, Estados e Distrito Federal de criar os Juizados Especiais. E, no parágrafo 1º, trata dos Juizados Especiais Federais, que deverá ser criado por meio de lei federal.

Para dar cumprimento ao texto constitucional era necessária a criação de leis para o seu perfeito funcionamento, assim surgiu a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispôs sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que dispôs sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

Os Juizados Especiais Criminais são órgãos do Poder Judiciário, criados para atender o inciso I do artigo 98 da Constituição Federal, que buscam julgar as infrações penais de menor potencial ofensivo com rapidez e informalidade, a reparação do dano sofrido pela vítima, a transação penal, a suspensão condicional do processo e, em último caso, uma condenação.

A Lei 9.099/95 buscou soluções que contribuíssem para a melhoria do sistema judiciário, visto o grande número de demanda, levando a morosidade e descrédito frente a sociedade.

Outro fator importante da Lei foi a desburocratização dos procedimentos, a criação das **medidas despenalizadoras** e a diminuição das prisões em flagrante para as infrações de menor potencial ofensivo, conforme veremos a seguir.

A seguir, falaremos sobre os princípios que regem a Lei 9.099/95. Acompanhe!

2.1 PRINCÍPIOS QUE REGEM A LEI 9.099/95

Entendem-se como princípios as regras estruturantes ou basilares para a interpretação de qualquer norma jurídica, cujo conteúdo vincula todos os preceitos que a compõem. Neste tópico, você verá os princípios que regem a Lei 9.099/95, além de interpretá-los para facilitar a sua compreensão.



glossário

Medidas despenalizadoras:

são aquelas medidas penais ou processuais que buscam evitar a pena de prisão, e não retirar o caráter ilícito da infração penal.

O artigo 62 da Lei 9.099/95 dispõe acerca de princípios sobre os quais os Juizados Especiais deverão se pautar, vejamos:

“ Art. 62. O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da **oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade**, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade. (destaque nosso) ”

Cabe ainda acrescentar a disposição do art. 2º do mesmo diploma:

“ Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da **oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade**, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação. ”

A seguir, analise os princípios de maior importância da Lei 9.099/95:



Representação esquemática dos princípios da Lei 9.099/95.

Fonte: autores

Para entender melhor cada um destes conceitos, veja a seguir:

Princípio da oralidade

Impõe ao juizado que dê preferência aos atos realizados na forma oral, ou seja, nos atos do juizado terão predominância a forma falada sobre a escrita, claro, sem excluí-la, a exemplo da denúncia que pode ser oral (art.77) e a defesa, também, na forma do artigo 81. Na audiência todos os depoimentos podem ser gravados, lavrando-se apenas um termo de resumo dos fatos.

Princípio da simplicidade

Este princípio trata puramente de buscar a realização de atos processuais de forma simplificada e facilitada, sem formalismo demasiado e mesmo com uma linguagem que priorize a clareza em vez de termos jurídicos exageradamente técnicos.

Princípio da informalidade

Fica afastado o rigor formal aos atos praticados no Juizado Especial, não os considerando nulos desde que atinjam as finalidades para as quais forem realizados.

Veja um exemplo citado por Gonçalves (2007)

“ (...) no mandado de citação do réu consta o horário errado da audiência e não se menciona a necessidade de comparecer acompanhado de advogado. O acusado, entretanto, comparece no horário correto e com seu defensor constituído. Não há nulidade. (GONÇALVES, 2007, p.15): ”

A informalidade pregoa-se pelo desapego às formas processuais rígidas e de pouca utilidade prática. É identificada, por exemplo, quando da substituição do inquérito policial pelo Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO); ao prever que a citação possa ser feita até mesmo no próprio Juizado (art. 66), e a intimação por correspondência, com aviso de recebimento, ou ainda, por qualquer meio idôneo de comunicação; ao admitir a prova da materialidade da infração penal de lesão corporal através de boletim médico ou prova equivalente (§1º, art. 77), dispensado o exame de corpo de delito; e mesmo quando dispensa o relatório na sentença judicial (§3º do art. 81).

São todos exemplos em que a informalidade, a simplicidade e a oralidade passam a atingir a economia e celeridade processual, itens que veremos a seguir.

Princípio da economia processual

Esse princípio preconiza o máximo de resultado na atuação do direito com o mínimo emprego possível de atividades processuais.

Estando presente em todo o Juizado, desde a fase preliminar até o encerramento da causa: evita-se o inquérito e o procedimento sumaríssimo resume-se a só uma audiência (GRINOVER et al, 2005, p.84).

Princípio da celeridade

Esse princípio visa um resultado efetivo da forma mais rápida possível, ou seja, prestar rapidamente o emprego da justiça e também o alcance do objetivo de extinguir os litígios. Em resumo, busca reduzir o tempo entre o cometimento da infração penal e a decisão judicial, dando uma resposta célere à sociedade, ao mesmo tempo em que evita a decretação de indesejável prescrição penal.

Podemos citar ainda o **Princípio da Instrumentalidade das Formas**, previsto no art.13, caput e §1º da Lei 9009/95, que aplica certa mitigação ao quase sempre conservador formalismo processual. Veja:

“ Art. 13. Os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais forem realizados, atendidos os critérios indicados no art. 2º desta Lei.
§ 1º Não se pronunciará qualquer nulidade sem que tenha havido prejuízo. (BRASIL,1995)

”

2.2 CONCEITO DE INFRAÇÃO DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO

Na esfera penal, a Lei 9.099/95 no Capítulo III, que trata dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), trouxe no art. 60, a delimitação de competência aos Juizados Criminais, submetendo à sua apreciação a conciliação, o julgamento e a execução de infrações penais de menor potencial ofensivo, regulando o procedimento a ser adotado quando alguma pessoa comete uma infração penal de menor potencial ofensivo.

No art. 61, o conceito de infração de menor potencial ofensivo, que teve sua redação alterada pela Lei nº 11.313/2006, é disciplinado pelo extrato legal em comento, nos exatos termos:

Definição de infrações penais de menor potencial ofensivo.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2006

Infrações penais de menor potencial ofensivo

Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa (BRASIL, 2006).

A competência do Juizado Especial Criminal (JECRIM) é fixada em virtude da natureza da infração: infrações penais cuja pena máxima abstrata não ultrapassem dois anos, e a inexistência de circunstância que desloque a ação para o juízo comum.

Em respeito ao rito sumaríssimo estabelecido em sede dos Juizados Criminais, a citação por edital ou por carta rogatória não é procedimento possível de ser realizado. Caso haja necessidade de utilizar esses procedimentos, deverá o juizado remeter as peças existentes ao juízo comum para que este adote o procedimento previsto em lei. Apesar de tais vedações, o enunciado 110 do FONAJE autoriza que a citação do réu seja realizada por hora certa (aquela realizada quando, por suspeita de que o citando se oculta para não se concretizar o ato, o oficial de justiça intima pessoa da família ou vizinho de que, no dia útil imediato, voltará para efetuar a citação, na hora que designar).

No final desta unidade, você verá com mais detalhes os casos que fogem da competência do JECRIM.

É importante salientar, como superficialmente levantado acima, que o Juizado Especial é subdividido em Juizado Especial Cível e Juizado Especial Criminal. Na parte do Juizado Especial Criminal, a lei tem natureza penal e processual penal, atribuindo-se à ação decorrente do cometimento de infrações penais de menor potencial ofensivo, o procedimento sumaríssimo, que você verá a seguir.

2.3 PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO

É o procedimento eleito pela Lei 9.099/95. Inicia-se por meio da chamada Fase de Audiência Preliminar, podendo nela ocorrer, a depender do caso em concreto, duas alternativas. Veja na figura a seguir:

Etapas da Fase de Audiência Preliminar no Procedimento Sumaríssimo.

Fonte: Autores

Composição dos danos civis

Acordo entre as partes envolvidas ou o oferecimento de representação da vítima, se for o caso

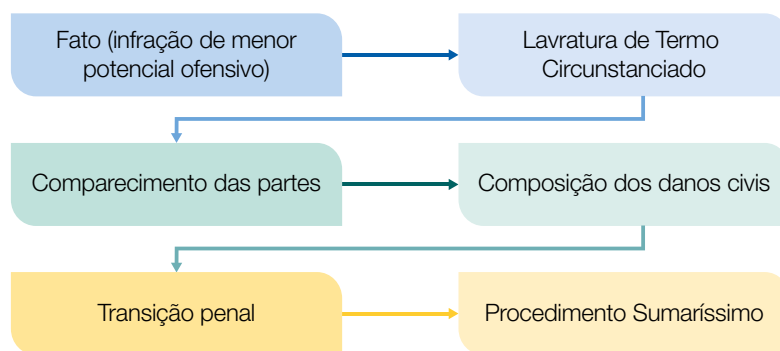
Transação penal

Acordo entre o Ministério Público e o autor do fato.

Importa ressaltar que na fase preliminar, deve-se necessariamente obedecer a ordem cronológica descrita acima, ou seja, num primeiro momento se busca o acordo entre as partes para só depois ser apreciado eventual oferecimento de transação penal por parte do órgão ministerial. Caso não seja possível a transação penal por qualquer razão, inicia-se a fase de Audiência de Instrução e Julgamento, que começa com a denúncia/acusação.

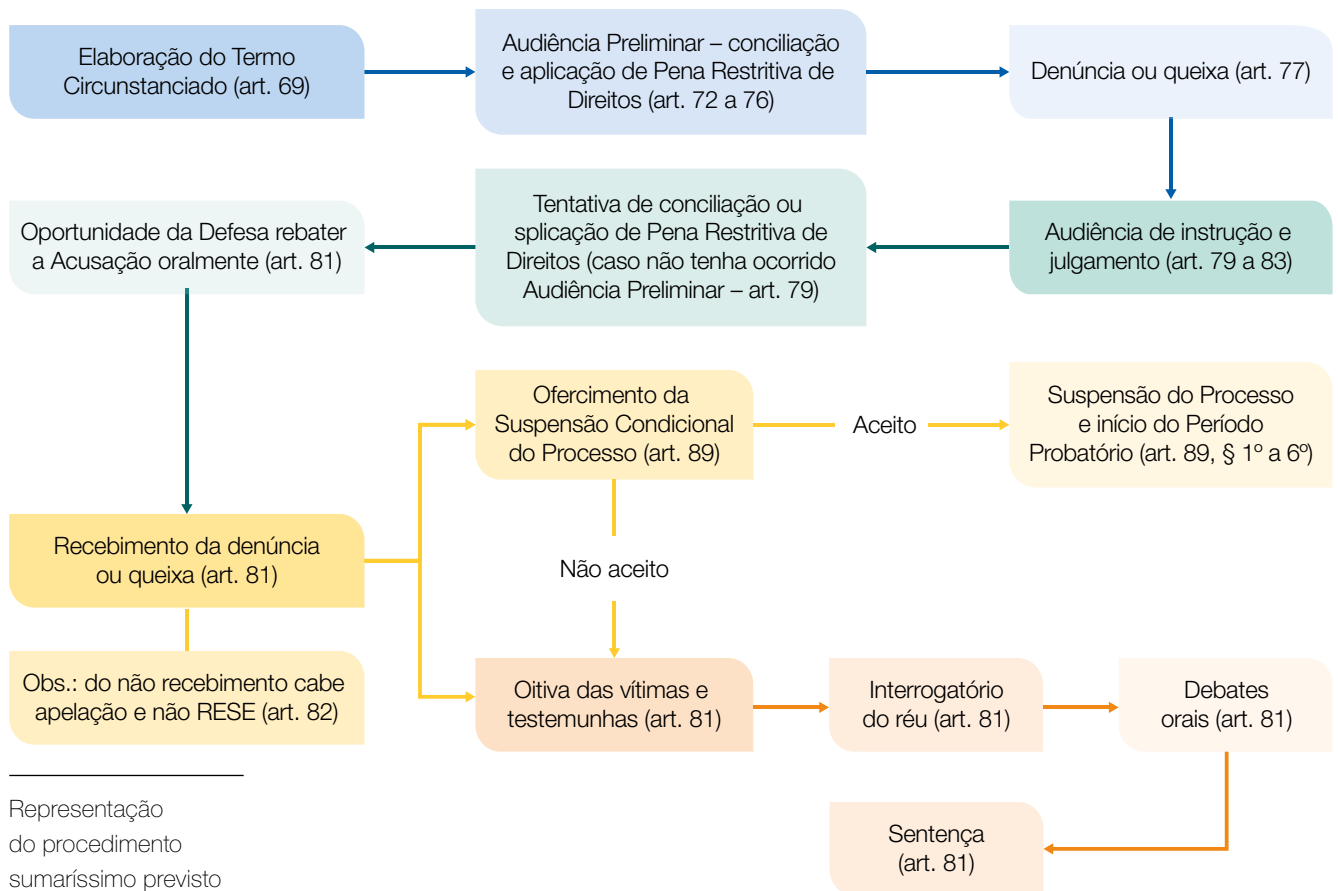
Representação da fase preliminar do procedimento da Lei 9.099/95.

Fonte: Autores



Agora, veja na figura a seguir, a representação do procedimento sumaríssimo:

Procedimento Sumaríssimo (Lei 9.099/95)



Representação
do procedimento
sumaríssimo previsto
na Lei 9.099/95.

Fonte: Autores

A criação dos Juizados Especiais provocou mudanças significativas para o Poder Judiciário, para as Polícias e para o cidadão, pois o conflito penal de menor potencial ofensivo passou a ser resolvido num tempo muito menor, combatendo-se ao mesmo tempo a redução da sensação de impunidade e a prescrição penal, aspectos muito comuns em infração penais de menor potencial ofensivo.

2.4 MEDIDAS DESPENALIZADORAS DA LEI 9.099/95

As medidas despenalizadoras, segundo Grinover et al (2005) se prestam a uma missão basilar, qual seja, evitar a aplicação de pena privativa de liberdade.

Diferentemente de “descriminalização”, fenômeno que teria o atributo de afastar a ocorrência da infração penal, podem ser citadas quatro medidas despenalizadoras impostas pela Lei 9.099/95, que seguem:

Medidas
despenalizadoras
impostas pela Lei
9.099/95.

Fonte: Autores

Nos crimes de ação privada ou pública condicionada, a composição civil acarreta a extinção da punibilidade.

As infrações penais envolvendo lesões leves ou culposas passam a depender de representação da vítima para que se promova a persecução penal.

Transação penal:
aplicação imediata de pena alternativa.

Suspensão condicional do processo.

Uma vez proposta a transação penal pelo membro do Ministério Público com atribuição para assim agir, caso preencha os requisitos, extingue-se a punibilidade do autor acaso aceite os termos da transação. Por outro lado, caso não seja aceito transacionar com o órgão ministerial, estará sujeito a ser denunciado pelo mesmo órgão, iniciando o processo penal com o recebimento desta denúncia pelo magistrado competente.

2.5 DA AUTORIDADE POLICIAL PREVISTA NA LEI 9.099/95

A autoridade policial existente no art. 4º do Decreto-Lei 3.689/1941, que instituiu o Código de Processo Penal, bem como aquela prevista na Lei nº 12.830/2013, que disciplina a investigação criminal feita pelo delegado de Polícia, não é a mesma prevista no art. 69 da Lei 9.099/95, posto que esta última abrange todas as autoridades administrativas investidas da função policial.

Os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, contidos expressamente na Lei nº 9.099/1995, devem reger a atividade do intérprete na descoberta do conceito de autoridade policial para os fins da citada norma. O objetivo da norma não é outro senão propiciar o registro rápido, simples, desburocratizado e eficaz dos delitos que ela classifica para que esses possam, em momento posterior, serem analisados minuciosamente pelo Poder Judiciário.

Os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade devem fazer parte da atividade do policial rodoviário federal.

Fonte: Arquivo PRF



Qualquer interpretação que fuja da aplicação dos mencionados princípios deturpa a essência da norma em questão e acarreta em sua violação e desrespeito, para não dizer, em acinte ao interesse público.

As principais inovações de ordem procedimental trazidas pela Lei 9.099/95, que trouxe reflexo imediato para o combate às infrações penais de menor potencial ofensivo, foram justamente a extensão da autoridade policial e a substituição do inquérito policial pelo Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), conforme prevê o § 1º do art. 77. O art. 69 do diploma em tela prescreve que:

“ 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. Parágrafo único. **Ao autor do fato** que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou **assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança.** (...). (destaque nosso) (BRASIL, 1995) ”

O parágrafo único do art.69 trouxe um viés de descarcerização, ou seja, de evitar a prisão cautelar, adotando uma tendência atual no mundo e no próprio direito, de percepção da prisão como verdadeiramente a **ultima ratio**



glossário

Ultima ratio: última razão, último recurso.

Percebe-se que o art.69 menciona que “A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo cir-

cunstandiado (...)", em nenhum momento demonstrando a Lei nº 9.099/95 que deverá a Polícia Judiciária lavrar o termo circunstanciado. A natureza do TCO é diferente, a autoridade policial é aquela que primeiro tomou conhecimento da situação de flagrância ou mesmo da ilicitude perpetrada, estando apto a desenvolver a constatação sumária dos fatos, sem necessidade de qualquer investigação adicional e aprofundada, ou mesmo de inquérito policial.

Se não há necessidade da instauração de inquérito policial, não há que se falar em Polícia Judiciária ou em autoridade policial vinculada aos seus quadros para atuar no combate às infrações penais de menor potencial ofensivo, senão qualquer autoridade policial entre os integrantes das instituições elencadas no art.144 da Constituição Federal, em consonância com uma escorreita interpretação sistemática e com os princípios norteadores da Lei 9.099/95.

Dando efetivação a esses princípios e sua interpretação, o artigo em questão dispensa a lavratura de inquérito policial nas infrações abarcadas pela lei, exigindo apenas a elaboração de um Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO).

Veja a interpretação dada pela Escola Nacional da Magistratura, no encontro realizado em outubro de 1995, por meio de uma comissão de notáveis conhecedores jurídicos, a fim de interpretar e emitir documento, a final do encontro, que orientasse os operadores do direito, especialmente os órgãos judicantes, no emprego da então nova lei.

“ Nona – A expressão “autoridade policial” referida no art. 69 compreende quem se encontre investido em função policial, podendo a Secretaria do Juizado proceder à lavratura de termo de ocorrência e tomar as providências previstas no referido artigo (BRASIL, 1995). ”

Em 23 de agosto de 2001, o Conselho Superior de Magistratura expediu o provimento nº 758/2001, trazendo no art.1º o permissivo para confecção de TCOs pelas policiais ostensivas, vejamos:

“ (...) Considerando os princípios orientadores do procedimento do Juizado Especial Criminal, que são oralidade, a simplicidade, a informalidade, a economia processual e a celeridade,

RESOLVE

Artigo 1º – Para fins previstos no art.69 da Lei 9.099/96, entende-se por **autoridade policial**, apta a tomar conhecimento da ocorrência, lavrando o termo circunstanciado, encaminhando-o, imediatamente, ao Poder Judiciário, o agente do Poder Público investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, atuando no policiamento ostensivo ou investigatório. (destaque nosso)

Esse provimento foi consolidado novamente pelo Conselho Superior de Magistratura de São Paulo por meio do Provimento nº 806/2003, que prevê no item 41.1, que:

“41.1. Considera-se autoridade policial, apta a tomar conhecimento e a lavrar termo circunstanciado, o agente do Poder Público, investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, que atue no policiamento ostensivo ou investigatório. (destaque nosso)”

Assim também se pronunciaram os desembargadores corregedores- gerais de Justiça do Brasil, reunidos no XVII EN-CONGE – Encontro Nacional do Colégio de Desembargadores Corregedores Gerais de Justiça do Brasil, realizado nos dias 04 e 05 de março de 1999 e do qual resultou a chamada “Carta de São Luís”. De acordo com o documento:

“Os Desembargadores Corregedores Gerais de Justiça do Brasil, reunidos em São Luís do Maranhão, Patrimônio da Humanidade, nos dias 04 e 05 de março do ano de 1999, ao término do Encontro, à unanimidade e em face dos temas analisados, declaram à Nação que:
(...)
III – “Autoridade Policial”, na melhor interpretação do artigo 69 da lei nº 9.099/95, é também o policial de rua, o policial militar, não constituindo, portanto, atribuição exclusiva da polícia judiciária a lavratura de ‘Termo Circunstanciado’.”

No 17º Encontro dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, reunidos em Cuiabá-MT nos dias 25 a 28 de agosto de 2009, surgiu a conhecida “Carta de Cuiabá”, que traz para fins do art.69 da Lei 9.099/95 considera-se autoridade policial todo agente público regularmente investido na função de policiamento, veja:

“ Considerando que o conceito de autoridade policial aludido pelo art.69, da Lei nº 9.099/95, não deve ser interpretado restritivamente; Considerando os princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, previstos nos artigos 2º e 62, da Lei nº 9.099/95, e considerando que atuação ministerial, pautada pelos cânones do interesse público, independe da origem do comunicado do ilícito criminal para adoção das providências pertinentes;

Concluem pela oportunidade da edição de recomendação aos integrantes do Ministério Público dos Estados e da União, observado o seguinte:

a) o reconhecimento da plena legalidade dos termos circunstanciados lavrados por agentes públicos regularmente investidos nas funções de policiamento. (...) ”

O FONAJE (Fórum Nacional de Juizados Especiais) que tem por missão uniformizar métodos de trabalhos, procedimentos e editar enunciados, vinculando assim os Juizados Especiais, editou, no VII Encontro Nacional de Coordenadores de Juizados Especiais, em março de 2002, o Enunciado Criminal nº 34 que prevê: **“ENUNCIADO 34 – Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.”** (Destaque nosso)

Na esteira da rápida solução de conflitos penais de menor porte, a Lei 9.099/95 inaugurou, como se pôde perceber, um novo procedimento de persecução criminal para as infrações de menor potencial ofensivo diverso daquele estabelecido pelo Código de Processo Penal (CPP), que tem aplicação apenas subsidiária aos Juizados Especiais Criminais.

A Lei dos Juizados Especiais rege-se por princípios e regras próprias, com destaque para os princípios da celeridade, da economia processual e da simplicidade. Neste norte, o dever de tomar providências nas situações de flagrante não pode ser reduzido, senão pulverizado entre todos os atores atuantes na repressão policial frente à infrações penais de menor potencial, lavrando-se o pertinente Termo Circunstanciado de Ocorrência, procedimento de natureza meramente informativa para o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Por último, destaca-se que a atribuição legal de lavrar TCOs está em plena consonância com o disposto no art. 144 da

Constituição Federal, especialmente porque não se trata de ato ou procedimento investigativo, conforme já explicitado, mas sim de simples redução a termo da notícia crime e seu encaminhamento ao Juizado Especial Criminal competente.

2.5.1 Decisões importantes sobre o alcance do conceito de autoridade policial para a lavratura do TCO

São inúmeros os pronunciamentos e decisões importantes que sustentam a lavratura do TCO como atribuição natural a ser desenvolvida também pelas polícias ditas ostensivas. Contudo, você irá conhecer os posicionamentos mais recentes:



17ª Sessão ordinária
no CNMP.

Fonte: Arquivo CNMP

Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP

Em 1º de setembro 2014, durante a 17ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP confirmou-se a possibilidade do Ministério Público firmar convênios e termos de cooperação com a Polícia Rodoviária Federal, que permitam que esta lavre termos circunstanciados de ocorrência (TCOs) de fatos de menor potencial ofensivo. Este foi o entendimento do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ao julgar improcedente, por unanimidade, pedido de providências instaurado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF).



6ª reunião
extraordinária da 7ª
CCR (2015).

Fonte: Arquivo MPF

Ministério Público Federal – MPF

Em 27 de maio de 2015, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, o órgão colegiado que possui atribuições de coordenação, integração e revisão da atuação funcional dos membros do Ministério Público Federal relativamente às matérias concernentes ao controle externo da atividade policial e sistema prisional, concluiu, em decisão tomada durante a 6ª reunião extraordinária, pela legalidade da celebração de termo de cooperação técnica entre o Ministério Público Federal e a Polícia Rodoviária Federal com vistas à lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência.

Na ocasião, concluiu-se que é lícita a lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Rodoviária Federal, além de conveniente e mesmo até indispensável à lavratura de tais Termos Circunstanciados de Ocorrência. Além da assinatura de Termos de Cooperação entre as unidades do Ministério Público Federal e as da Polícia Rodoviária Federal, para conferir celeridade e maior eficiência ao processamento de tais TCOs.

A 7ª Câmara foi provocada a examinar validade da lavratura de TCO por policiais rodoviários federais assim como a viabilidade da celebração de cooperação técnica entre as unidades do MPF com as Superintendências Regionais da Polícia Rodoviária Federal para lavratura do TCO e operacionalização dos procedimentos firmados.

Por fim, a Procuradoria Geral da República, na pessoa da procuradora-geral – ministra Raquel Elias Ferreira Dodge, representante máxima do órgão ministerial, emitiu a manifestação nº 317/2018-SFCONST/PGR em 3 de dezembro de 2018, em sede da apreciação da ADI mº 5637/MG junto ao STF, justificando em seus termos os motivos pelos quais manifestou-se pela improcedência do pedido da ADI, entendendo pela atribuição natural dos órgãos de segurança pública elencados nos incisos art. 144 da CF para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência.



Supremo
Tribunal Federal.

Fonte: Arquivo STF

Supremo Tribunal Federal – STF

Em 22 de setembro de 2017, no RE 1050631/SE – o ministro Gilmar Mendes negou provimento ao recurso da Defensoria Pública do Estado de Sergipe, que entendia que não caberia ao policial militar lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência. O ministro confirmou que PM é autoridade policial e pode lavrar o TCO, vejamos um trecho da decisão:

A interpretação restritiva que o recorrente quer conferir ao termo ‘autoridade policial’, que consta do art. 69 da Lei nº 9.099/95, não se compatibiliza com o art. 144 da Constituição Federal, que não faz essa distinção. Pela norma constitucional, todos os agentes que integram os órgãos de segurança pública – polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares – cada um na sua área específica de atuação, são autoridades policiais.” (Relator Gilmar Mendes, 2017 RE 1050631- STF).

A decisão acima, na mesma esteira de outras decisões do próprio STF bem como dos Tribunais de Justiça dos Estados-Membros, deixa bastante aclarado que a atuação da Polícia Rodoviária Federal no combate às infrações de menor potencial ofensivo por intermédio da lavratura do TCO está relacionada ao cumprimento de dever legal, devidamente amparado constitucionalmente e delimitado pelas normativas infralegais.

Desta feita, famigerados levantes, próprios de algumas associações de classes, sustentando a ocorrência de usurpação de função pública do policial alheio às carreiras de polícia judiciária

ao lavrar o TCO, não merece tampouco uma guarida no campo da lógica-sistemática, quiçá uma guarida legal.

Em primeiro lugar porque o crime previsto no artigo 328 do CP representa uma conduta perpetrada pelo particular em desfavor da administração pública, uma vez que o art. 328 é o tipo penal que inaugura o capítulo II do diploma das penas (trata dos crimes praticados por particular contra a administração geral).

Em segundo lugar porque não há espaço para que um procurador da República possa denunciar um policial rodoviário federal pelo simples fato de lavrar o TCO diante de posicionamento firmado tanto pela 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (responsável pelo controle externo da atividade policial das polícias da União) quanto pela Procuradora-Geral da República no sentido de que está abarcada pela flagrante legalidade a lavratura de TCO pela PRF e ainda, defendendo não existir sequer a exigência de acordo de cooperação entre as unidades do MPF e da PRF para a lavratura do TCO Federal, lembrando que o órgão responsável por formalizar eventual denúncia em desfavor de um policial rodoviário federal por condutas criminosas relacionadas ao exercício de suas atribuições é o MPF.

2.6 CASOS QUE AFASTAM A COMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL

Em alguns casos, seja pela matéria criminal, exceção de competência ou pela especificidade legal, afasta-se a competência dos Juizados Especiais Criminais, ou seja, não se deve lavrar o TCO. Vejamos alguns exemplos:

- a) Infrações penais cuja pena máxima abstrata seja maior que dois anos – lembrando que no caso de concurso de crimes, diante de posicionamentos divergentes e não vinculantes, e do recente cancelamento do enunciado 120 do FONAJE, o Ministério Público local deve ser consultado.
- b) Causa especial de aumento de pena que ultrapasse o limite de dois anos – nos casos de aumento de pena, deve ser considerada a fração máxima de aumento para se chegar na máxima pena abstratamente prevista, e, uma vez ultrapassado o limite de dois anos, não caberá a confecção do TCO. Deve-se sempre lembrar que, mesmo nestas situações, caso o entendimento ministerial local seja pela lavratura do TCO, deve a autoridade policial assim proceder.
- c) Crimes envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, qualquer que seja a pena abstratamente prevista (art. 41 da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha).

- d) Crimes militares (art.90-A da Lei 9.099/95).
- e) Crimes contra idosos – o Estatuto do idoso (art. 94, Lei nº 10.741/2003) prevê que nos crimes previstos no Estatuto em referência cuja pena máxima não ultrapasse quatro anos, aplicar-se-á o rito sumaríssimo. Apesar de tal previsão, **não** deve o policial lavrar o TCO, uma vez que o objetivo do legislador foi apenas o de aplicar os institutos da Lei 9099/95, estendendo para o idoso a prestação da tutela jurisdicional mais célere, na tentativa de evitar que este venha a óbito durante a espera de um processo moroso tramitando em rito ordinário. Desta forma, as infrações previstas no Estatuto do Idoso, com pena superior a dois anos, deverão ser julgadas na Justiça Comum, observando-se o procedimento previsto na Lei 9.099/95.
- f) Autores de infrações penais de menor potencial ofensivo dotados de foro por prerrogativa de função (foro privilegiado): o cometimento de infração penal de menor potencial ofensivo por autoridades com foro por prerrogativa de função disciplinado pela Constituição Federal, ensejará o deslocamento de competência do Juizado Especial Criminal para o Tribunal com competência originária para o julgamento da referida autoridade. A exemplo da lavratura de TCO em desfavor de um prefeito, cujo procedimento lavrado deverá ser encaminhado para o Tribunal de Justiça (art. 29, inc. X, CF/88). A mesma sistemática ocorre com as demais autoridades dotadas de foro por prerrogativa de função. Importa ressaltar que o mesmo não ocorre com os vereadores, vez que não possuem tal prerrogativa, devendo o TCO eventualmente lavrado em seu desfavor, seguir normalmente para o Juizado Especial Criminal competente.

Importa registrar que os crimes de competência do Juizado Especial Criminal Federal (Lei 10.259/01) ensejam a lavratura de TCO Federal que, por força de entendimento firmando pelo CNMP deverá ser encaminhado diretamente para o seu promotor natural (procurador da República atuante no Juizado Especial Criminal Federal competente).

Chegamos ao final dessa unidade. Na próxima unidade, você irá conhecer o histórico do TCO na Polícia Rodoviária Federal, verificar o panorama situacional e fático do TCO em todos os estados da Federação, além de aprender os primeiros passos para uma padronização de procedimentos e refletir acerca das vantagens do uso da ferramenta em estudo.

3 TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA (TCO) NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

Você viu na unidade anterior que, com o advento da Lei 9.099/95, criou-se uma nova atuação para as autoridades policiais ostensivas, mas ainda é necessário criar procedimentos para a efetiva implantação dessa mudança.

Foi assim que várias instituições policiais movimentaram-se para trazer efetividade ao diploma legal, de modo que possibilitasse a implementação do procedimento e que a confecção do TCO passasse a fazer parte das atividades rotineiras. Neste contexto, para atender às novas demandas, modelos e sistemas foram projetados.



Confecção do TCO.

Fonte: Arquivo PRF

As instituições policiais de cada Estado federado buscaram parcerias com outras instituições para implementar aquilo que representava algo novo e, ao mesmo tempo, traduzia uma importante conquista institucional.

Algumas instituições firmaram Acordos e Termos de Cooperação com os Ministérios Públicos Estaduais, outras instrumentalizaram sua atuação por intermédio de Provimentos no Tribunal de Justiça dos Estados. A PRF seguiu o mesmo caminho.

Mas afinal, o que é um Termo Circunstanciado de Ocorrência?

É um procedimento administrativo, que tem como objetivo registrar a ocorrência de infrações penais de menor potencial ofensivo, servindo de informação ao titular da ação penal (Ministério Público ou ofendido). Possui caráter substitutivo ao auto de prisão em flagrante e/ou ao inquérito policial.

Com o passar do tempo e a implantação gradativa do TCO nas unidades da federação, se percebeu a necessidade de padronização da confecção dos TCOs na PRF. Foi estabelecido um modelo institucional único, já que até então havia instrumentos voltados para as necessidades de registro de cada Regional no qual o procedimento era implantado.

Criou-se então um singelo sistema na rede interna da instituição que buscou atender as necessidades imediatas mínimas de registro de todas as regionais em que o TCO já se mostrava uma realidade. O sistema, aos poucos, foi ficando mais robusto, sendo aperfeiçoado constantemente, tonando-se cada vez mais confiável e reativo à dinâmica atuação institucional no combate às infrações de menor potencial ofensivo.

Em 2011, institui-se a Comissão Nacional para implantação do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), por meio da Portaria nº 45/2011 da Coordenação-Geral de Operações com objetivos de planejar, padronizar, acompanhar e apoiar a implantação do TCO nas Superintendências e Distritos Regionais.

Em 2014, a Direção-Geral, percebendo a relevância da temática adotou a comissão nacional, publicando uma nova portaria, que coincidentemente recebeu a mesma numeração - Portaria nº 45/2014 da Direção-Geral.

Paralelamente, nas regionais foram criadas Comissões Regionais de implantação e/ou de acompanhamento do TCO, cada uma de acordo com o momento vivenciado pelo Estado em relação ao instrumento.

A Comissão Nacional de implantação do TCO, auxiliada pelas Comissões Regionais, teve um papel fundamental no fortalecimento do TCO na PRF, atuando em diversas frentes que possibilitaram um exponencial avanço acerca da temática, até o

momento de consolidação atualmente experimentado. Veja, no quadro a seguir, as principais atuações da Comissão Nacional de implantação do TCO.

- a) Sensibilização dos gestores regionais acerca da importância da ferramenta, principalmente uma atuação efetiva relacionada aos superintendentes e chefes das Seções de Operações, buscando formar e identificar multiplicadores locais.
- b) Frequentes reuniões com procuradores-gerais de Justiça nos Estados, com o objetivo de viabilizar os termos de cooperação com a PRF.
- c) Articulação com os corregedores dos Tribunais de Justiça nos Estados.
- d) Atuação na gestão negocial do Sistema, iniciada pela Regional de Santa Catarina (Sistema TCO), visando melhoria e pertinente acompanhamento desde a implementação do BR crime/BOP, atualmente BOP 2.0 e as inúmeras versões.
- e) Confecção de Notas Técnicas buscando defender a legalidade da confecção do TCO pela PRF, na Consultoria Jurídica da AGU, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e ações judiciais nos Estados desencadeadas por entidades de classes contrárias à ampliação do conceito de autoridade policial para efeitos da Lei 9.099/95.
- f) Promoção das capacitações de implantação do TCO/BOC nos Estados aptos a atuar nesse sentido.
- g) Ações variadas de disseminação do conhecimento ao público interno, como workshops, Operações Temáticas, criação e atualização dos Manuais de Procedimentos Operacionais e Manuais de Procedimentos Administrativos, entre outras.
- h) Tratativas com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, para demonstrar os benefícios sociais e a redução significativa dos custos com o registro do TCO pela PRF.
- i) Desenvolvimento do Projeto Estratégico do TCO (realização de estudos das IPMPO; busca por tecnologias voltadas para a melhoria da lavratura do TCO; estudo em matérias legislativas; novas formas de capacitação EaD, - etc).

Atuações da
Comissão Nacional de
implantação do TCO
Fonte: Autores

Veja agora, um pouco de como ocorreu essa trajetória da confecção do TCO na PRF, bem como as dificuldades enfrentadas.

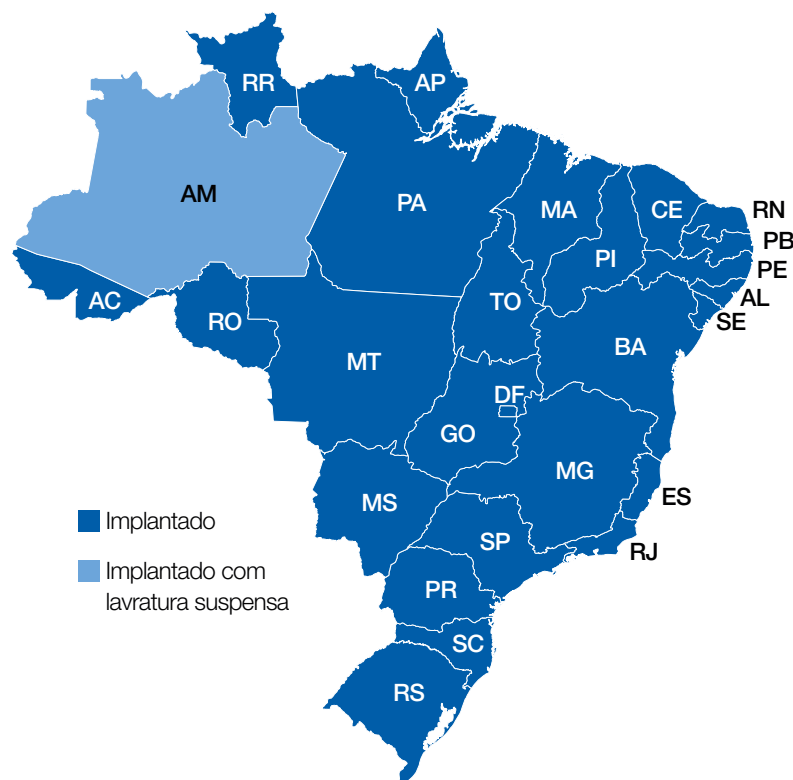
3.1 HISTÓRICO DO TCO NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

Em 1998, no estado do Espírito Santo, a Polícia Rodoviária Federal registrou a confecção dos primeiros Termos Circunstanciados de Ocorrência.

Em 2004, no Estado de Santa Catarina, o primeiro Termo de Cooperação Técnica (TCT) entre a Polícia Rodoviária Federal e Ministério Público daquele estado foi firmado, representando o início da atuação da PRF, de forma institucional, no combate às infrações de menor potencial ofensivo.

Ano a ano, a Polícia Rodoviária Federal foi intensificando a atuação nesse contexto, implantando o instrumento em várias unidades da Federação, contando com 49.263 (quarenta e nove mil, duzentos e sessenta e três) procedimentos lavrados até meados de 2018.

Acompanhe abaixo, os instrumentos firmados entre a PRF e os órgãos incumbidos da persecução penal no contexto do TCO, bem como o total de procedimentos lavrados em cada unidade da federação (números atualizados até 30/08/2018):



Representação
da situação atual do
TCO na PRF

Fonte: Autores

1. Acre (AC)

- TCT s/n - MPE X SPRF-AC/RO, 01/10/2013;
- ACT nº01/2018 - MPE X SPRF-AC, 11/12/2018.

Quantitativo de TCOs: 92.

2. Alagoas (SRPRF-AL)

- Provimento nº 13/2007 – TJAL;
- Provimento nº 11/2014 – TJAL – Revoga o provimento nº 13/2007;
- Provimento nº 51/2016;
- ACT Nº1/2020 – TJAL X SRPRF-AL, 19/05/2020.

Quantitativo de TCOs: 182.

3. Amapá (SRPRF-AP)

- TCT nº 007/2015 – SRPRF-AP X TJAP X MPE-AP – 12/08/2015.

Quantitativo de TCOs: 80.

4. Amazonas (SRPRF-AM)

- Termo de Cooperação Técnica nº 002/2015 – SRPRF-AM X MPF;
- Termo de Cooperação Técnica nº 005/2019 – SRPRF-AM X MP e TJAM.
- Lavratura suspensa!

Quantitativo de TCOs: 0

5. Bahia (SRPRF-BA)

- Termo de Convênio nº 01/2015 – MPE-BA X SRPRF-BA – 22/04/2015.

Quantitativo de TCOs: 1.468.

6. Ceará (SRPRF-CE)

- Acordo de Cooperação Técnica – ACT s/nº - SPRF-CE X MPE-CE – 30/01/2013;
- Provimento Nº08/2018/CGJ-CE – 02/05/2018.

Quantitativo de TCOs: 494.

7. Distrito Federal (SRPRF-DF)

- TCT nº 09/2012 – MPE-GO X SRPRF-GO X SRPRF-DF – 1º/10/2012;
- Termo Aditivo nº 01/2017 – 10/07/2017;
- Provimento nº 11/2017, 1º/06/2017 – TJDF.

Quantitativo de TCOs: 433.

8. Espírito santo – SRPRF-ES

- Ato Conjunto nº 003/2008, 26/11/2008 – Corregedor-Geral e Procurador-Geral de Justiça do MPE-ES;
- Recomendação Nº05/2010 do CAO/MP-ES – 15/10/2010;

Quantitativo de TCOs: 7.591.

9. Goiás – SRPRF-GO

- TCT nº 09/2012 – MPE-GO X SRPRF-GO X SRPRF-DF – 1º/10/2012;
- Termo Aditivo nº 01/2017 – 10/07/2017;
- Provimento Nº18/2015 do TJ-GO – 15/07/2015;
- ACT Nº 03/2017 – MPF X SRPRF-GO – 05/04/2018.

Quantitativo de TCOs: 3.121.

10. Maranhão – SRPRF-MA

- Parecer - SCSDJE - 55/2018, aprovado pelo Corregedor-Geral de Justiça do TJMA, favorável à lavratura de TCO pela PRF;
- ACT nº0046/2019 – TJMA X SRPRF-MA – 08/11/2019.

Quantitativo de TCOs: 2.

11. Mato Grosso do Sul – SRPRF-MS

- Provimento nº 148/2016 TJMS, 12/12/2016;
- Provimento nº 191/2018 TJMS, 28/05/2018;
- ACT Processo nº PGJ/10/2650/2018, 01/08/2018.

Quantitativo de TCOs: 69.

12. Mato Grosso (SRPRF-MT)

- ACT nº 14/2015 – SRPRF-MT X MPE-MT – 18/09/2015.

Quantitativo de TCOs: 804.

13. Minas Gerais – SRPRF-MG

- TCT nº 45/2015 SRPRF-MG X MPE-MG, 30/04/2015.

Quantitativo de TCOs: 2.967.

14. Pará (SRPRF-PA)

- Convênio* nº 007/2013 – SRPRF-PA X MPE-PA – 23/09/2013.

Quantitativo de TCOs: 2.060.

*Terminologia mais usual é o Termo ou Acordo de Cooperação Técnica, visto que não há repasse orçamentário.

15. Paraíba (SRPRF-PB)

- Recomendação nº 05/2013 – CGJ/PB;
- Recomendação nº 04/2014 – MPF; Recomendação nº 05/2014 – MPF e Recomendação nº 06/2014 – MPF.

Quantitativo de TCOs: 1.077.

16. Paraná (SRPRF-PR)

- Provimento nº 47/2003 – TJPR – Seção 18 – item 18.2.1;
- ACT s/n – MPE-PR X SRPRF-SC – 03/08/2015.

Quantitativo de TCOs: 1.123.

16. Pernambuco (SRPRF-PE)

- Termo de Convênio de Cooperação Técnica nº 25/2013 – SRPRF-PE X MPE-PE – 02/08/2013.

Quantitativo de TCOs: 281.

17. Piauí (SRPRF-PI)

- ACT Nº31/2016 – MP-PI X SRPRF-PI;
- Recomendação nº 02/2015 – MPF.

Quantitativo de TCOs: 661.

19. Rio de Janeiro (SRRF-RJ)

- Não possui instrumento solene, apenas tratativa verbal entre TJRJ e MPE-RJ;

Quantitativo de TCOs: 742.

20. Rio Grande do Norte (SRPRF-RN)

- TCT nº 06/2012 – MPE-RN X SRPRF-RN;
- TCT nº 15/2011 – MPE-RN X SRPRF-RN;
- Provimento nº 144 do TJRN - 11/03/2016;
- TCT nº 28/2016 - MPE-RN X SRPRF-RN – 13/09/2016.

Quantitativo de TCOs: 4.911.

21. Rio Grande do Sul (SRPRF-RS)

- Termo de Cooperação nº 005/2004;
- ACT nº 03/2012 – MPE-RS X SRPRF-RS – 31/07/2012;
- ACT nº 11/2017 - MPE-RS X SRPRF-RS – 25/07/2017.

Quantitativo de TCOs: 10.024

22. Rondônia (SRPRF-RO)

- Provimento nº 011/2017 – TJRO.

Quantitativo de TCOs: 195.

23. Roraima (SRPRF-RR)

- ACT nº 001/2015 – MPE-RR X SRPRF-RR X TJRR – 29/10/2015;
- ACT nº 01/2020 - MPF X SPRF-RR – 12/03/2020.

Quantitativo de TCOs: 241

24. Santa Catarina (SRPRF-SC)

- Provimento nº 05/1999-TJSC;
- TCT nº 005/2004 – SPRF-SC X MPE-SC;
- ACT nº 330/2014 - SRPRF-SC X MPE-SC.

Quantitativo de TCOs: 8.750.

25. São Paulo (SRPRF-SP)

- Provimento nº 758/2001 – Conselho Superior de Magistratura do TJSP;
- Provimento nº 806/2003 – CSM;
- Provimento nº 16/2016 – 17/11/2016.

Quantitativo de TCOs: 888.

26. Sergipe (SRPRF-SE)

- Provimento nº 13/2008 TJSE;
- Provimento nº 16/2016 TJSE – 17/11/2016;
- Convênio nº 22/2017 – TJSE X SRPRF-SE – 16/10/2017.

Quantitativo de TCOs: 321.

27. Tocantis (SRPRF-TO)

- TCT s/n -21/08/2012 – MPE-TO X SPRF-TO;
- ACT s/n – MPE-TO X SRPRF-TO – 01/09/2017.

Quantitativo de TCOs: 686.

TOTAL: 49.263 TCOs lavrados até 30/08/2018

Como você pôde constatar pela figura e pelos números apresentados, todas as unidades da federação já tiveram TCOs lavrados pela Polícia Rodoviária Federal. Entretanto, atualmente, apenas o Amazonas encontra barreiras para agir nesse sentido. A lavratura do instrumento naquele estado, que atua como exceção ao restante do território nacional, está suspensa.

Na sessão de Material Complementar do curso, você encontrará as Manifestações mais importantes sobre o TCO para a PRF. Não deixe de ler!!

Agora, você verá na prática a importância de confeccionar o TCO. Acompanhe!

3.2 A IMPORTÂNCIA DA CONFECÇÃO DO TCO/BOC

É na prática que você visualiza o quanto é importante que uma instituição como a PRF passe a exercer um procedimento de persecução criminal sem a dependência de outra instituição policial, lidando com as IPMPO (Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo) diretamente com o Poder Judiciário e/ou Ministério Público.

Uma atuação direta da PRF no combate às infrações de menor potencial ofensivo acaba gerando vantagens que transcendem o retorno institucional para alcançar a sociedade como um todo, especialmente quanto a plena observância de direitos e garantias positivados no ordenamento jurídico pátrio. Neste contexto, vejamos as vantagens para a PRF e para a sociedade.

3.2.1 Vantagens para a Polícia Rodoviária Federal

Vamos começar com as vantagens da lavratura do TCO/BOC para a PRF.

1. Celeridade

Celeridade e adoção de providências no local da ocorrência da infração otimizam o tempo do efetivo, seja no deslocamento, seja no tempo de espera para registro das ocorrências nas Delegacias.

2. Economia de recursos humanos e financeiros

Manutenção do aparato policial na área de atuação e redução no custo com o deslocamento (distância entre a PRF e a Delegacia de Polícia Civil).

Demonstrativo de economia de recursos públicos com a lavratura do TCO pela PRF
Fonte: PRF

Modelo tradicional – Bipartido

R\$ 3.408,46

Custo de um TCO encaminhado pela PRF e registrado na Delegacia de Polícia Judiciária

PRF

R\$ 167,9 milhões

Custo total dos 49.263 TCOs se registrados na Delegacia de Polícia Judiciária

Modelo atual da PRF

R\$ 225,00

Custo de um TCO lavrado pela PRF

TCO PRF

R\$ 11,1 milhões

Custo total dos 49.263 TCOs lavrados pela PRF

Economia de R\$ 156,8 milhões

O quadro acima faz referência ao quantitativo de 49.263 TCOs lavrados até 31 de agosto de 2018. Você pode perceber que a economia gerada com a adoção do atual modelo de lavratura do TCO pela própria PRF, em detrimento do modelo de atuação bipartida e o encaminhamento da ocorrência à polícia civil judiciária, é da ordem de R\$ 156,8 milhões.

O cálculo do custo, nos dois modelos, leva em consideração o tempo de atuação policial para a lavratura do TCO. No modelo bipartido o valor acaba se acentuando por conta do custo com deslocamento por quilômetro de uma viatura (combustível, manutenção, etc.) até a delegacia mais próxima; o custo para o Estado com o trabalho dos policiais envolvidos, sejam PRFs ou mesmo civis; bem como o cálculo correspondente ao que, esses mesmos profissionais, deixaram de produzir operacionalmente por conta da espera desnecessária.



saiba mais

Cálculo de Custo

O custo do TCO no modelo tradicional (bipartido) foi obtido considerando a confecção do BOP pela PRF e o encaminhamento dos envolvidos à Delegacia de Polícia Judiciária mais próxima; espera para lavratura do procedimento; deslocamento para a unidade, até o retorno para a atividade fim do PRF. Esse procedimento se mostra muito mais demorado do que aquele derivado da confecção do TCO, que dificilmente ultrapassa 30 minutos, necessitando, em média, de três horas a mais para que todo o atendimento seja finalizado.

Além disso, para efetuar a condução do flagranteado até uma delegacia de polícia, os policiais rodoviários federais terão necessariamente de deixar a atividade de patrulhamento ostensivo nas rodovias federais. Tal medida atenta contra o princípio da eficiência e prejudica a segurança pública (arts. 37 e 144 da CF/88).

3. Incremento no combate aos crimes de menor potencial ofensivo

Incremento no combate aos crimes de menor potencial ofensivo que, via de regra, restavam impunes, em especial, nos crimes de trânsito, em que muitas vezes eram aplicadas apenas punições administrativas.

4. Confiabilidade nas estatísticas

Na medida em que se registram mais ocorrências e que há mais informações sobre os problemas anteriormente não visualizados, o gestor público tem condições de planejar fiscalizações em determinados pontos de acordo com as prioridades, contribuindo com a eficiência no trabalho de fiscalização.

5. Aproximação e integração da PRF com o Ministério Público e o Poder Judiciário

A lavratura do TCO pela PRF possibilita uma maior aproximação e integração com as demais instituições que integram o sistema de persecução criminal, como o Ministério Público e o Poder Judiciário. Esta aproximação tem viabilizado uma melhoria constante desde a lavratura até o agendamento das audiências junto aos órgãos de persecução.

6. Aprimoramento do efetivo

Com a confecção do TCO/BOC busca-se incentivar os policiais a ler, refletir e discutir os tipos de delitos e a melhor resolução para seu enfrentamento.

7. Maior status e valorização à PRF

O TCO proporciona um maior status e valorização à PRF, pois possibilita uma efetiva e imediata atuação no contexto do ciclo completo de polícia, especificamente no âmbito das infrações penais de menor potencial ofensivo.

3.2.2 Vantagens para a sociedade

Agora, vejamos as vantagens da lavratura do TCO/BOC para a população em geral. Acompanhe!

1. Redução das conduções coercitivas

Com a adoção de providências no local da ocorrência da infração, a celeridade e a redução das conduções coercitivas se mostram benefícios sociais da maior envergadura, traduzindo, por conseguinte, um menor constrangimento e exposição tanto do policial, quanto do cidadão (especialmente quando da apreensão de adolescentes infratores).



A exposição de uma condução coercitiva

Fonte: PRF

Não parece razoável a detenção e condução do cidadão flagranteado em infração de menor potencial ofensivo até uma delegacia de polícia judiciária para a lavratura do TCO se, ao revés, a lavratura do TCO for realizada diretamente pela polícia ostensiva no local do fato, sem qualquer restrição à liberdade do cidadão. Além de ser mais recomendável e eficiente, é também menos coercitiva.

Inequivocamente os princípios da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e da proporcionalidade, todos norteados pela Constituição Federal e em sintonia com os princípios elegidos pela Lei 9.099/95, como idealizadores do diploma, restam materializados com a lavratura do TCO pela PRF nas rodovias federais. Nesses casos, o autor não fica r detido por longo período até a condução à delegacia de polícia mais próxima, a qual, por vezes, pode distar muitos quilômetros do local da ocorrência.

2. Melhor prestação do serviço de segurança à sociedade

Os policiais que estão em atendimento das ocorrências passíveis da lavratura de TCO não mais necessitam se ausentar por longo espaço de tempo da área de policiamento ostensivo de sua atuação. Logo, o TCO promove uma permanência mais alongada dos policiais na atividade finalística que desempenham.

3. Credibilidade ao sistema

O TCO, enquanto ferramenta de combate às Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo, ao ser bem aplicado, gera **credibilidade** ao “Sistema”. O Estado, por sua vez, sai fortalecido.

4. Maior disponibilidade para que as polícias judiciárias possam investigar crimes de média e alta complexidade

Ao tempo em que se desafoga a polícia judiciária com sua atuação nos registros de ocorrências e em apurações simplificadas, fatalmente o trabalho destas polícias será canalizado para uma atuação mais efetiva em crimes que ensejam maior repressão estatal.

5. Solução para problemas pontuais

Pequenos delitos que antes ficavam sem solução, passam a ser responsabilizados. Dentre eles, podemos citar: animais soltos em pista de rolamento de rodovias, trazendo risco à coletividade; som alto (automotivo); velocidade excessiva em áreas urbanas; transporte coletivo de passageiros; crimes ambientais, entre outros.

6. Contribuição para mudança comportamental das pessoas

Quando de uma rápida resposta estatal buscando a responsabilização criminal do cidadão infrator, a tendência é que ocorra uma mudança no comportamento frente às normas que regulam tanto as infrações de menor potencial ofensivo, quanto as demais normas de ordem criminal que regulam a sociedade, de acordo com o que defende a **Teoria das Janelas Quebradas**.



saiba mais

Teoria das Janelas Quebradas

Esse pequeno texto, traz de forma sucinta a explicação dessa teoria na Criminologia. Não se busca aqui defender a Tolerância Zero ou o Direito Penal Máximo, mas sim, levar a reflexão de que se a impunidade já começa nos pequenos delitos, acaba por levar a um alastramento natural para todos os demais delitos.

- Acesse em: <https://bit.ly/303W9sA>

Em sede das infrações penais de menor potencial ofensivo, o rito sumaríssimo dos Juizados Especiais Criminais (JeCrims) faz com que os infratores venham a responder de forma mais célere. Sendo assim, a persecução penal dos pequenos delitos fica mais eficiente, contribuindo para a diminuição da sensação de impunidade ao passo que também contribui para evitar a escalada do autor na criminalidade.

7. Alinhamentos das políticas

Pertinente alinhamento da política criminal com políticas de redução da violência no trânsito por meio da eficiente responsabilização de pequenos delitos, somando esforços de atuação com foco na segurança viária.

3.3 NORMATIZAÇÕES MAIS IMPORTANTES PARA A CONFECÇÃO DO TCO/BOC

Para que você possa confeccionar o TCO, é importante conhecer as normatizações mais importantes, veja a lista a seguir:

- Constituição Federal/1988
- Lei 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais)
- Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal)
- Decreto-Lei 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais)
- Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro)
- Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais)
- Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas)
- Lei 4.117/1962 (art.70 – Lei das Telecomunicações)
- Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)
- Decreto 1655/95 – art.1º (Define as competências da PRF)
- Decreto 10.073/19 – art. 47, XII (lavar o termo circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995)

- Portaria nº 224/2018-MSP, que Aprova o Regimento Interno do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (Art. 1º, VII - lavrar termo circunstanciado a que faz referência o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995)
- Manual de Procedimentos Operacionais de TCO/BOC - MPO 024/2015
- Manual de Procedimentos Administrativos de TCO/BOC - M 020/2017

Material Complementar

Lembramos de que na seção de material complementar do curso, você encontra os manuais MPO 024/2015 e MPO 020/2017.

Lembre-se de que a legislação está em constante mudança, então é importante que você sempre se atualize!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer o surgimento e atuação da polícia no Brasil nos ajuda a entender o processo evolutivo dela. Se você não conhece a história, fica difícil propor melhorias que se adéquem à nossa realidade.

No Brasil, o surgimento das instituições policiais teve como característica principal a ação repressiva voltada para a manutenção da ordem pública diante da crescente diversidade social, marcada pelas dificuldades enfrentadas por uma população que, na maioria, era advinda dos escravos.

A formação das polícias no Brasil foi realizada de maneira desordenada e com foco nos interesses da Coroa ou das elites existentes, e não na proteção individual e coletiva da maioria da população. Esse contexto levou muitos dos agentes, em certo momento histórico, a agirem de forma arbitrária no exercício do poder de polícia.

Atualmente no Brasil, as instituições policiais mesclam os dois modelos, aparentando uma comedia, lenta e gradual reestruturação. É uma polícia com rasgos da polícia francesa do Século XIII (bipartida), que com o desenvolvimento e evolução da sociedade, bem como a cobrança pela valorização dos direitos fundamentais e respeito no trato com o cidadão, começa a mudar a vertente para buscar os princípios da polícia comunitária inglesa e ter mais independência nas ações.

Criar o ciclo completo de polícia não resolverá todos os problemas com a criminalidade. Entretanto, com certeza, trará mais celeridade e motivação para aqueles que estão lidando diariamente com todos os tipos de crimes da sociedade e que ficam aguardando horas e horas em uma delegacia de polícia judiciária a liberação para exercer as suas atividades-fim. Se faz urgente a busca por novos modelos de polícias para adequação à nova realidade do país.

É primordial que a política de segurança pública avance e que as polícias se tornem mais independentes para fazerem um trabalho de eficiência. Sua dependência deve estar vinculada aos preceitos legais e humanitários que regem nossa sociedade. Qualquer outra dependência, não atende mais a população.

As mudanças na segurança pública aguardam alterações constitucionais e legais para uma atuação mais eficiente. Sendo assim, é importante que você participe desse processo, deba-

tendo, escrevendo artigos, participando de seminários de segurança pública e demais formas de expressão do conhecimento.

Os problemas de violência e criminalidade não podem ser considerados só um problema de polícia. Há todo um contexto multifatorial, existente principalmente nos países em desenvolvimento e com grande desigualdade social como o Brasil. Nesses locais é necessário voltar os olhos para uma efetiva melhora nas condições de vida da população e que tais mudanças se mostrem sustentáveis.

As mudanças devem combater a morosidade da atividade jurisdicional, que trazia descrédito ao sistema judiciário, bem como a ausência de tratamento adequado a ser dispensado às infrações de menor potencial ofensivo. Essas infrações, por conta da burocracia, deixavam de ser perseguidos e até mesmo ignorados pelas autoridades. O legislador inovou a persecução criminal com a Lei 9.099/95.

O inquérito policial é substituído pela lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência, procedimento em que são realizados os registros dos atos ocorridos, as informações dos envolvidos, a juntada de documentos ou instrumentos de prova, com as respectivas declarações e assinaturas dos envolvidos.

O objetivo principal da Lei 9.099/95 é dar um atendimento célere ao administrado, bem como promover a substituição da pena privativa de liberdade por penas alternativas diversas do encarceramento. A competência é firmada em razão do local da infração, devendo ser observados os casos especiais de deslocamento de competência que acabem por afastar a competência do Juizado Especial Criminal.

O Jecrim se vale de quatro importantes ferramentas dispensadas pela Lei 9.099/95 para tratar as infrações penais de menor potencial ofensivo. São elas: a dispensa do inquérito policial substituído pela lavratura do TCO, a composição dos danos civis, a transação penal e a suspensão condicional do processo.

É por intermédio destas ferramentas que o Estado consegue responder a eventual lesão a bens jurídicos de menor relevância, de maneira célere e efetiva, combatendo o sentimento coletivo de impunidade vivenciado em momento anterior ao diploma em referência, muito por conta da superveniência do fenômeno da prescrição penal.

Foram notados grandiosos avanços no CNMP, MPF e recentemente no STF, no que tange à necessária pulverização da atribuição administrativa no contexto da lavratura do TCO. Neste panorama, foi firmado o entendimento cada vez mais consolidado acerca da atuação de todos os órgãos de segurança pública elencados no art. 144 da CF, como dotados de natural atribuição para a lavratura do instrumento TCO.

Por fim, ressalta-se a importância de a PRF confeccionar o TCO, tanto para a própria polícia, quanto para a sociedade em geral. Para isso, é importante que você policial sempre esteja atualizado em relação à legislação vigente e saiba em quais situações pode usar essa ferramenta.

No próximo módulo você estudará as infrações penais de menor potencial ofensivo que mais são confeccionados pela PRF, bem como as dicas e peculiaridades das mais importantes.

Bons estudos!

Referências

BRASIL. Constituição Federal, de 22 de set. de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 20.09.2017.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de set. de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm> Acesso em 20.09.2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Comissão Nacional de Interpretação da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, sob a Coordenação da Escola Nacional da Magistratura. Fátima Nancy Andrichi, 27 jan. 1995. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79059041.pdf>> Acesso em: 24 mar. 2020.

_____. Lei 11.313, de 28 de jun. de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11313.htm> Acesso em 20.09.2017

EGE, Flávio Tadeu. Uma breve história da Polícia no Brasil: Militarização, Mitos e Contradições. São Paulo: Ed. Santarém-2017;

ENASP – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensap_FINAL.pdf> Acesso em 21.09.2017.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. Juizados Especiais Criminais: doutrina e jurisprudência. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Juizados Especiais Criminais. Comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005

JÚNIOR, Cristóvão de Melo Goes. Polícia do Brasil: sua origem e participação no sistema criminal brasileiro, publicado em 20/06/2015. Disponível em: < <http://sinpefb.org.br/historia-da-policia-no-brasil-2/> > Acesso em 12.09.2017;

LIMA, Amaro de. Governabilidade e o Padrão Dual da Segurança Pública no Brasil (1831 – 1850). Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2004.

MACHADO, André Augusto Mendes. Investigação Criminal Defensiva. 1ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARTINS, João Mario. A Polícia Militar no estado constitucional e democrático de direito: a doutrina da segurança nacional e o novo paradigma. Monografia (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis-SC, 2009.

RABELO, Márcia. e ARRUDA, Tiago. O Ciclo Completo de Polícia e sua importância para a Polícia Rodoviária Federal. Caderno Temático-Seminário Internacional de Segurança Pública, p. 49 - 57, 20 maio 2015.

ROLIM, Marcos. A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. 2ª edição, Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009.

SOUZA, César Alberto. Ciclo completo de polícia: uma proposta (2007). Disponível em: <http://www.antidelito.net/arquivo/cesar/ciclo_completo_de_policia.pdf> Acesso em: 03 maio 2013.

Wikimedia Commons¹. Embarque da família real para o Brasil. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Embarque_da_Fam%C3%ADlia_Real_para_o_Brasil_29_de_Novembro_de_1807.JPG>. Acesso em 24 março 2020.

Wikimedia Commons². Paulo Fernandes Viana, primeiro Intendente Geral de Polícia da Corte. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fernandes_Viana.jpg>. Acesso em 14 jan. 2020.

Wikimedia Commons³. Luís Alves de Lima e Silva, o duque de Caxias, patrono do Exército Brasileiro. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Lu%C3%ADs_Alves_de_Lima_e_Silva#/media/File:Lu%C3%ADs_Alves_de_Lima_e_Silva.jpg>. Acesso em 10 jan. 2020.

Wikimedia Commons⁴. Fuzileiros da Guarda Nacional. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda_Nacional_\(Brasil\)#/media/Ficheiro:Batalh%C3%A3o_de_Fuzileiros_da_Guarda_Nacional.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda_Nacional_(Brasil)#/media/Ficheiro:Batalh%C3%A3o_de_Fuzileiros_da_Guarda_Nacional.jpg)>. Acesso em 14 jan. 2020.

Wikimedia Commons⁵. A Ditadura Militar impõe uma grande mudança na segurança pública. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manifesta%C3%A7%C3%A3o_estudantil_contra_a_Ditadura_Militar_435.tif>. Acesso em 24 março 2020.