



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO DE DIREITO**

ITIEL ALEXANDRE RODRIGUES ALVES

**TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA
LAVRADO PELA POLÍCIA OSTENSIVA: LEGALIDADE E
CRÍTICA**

**CAMPINA GRANDE – PB
2015**

ITIEL ALEXANDRE RODRIGUES ALVES

**TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA
LAVRADO PELA POLÍCIA OSTENSIVA: LEGALIDADE E
CRÍTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação **de Direito** da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Dra. Rosimeire Ventura Leite

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A474t Alves, Itiel Alexandre Rodrigues

Termo circunstanciado de ocorrência lavrado pela polícia ostensiva [manuscrito] : legalidade e crítica / Itiel Alexandre Rodrigues Alves. - 2015.
29 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2015.

"Orientação: Profa. Dra. Rosimeire Ventura Leite,
Departamento de Direito Público".

1. Segurança Pública. 2. Termo Circunstanciado de
Ocorrência. 3. Crime de menor potencial ofensivo. I. Título.

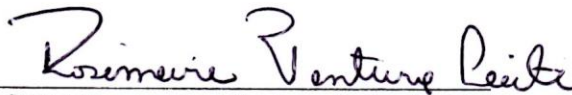
21. ed. CDD 345

ITIEL ALEXANDRE RODRIGUES ALVES

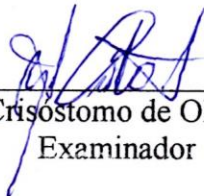
**TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA
LAVRADO PELA POLÍCIA OSTENSIVA: LEGALIDADE E
CRÍTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação de **Direito** da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

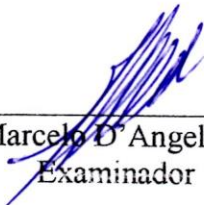
Aprovada em 19/06/2015.



Profª Drª Rosimeire Ventura Leite / UEPB
Orientadora



Prof. Noel Crisostomo de Oliveira / UEPB
Examinador



Prof. Msc. Marcelo D'Angelo Lara / UEPB
Examinador

LAVRADO PELA POLÍCIA OSTENSIVA: LEGALIDADE E CRÍTICA

ALVES, Itiel Alexandre Rodrigues*

RESUMO

A Segurança Pública é uma área estratégica enquanto política pública de governo e, sobretudo enquanto área de atuação permanente do Estado com vistas à ordem social e condição ao próprio desenvolvimento econômico e social. Urge a necessidade do braço do Estado responsável pelo exercício do jus puniendi alcançar a efetividade tão desejada pela sociedade, motivo pelo qual faltam soluções e sobram críticas nesse particular. Projetada sob a égide dessa almejada efetividade, a Lei 9.099/95 estabeleceu novo paradigma processual de celeridade e informalidade que tem tentado se estabelecer tanto na seara cível quanto no campo penal, influenciando e ensejando reformas nos códigos processuais vigentes. No âmbito criminal, a lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) se apresenta como o primeiro procedimento para atuação estatal na processualística da punição de crimes chamados de “menor potencial ofensivo”. O presente trabalho tem a pretensão de caminhar desde o dever de punir por parte do Estado, ainda que o alvo seja o crime de menor potencial, numa abordagem teleológica de que uma efetiva atuação contra essa conduta seria uma poderosa ferramenta na luta contra a sensação de impunidade reinante, discutindo aspectos positivos e negativos acerca da lavratura dos referidos termos circunstanciados pelas polícias ostensivas, militar e rodoviária federal, sem se olvidar da crítica justa e razoável sobre a temática, defendendo, entretanto, a legalidade de tal procedimento por estes órgãos de Segurança Pública numa postura alinhada com os princípios processuais em efervescência no ambiente dourinário e jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Termo Circunstanciado de Ocorrência. Crime de menor potencial ofensivo. Segurança Pública.

1 INTRODUÇÃO

O crime não nasce hediondo. Mesmo os *serial killers* apresentam no histórico da construção de suas personalidades pequenos desvios de comportamento que acabam se degenerando numa completa distorção da forma como encaram a violência e a realidade.

Se a sociedade conseguir identificar e corrigir essa nascente delitativa, disciplinando os pequenos desvios de conduta, punindo com efetividade os crimes quando ainda de menor potencial ofensivo, antes de se transformarem nos monstros de hediondez com os quais convivemos que banalizaram o valor da vida e a violência na modernidade, poderia se dizer que haveria uma alternativa, um fio de esperança para a questão da segurança, que tanto aflige a ordem social.

As instituições e governos de sua parte são tentados a resolver o problema pelas suas consequências finais: a violência desenfreada e o grande número de delinquentes, para tanto apresentando o jargão muitas vezes retórico de reformulação de leis e aumento de vagas na estrutura penitenciária.

É bem verdade que há um binômio a ser considerado nessa equação inobstante o risco de uma análise simplista do fato social em tela.

A primeira variável desse binômio é a necessidade de apresentar para o indivíduo oportunidades alternativas de tal modo atraentes que a prática delituosa não se configure numa opção de vida, de modo que a recompensa pela vida dentro dos limites e freios sociais seja sempre a primeira alternativa, ainda que nem sempre a mais vantajosa, mas sempre uma alternativa tangível, para qualquer indivíduo no espaço social.

A segunda variável intrinsecamente relacionada à primeira é a imprescindibilidade da punição de quaisquer práticas que não se conformem com a ótica social, delimitada especificamente pela ordem normativa e extraordinariamente pelos usos e costumes.

Nesse desiderato, se torna importante a reafirmação do dever de punir do Estado, inclusive dos cognominados “pequenos delitos”, a bem do combate a impunidade e de uma política preventiva à prática de delitos de maior potencial de ofensividade a sociedade, dentro de uma abordagem de que o dever do Estado não se limita apenas a grandes problemas, mas que esses podem muito bem ser evitados com um enfoque cuidadoso nos pequenos delitos garantindo-lhes efetividade na punição.

Dentro de uma tendência processualista que tem ganhado espaço nos âmbitos jurídicos e legislativos encontram-se aqueles que defendem a lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pelas polícias ostensivas, leia-se polícia militar e polícia rodoviária federal,

fundamentados em interpretação extensiva do dispositivo legal, como medida de efetividade da justiça, sob os auspícios do desafogamento do sistema judicial, a contribuição de maior permanência de policiais nas ruas cumprindo sua vocação ostensiva, além da celeridade e informalidade na solução de pequenos delitos que se configuram em bases principiológicas dos Juizados Especiais.

De outro lado, o argumento contrário, encabeçado pelos delegados de polícia civil principalmente, defende a prerrogativa constitucional da lavratura pela autoridade de polícia judiciária, diante do entendimento das competências de cada órgão de Segurança Pública no texto da Carta magna e na legislação especial.

Diante disso, este artigo procura discutir o papel controvertido da lavratura de TCO pelas polícias preventivas como parte estruturante desta alternativa à Segurança Pública contrapondo-se a crítica vociferada pelas associações de delegados de polícia pelo país, que resistem e contestam tal possibilidade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O dever de punir

Há uma vontade social de ver aqueles que cometem delitos sendo efetivamente punidos. A construção social que gera esse sentimento é premissa da ordem social, no sentido de que as relações sociais só podem perpetuar-se quando lastreadas pela esfera da justiça.

Pode-se dizer que onde não há um mínimo sentido de justiça, a única forma de convívio que pode ser estabelecido é o da força e da tirania. Corolário imediato deste axioma é que os Estados Constitucionais de Direito devem combater a impunidade como condição de sua legitimidade e existência.

Não são raras as vezes, no vácuo da fragilidade das instituições que esse clamor social se manifesta em atos de violência contra aqueles que cometem delitos, expressão distorcida de um controle necessário na convivência coletiva, desconfigurando a via punitiva para revelar-se tão somente em vingança pública, a autotutela.

Considerando-se o Estado numa perspectiva contratualista clássica pode-se dizer que os indivíduos organizados em torno de interesses comuns e de algum modo estabelecidos num espaço territorial submetem-se intuitivamente a um poder político com objetivo de que, ainda que diminuído em sua autonomia de vontades, através da limitação de direitos e observância de deveres experimente individual e coletivamente a proteção de alguns valores.

Esses valores assumem na construção da organização estatal o status de bens jurídicos, alvo e expectativa de proteção da sociedade pelas estruturas de poder do próprio Estado, que no caso do Estado Democrático de Direito são valores eleitos pela Constituição como indispensáveis à manutenção da vida em sociedade.

Esta proteção se revela com a incriminação de determinadas condutas que afrontem tais bens jurídicos, assumindo, portanto, o Estado, com exclusividade, a incumbência de disciplinar as condutas proibidas na convivência em sociedade. Ocorre que a simples proibição ou exigência de observação de uma norma protetiva a um bem jurídico ou valor social, não é suficiente para garantir a referida proteção.

Surge dentro das estruturas estatais, como concessão do exercício e fruição de direitos dos indivíduos em sociedade, o expediente da punição, uma sanção ao(s) indivíduo(s) pelo descumprimento da norma, também de incumbência exclusiva do ente estatal, sistematizado no direito e justiça penal, estruturando o controle exclusivo do poder e atribuindo garantias de ordem pública. Somente o *jus puniendi* estatal, uso da violência legítima que advém do exercício de sua própria soberania, é capaz de assegurar justa proteção dos bens jurídicos fundamentais.

Não é de se olvidar por outro lado, que a legitimidade, credibilidade e validade da sanção na instância estatal, bem como a efetividade de sua exclusividade como verdadeiro múnus público estão diretamente relacionadas à formalização e imprescindível respeito a direitos e garantias individuais fundamentais.

É mister, portanto, que se encontrem alternativas para a efetividade do *jus puniendi* estatal que acabe por suprir a necessidade mínima de segurança, supedâneo da ordem social do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o exercício legítimo do trabalho policial se revela como ponto de partida, via de regra, da persecução punitiva estatal, fator fundamental a ser considerado na discussão não só da efetividade da via punitiva, mas também do fortalecimento das instituições e condição da própria legitimidade do exercício desse poder dever do Estado.

2.2. O papel da polícia na criticada Segurança Pública no Brasil

Se conferimos e confiamos exclusivamente ao Estado a via da punição como ferramenta para sua própria sobrevivência enquanto garantidor de direitos individuais e ao mesmo tempo da ordem pública, impende a necessidade de que o procedimento de aplicação da sanção seja realizado, desde o início, dentro dos limites constitucionais, sob o risco da fragilização da credibilidade e legitimidade das instituições que participam desse processo.

Há aqueles que afirmam ser a polícia uma instituição criada para servir ao poder, a força bruta criada para proteger o poder nas suas diferentes esferas econômico, política e social, definição esta semelhante ao ideal da República¹ de Platão que enxergava a necessidade de indivíduos manipulados pelo monarca, a fim de que seus integrantes acreditassem terem surgido das entranhas da terra para protegê-la, sem outros questionamentos, recebendo apenas o sustento e a educação absolutamente necessários a garantir a defesa da República, incapazes de usufruir de bens e riquezas para que não se lhes aviltasse o desejo de serem como os demais cidadãos, mas unicamente a força bruta a serviço do poder.

Basicamente encontramos na história das organizações militares a evolução de dois modelos de serviço policial: o francês, surgido por volta do século XVII, com status militar e maior controle pelo Estado e conseqüentemente como instrumento de atuação do poder político vigente, atuando como auxiliar do Exército e de outro lado o modelo de vanguarda inglês, surgido em 1829, mais alinhado com os princípios de polícia comunitária hoje perquiridos nas forças policiais de ocupação dos espaços outrora esquecidos pela mesma presença estatal, conforme asseveram MARTINS (2009, p.20), GIULIAN (2002, p.21) e ROLIM (2009, p. 25), respectivamente:

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

Não obstante, a *Marechaussé* Francesa foi criada como retaguarda do Exército; o modelo Francês, latino ou militar é o copiado pelos países latinos, como Portugal, nação a qual instituiu no Brasil o referido modelo de polícia, tendo em vista sermos na época sua colônia.

¹ Exemplo desta visão encontramos nesse excerto da obra: “Vê, pois, se, para serem assim, devem viver e instalar-se da maneira que vou dizer: primeiramente, nenhum deles possuirá nada em exclusivo, exceto os objetos de primeira necessidade; em seguida, nenhum terá habitação nem loja onde toda a gente possa entrar. Quanto à alimentação necessária a atletas guerreiros sóbrios e corajosos, recebê-la-ão dos outros cidadãos, como salário da guarda que asseguram, em quantidade suficiente para um ano, de modo a não sobrar e a não faltar; tomarão as refeições juntos e viverão em comum como soldados em campanha. Quanto ao ouro e à prata, dir-lhes-emos que têm sempre na alma os metais que receberam dos deuses, que não têm necessidade dos homens e que é ímpio macular a posse do ouro divino acrescentando-lhe o ouro mortal, porque muitos crimes foram cometidos pelo metal em forma de moeda do vulgo, ao passo que o deles é puro; que só a eles, entre os habitantes da cidade, não é permitido manipular e tocar ouro, nem ir a uma casa onde ele exista, nem usá-lo, nem beber em taças de prata ou ouro; que assim se salvarão e salvarão a cidade. Ao contrário, logo que sejam proprietários de terra, casas e dinheiro, de guardas que eram transformar-se-ão em mercadores e lavradores e, de aliados, em déspotas inimigos dos outros cidadãos; passarão a vida a odiar e a ser odiados, a conspirar e a ser alvo de conspirações, receando muito mais os adversários de dentro do que os de fora e correndo a passos largos para a ruína, eles e o resto da cidade. Por todas estas razões, diremos que é preciso garantir aos guardas habitação e bens, como indiquei”.

O modelo de polícia anglo-saxão inglês é o primeiro exemplo de polícia profissional com as atuais características que surge em Londres em 1829, idealizado por Sir Robert Peel; então ministro do interior, ele rompe com a tradição de polícia francesa, muito influente na época. Os ingleses rejeitavam o modelo francês que, na prática, defendia interesses políticos e tolhia liberdades individuais dos cidadãos.

De fato, o surgimento do primeiro órgão policial no Brasil remonta a chegada da família real em terras tupiniquins, em idos do século XIX, especificamente em 10 de maio de 1808, com a criação do cargo de Intendente Geral de Polícia da Corte, ocupado inicialmente pelo Desembargador e Ouvidor da Corte Paulo Fernandes Viana, que funcionaria como um “agente civilizador” dos costumes do Rio de Janeiro, especialmente para controle dos espaços urbanos e obras públicas, mas, sobretudo para controle da população escrava na rua contra uma possível insurgência contra os senhores. Em 1809 surge a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, organização regular, uniformizada, baseada na hierarquia e disciplina, germen das atuais polícias militares estaduais.

No bojo do federalismo, ainda que formal, trazido pela proclamação da república, na constituição de 1891 passa a caber aos Estados a responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança públicas e a defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos. Entretanto, de acordo com BATISTA (2012, p.65):

A história brasileira foi construída por levantes internos, por meio dos quais seus líderes buscavam a legitimação do poder pela intimidação da população através de seu braço armado, a polícia. Isso fez com que a imagem dessa instituição de característica militar fosse associada à repressão e à violência.

Assim, as forças policiais, a partir da Constituição de 1934 passaram a ser vistas como “forças auxiliares e de reserva do Exército” por expressa disposição no texto onstitucional. Superadas as Constituições de 1937 e 1946, esta última que abandonou o termo força policial para tratar tão somente de Polícias Militares, chegamos ao período insólito, pelo menos do ponto de vista da legitimidade da ordem normativa, que propunha através da Constituição de 1967 além da consolidação da ideia das polícias militares como auxiliares do Exército, o seu comando pelo Governo Federal, através do Exército, seguindo sua doutrina e instrução, subjugando a doutrina de Segurança Pública e garantia de liberdades e direitos do cidadão ao esquecimento.

Não é de causar qualquer espanto, portanto, que o legislador constituinte originário em 1988 tenha buscado estabelecer uma definição de uma estrutura para a Segurança Pública, entretanto acabando por reproduzir o modelo bipartido primeiramente idealizado na Revolução Francesa, lastreado na dicotomia entre a polícia ostensiva (ou preventiva) e a polícia judiciária (ou investigativa), conforme estatui a Carta Magna na tentativa de descrever

atribuições dos órgãos que compõem a Segurança Pública, arrolados em seu Art. 144, *in verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

Na prática, hoje no Brasil as instituições policiais, na busca da efetividade da prestação do serviço público de segurança e diante da constante evolução do fato social envolvido que se manifesta numa celeridade de inovações nas práticas delituosas, uso de tecnologias para cometimento de crimes, criação de grupos organizados para prática de delito, violência galopante, etc., etc., etc., acabam por desempenharem ora atividades de polícia ostensiva, ora atividades de polícia investigativa. Nessa busca de identidade e efetividade também apresenta características do modelo tradicional francês do século XIII e paralelamente é compelida a abraçar um modelo que valorize liberdades, direitos e garantias do cidadão apresentando um discurso mais aproximado da polícia comunitária inglesa e para tanto, necessita de maior independência e valorização de suas ações.

Embora inevitavelmente o presente trabalho teça críticas ao modelo de polícia administrativa adotado no Brasil, resquício do regime ditatorial de outrora, que amordaça o indivíduo servidor policial, relegando-o por vezes a uma figura próxima a descrita na obra platônica, o nosso real objetivo aqui é irremediavelmente apresentar o papel da polícia dentro da persecução punitiva estatal, ressaltando a legalidade das polícias ostensivas participarem desse processo, lavrando Termos Circunstanciados de Ocorrência como parte do processo de evolução de polícia com cidadania pelo qual passam as instituições.

Diante desse legado que define as instituições policiais no Brasil, a Segurança Pública apresenta quadro grave de falência múltipla e a permanecer esse mesmo modelo traçado pela constituição, o cenário da segurança permanecerá antagônico, anacrônico e conflituoso. De um lado um discurso inclusivo de políticas promissoras contrárias a preconceitos e autoritarismos duelando de outro lado com espectros opressivos que se infiltram no cotidiano das mídias e atuações policiais, assombrando-nos não raramente as práticas de tortura, execuções extrajudiciais, traição aos direitos humanos, etc., sucumbindo a justiça estatal a essa sensação febril e contagiosa de impotência e impunidade.

Some-se a essa desordem na Segurança Pública a insatisfação daqueles que a integram, como bem pontuou o antropólogo da UERJ e ex-secretário de Segurança Pública do

Rio de Janeiro acerca de pesquisa² realizada com o apoio do PNUD e Ministério da Justiça em 2009 com 64.120 profissionais de Segurança Pública em todo país que constatou que 70% deles se posicionam de forma contrária ao modelo policial fixado pelo art. 144 da Constituição Federal:

A maioria dos policiais e demais profissionais da segurança pública têm razão: os resultados pífios na investigação e na prevenção, assim como a ingovernabilidade da maior parte das instituições policiais (expressa nos elevados índices de corrupção, procedimentos ilegais e brutalidade) e a desvalorização profissional (com honrosas exceções) têm a ver, diretamente, com a arquitetura institucional da segurança pública - que envolve o modelo policial-, desenhada no artigo 144 da Constituição. Como a matriz dos problemas se concentra no arranjo institucional - e na cultura autoritária, promotora do arbítrio e belicista, que lhe está associada-, pode-se afirmar que os avanços locais não decorreram das virtudes do referido arranjo: ocorreram a despeito de seus vícios. De tal modo que as conquistas rareiam e revelam-se mais difíceis, justamente por se darem a contrapelo, resistindo às irracionalidades e disfunções inscritas no modelo policial e, mais amplamente, no arranjo institucional (SOARES, 2012).

O que na seara política representou um ponto de ruptura, no campo da Segurança Pública não se vislumbrou, ao contrário, os modelos do antigo regime se perpetuaram criando e recriando nas instituições, salvo raras e honrosas exceções as mesmas mazelas vivenciadas no passado, a exemplo da dupla cadeia de comando que liga as polícias militares ao mesmo tempo ao Secretário de Segurança e ao governador, enquanto outra vincula o comandante-geral da PM ao Exército e ao Presidente da República de onde herdaram a estrutura de organização, efetivo e instrução, funcionando constitucionalmente como pequenos exércitos ou auxiliares do exército.

Regra geral e ideal cabe à polícia prevenir e repreender atos infracionais auxiliando a justiça no seu papel de punir ou absolver o infrator e nesse desiderato convém a crítica de que polícias nada têm a ver com exércitos, ou arrematando nas palavras de SOARES (2012):

Polícias nada têm a ver com exércitos: são instituições destinadas a garantir direitos e liberdades dos cidadãos, que estejam sendo violados ou na iminência de sê-lo, por meios pacíficos ou pelo uso comedido da força, associado à mediação de conflitos, nos marcos da legalidade e em estrita observância dos direitos humanos. Por isso, qualquer projeto consequente de reforma das polícias militares, para transformar métodos de gestão e racionalizar o sistema operacional, tornando-o menos reativo e mais preventivo (fazendo-o apoiar-se no tripé diagnóstico-planejamento-avaliação), precisa começar advogando o rompimento do cordão umbilical com o Exército.

² Pesquisa “O que pensam os profissionais de segurança pública, no Brasil” com apoio do Ministério da Justiça e SENASP realizada pelos pesquisadores Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos, em Agosto de 2009. Disponível em http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/300809.pdf.

A missão da Segurança Pública é, portanto, catalogar e se antecipar as dinâmicas criminais, haja vista que esses fenômenos sociais são caracterizados por certa regularidade, sendo, por conseguinte evitáveis. Entretanto, a tarefa de evitar a recorrência de tais dinâmicas não seja exclusivamente policial, mas é mister ressaltar que dados policiais bem coligidos, organizados, processados, distribuídos e analisados sempre serão fundamentais nesse processo.

Impõe-se por fim a reestruturação não só das leis, como também do modelo de Segurança Pública vigente e dos processos e procedimentos policiais, o desagrilhoamento de antigas estruturas e consolidações de novos paradigmas inclusive constitucionais para atendimento do critério de efetividade de tão complexa função estatal.

2.3. Alternativas para o modelo policial: polícia de ciclo completo

Neste processo de evolução da “filosofia policial” e sob forte pressão social o Estado enfrenta o desafio de discutir e construir modelos alternativos para a tentativa do legislador constituinte de 1988 que deu os primeiros passos no sentido de estabelecer competências e atribuições dos diversos órgãos envolvidos em Segurança Pública, que contemple efetivamente a punição do infrator de acordo com os princípios constitucionais de isonomia e celeridade processual, entendendo a atuação das instituições policiais como o primeiro passo para consecução da justiça no chamado Fluxo de Justiça Criminal Brasileiro.

Esse Fluxo de Justiça Criminal compreende desde os primeiros atos da polícia no registro das ocorrências delituosas até aos atores da assistência social na esfera municipal que em tese deveriam gerir a reintegração dos reeducandos com vistas a evitar o fantasma da reincidência que ronda nosso sistema prisional.

A visão bipartida que separa as funções ostensivas e preventivas das funções investigativas, destinando-as a atores diferentes constitui-se numa fratura do ciclo de trabalho policial, uma divisão não baseada na racionalidade e incremento da efetividade, posto que estas tarefas não são ações autossuficientes e independentes, pelo contrário estão intimamente ligadas, são etapas de um todo, que por vezes se superpõem, e que não prescindem das demais, exigindo articulação orgânica, aparentemente possível apenas com a unificação do ciclo do trabalho policial, o que não quer dizer unificação das polícias civis e militares, já que ambas são instituições problemáticas e uni-las geraria problemas de dimensões ainda maiores.

Os primeiros a iniciarem o referido Fluxo de Justiça Criminal no Brasil, de modo geral são as polícias ostensivas, militar e rodoviária federal uma vez que são rapidamente identificáveis pela sociedade em decorrência de suas atividades de rua e possuem estrutura

que favorece resposta rápida, pelo menos em tese. Em seguida, os próximos atores institucionais a entrarem em cena são àqueles que fazem a polícia judiciária, civil ou federal.

Os críticos desse modelo revelam que essa passagem da ocorrência de uma esfera policial para outra frequentemente apresenta falhas e ineficiências que refletem diretamente nas atividades futuras do fluxo de justiça, como anotado nas conclusões de pesquisa detalhada do Fluxo de Justiça Criminal no país, levado a cabo pela Doutora em sociologia pela IUPERJ, Ludmila Ribeiro e a Mestre em sociologia pela UFMG, Klarissa Silva concluindo pela ineficiência do atual modelo, diante dos resultados obtidos pela taxa de condenação de crimes como v.g. a de homicídios, considerados insatisfatórios e causadores de sensação de impunidade reinante:

De fato, os dados sumarizados neste artigo confirmam a percepção de que a capacidade do sistema de justiça criminal brasileiro para punir os crimes é muito limitada: **poucos são os casos que conseguem transpassar a fase policial**, e entre os que possuem sucesso nesse empreendimento, poucos são os que sobrevivem até a fase de sentença (RIBEIRO; SILVA, 2010, p. 24, grifo nosso).

Diante do quadro apresentado pelas diversas pesquisas sobre o tema, aliado as observações empíricas do dia a dia violento das cidades brasileiras, podemos afirmar que atualmente o modelo das policias brasileiras não está funcionando a contento, apesar dos esforços da grande maioria dos policiais em melhorar a prestação de serviço à sociedade, os problemas de estrutura organizacional continuam atrapalhando a fluidez das ações do fluxo de justiça criminal e seu maior gargalo está exatamente na esfera policial.

Prova do esgotamento da estrutura atualmente utilizada foi o clamor das ruas em 2013 que deu novo impulso as discussões acerca da reestruturação das polícias e das políticas de Segurança Pública de forma geral.

Como resposta e tentando diminuir o vácuo entre sociedade e poder político, o Congresso sepultou por esmagadora maioria de 430 votos a 9, a proposta de Emenda Constitucional nº 37/2011 (PEC 37) que contava com apoio maciço dos delegados de polícia do Brasil que pretendia restringir as atribuições e poderes de investigação do Ministério Público, espelhando bem os enfrentamentos de ideias entre os atores do fluxo de justiça criminal.

É possível sintetizar a discussão sobre a reestruturação da Segurança Pública em três vertentes que de quando em vez ocupam espaço quer nas manifestações, quer nas discussões políticas e midiáticas acerca do tema, algumas inclusive com projetos tramitando nas casas legislativas federais. Trata-se da desmilitarização das Polícias Militares, da criação de uma polícia única e a implementação da Polícia de Ciclo Completo. Para falar de lavratura de

Termos Circunstanciados por polícia ostensiva, era inevitável a apresentação até aqui, que revelasse um pouco da identidade do trabalho das polícias, atendo-se agora mais detidamente sobre esta última proposta, sem a pretensão do esgotamento do tema.

A proposta da vez que renova as perspectivas dos debatedores do assunto parece ser a do Deputado Lindbergh Farias, gravitando nos corredores da capital federal entre um e outro escândalo, cognominada de PEC da polícia Cidadã ou Proposta de Emenda Constitucional número 51/2013. Vencidos o corporativismo, revanchismos e radicalizações a proposta traz ao debate a desmilitarização das polícias militares, a criação de carreira única para cada instituição policial e o estabelecimento do ciclo completo para o trabalho policial.

O ciclo de polícia abrange todos os aspectos de atuação policial, desde a fase onde se desenvolvem os atos de polícia ostensiva e de caráter eminentemente preventivo, em que se objetiva inibir o cometimento de delitos, passando pela repressão criminal imediata, com ações de controle e restabelecimento da ordem, chegando-se finalmente à etapa repressiva propriamente dita, em que a ação policial se concentra no trabalho investigativo e apuratório dos ilícitos penais. (SILVA et al., 2012 apud ARRUDA; RABELO, 2015, p. 5).

Surgem, portanto alguns complicadores neste ciclo em virtude desta visão estanque e bipartida do trabalho policial quando confrontadas com a realidade fática.

A primeira, de ordem conceitual, diz respeito ao fato de que, por ser a primeira a ser demandada e normalmente se envolver nas situações de flagrante delito, a polícia ostensiva, que deveria agir “exclusivamente” na prevenção ou repressão para restabelecimento da ordem, acaba, devido à situação do enfrentamento sendo a polícia que faz o primeiro registro, que reúne os elementos fáticos de materialidade e autoria, sendo impedida a partir de então encaminhar esse registro para o judiciário ou para o Ministério Público, posto que a polícia judiciária é quem tem a determinação legal de fazê-lo, com procedimento burocrático próprio que tecnicamente se configura na reedição do mesmo registro e que devido às formalidades acaba retirando o policial ostensivo da sua atividade fim por horas.

A segunda, de ordem prática e técnica, ocorre nas situações de demandas reversas, aquelas que se originam no Poder Judiciário ou no Ministério Público e que pelo modelo atual, devem ser dirigidas apenas à Polícia Judiciária, que muitas vezes teve o contato com a ocorrência tão somente via encaminhamento da polícia ostensiva, gerando lentidão e ineficiência na resposta.

Como consequência desse sistema decorre ainda que pela ineficiência do sistema de punição e pela bipartição do ciclo, os integrantes das forças policiais convivem com um desestímulo alimentado por uma competição indesejável entre as instituições.

Investimentos em compra de viaturas, equipamentos, tecnologia são e sempre serão necessários para a manutenção do trabalho, sem desprezar as condições e infraestrutura dos locais de trabalho, fardamento e compensação salarial isso para não dizer da valorização do policial como indivíduo, indutor da construção de conhecimento em Segurança Pública desde que fomentada adequadamente sua capacitação. Não obstante alcançarmos um dia esse nível de visão em investimento institucional, o Fluxo de Justiça Criminal restará ainda prejudicado e sua efetividade comprometida.

Em praticamente todos os países a persecução penal é precedida de uma fase investigativa a fim de apurar materialidade e autoria do fato delituoso.

No sistema inglês (Common Law) essa fase fica ao encargo exclusivo da polícia. No sistema continental (Civil Law) essa fase pertence ao Ministério Público que para tanto se utiliza dos juizados de instrução e/ou da polícia judiciária para aprofundamento das investigações.

A solução encontrada no Brasil é única no mundo: cabe à Polícia a investigação preliminar e o aprofundamento das investigações em um relatório juridicamente orientado (inquérito policial) que não se confunde com mera investigação policial, pois possui depoimentos transcritos em cartório além das peças periciais. O delegado de polícia, devido a herança do Brasil império, reúne as prerrogativas de investigação (função administrativa) e formação da culpa (função judiciária), isso tudo sob um enquadramento funcional administrativo, aparentemente sem nenhum valor judicial, pois depende de que o Ministério Público acate total ou parcialmente os termos do inquérito. Uma etapa administrativa realizada por uma Polícia Judiciária. Ou como conclui BATISTA (2012, p.42/43):

[...] pode-se dizer que o inquérito policial, nessa forma, é único no mundo, pois reúne o estatuto da neutralidade da investigação policial com a potencial atribuição de formação da culpa, que é inerente ao poder de “indiciar” e de produzir provas por meio de depoimentos tomados em cartório, com vistas a servir para “demonstrar” a autoria do crime. É como se, no delegado de polícia brasileiro, as atribuições da polícia, no sistema inglês, estivessem, ao mesmo tempo, operando autônoma e subordinadamente às atribuições do juiz de instrução do sistema continental; porém, no Brasil o delegado não tem o poder de decidir pela denúncia, atribuição que cabe ao Ministério Público. A questão aqui decorre da consagração, pela Corte Europeia, do princípio do “separatismo”, que retira de quem investiga o direito de acusar, deixando-o a outra instância.

Nessa ambiguidade que marca o início de nosso Fluxo de Justiça Criminal sobram processos arquivados, outros sem número que gravitam entre o MP e Polícia Judiciária e falta efetividade na solução dos crimes e continuidade para a devida e justa persecução criminal.

Nesse ínterim, o ciclo completo de polícia surge como uma alternativa para correção dessas distorções, pois baseia-se na estruturação do trabalho policial de modo que as funções de enfrentamento, prevenção e repressão e investigação possam ser realizadas pela mesma instituição, neste caso, cada polícia responderia pelas diligências dos crimes que flagrasse, no que aparentemente aponta para o entendimento mais natural, em se tratando do Fluxo de Justiça.

Longe de se constituir na solução mágica para todos os problemas da Segurança Pública no Brasil, o ciclo completo de polícia se apresenta como uma das alternativas para corrigir o imbróglgio causado pela originalidade do legislador pátrio que ao alvedrio de mentes pouco pragmáticas, mas irremediavelmente políticas, cristalizam tradições que se perpetuam não pelos benefícios sociais e impactos no bem estar e paz pública, objetivos perquiridos pelos indivíduos em sociedade, mas pela força da letra da lei, ainda que por vezes revele-se incoerente, impraticável e caduca desde seu nascedouro.

2.4. Por que atentar para crimes de menor potencial ofensivo?

Pode-se dizer que onde não há um mínimo sentido de justiça, a única forma de convívio que pode ser estabelecido é o da força e da tirania.

É mister, portanto, que se encontrem alternativas para a efetividade do jus puniendi estatal que acabe por suprir a necessidade mínima de segurança, supedâneo da ordem social do Estado Democrático de Direito.

A questão trazida pelo anseio de justiça de grande parte da sociedade é por que atentar para os crimes de menor lesividade se há tantos crimes mais graves acontecendo que acabam sem elucidação e sem a justa punição? Não seria um desperdício de esforço estatal e de recursos, além de falta de razoabilidade atentar para tais crimes diante de um cenário tão grave de Segurança Pública?

Ledo engano! Não está se tratando aqui de punir os crimes considerados menos graves em detrimento dos mais graves, de aplicar-lhes severa punição enquanto a sociedade se desintegra em práticas delitivas com requintes de crueldade. Trata-se de atentar para os crimes menores de forma justa e adequada como via preventiva de cometimento de crimes mais graves. Trata-se de evitar que a omissão do Estado na resposta aos crimes cognominados de menor potencial, não acabe colaborando para a instauração da cultura da impunidade e degradingando na prática de condutas mais gravosas por parte de seus agentes.

Já vimos nesse artigo que no Estado constitucional democrático de direito nem todo bem será considerado bem-jurídico penal, apenas aqueles elevados a essa categoria no

entendimento de que a valoração desses bens, ditos da esfera do Direito Penal devem receber proteção tal que o ataque a qualquer deles receba a reprimenda do próprio Estado.

No Direito Penal moderno atenta-se portanto aos princípios da fragmentariedade no sentido de que apenas a agressão que cause real lesão ou perigo concreto de lesão poderá ser penalmente punível, ao da subsidiariedade de onde se aduz que a reprimenda só ocorrerá se não houver meios idôneos menos gravosos na solução do conflito e ao princípio da proporcionalidade ou da necessidade, no estabelecimento de penas que sejam proporcionais ao dano ou agressão ao bem jurídico violado.

Nesse tomo, vale lembrar importante contribuição de Anibal Bruno (1978, p.96): “O critério para medir a responsabilidade penal do agente não é a sua intenção, nem a gravidade do seu pecado. Será apenas o dano que do seu crime resulte para a sociedade”.

A sanha de justiça que no espírito do homem médio por vezes se confunde com desejo de vingança, revela-se não raro, em linchamentos coletivos e desfiles de suspeitos em viaturas policiais, espetáculos dignos das execrações inquisitoriais da Idade Média que hora se repetem e que manifestam a intolerância com a lesão a determinados bens, aviltado por forte comoção social e uma sensação presente de impunidade refletida na falta de expectativa que os responsáveis serão de fato, e de forma justa, punidos.

A propósito da menção do medievo, foi Cesare Beccaria, em idos de 1764, quem primeiro se insurgiu na defesa da via punitiva do Estado, embalado pelo discurso contratualista de Voltaire, Rousseau e Montesquieu dentre outros e certo movimento humanista do século XVIII, respeitados os limites da legalidade, numa época onde reinava a concepção de que as penas se constituíam numa espécie de vingança coletiva, com consequências muito superiores aos males cometidos. Asseverou o pai da razoabilidade e proporcionalidade das penas:

É, pois, de suma importância punir prontamente um crime, se se quiser que, no espírito rude do vulgo, a sedutora imagem das vantagens de uma ação criminosa desperte imediatamente a ideia de um castigo inevitável. (...)

Ao contrário, a punição pública dos pequenos crimes, que são mais comuns causar-lhe-á no ânimo uma impressão salutar que os afastará de grandes crimes, desviando-os primeiro dos menores (BECCARIA, 2010, p.72).

Desse modo, e partindo-se do pressuposto que há uma escala de violência que se apresenta crescente nos indivíduos que iniciam na atividade criminosa até desprezar completamente os freios sociais e legais para consecução dos seus objetivos delituosos, chegamos a uma realidade onde a impunidade traduz-se no sentimento de que os pequenos crimes são “meras contravenções” que se escondem da atenção da ação estatal, e quando se

desenvolvem até tornarem-se grandes delitos, de forma reflexa, acabam por ser alvo da banalização da violência e da mesma impunidade que ignorou seu nascedouro.

O fato é que, na equivocada - e demagógica - política de endurecimento de penas, como panaceia para a resolução de problemas muito mais complexos, o legislador, corroborado em grande medida pela imprensa sensacionalista, alimenta esse espírito revanchista na população com a ilusão de que apenas a alteração no texto legal é fator impulsionador da mudança no fato social criminoso e que o recrudescimento das leis porá um fim à atividade delitativa. Esse discurso tem se mostrado muito mais eficaz para alavancagem de votos que como solução prática aos intrincados e complexos problemas estruturais e sociais no campo criminal.

Evidentemente, o Estado Constitucional Democrático não pode se harmonizar com essa situação ainda que oportunize esse tipo de produção legislativa. Tanto que com a introdução da Lei dos Juizados Especiais, buscou-se, por meio dos institutos da conciliação e transação, na medida do possível, não punir condutas consideradas menos gravosas, de menor potencial ofensivo, além de proporcionar a suspensão do processo nos casos de delitos com previsão de penas de pequena duração (médio potencial ofensivo), na esteira de uma política criminal mais assente com os postulados do Direito Penal moderno.

Em relação à teoria dos fins da pena, diz Roxin (2002, p.67): “Uma vez verificado que a ação do autor era errônea também do ponto de vista da regulação social de conflitos, falta ainda que o trabalho dogmático responda se um tal comportamento merece pena”.

Oportuna também a lembrança da reflexão de Zaffaroni (2001, p.15): “Imaginemos o que sucederia em qualquer país ocidental desenvolvido, caso se conseguisse efetivamente punir com a privação de liberdade, conforme previsto em lei, todos os furtos a supermercados e todos os casos de porte de entorpecentes proibidos”.

Por fim, cabe aqui um último argumento acerca da necessidade do olhar estatal aos conflitos relativos a crimes de menor lesividade. Poder-se-ia inferir que por se tratar de crimes “menores” e contravenções, que o Estado poderia deixar a resolução destes conflitos pelas próprias partes e se concentrar nos crimes mais graves. Historicamente a autotutela não demonstrou ser a via adequada e coerente com os fundamentos do Direito especialmente no que tange ao Estado que se diga constitucional.

A jurisdição, por meio do devido processo legal é instrumento imprescindível no processo de solução e mesmo mediação de conflitos, sobretudo em se tratando de valores considerados sob a tutela do Direito Penal.

Tal atuação é a tarefa por que o Estado, substituindo as partes em litígio, através de seus órgãos jurisdicionais, põe fim ao conflito de interesses, declarando a vontade do ordenamento jurídico ao caso concreto. Assim, o Estado-Juiz, no caso da lide penal, deverá dizer se o direito de punir procede ou não, e, no primeiro caso, em que intensidade pode ser satisfeito. É imprescindível a prestação jurisdicional para a solução do conflito de interesses na órbita penal, não se admitindo a aplicação da pena por meio da via administrativa. Até mesmo no caso das infrações penais de menor potencial ofensivo, em que se admite a transação penal (jurisdição consensual), há a necessidade da homologação em juízo. Trata-se, pois, de jurisdição necessária, já que o ordenamento jurídico não confere aos titulares dos interesses em conflito a possibilidade, outorgada pelo direito privado, de aplicar espontaneamente o direito material na solução das controvérsias oriundas das relações da vida. Nesse ponto entra o processo penal. A jurisdição só pode atuar e resolver o conflito por meio do processo, que funciona, assim, como garantia de sua legítima atuação, isto é, como instrumento imprescindível ao seu exercício. Sem o processo, não haveria como o Estado satisfazer sua pretensão de punir, nem como o Estado-Jurisdição aplicá-la ou negá-la (CAPEZ, 2004, p.2).

Nesse desiderato, a discussão acerca da lavratura de TCO's num cenário ideal de polícia de ciclo completo é de relevante contribuição para o ataque aos crimes de menor potencial ofensivo, que resultem numa maior sensação de segurança e efetivação da justiça por parte da sociedade, dentro de um escopo mais abrangente do melhor interesse público.

2.5. O Termo Circunstanciado de Ocorrência: Aspectos legais e implicações de sua lavratura pela polícia ostensiva

Diante do que foi exposto até aqui, chegamos ao ponto que entendemos que cabe exclusivamente ao Estado a reprimenda das violações aos bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal. O caos instaurado na Segurança Pública em parte se deve a uma estruturação equivocada da atividade policial apresentando-se o ciclo completo como uma alternativa de mitigação do problema. Mesmo os crimes de menor potencial ofensivo exigem a atenção e ação estatais inclusive com o fito de combater a impunidade e como medida preventiva do cometimento de crimes mais graves.

Segue-se, portanto, que a celeridade e a presteza das penas representam condições de efetividade da via punitiva estatal. Não foi outro o entendimento do legislador penalista pátrio e, apenas para exemplificar, cite-se o Código de Processo Penal:

Art. 6º. Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

(...)

II – apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;

III – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;

(...)

VII – determinar, se for o caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias; (Código de Processo Penal, Decreto-Lei 3.689, 1941)

E ainda complementarmente, assevera a Lei dos Juizados Especiais quanto ao procedimento inicial a ser tomado pela polícia nos casos de crimes de menor potencial ofensivo: “Art. 69. A **autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e encaminhará imediatamente ao juizado**, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários” (grifo nosso. Lei 9.099/1995). Surge então o TCO através da Lei 9.099/95 para simplificar a burocracia e acelerar a apuração de infrações de menor complexidade, que são julgadas pelos Juizados Especiais Criminais.

Unanimemente entende-se que os órgãos de Segurança Pública, em atendimento ao preceito legal deverão envidar todos os esforços no cumprimento do disposto. É então que se inicia o imbróglio.

Na busca de sua identidade, que mais se afaste do passado de tortura e abusos praticados sob a batuta do regime ditatorial, ocupando seu espaço no Estado Democrático de Direito, os órgãos de polícia ostensiva, Polícias Militares e Rodoviária Federal, têm buscado dar efetividade ao preceito legal de lavratura do termo circunstanciado, para tanto utilizando-se da legalidade conferida por convênios e Termos de Cooperação Técnica junto ao Ministério Público e mais especificamente no caso da Paraíba, sob a égide da Recomendação nº 05/2013 da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça/PB³, justificando a conduta pela diminuição do tempo de permanência dos policiais nas delegacias, quando na verdade deveriam estar no trabalho de patrulhamento, também como medida de efetividade da justiça, além da possibilidade de dar celeridade e pontuar a presença do Estado na repressão dos pequenos delitos.

A repercussão da decisão da Corregedoria Geral de Justiça foi imediata. O delegado de Polícia Civil Francisco Yaslei Lopes de Almeida no dia seguinte, em pronunciamento em evento de Direito Penal na Universidade Estadual da Paraíba classificou de “excrecência jurídica” tal ato, prometendo tomar todas as medidas cabíveis para anulá-lo através da atuação da Associação de Delegados de Polícia. Em novembro do mesmo ano foi publicado em Diário Oficial do Estado da Paraíba Recomendação Administrativa 01/2013 do Conselho de Superior

³ Assim dispõe o art. 1º da Recomendação nº 05 CGJ/TJ/PB: “Art. 1º. Aos termos circunstanciados de ocorrências (TCO’s) lavrados pela autoridade policial rodoviária federal e encaminhados às unidades judiciárias do Estado da Paraíba, deverá ser dispensado, pelos juízes e servidores, igual processamento e tramitação àqueles encaminhados pelas demais autoridades, civis ou militares, a fim de garantir a efetiva apuração, pelo judiciário, dos fatos registrados em tais documentos”.

de Polícia Civil tipificando como abuso de autoridade e usurpação da função pública o encaminhamento do preso em estado de flagrância a qualquer unidade de Segurança Pública que não as Delegacias de Polícia restringindo ainda o atendimento do instituto de Polícia Científica às requisições emanadas por juízes, delegados, membros do Ministério Público e Oficiais Militares na presidência de Inquérito Policial Militar.

É mister lembrar que a celeridade, economia processual e informalidade na solução de pequenos delitos se configuram em bases principiológicas dos processos dos Juizados Especiais expresso no art. 2º da Lei 9.099/95.

Tanto é assim, que apesar da resistência dos Delegados de Polícia, na grande maioria dos estados brasileiros a lavratura dos TCO's já é realizado pela Polícia Rodoviária Federal exclusivamente para os casos de crimes ditos de menor potencial e contravenções penais de competência da justiça estadual, sendo que no caso de TCO's lavrados pelas Polícias Militares, apenas em poucos, como por exemplo, no Paraná e em Santa Catarina.

No caso da Polícia Rodoviária Federal é necessário pontuar também que pelo fato de atuar nas rodovias federais, na maioria das vezes o local da ocorrência do delito se encontra distante dos locais onde existe a Delegacia de Polícia, ou pelo menos, uma em que se encontre a figura do Delegado, que por vezes tem que atuar em diversas cidades ao mesmo tempo, sobrecarregado pelas demandas urbanas trazidos pelas polícias militares, causando a detenção do autor do delito durante longo tempo de espera, o que no entender de Cezar Roberto Bittencourt configuraria constrangimento ilegal, senão vejamos:

As polícias rodoviárias – federal e estadual -, cuja função constitucional é exercer o ‘patrulhamento ostensivo das rodovias, eventualmente poderão deparar-se com infrações penais. **Ora, nessas hipóteses, quando se tratar de infrações de menor potencial ofensivo, os próprios patrulheiros rodoviários poderão e deverão lavrar o termo circunstanciado, liberando os motoristas que assumirem o compromisso de comparecer ao Juizado Especial quando chamados.** Igualmente aqui a justificativa encontra-se na excepcionalidade da situação. Constituiria constrangimento ilegal a retenção (que é normalmente prisão), à espera da autoridade civil para lavrar termo circunstanciado. **Pior ainda, mais constrangedora, seria a condução dessas pessoas,** como em alguns casos tem acontecido, à delegacia mais próxima para a lavratura do termo circunstanciado. (BITTENCOURT, 2005)

Nos casos dos crimes de competência da justiça federal essa detenção pode se prolongar por tempo ainda maior dado o número reduzido de locais onde há Delegacia da Polícia Federal.

Lauria Tucci (1996) explanando o art. 69 da Lei 9.099/95 apresentou na sua interpretação que a intenção do legislador nesses casos foi o de suprimir o Inquérito Policial

no tocante a verificação de infrações de menor potencial ofensivo, **abolindo** a atuação prevalecte do delegado de polícia nesses casos.

Destaque para a discussão em torno da reformulação do Código de Processo Penal quanto a este dispositivo. Em outros pontos do novo Código de Processo Penal o termo “Autoridade Policial” fora substituído por “Delegado de Polícia”, uma defesa das entidades de classe das polícias civis na exclusividade de realização do inquérito policial. A Emenda nº 5, que modificava a redação do caput do art. 291 do Substitutivo, para substituir a expressão “delegado de polícia” por “autoridade policial” que corresponde ao atual dispositivo do art. 69 da Lei 9.099/95, revelou-se o ponto de maior divergência na reunião da CCJ no dia 17 de março de 2010. Argumentos de lado a lado, ora em favor de que o termo circunstanciado deva ser lavrado pelo delegado de polícia, ora permitindo que a polícia militar também realizasse tal procedimento. Por fim, prevaleceu a posição de que o encaminhamento ao Juizado Especial Criminal das pessoas que se envolveram em infrações penais de menor potencial ofensivo pode ser realizado pela polícia militar, conforme regramentos dos poderes públicos locais.

Ainda corroborando com esse entendimento, contrapondo-se ao posicionamento que as Associações dos Delegados de Polícia têm demonstrado, Antônio Márcio Campos Neves e Fernando de Faveri, informam que a polícia judiciária integra de forma simbiótica a expressão “autoridade policial”, inexistindo qualquer interpretação dúbia; todavia há de se conceber que tal compreensão se estende á polícia ostensiva preventiva (de responsabilidade constitucional das polícias militares e da Polícia Rodoviária Federal), conforme sobressai do julgado no Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n.º 2.862/SP, no qual concluem pela possibilidade de policiais militares encaminharem termo circunstanciado de ocorrência para a polícia judiciária. *in casu*, a competente corte deixou de conhecer da matéria sobre a (in) *constitucionalidade de atos normativos secundários* em face da inadequação da via para tal pronunciamento.

Importantes contribuições na doutrina e jurisprudência sobre o assunto podem ser mencionadas a exemplo do Enunciado 34 do FONAJE – Fórum Nacional dos Juizados Especiais aprovados em 2002, *in verbis*: “*Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar*”.

É também o mesmo posicionamento adotado pelo Procurador da República, Dr. Vladimir Aras, tomando emprestada citação do também respeitado doutrinador Damásio de Jesus:

[...] como as autoridades policiais, na linguagem da Lei, **só têm o encargo de elaborar o registro da ocorrência, nada impede que tal atribuição seja desempenhada por qualquer agente encarregado da função policial, preventiva ou repressiva.** O policial militar, ao tomar conhecimento da prática de uma contravenção penal ou de um crime de menor potencial ofensivo, poderá registrar a ocorrência de modo detalhado, com a indicação e qualificação das testemunhas, e conduzir o suspeito diretamente ao Juizado Especial Criminal. (DAMÁSIO, 1997 apud ARAS, 2013)

Em sentido oposto, autores como Tourinho Filho (2000) e Queiroz (2000) defendem que cabe aos Delegados de Polícia a função precípua de apurar as infrações penais e suas autorias, incumbindo ainda, dentro das funções de Polícia Judiciária não apenas as atividades referidas no art. 13 do CPP bem como as relacionadas no art. 69 da Lei dos Juizados Especiais Criminais.

Nessa mesma linha Queiroz (2000) em *Manual de Polícia Judiciária* assevera que a autoridade policial mencionada no retrocitado artigo deve ser o Delegado de Polícia, uma vez que o “policial de rua” não tem atribuição para cumprir as diligências imprescindíveis ao oferecimento da denúncia.

É oportuno lembrar àqueles que enxergam a polícia como um “feudo de juristas” que o inquérito policial – e, conseqüentemente o TCO – é **dispensável** para o Ministério Público. A ação penal ou o procedimento criminal pode iniciar-se **sem o Inquérito e também sem o TCO.**

Em que pese o notável saber jurídico das vozes dissonantes, data máxima vênua, entendemos que a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência para os crimes de menor potencial ofensivo pelas polícias ostensivas e seu encaminhamento diretamente aos Juizados Especiais está plenamente de acordo com a disposição Constitucional acerca do tratamento a ser dado a esses delitos uma vez que o TCO não se constitui em condução de investigação criminal ou procedimento investigativo, atribuição privativa das polícias judiciárias, mas em mero registro administrativo de um fato, seguindo um mínimo de formalismo, muito semelhante aos registros de ocorrência da rotina do trabalho das polícias ostensivas e nesses casos a Constituição Federal não assegura exclusividade para registro de crimes.

Por fim não é despidendo ressaltar que a lavratura desses TCO's pela polícia ostensiva pode ser considerada uma breve experiência do ciclo completo de polícia que traz várias vantagens para a sociedade, v.g. o atendimento e adoção de providências no local da infração; a celeridade nos atendimentos policiais e a conseqüente redução do tempo de envolvimento de policiais fora de sua função de patrulhamento, nas antessalas das delegacias de polícia; conseqüente manutenção do aparato policial na área de atuação; a eliminação do

constrangimento de condução coercitiva para a polícia judiciária nos casos desses delitos de menor potencial ofensivo; diminuição da sensação de impunidade diante da pronta resposta e celeridade que se recobrem os processos nos casos dos juizados especiais; ação preventiva na formação da personalidade delitiva daqueles possíveis candidatos a agentes de crimes maiores uma vez que eles serão reprimidos com maior efetividade no gérmen da carreira delitiva, na prática de crimes menos lesivos a sociedade; e finalmente na manutenção e liberação dos policiais civis para as atividades próprias de polícia judiciária como a investigação de crimes.

3 REFERENCIAL METODOLÓGICO

Empregou-se o método de abordagem dedutiva, com método de procedimentos comparativo confrontando os diferentes posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais e os costumes no procedimento de lavratura de TCO's com vistas a um posicionamento crítico sobre o tema. Os meios de investigação correspondem à coleta bibliográfica, consulta à jurisprudência e Recomendações da Corregedoria Geral de Justiça e do Ministério Público Federal, Termos de Cooperação Técnica do Ministério Público Federal e outros documentos pertinentes, Diários Oficiais além de colação de blogs e artigos na rede mundial de computadores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho policial não é nada fácil. Não fosse de somenos se expor aos riscos do serviço de combate ao crime, da insalubridade do trabalho muitas vezes em condições adversas, sob sol ou chuva, ainda ter que lidar com a pouca técnica legislativa que revelam nossas leis, além da dinâmica da construção da identidade cidadã dos órgãos das forças policiais na sua busca de efetividade do serviço de Segurança Pública cujo grande desafio é proteger o indivíduo infrator que precisa enfrentar.

Enquanto a criminalidade avança a passos largos, as polícias se confrontam em situações espúrias naquilo que parece ser certo orgulho proselitista corporativista, baseado em certa competição ou senso de preservação de “reserva de mercado” dos ofícios chamados a serem desempenhados, através de concurso público, que nada acrescenta ao serviço público em si, a não ser o desgaste da credibilidade e legitimidade das instituições junto à sociedade.

Nesse desiderato, o instituto do TCO criado através da Lei dos Juizados Especiais aliado a proposta da polícia de ciclo completo representa uma alternativa de enfrentamento do fenômeno social do crime na sua forma insipiente inicial, agindo não só como fortalecedor da presença e eficiência estatal, mas também na prevenção dos crimes mais graves que nascem a partir dos crimes de menor lesividade.

Apesar da querela com os delegados de polícia, restou provado no teor deste artigo, através de abordagem doutrinária e jurisprudencial que não há qualquer norma jurídica, constitucional ou infraconstitucional que impeça a lavratura de TCO's por parte dos órgãos de polícia ostensiva.

Pelo contrário, os princípios da informalidade, economia processual e celeridade do art. 62 da lei 9.099/95 recomendam tal lavratura, não havendo qualquer ilegalidade ou nulidade nesse ato.

ABSTRACT

The public safety is a strategic area as a public policy of government and, particularly while standing operating area of the State with the objective of social order and condition to its own economic and social development. There is an urgent need for the State arm responsible for *jus puniendi* exercise achieve effectiveness as desired by society, for which lack solutions abound and criticism in this regard. Designed under the aegis of that desired effectiveness, Law 9.099 / 95 established new procedural paradigm of speed and informality that has tried to establish it in the civil harvest as in the criminal field, influencing and entailing reforms in the existing procedural codes. In the criminal context, the drawing up of Detailed Terms of Occurrence (TCO) is presented as the first procedure for state action in processualistic punishment of crimes called "minor offensive potential". This study purports to walk from the duty to punish by the state, although the target is the lowest potential for crime, with a teleological approach that effective action against such conduct would be a powerful tool in the fight against the feeling impunity reigning, discussing positive and negative aspects about the issuance of such terms detailed by overt police, military and federal road, not forgetting the fair and reasonable criticism on the issue, arguing, however, the legality of such a procedure by these security agencies a public stance aligned with the procedural principles in efervecense in dourinary and legal environment.

KEYWORDS: Detailed Term of Occurrence. Minor offensive potential crime. Public safety.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAS, Vladimir. “A Lavratura de TCO pela PRF e pela PM”. Disponível em <<http://blogdovladimir.wordpress.com/2013/07/19/a-instauracao-de-tco-pela-prf-e-pela-pm/>> Acesso em 29 abr 2015
- BATISTA, Fernando Baqueiro. Polícia de ciclo completo: um estudo sobre sua implantação no Brasil. Monografia (TCC Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – ESG, Rio de Janeiro – RJ, 2012.
- BECCARIA, Cesare. Dos Delitos e das Penas – 2ª edição, CL EDIJUR – Leme/SP. Ed. 2010, p.72.
- BENTHIEN, Cleverson Tuoto. O Poder Punitivo Frente ao Estado Democrático de Direito. Disponível em http://www.femparpr.org.br/monografias/upload_monografias/CLEVERSON%20TUOTO%20BENTHIEN.pdf. Acesso em 30 de abr. de 2015.
- BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (Org.) Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BRASIL. Decreto-Lei 3.689 de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm. Acesso em 30 de abril de 2015.
- BRASIL. Lei 9.099/95 de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9099.htm>> Acesso em 30 de abril de 2015
- BRUNO, Anibal. Direito Penal, parte geral, tomo 1º: introdução, norma penal, fato punível– 3ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1978, pg. 96.
- CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- CRUZ, André Gonzalez. O Poder Punitivo Estatal. Disponível em <http://andregonzalez2.jusbrasil.com.br/artigos/121940808/o-poder-punitivo-estatal>. Acessado em 01 de mai. de 2015.
- GIULIAN, Jorge da Silva. Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades. São Paulo: Editores Associados, 2002, p. 21.
- JESUS, Damásio de. Lei dos Juizados Especiais Anotada, 4. Ed., São Paulo: Saraiva 1997.
- LAURIA TUCCI, Rogério, A Leis dos Juizados Especiais Criminais e a Polícia Militar, in Revista Literária de Direito de maio/junho de 1996, p. 27 – 31.
- MARTINS, João Mário. 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, p. 20.
- MORAIS, Cristiani Pereira de. Direito De Punir: Legitimidade Do Estado, E Não Dos Particulares. Disponível em <http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/viewFile/504/302>. Acesso em 30 de abr. de 2015
- MPF. Notícia de Fato n.º 1.28.000.0014330/2013-35- Procuradoria da República no Rio Grande do Norte, em 23 de outubro de 2013.

NEVES, Antônio Marcio Campos, FAVERI, Fernando de. A inconstitucionalidade da lavratura “conveniente” de Termo Circunstanciado por parte da Polícia Militar no Estado de Santa Catarina. Disponível em: < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/12167/a-inconstitucionalidade-da-lavratura-conveniente-de-termo-circunstanciado-por-parte-da-policia-militar-no-estado-de-santa-catarina>> Acesso em 30 abr. 2015.

Pesquisa “O que pensam os profissionais de segurança pública, no Brasil” com apoio do Ministério da Justiça e SENASP realizada pelos pesquisadores Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos, em Agosto de 2009. Disponível em http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/300809.pdf. Acesso em 01 de mai. 2015

PLATÃO. A República. Disponível em http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao_A_Republica.pdf. Acesso em 29 de abr. 2015

QUEIROZ, C. A. M. (Coord.). Manual de Polícia Judiciária: doutrina, modelos, legislação. São Paulo: Delegacia Geral de Polícia, 2000.

RIBEIRO, Ludmila & SILVA, Klarissa, Artigo: Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura, Caderno de Segurança Pública, Ano 2, Numero 1, Revista ISP/RJ, 2010

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, Center for Brazilian Studies, 2009, p. 25.

SOARES, Luiz Eduardo. Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil: Três Propostas de Reforma Constitucional. Disponível em <http://www.luizeduardosoares.com/?p=997> Acesso em 01 de mai. 2015.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de Direito Processual Penal. 6. ed. rev. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2011

TOURINHO FILHO, F. C. Comentários à Lei dos Juizados Especiais Criminais. São Paulo: Saraiva, 2000.