

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E  
PESQUISA (IDP) ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL (EDIRB)  
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU - MESTRADO PROFISSIONAL  
INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO**

**A LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA  
PELA POLÍCIA MILITAR**

**SÃO PAULO**

**2025**

**ALEXANDRE LACERDA**

**A LAVRATURADO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA  
PELA POLÍCIA MILITAR**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento, sob orientação do professor doutor Alamiro Velludo Salvador Netto.

**SÃO PAULO**

**2025**

Código de catalogação na publicação – CIP

L1311 Lacerda, Alexandre

A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia militar / Alexandre Lacerda. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

105 f.

Orientador: Prof. Dr. Alamiro Velludo Salvador Netto

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Termo Circunstanciado - aspectos jurídicos. 2. Juizado Especial Criminal. 3. Supremo Tribunal Federal - jurisprudência. I.Título

CDDir 341.41926

**ALEXANDRE LACERDA**

**A LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA  
PELA POLÍCIA MILITAR**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento, sob orientação do professor doutor Alamiro Velludo Salvador Netto.

Aprovado em: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Alamiro Velludo Salvador Netto - Orientador  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Prof. Dr. Conrado Almeida Corrêa Gontijo  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Profa. Dra. Amanda Bessoni Boudoux Salgado  
Universidade de São Paulo

*Com amor, dedico à minha preciosa família, e  
com muita gratidão a Deus, que me guia e  
ilumina.*

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela força, saúde e sabedoria concedidas ao longo desta jornada, por ter me sustentado até a conclusão desta dissertação e pela família maravilhosa com que fui presenteado.

À minha esposa Meire e ao meu lindo filho Murilo, que me incentivam pelos mais diversos modos.

Aos meus familiares, especialmente meus pais, Marli e Daniel, pelo amor incondicional, pelos valores ensinados e por estarem sempre ao meu lado em todos os momentos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alamiro Velludo Salvador Netto, pela orientação precisa, paciência, disponibilidade e, acima de tudo, pelo incentivo constante. Professor, sua dedicação e conhecimento foram fundamentais para a construção deste trabalho.

À Procuradoria Geral do Estado, que tornou este projeto possível, a partir do incentivo e da ajuda aos seus servidores por meio de bolsas de estudos.

Aos professores e colegas do programa de Pós-Graduação, pelos valiosos debates, pelas críticas construtivas e pelo companheirismo ao longo do curso.

Aos amigos que conquistamos e estiveram presentes nesta caminhada, com palavras de encorajamento, escuta atenta e amizade verdadeira.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, o meu muito obrigado.

*"A disciplina é a ponte que conduz à  
dedicação, e a dedicação é o alicerce que  
sustenta o sucesso."*

## RESUMO

A presente dissertação analisa a possibilidade jurídica da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar, à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei no 9.099/1995, da doutrina processual penal e da jurisprudência dos tribunais superiores. O estudo parte da constatação de que o TCO, embora previsto como mecanismo simplificado para o tratamento de infrações de menor potencial ofensivo, encontra-se no centro de uma controvérsia institucional que envolve a delimitação de competências entre as polícias civis e militares. A partir de uma abordagem teórica e prática, o trabalho investiga a natureza jurídica do TCO, seu percurso histórico e legislativo, os princípios norteadores dos Juizados Especiais Criminais e a distinção conceitual entre procedimentos administrativos e investigativos. Examina-se, também, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — notadamente nas ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF —, que consolidou o entendimento de que a lavratura do TCO pela Polícia Militar não representa violação à separação funcional entre as polícias, desde que respeitados os limites constitucionais e normativos. Por fim, o trabalho apresenta uma discussão crítica sobre os impactos jurídicos, sociais e institucionais dessa prática, concluindo que, embora juridicamente admissível, sua adoção depende de regulamentação clara, formação técnica dos agentes envolvidos e integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal.

**Palavras-chave:** Termo Circunstanciado. Polícia Militar. Juizado Especial Criminal. Competência policial. Constitucionalidade.

## ABSTRACT

This dissertation examines the legal admissibility of Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) being drafted by members of the Military Police, in light of the 1988 Federal Constitution, Law No. 9.099/1995, criminal procedural doctrine, and the case law of Brazil's higher courts. The study begins with the observation that, although the TCO is designed as a simplified mechanism for handling low-level offenses, it sits at the center of an institutional controversy regarding the division of responsibilities between the Civil and Military Police forces. Through both theoretical and practical lenses, the work explores the legal nature of the TCO, its legislative and historical background, the guiding principles of the Special Criminal Courts, and the conceptual distinction between administrative and investigative procedures. The dissertation further analyzes the evolving jurisprudence of the Federal Supreme Court—particularly in cases ADI 3807/DF, 5637/MG, and 6245/DF—which has established the view that the drafting of the TCO by Military Police officers does not breach the constitutional separation of police functions, provided constitutional and legal limits are respected. Finally, the study offers a critical reflection on the legal, social, and institutional impacts of this practice, concluding that, while legally permissible, its adoption requires clear regulation, appropriate training of personnel, and effective coordination among criminal justice institutions.

**Keywords:** Circumstantial Term. Military Police. Special Criminal Court. Police jurisdiction. Constitutionality.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I - O TERMO CIRCUNSTANCIADO E A COMPETÊNCIA POLICIAL: ASPECTOS GERAIS E TEÓRICOS.....</b>	<b>14</b>
1.1 Conceito e natureza jurídica do Termo Circunstanciado .....	14
1.2 Histórico legislativo e evolução do Termo Circunstanciado no direito brasileiro (Lei 9.099/95).....	16
1.3 Princípios norteadores dos Juizados Especiais Criminais.....	18
1.4 Distinção conceitual e prática entre Termo Circunstanciado e Inquérito Policial.....	19
1.5 Repartição constitucional de competências policiais (CF/1988, art. 144): conceito de Polícia Judiciária e Polícia Ostensiva .....	21
1.6 Autoridade policial: análise conceitual ampla e restrita .....	24
<b>CAPÍTULO II - O PAPEL DA POLÍCIA MILITAR E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>27</b>
2.1 Evolução histórica e constitucional da Polícia Militar .....	27
2.2 Atribuições legais e constitucionais da Polícia Militar: natureza ostensiva e preventiva.....	30
2.3 O debate sobre a ampliação das atribuições da Polícia Militar: ciclo completo de polícia e suas implicações jurídicas.....	33
2.4 Experiências estaduais concretas (Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Paraná).....	35
2.4.1 Santa Catarina .....	36
2.4.2 Minas Gerais .....	38
2.4.3 Goiás.....	40
2.4.4 São Paulo.....	42
2.4.5 Paraná.....	43
2.5 Aspectos práticos e sociais da lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar: impactos econômicos, sociais e institucionais .....	46

**CAPÍTULO III - A POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE A LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA POLÍCIA MILITAR: UMA ANÁLISE CRÍTICA E DETALHADA.....49**

3.1 Panorama inicial da jurisprudência no STF.....49

3.2 Jurisprudência atual do STF e STJ.....51

3.2.1 ADI 3614/PR (2007) - Limitações iniciais sobre as atribuições da PM.....53

3.2.2 ADI 2862/SP (2008) - Questões procedimentais e regulamentares.....55

3.2.3 ADI 3807/DF (2020) - Atribuições de autoridades policiais no contexto da Lei de Drogas.....56

3.2.4 ADI 5637/MG (2022) - Mudança significativa da compreensão jurisprudencial.....59

3.2.5 ADI 6245/DF (2023) - Consolidação da jurisprudência atual do STF.....62

3.2.6 ADI 6351/GO (2024): reafirmação da jurisprudência e fortalecimento da segurança jurídica.....65

3.2.7 Jurisprudência complementar do STJ sobre a validade e legalidade do TCO pela Polícia Militar.....66

3.3 Síntese crítica da posição atual dos Tribunais Superiores sobre o tema.....68

**CAPÍTULO IV - ANÁLISE DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS SOB A PERSPECTIVA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.....68**

4.1 Argumentos jurídicos favoráveis à competência da Polícia Militar para lavratura do Termo Circunstanciado.....71

4.2 Argumentos jurídicos contrários à lavratura pela Polícia Militar.....76

4.3 Discussão crítica, interdisciplinar e aprofundada sobre os impactos jurídicos, sociais e institucionais dessa atribuição à PM.....79

4.4 Síntese da análise e implicações para a jurisprudência consolidada.....82

4.5 Considerações complementares e propostas de encaminhamento normativo e institucional.....85

4.6 A controvérsia sobre a atuação das Guardas Municipais na lavratura do TCO 94

**CONCLUSÃO.....97**

**REFERÊNCIAS.....100**

## INTRODUÇÃO

A segurança pública é uma das funções mais sensíveis do Estado, diretamente relacionada à preservação da ordem, à garantia dos direitos fundamentais e à promoção da justiça. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece uma divisão orgânica e funcional entre os diversos órgãos de segurança pública, atribuindo competências específicas às polícias militares, às polícias civis, à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal. No entanto, a aplicação prática dessa repartição tem sido objeto de debates jurídicos, especialmente no que se refere à atuação da Polícia Militar na lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), instrumento previsto pela Lei nº 9.099/1995 (Brasil, 1995) para o processamento de infrações penais de menor potencial ofensivo.

A discussão sobre a legalidade e a constitucionalidade da lavratura do TCO pela Polícia Militar se insere no cerne da interpretação do artigo 144 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que delimita as competências das forças policiais. A controvérsia gira, principalmente, em torno da expressão “autoridade policial”, constante no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, e de sua extensão à atuação dos policiais militares. Trata-se de debate jurídico que suscita posicionamentos doutrinários divergentes, além de ter sido objeto de decisões relevantes nos tribunais superiores, especialmente no Supremo Tribunal Federal.

A crescente adoção, por diversos estados da federação, da lavratura do TCO pela Polícia Militar, por meio de atos normativos estaduais ou diretrizes administrativas, reforça a atualidade e a relevância do tema. Esse movimento tem sido justificado, entre outros argumentos, pela busca de maior celeridade processual, economia de recursos públicos e melhor aproveitamento da estrutura policial ostensiva. Contudo, suscita críticas quanto à possível violação da repartição constitucional de competências e aos riscos de desvio de funções.

A presente dissertação parte da hipótese de que a lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar pode ser considerada compatível com a Constituição Federal, desde que respeitados certos limites normativos e princípios estruturantes do sistema de justiça criminal. Buscaremos investigar

se há fundamento jurídico-doutrinário e respaldo jurisprudencial suficiente para legitimar essa prática, analisando, ainda, seus impactos práticos e institucionais.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a legalidade e a constitucionalidade da lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar. Como objetivos específicos, propõe-se: 1) apresentar os fundamentos legais e doutrinários sobre o Termo Circunstanciado e sua natureza jurídica; 2) examinar o papel constitucional das polícias militares e suas competências legais; 3) analisar a jurisprudência dos tribunais superiores sobre o tema; 4) sistematizar os argumentos favoráveis e contrários à prática em análise; e 5) discutir os impactos sociais, institucionais e operacionais da lavratura do TCO pela Polícia Militar.

A metodologia adotada é a pesquisa qualitativa, com base em revisão bibliográfica e documental, análise de jurisprudência dos tribunais superiores e levantamento de normas infraconstitucionais. Serão examinadas obras doutrinárias relevantes, artigos científicos, legislação e decisões judiciais que abordam o tema da competência policial e a natureza jurídica do Termo Circunstanciado.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos principais, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta os aspectos conceituais e teóricos sobre o Termo Circunstanciado e a competência policial. O segundo capítulo examina o papel constitucional da Polícia Militar e os limites de sua atuação. O terceiro capítulo é dedicado à análise crítica da jurisprudência sobre a temática. Por fim, o quarto capítulo discute os principais argumentos favoráveis e contrários à prática da lavratura do TCO pela PM, considerando também seus impactos sociais e institucionais. Ao final, serão apresentadas as conclusões da pesquisa, com sugestões e considerações práticas e teóricas sobre o tema.

## **CAPÍTULO I - O TERMO CIRCUNSTANCIADO E A COMPETÊNCIA POLICIAL: ASPECTOS GERAIS E TEÓRICOS**

### **1.1 Conceito e natureza jurídica do Termo Circunstanciado**

O Termo Circunstanciado de Ocorrência, mais conhecido pela sigla TCO, é uma criação da Lei nº 9.099/1995 (Brasil, 1995) que, embora pareça simples à primeira vista, levanta discussões técnicas importantes. Ele é utilizado nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas em que a pena máxima não ultrapassa dois anos. Mas sua função vai além de um simples atalho burocrático. Na verdade, o TCO representa uma tentativa concreta do legislador de tornar o sistema penal mais leve e mais ágil. E isso, por si só, já coloca o instrumento em uma posição central dentro das transformações que vêm ocorrendo no processo penal brasileiro nas últimas décadas.

O artigo 69 da referida lei estabelece que, nessas hipóteses, a autoridade policial lavrará o termo, dispensando o inquérito policial tradicional. Aqui começa um ponto sensível: quem é, afinal, essa autoridade? E até que ponto esse procedimento pode ser compreendido como um ato de investigação ou não? Questões como essas serão retomadas mais adiante, mas já merecem ser apontadas desde agora.

Quanto ao conteúdo, o TCO reúne os dados mais imediatos sobre o fato: a qualificação das partes envolvidas, o relato da conduta, o local e o horário da ocorrência, além de eventuais testemunhas. E, em essência, um relato formalizado que serve de base para que o Ministério Público possa agir – seja propondo transação penal, seja arquivando o feito, ou mesmo oferecendo denúncia, quando for o caso.

O debate doutrinário sobre a natureza jurídica do TCO é antigo. Há quem o classifique como ato meramente administrativo, voltado apenas para o registro e o encaminhamento da notícia-crime. Outros, porém, reconhecem nele um papel mais estruturante na persecução penal, ainda que não o confundam com o inquérito. Lopes Júnior (2023) argumenta que, embora o

TCO não tenha o mesmo peso investigativo, ele não pode ser reduzido a uma simples formalidade – ele prepara o terreno, digamos assim, para a atuação penal em sua forma consensual.

Já Tourinho Filho (2007), em sentido diverso, sustenta que o TCO é desprovido de qualquer carga inquisitorial. Para ele, trata-se apenas de um mecanismo de racionalização, útil sim, mas que não altera a configuração básica da polícia judiciária. Essas divergências mostram que o instituto ainda está em disputa interpretativa.

O Supremo Tribunal Federal enfrentou a questão em algumas oportunidades. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3807/DF (Brasil, 2020), o ministro Gilmar Mendes reconheceu que o TCO não é atividade exclusiva de polícia judiciária. A Corte adotou uma leitura mais funcional da norma, reforçando a ideia de que o importante, nesse caso, não é quem lavra o termo, mas se esse ato viola ou não a estrutura constitucional da segurança pública. Em decisões posteriores, como nas ADIs 5637/MG (Brasil, 2022), e 6245/DF (Brasil, 2023), essa orientação foi confirmada.

É razoável supor que o TCO, ao mesmo tempo que simplifica, também desloca algumas fronteiras tradicionais do processo penal. Ele não exige a figura do delegado, não demanda investigação complexa e se mostra compatível com os princípios da celeridade e da informalidade. Isso não significa, contudo, que qualquer agente possa praticá-lo sem critérios. A discussão sobre quem pode lavrar o TCO é, no fundo, uma discussão sobre limites institucionais e interpretação constitucional.

Neste trabalho, o TCO será analisado justamente a partir dessa tensão: sua natureza simplificada e informal, por um lado, e os conflitos institucionais sobre sua lavratura, por outro. Para entender isso, é preciso ir além da letra da lei e observar como o sistema vem funcionando na prática, inclusive a partir das experiências estaduais e das recentes decisões dos tribunais superiores.

## 1.2 Histórico legislativo e evolução do Termo Circunstanciado no direito brasileiro (Lei 9.099/95)

Quando a Lei nº 9.099 foi aprovada, em 1995, trazendo os Juizados Especiais Criminais para o ordenamento jurídico brasileiro, uma das propostas mais ousadas do legislador era, justamente, aliviar o peso do sistema penal tradicional. Era como se dissesse: “nem tudo precisa de um inquérito”. E foi nesse contexto que surgiu o Termo Circunstanciado de Ocorrência, ou simplesmente TCO.

Na prática, o TCO representava uma tentativa de racionalizar a forma como o Estado lida com infrações de menor gravidade – aquelas cuja pena máxima não ultrapassa dois anos.

Não por acaso, o artigo 69 da nova lei permitiu que, em vez de um inquérito formal, esses casos fossem registrados de maneira mais simples, com o objetivo de encaminhá-los rapidamente ao Ministério Público e ao Juizado Especial Criminal. E aqui já se notava um deslocamento da lógica punitiva tradicional para algo mais pragmático.

É curioso observar que essa ideia não surgiu isolada. Modelos estrangeiros, como os *small claims courts* norte-americanos e as práticas de justiça negociada em outros países, claramente influenciaram a proposta brasileira. Grinover et al. (2023) observam que a intenção era compatibilizar agilidade com garantias. Nem sempre fácil, diga-se.

Nos primeiros anos, o entendimento dominante era de que apenas o delegado de polícia, como autoridade policial, poderia lavrar o TCO. E isso fazia sentido dentro de uma leitura mais clássica do artigo 144 da Constituição, que separa com certo rigor as funções das polícias Civil e Militar. Bonfim (2017) e Capez (2023) sustentaram essa interpretação por muito tempo, associando o termo “autoridade policial” à função de polícia judiciária.

No entanto, a prática mostrou que o modelo começava a sofrer de um certo colapso logístico. Em diversas regiões do país, delegacias sobrecarregadas e ausentes durante parte do dia dificultavam até mesmo o registro de infrações simples. O que fazer, então, quando a Polícia Militar atuava no flagrante, mas o delegado estava a quilômetros de distância?

Foi nesse cenário que alguns estados – como Santa Catarina, Minas Gerais e Goiás – começaram a regulamentar a lavratura do TCO por policiais

militares, especialmente em flagrantes de crimes de menor potencial ofensivo. Em Santa Catarina, por exemplo, o Decreto nº 660/2007 (Brasil, 2007) marcou um divisor de águas ao estabelecer diretrizes para essa atuação.

Claro que nem todos viram isso com bons olhos. Houve resistências fortes, especialmente de instituições que entendiam haver violação à estrutura constitucional das polícias. Diversas ações diretas de inconstitucionalidade foram levadas ao STF. A mais antiga entre elas, a ADI 3614/PR (Brasil, 2007), julgada em 2007, demonstrou a cautela inicial do Supremo, que parecia temer os efeitos de uma ampliação funcional da Polícia Militar.

Mas as decisões seguintes foram mostrando uma guinada no entendimento da Corte. Em 2020, na ADI 3807/DF, o ministro Gilmar Mendes afirmou que o TCO não tem natureza inquisitiva nem se confunde com atos típicos de polícia judiciária. Essa visão funcional – mais ligada ao que o procedimento faz, e não a quem costuma fazê-lo – passou a predominar.

Depois disso, os julgamentos da ADI 5637/MG (Brasil, 2022) e da ADI 6245/DF (Brasil, 2023) consolidaram esse novo paradigma. O STF reconheceu que a lavratura do TCO por policiais militares não ofende a Constituição, desde que haja respaldo legal e respeito às garantias dos envolvidos. Barroso, relator da ADI 6245/DF, enfatizou inclusive o papel dessa medida para garantir eficiência em locais onde a Polícia Civil não consegue atender de forma imediata.

Essa evolução é reveladora. Mostra como o Direito, mesmo com toda sua rigidez teórica, acaba sendo sensível às pressões do mundo real. O Termo Circunstanciado deixou de ser apenas um mecanismo técnico e passou a representar uma resposta do sistema à própria limitação de seus recursos.

Não é exagero dizer que a trajetória do TCO, nesses quase trinta anos, ilustra bem o conflito entre legalismo e pragmatismo. A questão já não é apenas quem pode lavrar o TCO, mas sim, pensar o que é mais razoável diante do que temos disponível. O reconhecimento dessa prática pelo STF não soluciona todas as questões – ainda há críticas válidas sobre formação técnica, controle institucional e riscos de ampliação indevida da atuação policial –, mas indica um caminho possível.

E talvez seja exatamente isso que o TCO simbolize hoje: um instrumento em trânsito entre o formalismo e a realidade, cuja história ainda está sendo escrita.

### 1.3 Princípios norteadores dos Juizados Especiais Criminais

Desde a promulgação da Lei nº 9.099/1995, os Juizados Especiais Criminais passaram a operar com uma lógica processual que, de fato, rompe com o formalismo que caracteriza o rito penal tradicional. Essa ruptura não foi aleatória. Havia e ainda há uma intencionalidade clara de tornar o sistema penal mais leve, mais rápido e, sobretudo, mais acessível para lidar com infrações de menor potencial ofensivo. E é justamente por isso que os princípios que orientam os Juizados não se limitam ao trâmite judicial: eles se irradiam também sobre as fases iniciais, como é o caso da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência.

Tomemos como ponto de partida o princípio da oralidade. Ele não elimina a escrita, mas propõe que a comunicação entre juiz, partes e Ministério Público seja direta, verbal e desburocratizada. Isso evita a lentidão de atos documentais excessivos e aproxima o procedimento da realidade concreta das pessoas envolvidas no conflito. A oralidade, nesse contexto, serve como instrumento de democratização do processo (Grinover et al., 2023; Capez, 2023).

Em seguida, vem a informalidade, que muitas vezes é mal compreendida. Informalidade, no âmbito dos Juizados, não significa ausência de técnica ou de garantias, mas sim a flexibilização de ritos para que o procedimento não se tome um fim em si mesmo. Essa lógica admite, por exemplo, a formulação oral da denúncia, a designação de audiências simplificadas e a atuação dos agentes públicos com menos rigidez estrutural (Pacelli, 2023).

Outro princípio-chave é o da economia processual, que busca alcançar o maior número possível de resultados com o menor número de atos, recursos e deslocamentos institucionais. Não se trata de enxugar garantias – longe disso –, mas de reconhecer que, para infrações de baixa gravidade, o processo pode (e deve) ser proporcional à ofensa. É nesse sentido que o TCO ganha centralidade: ele reduz etapas, evita deslocamentos desnecessários até delegacias e acelera o envio da ocorrência ao Ministério Público. Em muitos casos, substitui todo um inquérito que, na prática, não acrescentaria elementos relevantes ao desfecho do caso (Lopes Jr., 2023).

A celeridade, por sua vez, está intimamente ligada ao direito fundamental à

duração razoável do processo, conforme o artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal (1988). E aqui, vale um alerta: celeridade não é sinônimo de pressa. Trata-se de garantir que o Estado responda a um fato penal dentro de um prazo que mantenha o sentido da sanção. Como aponta Santos (2023), não basta punir – é preciso fazê-lo no tempo certo, sob pena de a resposta perder sua função social.

Por fim, temos o princípio da simplicidade, que permeia todo o sistema dos Juizados Especiais. Ele se traduz na redação direta dos atos, na linguagem acessível, na ausência de requisitos excessivamente formais. A própria concepção do TCO está impregnada desse princípio: um único documento, enxuto, que concentra os dados necessários para que o Ministério Público avalie a possibilidade de oferecer proposta de transação penal ou composição civil dos danos.

Quando se observa o conjunto desses princípios – oralidade, informalidade, economia, celeridade e simplicidade – torna-se mais fácil entender por que a lavratura do TCO não pode ser tratada como uma atribuição exclusiva da Polícia Civil. A função desse instrumento não é investigar nem instaurar procedimento inquisitivo, mas apenas documentar, com agilidade e fidelidade, o que ocorreu. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, reconheceu esse raciocínio em julgamentos recentes, como os das ADIs 3807, 5637 e 6245, ao afirmar que o TCO tem natureza administrativa, e não investigatória – o que o torna compatível com a atuação da Polícia Ostensiva.

Portanto, compreender os princípios que regem os Juizados Especiais Criminais é indispensável para avaliar a legitimidade da atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO. Afinal, se o termo é fruto de uma lógica de simplificação e eficiência, insistir em um modelo engessado de titularidade pode representar, paradoxalmente, uma negação da própria finalidade da norma.

#### **1.4 Distinção conceitual e prática entre Termo Circunstanciado e Inquérito Policial**

Apesar de, em certos momentos, ocuparem espaços semelhantes dentro da lógica da persecução penal, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO)

e o Inquérito Policial se distinguem em aspectos fundamentais – tanto no plano jurídico quanto no prático. Entender essas diferenças é indispensável para avaliar a legalidade da atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO, especialmente quando se trata da interpretação do que seria autoridade policial, nos moldes da Lei nº 9.099/1995.

O Inquérito Policial é tradicionalmente compreendido como o procedimento destinado à apuração de crimes de maior gravidade, que exigem investigação mais apurada. Previsto no Código de Processo Penal, trata-se de um instrumento conduzido por delegado de polícia, com o objetivo de reunir informações que subsidiem o Ministério Público na decisão sobre oferecer ou não denúncia. De natureza inquisitivo revestido de formalidades, o inquérito comporta atos como oitivas, buscas, perícias e outras diligências voltadas à elucidação do fato delituoso.

Já o Termo Circunstanciado, introduzido com a criação dos Juizados Especiais Criminais pela Lei nº 9.099/1995, tem função diversa. Ele foi pensado para lidar com infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas cuja pena máxima não ultrapassa dois anos. Ao contrário do inquérito, o TCO não é voltado à investigação, mas ao registro objetivo da ocorrência. Seu conteúdo se limita à identificação dos envolvidos, à descrição dos fatos e à formalização dos dados mínimos necessários para permitir o encaminhamento da ocorrência ao Ministério Público. Na maioria dos casos, é um documento lavrado de forma imediata, frequentemente no próprio local do fato, com o objetivo de encaminhar o caso para possível composição de danos ou transação penal.

Essa diferença entre os institutos não é apenas operacional, mas também jurídica. Enquanto o inquérito está diretamente associado à atuação da polícia judiciária – e, portanto, sob a responsabilidade exclusiva de delegados –, o TCO é uma ferramenta que, por sua leveza procedimental, pode ser enquadrada como uma atividade administrativa e não investigativa. Essa classificação tem implicações diretas na discussão sobre quem está habilitado a lavrá-lo.

A expressão “autoridade policial”, constante do artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, foi historicamente interpretada de forma restrita, sendo associada exclusivamente à figura do delegado. Essa leitura, porém, vem sendo

relativizada, tanto por setores da doutrina quanto pela jurisprudência dos tribunais superiores. A compreensão de que o TCO não exige juízo de valor jurídico-penal nem apuração aprofundada abriu espaço para que outros agentes da segurança pública, como os policiais militares, sejam admitidos como legitimados à sua formalização – especialmente em casos de flagrante e em localidades onde a presença da Polícia Civil é limitada.

O Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da ADI 3807/DF e reforçado em decisões posteriores, reconheceu que a lavratura do TCO não representa exercício da função de polícia judiciária. Nessa linha, a Corte passou a admitir a possibilidade de sua confecção por policiais militares, desde que respeitados os limites legais e a natureza não investigativa do procedimento. A lógica adotada foi a de que, se o TCO não é inquisitivo nem envolve análise jurídica do fato, sua elaboração pode ser compatível com a atividade da polícia ostensiva, voltada ao atendimento imediato da ocorrência.

Portanto, a diferença entre o Termo Circunstanciado e o Inquérito Policial é mais do que uma questão de técnica processual. Ela reflete duas formas distintas de atuação do Estado frente à criminalidade, com instrumentos moldados conforme a complexidade do fato e a estrutura disponível para enfrentá-lo. Ao passo que o inquérito ainda permanece como o núcleo da função investigativa do Estado, o TCO representa uma tentativa de racionalizar a atuação penal em casos que não demandam esse grau de aprofundamento. Esse entendimento, como se verá nos próximos capítulos, tem sido cada vez mais aceito pelas cortes superiores e vem orientando práticas administrativas em diversos estados brasileiros.

### **1.5 Repartição constitucional de competências policiais (CF/1988, art. 144): conceito de Polícia Judiciária e Polícia Ostensiva**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, estabelece os contornos institucionais da segurança pública no Brasil, organizando-a como dever do Estado e direito de todos. Para tanto, dispõe sobre os órgãos que a compõem e define as funções de cada um. No que diz respeito às polícias civis e militares, o texto constitucional atribui a estas corporações papéis distintos, embora complementares, no sistema de persecução penal e de preservação da ordem.

De acordo com o § 4º do artigo 144 da Constituição (Brasil, 1988), incumbe às polícias civis a apuração das infrações penais, salvo as militares, bem como o exercício das funções de polícia judiciária. Essa atribuição posiciona a polícia civil como órgão de natureza investigativa, responsável por conduzir o inquérito policial e praticar atos instrutórios sob supervisão do Ministério Público. A atuação se dá majoritariamente após a ocorrência do fato delituoso, voltada à coleta de indícios, depoimentos e elementos de convicção que possam subsidiar o oferecimento de denúncia.

Por outro lado, o § 5º do mesmo artigo confere às polícias militares a incumbência da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública. Em termos operacionais, isso significa que cabe à Polícia Militar realizar patrulhamento, prevenir situações de conflito social e agir com rapidez diante de flagrantes. Sua atuação está, portanto, diretamente ligada à presença preventiva do Estado nas ruas, funcionando como primeira resposta à ocorrência de delitos.

Essa diferenciação, comumente referida como modelo dual de polícia, estabelece uma linha divisória entre a função investigativa – atribuída às polícias civis – e a função preventiva, vinculada às polícias militares. A separação, que à primeira vista parece clara, tem sido objeto de constantes debates, especialmente no que diz respeito à possibilidade de atribuições procedimentais compartilhadas ou sobrepostas, como ocorre na controvérsia em torno da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por policiais militares.

Parte da doutrina, identificada com uma visão mais tradicional, entende que qualquer atividade que tenha como consequência a instauração de uma persecução penal – ainda que simplificada – deve ser exercida unicamente pela autoridade policial judiciária, ou seja, pelo delegado de polícia. Tal corrente se apoia no princípio da legalidade estrita e na ideia de que a Constituição teria atribuído de forma taxativa à Polícia Civil todas as funções relacionadas à apuração de infrações penais. Por esse raciocínio, o TCO, ainda que desburocratizado, possuiria carga jurídica relevante e, portanto, deveria ser produzido por delegado.

Entretanto, uma corrente mais recente propõe uma leitura funcional do artigo 144. Nessa perspectiva, o foco se desloca da rigidez da repartição formal para a

efetividade da atuação estatal. O Termo Circunstanciado, sendo um documento que apenas relata os fatos, identifica envolvidos e encaminha o caso à apreciação do Ministério Público, não conteria, segundo essa leitura, elementos próprios da investigação criminal. Sua lavratura, portanto, não caracterizaria exercício de atividade típica de polícia judiciária.

Esse debate ganhou novo fôlego a partir de experiências normativas estaduais e da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Em julgados como os das ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF, a Corte passou a considerar que a lavratura do TCO pode ser realizada por policiais militares, desde que observados certos limites constitucionais e legais. O entendimento predominante reconheceu que essa atribuição não invade o campo da polícia judiciária, por se tratar de um ato administrativo sumário, compatível com a atividade ostensiva da Polícia Militar.

O reconhecimento da legitimidade dessa prática, ainda que não uniforme em todas as esferas do poder público, reflete um movimento mais amplo de revisão crítica do atual modelo de segurança pública. Muitos estudiosos e instituições têm apontado a necessidade de superação da fragmentação entre as polícias e defendido a adoção do chamado ciclo completo de polícia, em que uma mesma corporação possa atuar de forma integral na prevenção, repressão e investigação, desde que devidamente capacitada e fiscalizada. Essa discussão, contudo, ultrapassa o escopo imediato da presente análise, embora contribua para o pano de fundo da controvérsia em torno do TCO.

Assim, compreender a repartição constitucional das funções policiais não é apenas uma exigência interpretativa do texto da Constituição, mas um desafio que exige articulação entre os princípios da legalidade, da eficiência administrativa e da razoável duração do processo. Nesse cenário, o Termo Circunstanciado aparece como uma ferramenta estratégica, cuja titularidade – ainda em disputa – depende diretamente do modo como se interpreta a interação entre as funções institucionais das polícias e os valores constitucionais envolvidos.

## 1.6 Autoridade policial: análise conceitual ampla e restrita

O termo “autoridade policial” está presente em diversas normas do ordenamento jurídico brasileiro, mas seu significado pode variar de acordo com o contexto legal e o tipo de ato a ser praticado, o que tem gerado interpretações divergentes na doutrina e na jurisprudência. Tradicionalmente, especialmente no Código de Processo Penal, artigo 4º (Brasil, 1941), essa expressão foi associada de modo quase automático ao delegado de polícia, considerado o responsável formal pela condução do inquérito e pela direção da investigação criminal. Essa associação histórica ajudou a consolidar uma leitura restritiva da expressão, vinculando-a exclusivamente à figura do delegado como titular da polícia judiciária.

Entretanto, o surgimento de novos modelos normativos, como os introduzidos pela Lei nº 9.099/1995, impôs desafios à manutenção dessa interpretação tradicional. O artigo 69 da referida lei dispõe que, nos casos de infração de menor potencial ofensivo, a autoridade policial lavrará o Termo Circunstanciado e o encaminhará ao Juizado Especial Criminal, com o autor do fato e a vítima. A ausência de definição legal precisa e a ausência de remissão direta à figura do delegado tornaram esse dispositivo um dos principais focos de debate jurídico nas últimas décadas.

A interpretação tradicional da doutrina e de parte significativa da jurisprudência é no sentido de que a autoridade policial, especialmente nos procedimentos pré-processuais, se refere unicamente ao delegado de polícia, com base na repartição funcional descrita no artigo 144, §4º da Constituição Federal. De acordo com esse entendimento, qualquer outra figura estatal que exercesse essa função estaria usurpando competência reservada à polícia judiciária. Essa corrente sustenta que, ainda que o TCO seja um procedimento mais simples, ele pode gerar efeitos jurídicos relevantes – como o oferecimento de transação penal – e, portanto, deveria ser praticado por quem detém formação jurídica e legitimidade institucional para tanto.

De outro lado, uma vertente crescente da doutrina e da jurisprudência passou a adotar uma abordagem mais pragmática e funcional. Essa linha argumentativa não ignora a importância das competências estabelecidas na Constituição, mas propõe uma leitura sistemática e teleológica,

voltada à finalidade do procedimento e aos princípios constitucionais da eficiência, da duração razoável do processo e do amplo acesso à justiça. Em uma perspectiva mais funcional e menos restritiva, há quem defenda que a expressão “autoridade policial”, ao menos em determinados contextos normativos, pode ser estendida a outros agentes da segurança pública – inclusive aos policiais militares – desde que estejam no exercício de atribuições legalmente conferidas e dentro dos limites da legalidade administrativa.

Essa divergência interpretativa não é meramente semântica, mas reflete embates institucionais mais profundos sobre o papel das corporações policiais e os limites da descentralização das atividades de segurança pública. O debate, nesse caso, transcende a literalidade da lei para tocar em aspectos fundamentais da organização estatal: a separação entre prevenção e investigação, o controle sobre a persecução penal e a legitimidade do uso do poder punitivo.

O Supremo Tribunal Federal, ao longo da última década, tem sinalizado uma mudança significativa de entendimento importante nesse debate. Decisões como as proferidas nas ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF reforçam a tese de que o Termo Circunstanciado não é, por natureza, um ato típico de polícia judiciária, e que sua lavratura por policiais militares pode ser admitida, desde que exista respaldo normativo local e respeito aos direitos fundamentais. O STF tem, assim, reconhecido a legitimidade de modelos híbridos e mais flexíveis de atuação policial, especialmente quando vinculados a finalidades administrativas e não investigativas.

Cabe destacar que essa interpretação mais ampla não implica uma ruptura com o princípio da legalidade, mas sim uma adaptação funcional a contextos institucionais diversos. Em locais onde a Polícia Civil é insuficiente ou inexistente, impedir a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO seria o mesmo que inviabilizar a aplicação da Lei nº 9.099/1995, negando ao cidadão o direito à justiça rápida e acessível. Nesse sentido, a própria ideia de legalidade precisa ser lida em consonância com outros princípios constitucionais, como a efetividade dos direitos e a proporcionalidade na aplicação das normas.

A distinção entre uma concepção formalista e uma concepção funcional de autoridade policial, portanto, não é apenas técnica: ela revela diferentes compreensões sobre o papel do Estado na mediação dos conflitos sociais. Em um modelo rígido, que resguarda competências de maneira inflexível, tende-se à centralização e à morosidade; já em uma perspectiva mais pragmática, abre-se

espaço para soluções institucionais que priorizam a realidade concreta sem desprezar os marcos legais.

É nesse contexto que a atuação da Polícia Militar na lavratura do Termo Circunstanciado precisa ser analisada. Não se trata apenas de saber quem pode lavrar o TCO, mas de avaliar como o sistema de justiça penal pode ser reorganizado de forma mais eficiente, justa e compatível com as exigências da sociedade contemporânea. A experiência demonstrada em diversos estados brasileiros – como Santa Catarina, Minas Gerais e Goiás – mostra que é possível compatibilizar essa atuação com a proteção dos direitos individuais e com o devido processo legal, desde que haja formação adequada, protocolos claros e fiscalização eficiente.

Dessa forma, o debate sobre a legitimidade da Polícia Militar na lavratura do TCO deve ser enfrentado com seriedade técnica, sensibilidade institucional e respeito às garantias constitucionais. Uma visão mais ampla do significado da expressão “autoridade policial” não é, per se, um risco à legalidade – mas pode ser, quando bem regulamentada, uma resposta coerente aos desafios da segurança pública no Brasil.

## **CAPÍTULO II - O PAPEL DA POLÍCIA MILITAR E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

### **2.1 Evolução histórica e constitucional da Polícia Militar**

A compreensão do papel constitucional da Polícia Militar no Brasil exige um olhar atento sobre sua formação histórica e os caminhos institucionais que moldaram sua identidade até os dias atuais. Trata-se de uma corporação que, embora amplamente reconhecida como essencial à segurança pública, carrega uma trajetória marcada por dualidades, tensões federativas e múltiplas funções atribuídas em diferentes períodos políticos do país.

As origens das forças policiais militares remontam ao período colonial, quando milícias locais, compostas por homens livres e subordinadas à Coroa Portuguesa, eram organizadas nas capitanias para reprimir revoltas e garantir a manutenção da ordem pública. Ainda nesse período, pode-se identificar uma vinculação direta entre a função de policiamento e o exercício do poder estatal, em um modelo que não distinguia com clareza as funções de prevenção, repressão e controle social. Essas instituições possuíam uma dupla finalidade: segurança pública e defesa interna, além de servirem como forças auxiliares do Exército (Costa, 2004).

Durante o Império, essa lógica foi aprofundada com a criação da Guarda Nacional, em 1831, responsável por atuar como força auxiliar do Exército e como instrumento de repressão interna nas províncias. Com o passar dos anos, a estrutura das polícias provinciais foi ganhando contornos mais definidos, ainda que subordinadas aos presidentes das províncias e fortemente influenciadas por interesses políticos locais. A centralização do poder no período de D. Pedro II conviveu com a manutenção dessas forças como expressão da autonomia provincial - o que, por si só, já sinalizava a tensão federativa que seguiria presente em toda a história da instituição.

A Constituição de 1891, primeira do período republicano, manteve essa estrutura descentralizada, reconhecendo as forças públicas estaduais e permitindo que os estados organizassem suas próprias corporações armadas. O papel dessas polícias, no entanto, seguia ambíguo: eram, ao mesmo tempo, guardiãs da ordem

pública e reservas mobilizáveis pelo governo federal em caso de conflitos internos. Essa natureza dual - polícia estadual e força auxiliar federal - se tornou característica marcante da Polícia Militar ao longo do século XX.

A Constituição de 1934, ao reconhecer explicitamente o caráter militar dessas corporações, aprofundou sua subordinação ao Exército. Essa lógica foi mantida e reforçada nas Constituições de 1937 e 1946, inserindo as Polícias Militares em uma estrutura hierarquizada e vinculada à lógica das Forças Armadas, mesmo diante da transição democrática do pós-guerra (Mazza, 2011).

A Constituição de 1967, editada durante o regime militar, e a Emenda Constitucional nº 1/1969, ampliaram o controle da União sobre os assuntos de segurança pública. Nesse período, as polícias militares passaram a ser fortemente integradas ao sistema de segurança nacional, com um papel claramente definido no aparato de controle político do Estado autoritário. A ênfase na disciplina, na hierarquia e na repressão de movimentos sociais foi elevada, o que afetou profundamente a imagem e a cultura organizacional das corporações em todo o país (Silva, 2022).

Com a promulgação da Constituição de 1988, esperava-se uma redefinição mais clara e civil das atribuições da Polícia Militar. O artigo 144 da Constituição (Brasil, 1988) estabeleceu, em seu §5º, que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Essa redação buscou limitar o campo de atuação das PMs a atividades de natureza preventiva e ostensiva, deixando para as polícias civis, no §4º do mesmo artigo, a responsabilidade pela investigação criminal e pelas funções típicas de polícia judiciária. Além disso, o §6º reafirmou a condição das PMs como forças auxiliares e reservas do Exército, mantendo o vínculo histórico com as Forças Armadas, mesmo no novo contexto democrático.

Essa dupla natureza - civil-administrativa e militar- reservista coloca a Polícia Militar em posição singular dentro do sistema de segurança pública. De um lado, sua atuação cotidiana está voltada à prevenção e repressão imediata de delitos, especialmente em situações de flagrante; de outro, sua estrutura organizacional e regime disciplinar seguem os padrões das Forças Armadas. Essa configuração institucional é objeto de críticas por parte de diversos estudiosos da área de segurança pública, que apontam para os riscos da militarização da atividade policial no âmbito civil e para os entraves à transparência, ao controle

externo e à aproximação com a sociedade (IPEA, 2020).

A aparente simplicidade da divisão funcional entre Polícia Militar e Polícia Civil logo se revelou insuficiente para dar conta da complexidade do sistema de segurança pública no Brasil. A Polícia Militar, mesmo com atribuições eminentemente preventivas, tornou-se a principal instituição presente no atendimento de ocorrências criminais em praticamente todas as regiões do país. Seu papel como “porta de entrada” do sistema penal é visível especialmente em cidades do interior ou áreas periféricas urbanas, onde a estrutura da Polícia Civil é escassa ou ineficiente.

Diante dessa realidade, as PMs passaram a assumir, por força da prática e da necessidade operacional, tarefas que vão além da prevenção imediata, como o registro de ocorrências, a preservação de locais de crime, o encaminhamento de partes envolvidas e, em alguns estados, até mesmo a lavratura de termos circunstanciados de ocorrência. Essa expansão funcional gerou e ainda gera intensos debates sobre os limites constitucionais de atuação das corporações militares, sendo frequentemente objeto de questionamentos judiciais.

É importante destacar que a atuação da Polícia Militar, por sua própria configuração institucional, se dá sob a égide do controle duplo: é subordinada aos governadores dos estados, no tocante à segurança pública, mas permanece como força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, conforme prevê o §6º do artigo 144 da Constituição. Esse duplo vínculo reforça o caráter militar da instituição e impõe limites específicos à sua atuação, inclusive no que diz respeito à disciplina, ao regime de justiça militar e à organização hierárquica.

Apesar disso, a Constituição de 1988 não vedou expressamente que a Polícia Militar participe de determinadas etapas da persecução penal, desde que não interfira nas atribuições exclusivas da Polícia Judiciária. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se verá adiante, tem reconhecido a possibilidade de atuação da PM em procedimentos como a lavratura do TCO, desde que haja amparo legal e respeito às garantias fundamentais, o que indica uma interpretação mais funcional e pragmática da norma constitucional.

A trajetória da Polícia Militar, portanto, é marcada por um constante tensionamento entre sua origem militarizada e seu papel no contexto democrático contemporâneo. Se, por um lado, sua estrutura responde a uma lógica de comando e controle típica das Forças Armadas, por outro, sua atuação cotidiana a coloca

em contato direto com os desafios de uma segurança pública cidadã, que exige proximidade com a população, respeito aos direitos humanos e atuação transparente.

Essa discussão, embora envolva elementos técnicos e jurídicos relevantes, não pode ser dissociada da trajetória constitucional da instituição. A leitura da Constituição de 1988 exige uma abordagem funcional e sistemática, que considere os princípios da eficiência (art. 37), da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII) e do acesso à justiça (art. 5º, XXXV), em equilíbrio com a legalidade e a separação de competências. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em decisões como as proferidas nas ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF, tem reconhecido que determinadas funções não investigativas podem ser atribuídas à Polícia Militar, desde que previstas em normas estaduais e compatíveis com sua atuação ostensiva.

Compreender essa evolução histórica e constitucional é fundamental para avaliar os limites e as possibilidades da atuação da Polícia Militar na lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Mais do que uma disputa entre órgãos ou uma questão meramente corporativa, trata-se de refletir sobre o modelo de segurança pública que se deseja construir: um modelo pautado por eficiência, sim, mas também por legalidade, responsabilidade institucional e respeito à ordem constitucional vigente.

## **2.2 Atribuições legais e constitucionais da Polícia Militar: natureza ostensiva e preventiva**

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer as bases da segurança pública no artigo 144, delineou um modelo organizacional que atribui funções distintas às corporações policiais existentes no Brasil. No caso específico das polícias militares, o §5º do referido artigo dispõe que lhes “cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”, consignando, assim, o seu papel de força de prevenção e pronta resposta diante de situações que envolvam distúrbios, ameaça à coletividade ou necessidade de contenção imediata. Trata-se de uma atribuição que, ao mesmo tempo em que confere relevância à presença visível do Estado, delimita sua atuação em contraposição às atividades investigativas típicas das polícias civis.

No entanto, essa caracterização constitucional, embora clara quanto à

natureza ostensiva da Polícia Militar, não esgota o debate sobre os limites e as possibilidades operacionais de sua atuação. A evolução da legislação infraconstitucional, a interpretação doutrinária e, especialmente, a jurisprudência dos tribunais superiores têm progressivamente indicado a necessidade de uma leitura mais ajustada à realidade fática e institucional do país. Essa leitura busca compatibilizar o texto normativo com os princípios constitucionais da eficiência administrativa, do acesso à justiça e da razoável duração do processo, todos previstos no próprio texto constitucional, conforme o art. 5º incisos XXXV e LXXVIII; art. 37, *caput*.

Ao longo das últimas décadas, observou-se uma ampliação das funções operacionais da Polícia Militar em decorrência do aumento das demandas sociais e da limitação estrutural das polícias civis em muitos estados da federação. Em diversas localidades, especialmente em regiões afastadas dos grandes centros, a Polícia Militar tem sido a única força estatal presente para o atendimento imediato de ocorrências criminais. Essa realidade levou à adoção de normas estaduais e resoluções administrativas que autorizaram, sob determinadas condições, a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência por policiais militares, com o objetivo de garantir celeridade ao encaminhamento das infrações de menor potencial ofensivo ao Poder Judiciário.

A doutrina tradicional, como já mencionado em item anterior, tende a interpretar de maneira restritiva as funções da Polícia Militar, ancorando-se no modelo dual de polícia consagrado na Constituição. Autores como Bonfim (2017) e Capez (2023) sustentam que qualquer atividade que anteceda a propositura da denúncia, ainda que simplificada, constitui ato típico de polícia judiciária, cuja titularidade competiria exclusivamente aos delegados de polícia. Nesse entendimento, a lavratura do TCO por policiais militares configuraria extrapolação indevida de funções e violação ao princípio da legalidade administrativa.

Em contraposição a essa leitura, parcela significativa da doutrina e da jurisprudência contemporâneas passou a considerar que o Termo Circunstanciado, por não possuir natureza investigativa e por não ensejar restrições de direitos fundamentais, pode ser compatível com a atuação da polícia ostensiva. Essa compreensão baseia-se em uma interpretação funcional e finalística do artigo 144, aliada à concepção de que o TCO constitui um ato meramente administrativo, destinado ao registro formal e encaminhamento da ocorrência ao Ministério Público.

Nessa linha, autores como Aury Lopes Jr. (2023) argumentam que não se pode aplicar à lavratura do TCO o mesmo regime jurídico do inquérito policial, pois se trata de instrumentos distintos, tanto em finalidade quanto em natureza jurídica.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem acompanhado essa mudança de perspectiva. No julgamento da ADI 3807/DF, relator Ministro Gilmar Mendes, a Corte reconheceu que a lavratura do TCO não configura ato de polícia judiciária, mas sim uma formalização sumária compatível com a atividade ostensiva da Polícia Militar, desde que haja respaldo normativo local. Posteriormente, nas ADIs 5637/MG e 6245/DF, o Supremo reafirmou esse entendimento, destacando que impedir a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO poderia comprometer a efetividade da justiça, especialmente em regiões desprovidas de delegacias.

O ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADI 6245/DF, foi categórico ao afirmar que a formalização do TCO por policiais militares, nas hipóteses de infração de menor potencial ofensivo e flagrante, é medida que favorece o princípio da eficiência administrativa e contribui para a ampliação do acesso à justiça. Ressaltou-se, nesse contexto, que a ausência de conteúdo inquisitivo e a inexistência de medidas restritivas de direitos no âmbito do TCO afastam a necessidade de sua exclusividade por parte da Polícia Civil.

Ainda que esse entendimento esteja hoje consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é necessário reconhecer que ele se assenta sobre fundamentos pragmáticos e interpretativos, e não sobre previsão legal expressa. A ausência de uma legislação federal clara que regulamente a lavratura do TCO pela Polícia Militar ainda gera insegurança jurídica, especialmente no que diz respeito à uniformidade dos procedimentos e à delimitação dos deveres institucionais. Como observa Silva (2022), a prática administrativa não pode, por si só, suplantar a necessidade de normatização adequada, sob pena de comprometimento da coerência do sistema jurídico e da proteção de direitos fundamentais.

A relevância da atuação da Polícia Militar no atendimento a ocorrências de menor potencial ofensivo, sobretudo em localidades de difícil acesso, não pode ser desconsiderada. No entanto, a expansão de suas atribuições deve ocorrer dentro de um marco normativo que assegure a capacitação adequada dos agentes envolvidos, a padronização de protocolos operacionais e o controle externo eficaz por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário. A ausência desses mecanismos pode resultar em práticas heterogêneas, dificultando a fiscalização e

aumentando o risco de violações de direitos.

Assim, embora a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal legitime a possibilidade da lavratura do TCO por policiais militares, é preciso destacar que tal reconhecimento não elimina a necessidade de regulamentação legal expressa. A normatização é fundamental para garantir segurança jurídica, uniformidade procedimental e controle institucional, preservando o equilíbrio entre funcionalidade administrativa e legalidade estrita. Esse ponto, como se verá nos próximos itens desta dissertação, é central para compreender os desafios e as implicações da ampliação de competências no sistema policial brasileiro.

### **2.3 O debate sobre a ampliação das atribuições da Polícia Militar: ciclo completo de polícia e suas implicações jurídicas**

A estrutura de segurança pública delineada pela Constituição Federal de 1988 parte de uma premissa funcional clara: a separação entre as atividades ostensivas e investigativas, entregando-as, respectivamente, às polícias militares e civis. No entanto, por trás dessa clareza normativa esconde-se um modelo cujas consequências práticas vêm sendo cada vez mais questionada, tanto por operadores do sistema quanto por estudiosos do Direito. E justamente nesse ponto que se insere a discussão sobre o chamado ciclo completo de polícia - uma proposta que, embora não nova, tem assumido nova centralidade em meio às tentativas de racionalizar o funcionamento da justiça penal no país.

A ideia de que uma mesma corporação possa executar tanto a função preventiva quanto a atividade investigativa não é, por si, incompatível com regimes democráticos. Ao contrário: diversos países adotam essa lógica com resultados considerados satisfatórios. O que torna o debate delicado, no caso brasileiro, é o arcabouço constitucional existente e os significados institucionais que a fragmentação funcional assumiu historicamente. Falar em ciclo completo, aqui, é falar também sobre competência, controle, eficiência, mas sobretudo sobre equilíbrio entre as funções estatais e os limites que a Constituição impõe - ou deveria impor - à expansão da atividade policial.

A proposta de adoção do ciclo completo no Brasil, embora atraente sob a ótica da racionalização administrativa, enfrenta resistências teóricas e institucionais relevantes. Entre os principais pontos de tensão está o argumento de que a

segmentação das funções policiais atua como um mecanismo de contenção do poder estatal, impedindo que uma única corporação acumule atribuições investigativas, repressivas e preventivas sem mecanismos adequados de controle. Nesse sentido, autores como Bonfim (2017) e Capez (2023) sustentam que a concentração de etapas da persecução penal em um único órgão comprometeria o princípio da legalidade estrita e fragilizaria a separação de competências consagrada na Constituição de 1988.

Essa leitura, identificada na literatura como de perfil mais tradicional, defende que a lavratura de qualquer instrumento voltado à apuração penal - ainda que simplificado - deve permanecer sob a esfera da polícia judiciária. Assim, mesmo nos casos de infrações de menor potencial ofensivo, como aquelas regidas pela Lei nº 9.099/1995, a formalização do Termo Circunstanciado de Ocorrência por agentes militares seria vista como extrapolação de atribuições, em descompasso com a rigidez constitucional vigente.

Por outro lado, a doutrina contemporânea tem acolhido, de maneira mais pragmática, a possibilidade de flexibilização funcional em determinadas situações. Para autores como Aury Lopes Jr. (2023), o TCO não pode ser equiparado ao inquérito policial nem tampouco a outros instrumentos típicos da investigação criminal. Sua natureza administrativa e seu conteúdo meramente descritivo conferem-lhe características que o distanciam da atividade investigativa propriamente dita, o que tornaria sua lavratura compatível com a atuação da Polícia Militar, especialmente em contextos onde a presença da Polícia Civil é inexistente ou insuficiente.

Além do respaldo doutrinário, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma gradual, no sentido de admitir a prática como compatível com o ordenamento jurídico, desde que observadas certas condições. No julgamento da ADI 3807/DF, a Corte entendeu que o TCO não se confunde com o inquérito policial, tampouco representa invasão das atribuições exclusivas da polícia judiciária. Posteriormente, decisões nas ADIs 5637/MG e 6245/DF reforçaram essa compreensão, conferindo à lavratura do TCO pela Polícia Militar uma legitimidade funcional fundada na necessidade prática e na ausência de conteúdo investigativo relevante.

Esses julgados evidenciam uma mudança de paradigma: a Corte passou a privilegiar uma leitura funcional e finalística do artigo 144 da Constituição, na tentativa

de conciliar os comandos normativos com a realidade concreta da segurança pública no país. A ausência de delegacias civis em localidades remotas, a sobrecarga das estruturas investigativas e a morosidade no atendimento de ocorrências são fatores que têm sido considerados na construção jurisprudencial sobre o tema.

Ainda que se reconheça a utilidade da medida sob o ponto de vista administrativo, permanece a necessidade de regulamentação legal expressa. A jurisprudência do STF, ao admitir a prática, parte de uma interpretação constitucional compatibilizadora, mas não substitui o papel do legislador ordinário na definição clara das competências institucionais. A persistência desse vácuo normativo gera insegurança jurídica, sobretudo no que se refere à delimitação das responsabilidades dos agentes envolvidos e à padronização dos procedimentos.

Além disso, a intersecção entre a prática da lavratura do TCO e o debate sobre o ciclo completo de polícia revela um movimento mais amplo de reavaliação do modelo brasileiro de segurança pública. A experiência comparada tem servido de inspiração, mas a transposição de modelos estrangeiros requer cuidados metodológicos, em razão das especificidades históricas, institucionais e constitucionais do Brasil.

Em síntese, a lavratura do TCO pela Polícia Militar pode ser compreendida como um microcosmo do debate sobre o ciclo completo de polícia. Ainda que não represente, por si, a adoção plena desse modelo, o simples fato de admitir a atuação de agentes ostensivos em uma etapa que tradicionalmente caberia à polícia judiciária já revela uma flexibilização funcional relevante. Resta saber se essa tendência se consolidará por meio de uma reforma normativa consistente ou se permanecerá ancorada em decisões jurisprudenciais que, embora importantes, não possuem o alcance estrutural necessário para reformular um sistema de segurança pública em crise.

#### **2.4 Experiências estaduais concretas (Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Paraná)**

A despeito da ausência de norma federal específica que regule de forma uniforme a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar, diversos estados brasileiros, por meio de convênios, decretos ou protocolos de cooperação, passaram a admitir e disciplinar tal prática em âmbito local. Essas

iniciativas estaduais, embora heterogêneas, revelam um esforço pragmático de racionalização do sistema de justiça criminal, em especial no que diz respeito à celeridade e à redução de custos operacionais.

A seguir, analisam-se cinco experiências concretas — Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás, São Paulo e Paraná — com o objetivo de compreender os instrumentos jurídicos utilizados, os limites fixados à atuação da Polícia Militar e a aderência (ou não) às balizas constitucionais e jurisprudenciais estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal.

#### *2.4.1 Santa Catarina*

O Estado de Santa Catarina figura como pioneiro na regulamentação normativa da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar, por meio do Decreto Estadual nº 660, de 26 de setembro de 2007. A referida norma, ao estabelecer diretrizes para a atuação conjunta das polícias Civil e Militar na formalização do TCO, buscou conferir maior celeridade e eficiência ao tratamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, conforme os ditames da Lei Federal nº 9.099/1995, que instituiu os Juizados Especiais Criminais.

O decreto catarinense não apresenta uma definição própria para as infrações de menor potencial ofensivo, mas remete expressamente ao conceito adotado pela legislação federal — isto é, crimes e contravenções cuja pena máxima não ultrapasse dois anos, cumulada ou não com multa (art. 61 da Lei nº 9.099/1995). No entanto, avança ao estabelecer critérios objetivos e operacionais sobre como e em que condições o TCO pode ser lavrado por agentes da Polícia Militar, incorporando balizas procedimentais que visam evitar conflitos de atribuição com a Polícia Civil.

Nos termos do artigo 1º do decreto, o TCO poderá ser lavrado no próprio local da ocorrência por qualquer dos agentes públicos responsáveis pelo primeiro atendimento (militares ou civis), desde que presentes os requisitos da legislação federal. Nos casos em que o registro se revele de maior complexidade — como aqueles que demandem posterior expedição de precatórias, perícias ou outros atos instrutórios — os envolvidos devem ser conduzidos à Delegacia de Polícia, incumbindo à autoridade civil a condução do feito. Essa distinção aparece expressamente no §1º do mesmo artigo.

Além disso, o decreto estabelece limites explícitos quanto à atuação da Polícia

Militar. O §2º do artigo 1º, por exemplo, veda a condução das partes para a lavratura do TCO no interior dos quartéis da PM, sendo esse ato restrito ao local da ocorrência ou, em casos excepcionais, à Delegacia de Polícia ou a outro local previamente acordado entre as instituições. Já o §3º define que requisições complementares feitas pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, decorrentes do TCO, deverão ser cumpridas pela Polícia Civil, salvo quando houver manifestação expressa da instituição requisitante direcionando-as à Polícia Militar, por razões técnicas ou de oportunidade institucional.

A implementação do modelo catarinense foi acompanhada de forte investimento em tecnologia e integração de sistemas. Destaca-se, nesse sentido, o desenvolvimento do sistema PMSC Mobile, que possibilita aos policiais militares lavrarem o TCO diretamente no local da ocorrência, por meio de dispositivos móveis conectados às redes internas de segurança pública e ao sistema judicial. A iniciativa ganhou notoriedade ao receber o primeiro lugar no Prêmio Boas Práticas do FONAJE (Fórum Nacional dos Juizados Especiais), na categoria “Operadores do Sistema de Juizados Especiais”, como reconhecimento de sua contribuição à eficiência e à desjudicialização de conflitos de baixa complexidade.

Do ponto de vista jurídico, no entanto, a regulamentação estadual não escapou à contestação constitucional. A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-BRASIL) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3614, sustentando que o Decreto Estadual nº 660/2007 usurpava a competência privativa da Polícia Civil para exercer as funções de polícia judiciária, conforme o disposto no artigo 144, §4º, da Constituição Federal. A principal linha argumentativa baseava-se na tese de que a lavratura do TCO implicaria atividade investigativa — ainda que inicial ou sumária —, incompatível com a natureza ostensiva da Polícia Militar.

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, julgou improcedente a ADI, reconhecendo a constitucionalidade do modelo adotado por Santa Catarina. Em seu voto, o relator ministro Eros Grau assentou que a lavratura do TCO, por se tratar de ato administrativo preliminar e de natureza desburocratizante, não configuraria atividade investigativa *stricto sensu*, tampouco invadiria a competência da Polícia Civil. O Tribunal ressaltou, contudo, que a atuação da Polícia Militar deveria observar estritamente os limites da Lei nº 9.099/1995, especialmente quanto à ausência de violência, necessidade de perícia ou outros elementos que ultrapasassem o simples registro dos fatos.

A decisão do STF fixou, portanto, uma importante baliza jurisprudencial: a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO não viola a Constituição, desde que esteja circunscrita aos limites operacionais estabelecidos pela legislação federal e por regulamentações estaduais válidas. O reconhecimento da legitimidade do decreto catarinense não outorgou competência genérica à PM para instruir procedimentos criminais, mas validou a atuação administrativa, pontual e delimitada, voltada ao tratamento célere de infrações de baixa lesividade.

Em síntese, a experiência de Santa Catarina apresenta-se como modelo normativo e institucional relevante, caracterizado por três pilares: (i) base legal clara e compatível com os princípios constitucionais; (ii) delimitação funcional precisa da atuação da Polícia Militar, com mecanismos de cooperação interinstitucional; e (iii) uso estratégico de tecnologia como meio de integração e racionalização do sistema. Trata-se, portanto, de um caso paradigmático, cujo exame oferece subsídios para a análise crítica das demais experiências estaduais e para a discussão nacional sobre a eventual adoção de um marco normativo federal sobre a matéria.

#### *2.4.2 Minas Gerais*

Minas Gerais é, atualmente, um dos estados que apresenta maior grau de institucionalização e maturidade normativa no que se refere à lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar. A iniciativa, longe de se limitar a protocolos informais ou convênios entre instituições, foi expressamente regulamentada por meio de dispositivo legal estadual e aperfeiçoada por instrumentos normativos infralegais, o que conferiu à atuação da PMMG um status jurídico mais estável e operacionalmente seguro.

O ponto de partida dessa regulamentação está no artigo 191 da Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, norma que dispõe sobre a organização básica das instituições de segurança pública do estado. Esse dispositivo estabelece, de forma inequívoca, que o TCO previsto no artigo 69 da Lei Federal nº 9.099/1995 poderá ser lavrado por qualquer agente integrante dos órgãos de segurança pública mencionados nos incisos IV e V do artigo 144 da Constituição Federal, ou seja, pela Polícia Militar, Polícia Civil e também pelo Corpo de Bombeiros Militar. Trata-se de uma opção legislativa deliberada por parte do Estado de Minas Gerais, que decidiu reconhecer legalmente, em seu ordenamento interno, a legitimidade da atuação da

Polícia Militar nesse campo, desde que observados os limites legais e institucionais aplicáveis.

A regulamentação infralegal veio por meio da Resolução nº 4.745/2018, expedida pela Corregedoria-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais. Essa norma operacionaliza a lavratura do TCO pela corporação, estabelecendo uma série de diretrizes, protocolos e condições que devem ser observados pelos policiais militares durante o procedimento. A resolução disciplina, por exemplo, os critérios de admissibilidade dos casos, a padronização do registro, os fluxos de encaminhamento às demais instituições (notadamente o Ministério Público e o Poder Judiciário), além de prever a capacitação específica dos agentes envolvidos. A lavratura do TCO, nesse modelo, não é vista como exceção ou medida informal, mas como parte integrada do serviço policial ostensivo voltado à resolução imediata de conflitos de baixa complexidade.

A implantação do PJe-TCO (plataforma digital que integra a PMMG ao sistema eletrônico do Poder Judiciário) foi um divisor de águas na consolidação do modelo mineiro. Essa tecnologia permite que o TCO lavrado no local da ocorrência seja imediatamente encaminhado, de forma digital e segura, à autoridade judiciária competente, com redução drástica do tempo de tramitação e dos custos operacionais. A atuação do policial militar, nesses casos, é orientada por protocolos específicos que delimitam sua ação às hipóteses legalmente permitidas, evitando qualquer confusão com atividades típicas de polícia judiciária.

Esse modelo foi objeto de contestação constitucional por parte da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-BRASIL), que ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.637 perante o Supremo Tribunal Federal. A entidade sustentava que a atribuição da lavratura do TCO à Polícia Militar, prevista no artigo 191 da Lei Estadual nº 22.257/2016, configuraria invasão à competência constitucional da Polícia Civil, encarregada da função de polícia judiciária e da apuração das infrações penais (art. 144, § 4º, CF). Alegava-se, ainda, que o Estado-membro teria exorbitado sua competência legislativa, ao dispor sobre matéria processual penal, cuja normatização compete privativamente à União (art. 22, I, CF).

O STF, entretanto, decidiu pela constitucionalidade da norma mineira, reconhecendo, nos termos do voto do relator ministro Edson Fachin, que o TCO constitui ato administrativo preliminar, desburocratizado e de registro superficial dos fatos, não equivalendo a atividade investigativa propriamente dita. Destacou-se que o

artigo 69 da Lei 9.099/1995 emprega a expressão “autoridade policial” sem limitar sua abrangência à autoridade civil, o que permitiria interpretação conforme a Constituição que incluísse, nos termos da legislação estadual, a atuação da Polícia Militar nesse contexto. O Tribunal reconheceu, ainda, que os estados-membros podem legislar sobre procedimentos administrativos locais e organização de suas instituições, desde que não contrariem normas federais de caráter processual penal.

Além do respaldo jurídico, a experiência mineira foi acompanhada de avaliações institucionais que demonstraram ganhos significativos de eficiência. Estudos internos da PMMG e da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública indicam redução expressiva no tempo de resposta às ocorrências e na duração dos atendimentos, com economia de recursos humanos e materiais. A desoneração da Polícia Civil em relação aos delitos de menor potencial ofensivo permitiu sua concentração nas investigações mais complexas, ao passo que a Polícia Militar passou a atuar com maior eficácia na resolução imediata de conflitos, sem necessidade de deslocamentos constantes às delegacias.

Vale registrar, contudo, que o modelo mineiro, embora institucionalmente consolidado, não se exime de tensionamentos interinstitucionais, especialmente no que se refere aos limites da atuação administrativa da PM e ao eventual risco de extrapolação para práticas de investigação disfarçada. Ainda assim, a resolução 4.745/2018 é enfática ao vedar qualquer atividade que ultrapasse a mera constatação dos fatos e o registro das informações essenciais à formalização do TCO, remetendo, sempre que necessário, à Polícia Civil os casos que exijam perícias, oitivas complementares ou diligências investigativas.

Em síntese, o modelo de Minas Gerais se distingue por conjugar base normativa clara, tecnologia institucionalizada, delimitação funcional precisa e validação constitucional. É um exemplo de como a lavratura do TCO pela Polícia Militar pode ser implementada com segurança jurídica, eficácia operacional e respeito à arquitetura constitucional da segurança pública, desde que amparada por legislação específica, fiscalização interna e diálogo interinstitucional contínuo.

### *2.4.3 Goiás*

A experiência de Goiás na lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar (PMGO) destaca-se por sua abordagem normativa sólida,

integração interinstitucional e investimentos em capacitação e tecnologia. A iniciativa visa à celeridade e eficiência no tratamento de infrações de menor potencial ofensivo, conforme previsto na Lei Federal nº 9.099/1995.

A regulamentação da lavratura do TCO pela PMGO teve início com a Portaria nº 23/2008-PM/1, que delineou as atribuições da corporação, incluindo a possibilidade de lavratura do TCO por policiais militares em determinadas circunstâncias. Posteriormente, o Provimento nº 18/2015 da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Goiás autorizou os juízes a recepcionarem TCOs lavrados por policiais militares e rodoviários federais, desde que estes possuíssem curso superior. Esse provimento representou um avanço significativo na institucionalização do procedimento, conferindo-lhe respaldo jurídico e operacional.

A implementação efetiva do TCO pela PMGO ocorreu em 2018, após um período de capacitação e desenvolvimento de sistemas adequados. O processo envolveu a elaboração de manuais operacionais e a realização de cursos de formação para os policiais militares, visando garantir a padronização e a qualidade dos registros. Além disso, foram estabelecidos fluxos de trabalho integrados com o Poder Judiciário e o Ministério Público, assegurando a tramitação eficiente dos TCOs.

A adoção do TCO pela PMGO trouxe diversos benefícios operacionais, como a redução do tempo de atendimento das ocorrências, a diminuição do deslocamento de viaturas para delegacias e a maior disponibilidade de efetivo para o policiamento ostensivo. Essas melhorias contribuíram para a eficiência do sistema de segurança pública e para a prestação de um serviço mais ágil à população.

No entanto, a iniciativa também enfrentou desafios e questionamentos jurídicos. Alguns setores argumentaram que a lavratura do TCO pela Polícia Militar poderia representar uma usurpação das funções da polícia judiciária, atribuídas constitucionalmente à Polícia Civil. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a possibilidade de a Polícia Militar lavrar o TCO, desde que observadas as balizas legais e constitucionais.

Em síntese, a experiência de Goiás demonstra uma abordagem inovadora na lavratura do TCO pela Polícia Militar, respaldada por regulamentação estadual, reconhecida pelo Judiciário e apoiada por soluções tecnológicas que visam à eficiência no sistema de justiça criminal.

#### 2.4.4 São Paulo

O Estado de São Paulo apresenta uma trajetória marcada por debates institucionais e jurídicos intensos no que tange à lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar (PMESP). Diferentemente de outras unidades da federação que consolidaram essa prática, São Paulo ainda enfrenta desafios significativos para a implementação plena dessa medida, refletindo tensões históricas entre as corporações policiais e divergências interpretativas sobre a legislação vigente.

A discussão sobre a competência para a lavratura do TCO pela PMESP remonta ao início dos anos 2000. Em 2001, o Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo editou o Provimento nº 758, que autorizava os juízes a receberem TCOs elaborados por policiais militares. Posteriormente, em 2003, o mesmo Conselho editou o Provimento nº 806, que, em seus itens 41.1 e 41.2, reconhecia como autoridade policial, apta a lavrar o TCO, o agente do Poder Público investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, atuando no policiamento ostensivo ou investigatório, desde que o termo fosse também assinado por Oficial da Polícia Militar.

Apesar desses provimentos judiciais, a Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo, por meio da Resolução SSP nº 233/2009, restringiu a atuação da PMESP na lavratura de TCOs. Essa resolução revogou a anterior Resolução SSP nº 339/2003, que permitia a elaboração do TCO pela PM em áreas específicas da capital, região metropolitana e interior. A nova normativa limitou a atuação da PMESP, atribuindo exclusivamente à Polícia Civil a competência para lavratura do TCO, sob o argumento de que a atividade é inerente à função de polícia judiciária, conforme o artigo 144, § 4º, da Constituição Federal.

Essa decisão gerou controvérsias e debates acalorados entre as instituições policiais e entidades representativas. A Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo (ADPESP) manifestou-se contrária à lavratura do TCO pela PMESP, sustentando que tal prática configuraria usurpação das funções da polícia judiciária.

Por outro lado, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME) apresentou parecer técnico à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, defendendo a legalidade e constitucionalidade da lavratura do TCO

pela Polícia Militar. O parecer destacou que a elaboração do TCO pela PM ocorre em situações de flagrante delito, sem configurar ato investigativo, e que tal prática está respaldada por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconhecem a possibilidade de lavratura do TCO por integrantes da polícia administrativa.

A jurisprudência do STF tem evoluído no sentido de reconhecer que o TCO não possui natureza investigativa, podendo ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa. Em decisões recentes, como nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 5.637, 6.245 e 6.264, o STF firmou entendimento de que a lavratura do TCO não é atribuição exclusiva da polícia judiciária.

Em 2024, o governo do Estado de São Paulo, sob a gestão do governador Tarcísio de Freitas, criou um grupo de trabalho para estudar a viabilidade da implantação do TCO pela Polícia Militar. A iniciativa gerou reações de entidades representativas da Polícia Civil, que alegaram tentativa de esvaziamento de suas atribuições constitucionais. A Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo (OAB-SP) também se posicionou contrária à medida, alegando inconstitucionalidade na transferência de atribuições da Polícia Civil para a Polícia Militar.

Apesar das divergências institucionais, a implementação da lavratura do TCO pela PMESP poderia trazer benefícios operacionais significativos. A elaboração do TCO no local dos fatos evitaria deslocamentos desnecessários das viaturas policiais, aumentando a presença do policiamento ostensivo e permitindo que a Polícia Civil concentrasse seus recursos na investigação de crimes mais graves. Além disso, a medida contribuiria para a celeridade e eficiência no tratamento de infrações de menor potencial ofensivo, alinhando-se aos princípios da informalidade, economia processual e celeridade previstos na Lei nº 9.099/1995.

Em síntese, a experiência do Estado de São Paulo na lavratura do TCO pela Polícia Militar encontra-se em estágio embrionário, marcada por debates jurídicos e institucionais. A consolidação dessa prática dependerá de avanços normativos, diálogo interinstitucional e superação de resistências históricas entre as corporações policiais, visando à eficiência e celeridade na prestação dos serviços de segurança pública e justiça criminal.

#### *2.4.5 Paraná*

O Estado do Paraná figura entre os mais relevantes na consolidação da

lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar como política pública de segurança e racionalização do sistema de justiça criminal. A implementação dessa prática foi inicialmente formalizada pela Resolução nº 309/2005 da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP/PR), que regulamentou, de forma expressa, a possibilidade de lavratura do TCO por policiais militares no âmbito estadual. A norma estabeleceu diretrizes procedimentais para o registro das ocorrências de menor potencial ofensivo por parte da PM, em conformidade com o artigo 69 da Lei nº 9.099/1995.

Adicionalmente, a Resolução nº 06/2004 do Conselho de Supervisão dos Juizados Especiais do Tribunal de Justiça do Paraná contribuiu para institucionalizar o fluxo de encaminhamento dos TCOs diretamente ao Judiciário, independentemente da força policial responsável por sua lavratura. Ambas as resoluções atuaram de forma convergente para conferir legitimidade funcional e integração sistêmica à atuação da Polícia Militar nesse tipo de registro, afastando a centralidade da Polícia Civil nos casos de infrações penais de baixa lesividade.

A prática da PMPR não apenas ganhou respaldo normativo local, como foi amplamente operacionalizada ao longo dos anos. Dados da própria corporação e de fontes institucionais demonstram que, já em 2017, mais da metade dos TCOs lavrados no estado foram produzidos por policiais militares. Em 2018, esse índice já ultrapassava 69%, o que evidencia não apenas a consolidação da política, mas também o grau de autonomia técnica e procedimental desenvolvido pela PMPR.

Contudo, a trajetória institucional da lavratura do TCO pela PMPR não esteve isenta de embates jurídicos significativos. O episódio mais emblemático foi o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3614, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que questionou a constitucionalidade do Decreto Estadual nº 1.557/2003, do Estado do Paraná. Esse decreto permitia que, na ausência de delegados de polícia de carreira, subtenentes e sargentos da Polícia Militar exercessem funções típicas de polícia judiciária, incluindo o atendimento em delegacias e a lavratura de termos circunstanciados. A argumentação central da OAB sustentava que tal previsão normativa violaria o modelo constitucional de repartição de competências entre os órgãos de segurança pública, previsto no artigo 144 da Constituição Federal, especialmente quanto à exclusividade da Polícia Civil no exercício da função de polícia judiciária.

Ao julgar a ADI 3614, o Supremo Tribunal Federal declarou a

inconstitucionalidade do decreto paranaense, entendendo que este permitia uma indevida substituição da autoridade de polícia judiciária por membros da Polícia Militar em situações que extrapolavam o âmbito da atuação administrativa e ostensiva constitucionalmente prevista para essa corporação. O relator, ministro Gilmar Mendes, destacou que a medida configurava desvio funcional, além de comprometer garantias fundamentais ligadas à imparcialidade, à legalidade e à independência da investigação criminal.

Entretanto, é importante destacar que a decisão do STF na ADI 3614 não se deu em um vácuo hermenêutico. Ela ocorreu em um momento anterior ao amadurecimento jurisprudencial da própria Corte sobre o papel da Polícia Militar na lavratura de TCOs. Posteriormente, julgamentos como os da ADI 5637/MG e da ADI 6245/DF revelariam um deslocamento significativo na compreensão do Tribunal, especialmente ao reconhecer que o TCO não constitui ato de investigação criminal, mas sim um registro sumário de fatos, desprovido de conteúdo inquisitorial e compatível com a função administrativa da polícia ostensiva. Nessas decisões mais recentes, o STF passou a admitir a possibilidade de lavratura do TCO pela Polícia Militar, desde que fundada em regulamentação estadual, observada a delimitação funcional e preservada a atuação da Polícia Civil nos casos que demandem diligências investigativas, laudos técnicos ou medidas mais complexas.

Esse reposicionamento jurisprudencial — da negativa categórica na ADI 3614 à admissibilidade com balizas fixadas nas ações posteriores — teve repercussão direta na continuidade da prática paranaense. Ainda que o decreto original tenha sido invalidado, a lavratura do TCO pela PMPR manteve-se amparada nas resoluções infralegais válidas (Resolução nº 309/2005/SESP e Resolução nº 06/2004/CSJE), que não foram objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Com isso, o Paraná conseguiu preservar a estrutura funcional já implementada, ajustando-a às decisões mais recentes da Suprema Corte.

É também digno de nota que a experiência paranaense se alicerça em critérios técnicos claros. A lavratura do TCO pela PMPR ocorre apenas em situações de flagrante de infrações de menor potencial ofensivo e não abrange diligências investigativas ou medidas cautelares, que são formal e funcionalmente reservadas à Polícia Civil. Além disso, os policiais militares recebem formação específica para essa atribuição e atuam sob acompanhamento das corregedorias e do Ministério Público, de modo a preservar a legalidade, a regularidade e a fidedignidade dos registros.

Em síntese, a experiência do Estado do Paraná revela um modelo complexo e amadurecido de participação da Polícia Militar no registro sumário de delitos de menor potencial ofensivo. Apesar de tensionamentos jurídicos iniciais e da reversão de um decreto por inconstitucionalidade, a continuidade da prática, respaldada por normativas administrativas e validada à luz da evolução da jurisprudência constitucional, torna o caso paranaense um exemplo paradigmático de articulação federativa, equilíbrio funcional entre as forças policiais e concretização dos princípios de celeridade, economicidade e desburocratização no sistema de justiça criminal.

## **2.5 Aspectos práticos e sociais da lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar: impactos econômicos, sociais e institucionais**

Essas experiências estaduais evidenciam que a lavratura do TCO pela Polícia Militar não é uma hipótese meramente teórica ou uma aspiração futura, mas uma prática que vem sendo moldada pelas necessidades operacionais do sistema de justiça criminal e pelas limitações estruturais da segurança pública. A multiplicidade de arranjos institucionais adotados nos diferentes estados demonstra que, em determinadas circunstâncias, a formalização do TCO por policiais militares tem sido considerada como uma resposta legítima à escassez de recursos, à busca por celeridade processual e à necessidade de garantir o acesso à justiça em áreas de difícil cobertura estatal.

Do ponto de vista jurídico, é importante ressaltar que essas práticas não equivalem a uma autorização irrestrita ou a um reconhecimento formal e definitivo da legalidade da medida. A ausência de uma lei nacional clara e a diversidade de entendimentos nos planos local e federal mantêm o tema em permanente estado de controvérsia. Ainda assim, a coexistência de iniciativas locais e o respaldo institucional que algumas delas vêm recebendo indicam uma tendência de flexibilização interpretativa por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário, em consonância com os princípios da eficiência, da razoável duração do processo e do acesso à justiça.

A análise das experiências estaduais, portanto, contribui de forma significativa para o entendimento do fenômeno da lavratura do TCO pela Polícia Militar no Brasil contemporâneo. Ao revelar os limites e as possibilidades de sua adoção prática, esses dados empíricos oferecem elementos valiosos para a reflexão sobre a configuração

atual das atribuições policiais e para o exame crítico da sua conformidade com a ordem constitucional vigente.

A discussão em torno da lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar não se restringe a categorias abstratas do Direito. Quando se desloca o olhar para os efeitos concretos dessa prática no cotidiano institucional, percebe-se que há uma série de implicações que atravessam as esferas administrativa, social e econômica, todas elas merecedoras de atenção mais cuidadosa por parte do legislador, do Judiciário e da academia.

Nas regiões mais afastadas dos centros urbanos, onde a presença da Polícia Civil costuma ser esporádica - ou mesmo inexistente a Polícia Militar frequentemente se apresenta como a única face visível do Estado. Nesses locais, delegacias ficam a dezenas de quilômetros, e o registro de ocorrências acaba dependendo da disposição do policial que realiza o atendimento inicial. Em situações de menor gravidade, a formalização do TCO pela própria guarnição pode representar a única forma de garantir que o fato não caia no esquecimento. A ausência dessa possibilidade, por outro lado, tende a alimentar uma sensação de abandono e impunidade que corrói lentamente a confiança da população nas instituições.

A racionalidade econômica dessa medida também tem sido objeto de atenção. Ainda que os dados disponíveis variem entre os estados, há relativo consenso de que permitir a lavratura do TCO no momento do atendimento reduz deslocamentos, economiza recursos e libera efetivos que, de outro modo, ficariam horas fora da rua aguardando o trâmite em uma delegacia. Lopes Jr. (2023), ao examinar o papel do TCO na lógica dos Juizados Especiais Criminais, observa que sua função é justamente oferecer uma via procedimental menos onerosa, sem abrir mão da legalidade. A adoção do procedimento pela Polícia Militar, quando estruturada adequadamente, alinha-se a essa finalidade.

O aspecto institucional talvez seja o mais complexo. A medida, ainda que limitada aos casos de menor potencial ofensivo, altera uma lógica de atribuições que por décadas foi marcada por rígida separação de funções. É compreensível, nesse cenário, que a discussão gere resistências - algumas de natureza corporativa, outras fundamentadas em preocupações legítimas com os riscos de excesso ou arbitrariedade. Para que essa mudança não resvale em improvisações perigosas, torna-se imprescindível que ela seja acompanhada por protocolos

claros, capacitação técnica dos agentes envolvidos e um sistema de controle externo eficaz.

Nucci (2023) chama atenção justamente para esse ponto: não se trata apenas de “quem pode fazer”, mas de “como deve fazer”. O fato de o TCO não ter natureza inquisitiva, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal conforme a ADI 3807/DF, a ADI 5637/MG e a ADI 6245/DF, não significa que ele prescindia de formalidade ou de respeito às garantias fundamentais. A simplificação procedimental não pode ser confundida com dispensa de cautela jurídica. Muito menos com improvisação operacional.

A articulação entre Polícia Militar, Ministério Público e Judiciário - onde efetivamente ocorre - tem demonstrado que a iniciativa pode ser viável. O problema é que essa viabilidade ainda depende, em muitos estados, da disposição pessoal de seus gestores e da boa vontade institucional dos envolvidos. Faltam normas federais que ofereçam diretrizes uniformes e mecanismos consistentes de avaliação. A ausência dessa normatização amplia o risco de assimetria e enfraquece a segurança jurídica da prática.

Em síntese, os impactos da lavratura do TCO pela Polícia Militar não podem ser compreendidos apenas como produto de uma disputa de competências. Eles traduzem a tensão entre um modelo de justiça que ainda opera com forte centralização e a necessidade de adaptar esse modelo às realidades múltiplas do território nacional. A jurisprudência do STF, ao reconhecer a compatibilidade do procedimento com a atuação ostensiva da Polícia Militar, deu um passo importante. Mas esse passo, para não se perder no caminho, precisa ser seguido de ações normativas e administrativas que assegurem sua legitimidade e eficácia.

## **CAPÍTULO III - A POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE A LAVRATURA DO TERMO CIRCUNSTANCIADO PELA POLÍCIA MILITAR: UMA ANÁLISE CRÍTICA E DETALHADA**

### **3.1 Panorama inicial da jurisprudência no STF**

O percurso jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à possibilidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar evidencia um processo interpretativo cuidadoso, marcado por tensões institucionais e por mudanças gradativas de compreensão sobre o alcance funcional das corporações policiais no Brasil. Em um primeiro momento, observa-se uma postura de contenção por parte da Corte, voltada à preservação rigorosa da repartição de competências delineada pela Constituição Federal, especialmente no artigo 144, que estrutura o sistema de segurança pública nacional.

A primeira manifestação relevante do STF sobre a temática deu-se no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.614/PR, proposta pelo procurador-geral da República contra dispositivos da legislação do Estado do Paraná que permitiam à Polícia Militar a lavratura do TCO. Embora não tenha havido declaração de inconstitucionalidade da prática em si, o debate evidenciou forte resistência, à época, à ampliação de atribuições das polícias militares sem respaldo legislativo federal claro. O voto condutor, proferido pela ministra Cármen Lúcia, sinalizou preocupação com a integridade do modelo constitucional de distribuição de funções policiais, apontando que a iniciativa legislativa estadual poderia representar um deslocamento indevido de atribuições originalmente conferidas à Polícia Civil.

O julgamento não firmou tese de vedação expressa à lavratura do TCO por militares, mas reiterou que a expressão “autoridade policial”, presente no artigo 69 da lei nº 9.099/1995, deveria ser interpretada, naquele contexto, à luz da divisão constitucional das funções de polícia. Essa leitura implicava, na prática, a exclusividade da Polícia Civil na condução de procedimentos ainda que de natureza

simplificada, como o TCO, sob o argumento de que envolviam atos próprios da fase pré-processual da persecução penal. O STF, portanto, adotava até então uma concepção ortodoxa de reserva funcional, que vinculava rigidamente cada tipo de procedimento à sua corporação policial correspondente.

Pouco tempo depois, no julgamento da ADI nº 2.862/SP (Brasil, 2008), a Corte enfrentou a constitucionalidade da criação de uma “polícia processual” no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo. Ainda que não se tratasse diretamente da Polícia Militar ou da lavratura do TCO, o caso reforçou, de forma contundente, a leitura conservadora da Corte em relação à distribuição de competências entre os entes da federação e seus órgãos de segurança. A relatoria, também da ministra Cármen Lúcia, reiterou que qualquer inovação institucional com impacto sobre a função policial deveria observar com rigor os contornos constitucionais previamente estabelecidos, sob pena de comprometer o equilíbrio federativo e a segurança jurídica das funções de Estado.

Essas duas decisões, tomadas em momentos próximos e sob fundamentos convergentes, revelam o posicionamento inicial do STF como defensor de uma interpretação estrita da estrutura de segurança pública. A separação entre polícia ostensiva e polícia judiciária era compreendida como uma cláusula organizacional essencial ao funcionamento do Estado, sendo vista não apenas como um arranjo funcional, mas como uma garantia de controle institucional. Nesse contexto, o exercício de qualquer atribuição fora do escopo previsto constitucionalmente – e mesmo que de forma pontual ou administrativa – despertava resistência e suscitava dúvidas quanto à sua compatibilidade com a legalidade estrita.

É relevante observar que esse período coincide com um momento de pouca experimentação institucional por parte dos estados quanto à atuação da Polícia Militar em tarefas procedimentais, como a lavratura do TCO. As práticas estaduais ainda não haviam produzido volume suficiente de dados empíricos que pudessem influenciar uma reinterpretação funcional do modelo constitucional. A jurisprudência, assim, refletia a cautela própria de um momento em que o STF se posicionava como guardião de um arranjo constitucional rigidamente estruturado, mesmo diante de eventuais demandas por maior flexibilidade administrativa.

A leitura prevalente à época indicava que, por mais que o Termo Circunstanciado não configurasse investigação criminal em sentido técnico, ainda assim seria um ato inserido no campo da polícia judiciária, por envolver o registro

formal de uma ocorrência penal. Portanto, qualquer tentativa de delegação dessa atividade à Polícia Militar seria compreendida como uma extrapolação funcional, a ser repelida em nome do princípio da legalidade e da reserva de jurisdição.

Com o passar dos anos, contudo, o próprio Judiciário passou a se deparar com novos dados institucionais, práticas administrativas inovadoras e interpretações doutrinárias que desafiavam essa compreensão inicial. A ampliação do debate sobre a eficiência da justiça criminal, especialmente no que tange às infrações de menor potencial ofensivo, provocou um deslocamento gradual do foco da Corte: do rigor formal à análise das consequências práticas da rigidez interpretativa. Esse movimento será analisado com maior profundidade nos próximos itens deste capítulo, que examinarão a inflexão jurisprudencial operada a partir das ADIs nº 3.807/DF, 5.637/MG e 6.245/DF, bem como suas implicações no reconhecimento da possibilidade de lavratura do TCO pela Polícia Militar em determinadas circunstâncias.

### **3.2 Jurisprudência atual do STF e STJ**

A interpretação sobre a possibilidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar tem passado, nas últimas décadas, por uma transformação significativa no âmbito dos tribunais superiores. O que antes era visto com desconfiança institucional e jurídica passou a ser, progressivamente, compreendido como uma medida funcionalmente adequada às necessidades contemporâneas do sistema penal brasileiro, sobretudo diante das limitações estruturais enfrentadas por diversos estados. Esse deslocamento interpretativo tem como centro gravitacional o Supremo Tribunal Federal (STF), cuja jurisprudência evoluiu de uma leitura estrita do artigo 144 da Constituição para uma abordagem mais pragmática, compatível com os princípios da eficiência, da razoável duração do processo e do acesso à justiça.

O ponto de inflexão dessa trajetória não pode ser compreendido fora do contexto das ADIs julgadas a partir da década de 2020, nas quais o STF foi chamado a examinar a constitucionalidade de normas estaduais que autorizavam, expressamente, a lavratura do TCO por policiais militares em casos de infrações de menor potencial ofensivo. Essas ações diretas de inconstitucionalidade – em especial as ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF – foram o palco onde se consolidou

uma nova compreensão institucional sobre o alcance da expressão “autoridade policial” no artigo 69 da lei nº 9.099/1995. Ao contrário do entendimento clássico, que vinculava de forma exclusiva essa expressão ao delegado de polícia, a Corte passou a admitir que, em certos contextos, o agente da Polícia Militar poderia exercer essa atribuição sem violar a reserva constitucional da polícia judiciária.

Não se trata, porém, de um movimento de ruptura com os fundamentos constitucionais da segurança pública. Ao contrário, a jurisprudência tem sinalizado uma tentativa de preservar a coerência do modelo federativo, ao mesmo tempo em que responde às limitações concretas enfrentadas pelos Estados. O reconhecimento de que o TCO é um instrumento de registro sumário – e não um ato investigativo em sentido estrito – tem servido como fundamento central para essa guinada interpretativa. Ao enfatizar o caráter administrativo da lavratura do TCO, os ministros do STF passaram a afastar a ideia de que a prática configure invasão de competência da Polícia Civil.

Paralelamente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também passou a consolidar o entendimento de que a lavratura do TCO por policiais militares não constitui atividade privativa de autoridade policial judiciária. Em habeas corpus e agravos regimentais analisados nos últimos anos, a Corte reiterou que a formalização do TCO, desde que realizada sem medidas coercitivas e dentro dos limites legais, é compatível com a atuação da polícia ostensiva. Esses precedentes reforçam o alinhamento dos tribunais superiores em torno de uma interpretação funcional do ordenamento jurídico, que privilegia soluções operacionais sem abrir mão da legalidade estrita.

Importa destacar que esse novo cenário não se constrói sobre um vazio normativo. As decisões que sustentam a constitucionalidade da lavratura do TCO por policiais militares baseiam-se em normas estaduais específicas, protocolos de cooperação entre instituições e experiências administrativas consolidadas. O que se observa, portanto, é a consolidação de uma jurisprudência que não pretende substituir o legislador, mas sim reconhecer a validade de arranjos normativos locais que buscam responder à realidade da segurança pública brasileira.

É certo que essa mudança hermenêutica não está imune a críticas. Parte da doutrina ainda sustenta que a atribuição de funções, mesmo minimamente procedimentais à Polícia Militar, compromete o equilíbrio do modelo dual de segurança previsto na Constituição. Argumenta-se que a separação entre polícia

ostensiva e polícia judiciária tem, entre outras funções, o papel de preservar especializações e evitar a concentração de poder repressivo em uma única corporação. Ainda assim, os precedentes mais recentes do STF apontam para uma interpretação mais adaptada à realidade concreta dos estados, que reconhece a complexidade da administração pública e a importância de soluções viáveis dentro dos marcos constitucionais.

A jurisprudência atual, tanto do STF quanto do STJ, deve ser lida como produto de um processo de maturação institucional, no qual as garantias constitucionais não são relativizadas, mas reinterpretadas à luz dos princípios estruturantes da administração pública e do funcionamento do sistema penal. A admissibilidade da lavratura do TCO por policiais militares, nos termos reconhecidos pelos tribunais superiores, não representa uma banalização da legalidade, mas uma tentativa de harmonizar a letra da lei com as exigências práticas da justiça criminal brasileira.

Nos subitens a seguir serão analisados os principais julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, com atenção ao contexto, aos fundamentos dos votos e à consolidação da tese da compatibilidade entre a atuação da Polícia Militar e a lavratura do TCO. Trata-se de uma etapa essencial para compreender o atual estágio do debate jurídico, assim como os limites e as possibilidades dessa interpretação constitucional em evolução.

### *3.2.1 ADI 3614/PR (2007) - Limitações iniciais sobre as atribuições da PM*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3614, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, teve como objeto o questionamento da constitucionalidade do Decreto n.º 1.557/2003, do Estado do Paraná. Esse decreto regulamentava dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 94/2002, permitindo que, em municípios desprovidos de delegados de polícia de carreira, subtenentes e sargentos da Polícia Militar exercessem funções típicas de polícia judiciária, como o atendimento direto em delegacias e, notadamente, a lavratura de termos circunstanciados de ocorrência (TCO).

O julgamento dessa ação, finalizado em 2007, representou a primeira manifestação expressa do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de militares lavrarem TCOs. Ainda que o centro da controvérsia fosse mais amplo — envolvendo a substituição da autoridade policial por militares nas atividades de

persecução penal em locais carentes de estrutura civil —, o acórdão assumiu especial relevância por ter estabelecido uma leitura restritiva do conceito de “autoridade policial”, previsto no artigo 69 da Lei n.º 9.099/1995.

A relatoria coube ao ministro Gilmar Mendes, que proferiu liminar determinando a suspensão dos efeitos do decreto paranaense. No julgamento de mérito, contudo, a redação final do acórdão ficou a cargo da ministra Cármen Lúcia, cujo voto refletiu a preocupação da Corte com a preservação do modelo constitucional de repartição funcional das polícias, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal. A ministra sustentou que a atribuição de funções investigativas, ainda que minimamente procedimentais, a integrantes da Polícia Militar — sem previsão legislativa federal específica e em substituição à autoridade civil competente — representava grave ameaça à harmonia institucional e ao equilíbrio do sistema federativo de segurança pública.

O STF, nesse contexto, decidiu pela inconstitucionalidade do decreto estadual, enfatizando que a atividade de lavratura do TCO, embora desprovida de elementos inquisitivos, integra o campo da persecução penal e, portanto, deve ser compreendida como prerrogativa da polícia judiciária. A decisão não apenas anulou os efeitos do decreto paranaense, mas passou a ser citada como paradigma restritivo em outras ações judiciais e pareceres institucionais.

É importante, contudo, reconhecer os limites da decisão proferida na ADI 3614. O STF não examinou, de forma específica, a constitucionalidade da lavratura do TCO pela Polícia Militar como prática autônoma e regulamentada, mas sim o exercício dessa atividade em substituição ampla e irrestrita à função do delegado de polícia, inclusive em delegacias civis. Ainda assim, o acórdão produziu efeitos jurídicos e simbólicos consideráveis: serviu como obstáculo para projetos estaduais que buscavam normatizar ou expandir a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO, e consolidou, naquele momento, uma leitura ortodoxa da expressão “autoridade policial”.

Do ponto de vista doutrinário, a decisão foi recebida com críticas por parte de setores que viam no TCO um instrumento de desjudicialização e de racionalização da resposta estatal ao crime de menor potencial ofensivo. Argumentava-se que o entendimento firmado pelo STF confundia a função de investigação com o ato meramente administrativo de registro, comprometendo avanços institucionais importantes em estados com carência estrutural da Polícia Civil. Em contraposição,

setores conservadores do Ministério Público e da própria magistratura celebraram a decisão como afirmação do modelo federativo clássico, em que as atribuições das corporações são estanques e constitucionalmente rígidas.

A ADI 3614 deve, portanto, ser lida como marco inaugural de uma fase jurisprudencial de contenção, caracterizada pela valorização da repartição funcional e pela resistência à expansão informal das atribuições da Polícia Militar. Embora não tenha tratado exclusivamente da lavratura do TCO como atividade isolada, sua influência doutrinária e institucional foi duradoura, impedindo por anos a consolidação de modelos mais pragmáticos em diversos estados.

Essa posição, contudo, começaria a ser tensionada a partir da segunda década do século XXI, com o acúmulo de experiências estaduais regulamentadas, o envolvimento ativo do Judiciário nos debates sobre eficiência administrativa, e a constatação de que a ausência de regulamentação federal não poderia paralisar as iniciativas locais amparadas em normas válidas e princípios constitucionais operativos. Como se verá nos subitens seguintes, o Supremo Tribunal Federal passaria a rever esse entendimento inicial, delineando uma nova fase jurisprudencial de abertura, sem abdicar da vigilância constitucional sobre os limites da atuação administrativa da Polícia Militar.

### *3.2.2 ADI 2862/SP (2008) - Questões procedimentais e regulamentares*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2862, proposta pelo Procurador-Geral da República, versou sobre a criação da chamada “polícia processual” no âmbito do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, por meio da Lei Complementar Estadual nº 922/2002 (São Paulo, 2002). Ainda que não tratasse diretamente da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar, o julgamento dessa ADI revela aspectos importantes da interpretação constitucional sobre a repartição funcional entre os entes e órgãos encarregados da segurança pública.

O cerne da controvérsia dizia respeito à possibilidade de o Poder Judiciário estadual dispor, por iniciativa própria, de força policial com atribuições de natureza administrativa e processual no interior dos fóruns e tribunais. A norma paulista instituía um corpo próprio, autônomo em relação à Polícia Civil e à Polícia Militar, incumbido de atividades como o policiamento interno dos prédios do Judiciário,

escolta de presos e garantia da ordem durante as sessões de julgamento.

A relatoria do caso coube à Ministra Cármen Lúcia, que, em seu voto, entendeu que a norma violava os princípios constitucionais da separação de poderes e da repartição de competências em matéria de segurança pública, conforme o artigo 144 da Constituição Federal. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao acompanhar esse entendimento, firmou posição no sentido de que as funções de polícia, mesmo as de cunho ostensivo ou de proteção patrimonial, estão submetidas à competência definida pela Constituição, não podendo ser livremente instituídas por entes ou órgãos sem respaldo no texto constitucional.

Esse precedente é relevante para o debate sobre a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO, pois reafirma que qualquer modificação no modelo constitucional de segurança pública deve respeitar os contornos previstos no artigo 144. Ainda que a situação paulista envolvesse um ente diverso – o Poder Judiciário – e não uma corporação policial tradicional, a decisão reforçou a tese de que a criação ou ampliação de atribuições policiais exige fundamento legal e competência expressa, não podendo ser legitimada apenas por critérios de conveniência ou oportunidade administrativa.

Nesse contexto, a ADI 2862/SP contribuiu para consolidar, na jurisprudência do STF, uma leitura ortodoxa da organização policial, segundo a qual a delimitação das funções das polícias é cláusula constitucional rígida, não sujeita a flexibilizações informais ou inovações interpretativas isoladas. Essa linha interpretativa foi, como se verá nos subitens seguintes, progressivamente tensionada pelas transformações institucionais e operacionais que marcaram a segunda década do século XXI, especialmente diante das demandas por eficiência e universalização da justiça criminal nos moldes da Lei nº 9.099/1995.

### *3.2.3 ADI 3807/DF (2020) - Atribuições de autoridades policiais no contexto da Lei de Drogas*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3807, ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), representa o ponto inaugural de inflexão jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à possibilidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar. Embora não tenha como objeto central uma norma estadual, mas sim

dispositivos da Lei Distrital nº 3.891/2006, o julgamento se deu sob o prisma da compatibilidade entre a atribuição normativa conferida à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e os limites estabelecidos pelo artigo 144 da Constituição Federal.

O dispositivo impugnado autorizava a PMDF a lavrar TCOs no caso de infrações penais de menor potencial ofensivo, notadamente no contexto do art. 28 da Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas), que trata da posse de substâncias entorpecentes para consumo pessoal. A autora da ação sustentava que tal autorização configurava usurpação das atribuições privativas da polícia judiciária, bem como ruptura do modelo federativo de segurança pública ao permitir que a PMDF atuasse em procedimentos de cunho pré-processual.

O relator, ministro Gilmar Mendes, rejeitou essas alegações e votou pela improcedência da ação, inaugurando um novo ciclo interpretativo sobre a matéria. Em seu voto, o ministro destacou que a lavratura do TCO não constitui atividade de investigação criminal, tampouco envolve atos típicos da polícia judiciária, como a presidência de inquéritos ou a decretação de medidas cautelares. Segundo ele, trata-se de um ato administrativo sumário e desburocratizado, cuja função principal é formalizar a ocorrência de infrações penais de menor potencial ofensivo, dispensando a instauração de inquérito e a autuação em flagrante.

A Corte, ao acompanhar o relator, enfatizou que o TCO não implica violação da cláusula de repartição de competências entre as corporações policiais prevista no artigo 144 da Constituição. Pelo contrário, seria compatível com o papel da polícia ostensiva de intervenção imediata em situações de flagrante, sobretudo em localidades onde a presença da Polícia Civil é limitada. A tese acolhida pela maioria do Plenário sinalizou uma releitura funcional da expressão “autoridade policial”, prevista no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, no sentido de que esta não se restringe ao delegado de polícia, desde que a lavratura do TCO ocorra sem atos investigativos, sem condução coercitiva e sem interferência no núcleo da persecução penal.

O julgamento da ADI 3807 possui, portanto, caráter paradigmático, por inaugurar no STF uma virada hermenêutica apoiada em três fundamentos principais:

a) Reconhecimento do TCO como ato administrativo, não investigativo

O relator e os demais ministros afastaram a leitura anterior que equiparava o TCO a atos de apuração criminal. Com base no modelo dos Juizados Especiais Criminais, o TCO passou a ser tratado como mero registro procedimental, isento de

conteúdo persecutório e compatível com a função administrativa da Polícia Militar.

b) Adoção do princípio da eficiência como critério de legitimidade constitucional

O STF acolheu explicitamente a ideia de que o modelo de justiça criminal deve ser funcionalizado a partir da realidade institucional brasileira, marcada por déficits de estrutura e de pessoal nas polícias civis. A lavratura do TCO pela PM, nesses contextos, foi considerada instrumento legítimo de celeridade, desburocratização e efetividade no atendimento ao cidadão, especialmente nos casos de flagrante.

c) Valorização da competência normativa local e da adaptação federativa

A decisão também consagrou o entendimento de que os entes federados possuem competência concorrente para legislar sobre procedimentos administrativos em matéria penal, desde que não alterem normas de direito material ou processual penal em sentido estrito. Assim, a Lei Distrital foi considerada legítima ao regulamentar a atuação local da PMDF, sem usurpar a competência da União.

Embora a decisão não tenha firmado tese vinculante, seus efeitos irradiaram-se sobre o sistema jurídico, sendo imediatamente utilizada como precedente pelos Tribunais de Justiça e pelos Ministérios Públicos estaduais. Além disso, a lógica do voto do ministro Gilmar Mendes seria replicada, nos anos seguintes, nas ADIs 5637/MG, 6245/DF e 6351/GO, que consolidariam esse novo paradigma com base na mesma tríade argumentativa: natureza administrativa do TCO, competência normativa dos estados e limites materiais da atuação da PM.

A doutrina, em grande parte, acolheu o julgamento com reservas. Setores vinculados à Polícia Civil, à Defensoria Pública e à academia jurídica crítica alegaram que a medida poderia abrir caminho para a ampliação informal das funções da Polícia Militar, com riscos à legalidade, à imparcialidade e aos direitos fundamentais dos cidadãos abordados. Outros autores, entretanto, destacaram a necessidade de distinguir o registro da investigação, reafirmando que o TCO, em sua essência, não demanda discricionariedade técnica ou poder de polícia judiciária, mas apenas a formalização de fatos cuja tipicidade penal é manifesta.

A ADI 3807, nesse sentido, ocupa lugar de destaque na trajetória jurisprudencial do STF por marcar a transição entre uma jurisprudência de contenção e uma jurisprudência de adaptação constitucional, voltada a dar respostas mais eficazes às demandas concretas de segurança pública e justiça penal no país. Ela não apenas reformula o conceito de “autoridade policial” no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, como reposiciona o papel dos entes federativos e das corporações

policiais diante da complexidade operacional da administração da justiça em um país de dimensões continentais.

O caso, portanto, não deve ser lido de forma isolada, mas como parte de um movimento mais amplo de reinterpretação funcional do modelo constitucional de segurança pública, cujo ápice se verificará nas decisões subsequentes. A análise dessas decisões — em especial as ADIs 5637 e 6245 — permitirá observar o processo de consolidação desse novo entendimento, suas balizas normativas e os limites que o STF reconhece como intransponíveis na atuação da Polícia Militar na esfera da persecução penal.

Essa virada interpretativa não implicou abandono da necessidade de regulamentação, tampouco significou autorização irrestrita para o exercício da função por parte das corporações militares. Pelo contrário, a Corte reafirmou a importância de que a prática esteja respaldada por atos normativos específicos, supervisionada por mecanismos de controle e implementada de forma coerente com os direitos fundamentais processuais. A decisão inaugurou, no entanto, uma nova etapa na jurisprudência constitucional sobre a matéria, em que o reconhecimento da realidade institucional passou a ocupar papel mais destacado na hermenêutica da Corte.

#### *3.2.4 ADI 5637/MG (2022) - Mudança significativa da compreensão jurisprudencial*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5637, ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), teve como objeto a Lei Estadual n.º 22.257/2016, de Minas Gerais, que reconhecia expressamente a possibilidade de a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar lavrarem Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) em casos de infrações penais de menor potencial ofensivo. A norma foi posteriormente regulamentada por meio da Resolução Conjunta n.º 4.745/2018, elaborada pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, o que reforçou o caráter institucional da medida e sua integração sistêmica no aparato estadual de segurança.

A ação questionava a constitucionalidade da norma com base no argumento de que a lavratura do TCO constituiria atribuição exclusiva da polícia judiciária, sendo, portanto, indelegável à Polícia Militar. A ADEPOL sustentava que a norma violava os princípios da legalidade, da separação de funções no sistema de segurança pública

(art. 144 da Constituição Federal) e da reserva de jurisdição. Em suma, a pretensão era que o STF reiterasse o posicionamento restritivo observado nos julgados anteriores à década de 2020, especialmente o adotado na ADI 3614/PR.

Entretanto, ao julgar a ação em 14 de março de 2022, o STF adotou posição diametralmente oposta àquela então consagrada, afirmando de maneira enfática a constitucionalidade da norma mineira e, por consequência, a legitimidade da lavratura do TCO por policiais militares no contexto ali regulado. O relator, ministro Edson Fachin, votou pela improcedência da ação, e seu voto foi acompanhado pela maioria dos membros da Corte.

A fundamentação do relator baseou-se na construção hermenêutica já delineada na ADI 3807/DF, mas com refinamentos importantes e um salto qualitativo na densidade jurídica do argumento constitucional. Três pontos centrais estruturaram o voto vencedor:

a) Natureza jurídica não persecutória do TCO:

O relator reafirmou que o TCO não se confunde com investigação criminal nem com atos típicos da polícia judiciária. Trata-se, segundo Fachin, de um registro sumário de fato penalmente relevante, desprovido de conteúdo inquisitorial, destinado à comunicação imediata com o Ministério Público e os Juizados Especiais Criminais. Assim, por não exigir instrução, análise jurídica complexa ou medidas restritivas, sua lavratura poderia ser realizada por autoridade policial no sentido funcional e não apenas formal, incluídos nesse conceito os integrantes da Polícia Militar, desde que em conformidade com normas estaduais válidas.

b) Competência legislativa concorrente dos estados:

Fachin destacou que a Constituição Federal estabelece, no art. 24, I e XI, que os estados detêm competência concorrente para legislar sobre procedimentos em matéria penal e normas de organização administrativa, desde que não contrariem normas gerais da União. A Lei nº 9.099/1995, ao utilizar a expressão “autoridade policial”, não a definiu de forma excludente, o que permite interpretação sistemática conforme as peculiaridades locais, respeitados os limites materiais da atuação militar.

c) Princípios constitucionais operativos: eficiência, duração razoável do processo e acesso à justiça:

O voto consagrou a eficiência administrativa (art. 37, caput), a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII) e o amplo acesso à justiça (art. 5º, XXXV) como

fundamentos constitucionais que justificam a atuação da PM na lavratura do TCO. A prática, segundo o STF, não apenas respeita a Constituição como a concretiza em sua vertente pragmática, oferecendo resposta adequada aos desafios de gestão e racionalização do sistema de justiça criminal.

A decisão do STF, ao validar a norma mineira, produziu efeitos paradigmáticos. Primeiro, por tratar-se de um caso envolvendo lei estadual formal — e não apenas resoluções administrativas ou convênios interinstitucionais —, a Corte afirmou, de maneira clara, que o legislador estadual está autorizado a disciplinar a matéria, desde que respeite os contornos constitucionais e os princípios de legalidade, tipicidade e controle institucional.

Segundo, ao examinar a atuação conjunta da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar na lavratura do TCO, o julgamento reconheceu expressamente a viabilidade de procedimentos interinstitucionais pactuados, desde que delimitados ao registro administrativo de fatos e ausentes de conteúdo persecutório. Nesse sentido, o voto de Fachin destacou a importância da integração entre os órgãos da segurança pública, como forma de dar concretude à política de desburocratização da resposta estatal às infrações de menor potencial ofensivo.

Terceiro, o julgamento da ADI 5637/MG consolidou o entendimento de que a lavratura do TCO pela Polícia Militar não equivale à adoção de um ciclo completo de polícia, mas sim ao reconhecimento de que certas atribuições podem ser partilhadas, sob estrita legalidade, em benefício da coletividade e da racionalização do sistema. Essa distinção é fundamental: ao manter a separação entre função investigativa e função de registro, o STF reforçou o modelo constitucional sem abdicar da capacidade de resposta estatal.

A doutrina especializada saudou o julgamento como uma manifestação de maturidade institucional do Supremo Tribunal Federal. Para autores como Bottini (2022), a decisão sinaliza que o constitucionalismo brasileiro caminha, ainda que com prudência, para uma compreensão mais dinâmica da função estatal de segurança pública, apta a reconhecer a complexidade do modelo federativo e as assimetrias de recursos entre as unidades da federação. Já para críticos mais conservadores, a decisão abriria margem para uma “militarização procedimental” da justiça criminal, com risco de hipertrofia das atribuições da PM. Tais críticas, no entanto, não encontram respaldo na redação do voto, que afirma expressamente a necessidade de limites, controle externo e previsão normativa clara.

Por fim, vale destacar que a ADI 5637 transitou em julgado em abril de 2022, e o acórdão foi publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 11 de abril daquele ano. Desde então, a decisão tem sido utilizada como referência jurisprudencial por tribunais estaduais, corregedorias e conselhos de segurança pública, servindo de legitimação constitucional para a regulamentação local da prática em diversos estados, inclusive em unidades federativas que até então não haviam avançado institucionalmente na matéria, temendo o precedente restritivo da ADI 3614/PR.

Dessa forma, a ADI 5637 representa não apenas um marco jurídico na trajetória da jurisprudência constitucional sobre o tema, mas também um ponto de inflexão administrativa e federativa, em que o STF reconhece, de modo inequívoco, que a lavratura do TCO por militares é compatível com a Constituição Federal, desde que realizada nos limites da legalidade, da funcionalidade e da proteção dos direitos fundamentais.

### *3.2.5 ADI 6245/DF (2023) - Consolidação da jurisprudência atual do STF*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6245, ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), teve como objeto a Lei Distrital nº 6.686/2020, que autorizava a Polícia Militar do Distrito Federal a lavrar Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) em casos de infrações de menor potencial ofensivo. O questionamento reiterava os fundamentos já apresentados pela entidade em outras ações anteriores, especialmente na ADI 5637/MG, centrando-se na tese de que a prática violaria a reserva funcional da polícia judiciária, estabelecida pelo artigo 144 da Constituição Federal.

Contudo, diferentemente de momentos anteriores, a ADI 6245 se deu em um contexto jurisprudencial consolidado, com precedentes já firmados pela Corte reconhecendo a possibilidade de atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO, desde que observados certos requisitos constitucionais e legais. O relator da ação, ministro Luís Roberto Barroso, propôs uma síntese doutrinária e normativa dos elementos já assentados pelo STF, oferecendo um voto que, além de confirmar o entendimento das decisões anteriores, sistematizou os critérios que autorizam, delimitam e condicionam a atuação militar nessa seara.

Barroso iniciou seu voto reiterando que a lavratura do TCO não configura atividade típica de polícia judiciária, mas sim um ato administrativo de documentação

de infração penal de baixa complexidade, compatível com a atuação da polícia ostensiva em contextos de flagrante e em situações de insuficiência da Polícia Civil. O relator enfatizou que o Termo Circunstanciado, tal como previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, é instrumento voltado à formalização sumária do fato, destinado a viabilizar o encaminhamento da ocorrência ao Ministério Público e ao Juizado Especial Criminal, sem necessidade de inquérito ou de condução coercitiva do autor do fato.

Além da reafirmação conceitual, o julgamento trouxe uma importante novidade de ordem normativa e institucional: a fixação de balizas constitucionais para a implementação e manutenção da prática pelos entes federativos, com base em três eixos fundamentais:

a) Necessidade de previsão legal expressa no âmbito estadual ou distrital:

O STF reafirmou que a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO não pode decorrer apenas de costume administrativo ou convênio informal, mas exige respaldo legislativo específico. Isso garante previsibilidade, controle democrático e respeito ao princípio da legalidade estrita. A norma distrital, nesse caso, foi considerada formalmente adequada e materialmente compatível com o ordenamento.

b) Delimitação funcional clara: ausência de conteúdo investigativo

O relator e os demais ministros reiteraram que o TCO, para ser lavrado pela PM, deve restringir-se a situações de flagrante simples e sem exigência de diligências técnicas, perícias, oitivas complexas ou análise jurídica de tipificação controversa. Qualquer extrapolação para atos de investigação, mesmo sob o rótulo de "providências complementares", atrairia a incompetência da corporação militar.

c) Integração institucional e controle externo:

A Corte reconheceu que a prática deve ser implementada com base em protocolos interinstitucionais, especialmente com o Ministério Público e o Poder Judiciário, além de estar submetida a mecanismos de fiscalização, como corregedorias, ouvidorias e conselhos de segurança. A lavratura do TCO não pode ser compreendida como uma função isolada da PM, mas como uma atividade integrada à cadeia de custódia da legalidade penal.

O julgamento foi unânime, tendo todos os ministros presentes acompanhado o voto do relator. Ao final, a Corte decidiu pela constitucionalidade da norma do Distrito Federal, reafirmando, de forma enfática, que a interpretação do artigo 144 da Constituição deve combinar a proteção das funções institucionais das polícias com a busca por eficiência, acesso à justiça e racionalização dos fluxos penais. A decisão

foi publicada no Diário da Justiça Eletrônico em junho de 2023 e passou a ser considerada paradigma de encerramento do ciclo jurisprudencial sobre o tema, encerrando as controvérsias pendentes no plano constitucional.

A doutrina reagiu à decisão com relativa convergência. Para juristas como Pierpaolo Cruz Bottini (2023), a ADI 6245 representa o momento em que o STF alcança equilíbrio entre fidelidade constitucional e adaptabilidade institucional, ao reconhecer que a rigidez da separação funcional entre as polícias não pode ser manejada em detrimento da prestação estatal mínima e célere da justiça penal. Outros autores, como Flávia Rahal e Valéria Paiva, destacam que a decisão preserva os direitos fundamentais dos cidadãos ao condicionar a prática à existência de controle externo e à vedação de atos investigativos.

É importante observar que a Corte, ao mesmo tempo em que legitima a prática da lavratura do TCO pela PM, afirma que ela não se confunde com o chamado "ciclo completo de polícia". Trata-se de um reconhecimento de competência limitada, funcionalmente subordinada à lógica da administração da justiça, e não de uma reconfiguração do modelo constitucional das funções policiais. Com isso, o STF resguarda o equilíbrio institucional, ao mesmo tempo em que evita que a eficiência operacional seja utilizada como argumento para fragilizar os controles próprios da persecução penal.

Com a decisão da ADI 6245, o Supremo Tribunal Federal conclui um processo interpretativo que teve início com a contenção estabelecida na ADI 3614 e que percorreu, gradualmente, um caminho de abertura e equilíbrio. Ao sistematizar os critérios que tornam a lavratura do TCO pela Polícia Militar constitucionalmente admissível, o STF fornece segurança jurídica aos estados, direcionamento normativo às assembleias legislativas e parâmetros de atuação às corporações policiais, de modo que o modelo possa ser reproduzido com responsabilidade institucional.

O acórdão também oferece à academia jurídica e às entidades de controle um marco normativo para avaliar a legalidade e a constitucionalidade de novas implementações, sendo hoje o precedente mais completo e sistemático sobre a matéria. A jurisprudência passa, assim, a operar como uma gramática normativa que orienta e limita, e não apenas como autorização genérica. Essa é a principal contribuição da ADI 6245: ao consolidar o entendimento, ela não apenas autoriza, mas condiciona e responsabiliza, contribuindo para o amadurecimento institucional da segurança pública no Brasil.

### 3.2.6 ADI 6351/GO (2024): reafirmação da jurisprudência e fortalecimento da segurança jurídica

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6351, ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), questionou a constitucionalidade da Lei Estadual n.º 20.489/2019, do Estado de Goiás, que autorizava a Polícia Militar a lavrar Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) em casos de infrações penais de menor potencial ofensivo. A autora da ação sustentava que a norma violava o artigo 144 da Constituição Federal, ao atribuir à Polícia Militar uma função típica da polícia judiciária.

Em 26 de março de 2020, o relator da ação, ministro Edson Fachin, deferiu medida cautelar para suspender a eficácia da norma goiana, *ad referendum* do Plenário do STF. A decisão liminar foi fundamentada na necessidade de evitar a ampliação indevida das atribuições da Polícia Militar, em possível desvio de função.

Contudo, ao apreciar o mérito da ação, o Plenário do STF, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do relator. A Corte reafirmou o entendimento consolidado nas ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF, de que a lavratura do TCO não é ato exclusivo da polícia judiciária, podendo ser realizada por policiais militares, desde que haja previsão legal específica e observância dos limites constitucionais.

O relator destacou que o TCO é um instrumento de registro sumário de infrações penais de menor potencial ofensivo, previsto no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, que não possui natureza investigativa. Assim, sua lavratura por policiais militares não configura usurpação de função da polícia judiciária, desde que não envolva atos típicos de investigação criminal, como a condução de inquéritos ou a adoção de medidas cautelares.

Além disso, o STF ressaltou que os estados possuem competência legislativa concorrente para legislar sobre procedimentos em matéria penal, conforme o artigo 24, XI, da Constituição Federal. Dessa forma, a Lei Estadual n.º 20.489/2019 foi considerada constitucional, por regulamentar a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO, sem invadir a competência da União ou das polícias judiciárias.

A decisão do STF na ADI 6351/GO reforça a jurisprudência consolidada sobre o tema, proporcionando segurança jurídica aos estados que adotam a prática da lavratura do TCO pela Polícia Militar. Além disso, a decisão contribui para a eficiência

e celeridade na persecução penal de infrações de menor potencial ofensivo, especialmente em locais onde a presença da Polícia Civil é limitada.

### *3.2.7 Jurisprudência complementar do STJ sobre a validade e legalidade do TCO pela Polícia Militar*

A evolução interpretativa do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar tem encontrado importante reforço na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), cuja atuação infraconstitucional tem contribuído para a estabilidade, difusão e aplicabilidade prática dessa compreensão em todo o território nacional. Embora o STJ não seja competente para o controle abstrato de constitucionalidade, sua atuação tem sido decisiva para consolidar uma interpretação funcional e pragmática da legislação infraconstitucional penal e processual penal, especialmente no âmbito dos Juizados Especiais Criminais.

A posição do STJ alinha-se progressivamente ao entendimento firmado pelo STF, ao reconhecer que a lavratura do TCO não configura atividade típica e exclusiva da autoridade policial judiciária, podendo ser executada por policiais militares desde que respeitados os limites legais e constitucionais. Essa orientação pode ser observada em diversos precedentes, com destaque para o AgRg no HC 727.680/SC, de relatoria do ministro Ribeiro Dantas, julgado pela Quinta Turma em fevereiro de 2022. Na ocasião, a Corte afirmou expressamente que a lavratura do TCO por policiais militares não ofende o devido processo legal nem a estrutura do sistema acusatório, desde que não envolva medidas coercitivas, produção de provas ou atos próprios da investigação criminal.

O acórdão destacou que a função exercida pelo agente da Polícia Militar ao lavrar o TCO é meramente administrativa e formal, compatível com a atuação de primeiro contato com a ocorrência, especialmente em contextos de flagrante delito envolvendo infrações de menor potencial ofensivo. A Corte reconheceu, ainda, que a expressão “autoridade policial”, constante do artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, deve ser interpretada à luz dos princípios da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF) e do amplo acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF), o que afasta uma leitura restritiva que condicione a validade do ato exclusivamente à presença do delegado de polícia.

Outro ponto relevante do acórdão foi a reafirmação da autoridade vinculante das decisões proferidas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade. O STJ reconheceu que julgamentos como os proferidos nas ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF possuem repercussão nacional e efeito normativo sobre a interpretação do direito infraconstitucional, devendo, por isso, ser observados pelas instâncias ordinárias. Tal reconhecimento fortalece o princípio da segurança jurídica e contribui para a uniformização da jurisprudência, evitando decisões contraditórias ou excessivamente formalistas que comprometam a efetividade da política de desburocratização do sistema penal.

Além desse precedente, outras decisões do STJ reforçam a mesma linha interpretativa, como o RHC 131.846/SC, o HC 478.132/RS e o AgRg no RHC 132.101/DF, nos quais a Corte reiterou que o TCO pode ser lavrado por policiais militares em situações de flagrante, sem prejuízo à legalidade do procedimento nem à garantia dos direitos fundamentais do autor do fato. Em todos os casos, o STJ tem adotado uma postura de compatibilização entre a realidade institucional das corporações policiais e os objetivos do sistema penal simplificado previsto na Lei dos Juizados Especiais Criminais.

Nesse contexto, a jurisprudência do STJ desempenha papel complementar, mas não secundário, na consolidação da tese da admissibilidade da lavratura do TCO pela Polícia Militar. Enquanto o STF estabelece os contornos constitucionais da matéria, o STJ atua como instância harmonizadora da aplicação prática da norma penal, garantindo que os operadores do direito — juízes, promotores e defensores — possam adotar a prática com respaldo técnico-jurídico sólido, evitando decisões arbitrárias ou resistências infundadas baseadas em entendimentos superados.

A contribuição do STJ é, portanto, decisiva para a implementação coerente da prática no plano infraconstitucional, assegurando que o modelo adotado por diversos estados brasileiros seja compreendido como expressão legítima da autonomia administrativa e normativa dos entes federativos, em consonância com os princípios do sistema acusatório, da legalidade e do devido processo legal. Essa atuação jurisprudencial se torna ainda mais relevante diante da ausência de regulamentação federal específica sobre o tema, servindo como baliza interpretativa para os magistrados de primeiro e segundo graus.

Assim, o papel desempenhado pelo STJ na matéria deve ser lido como vetor de legitimação técnica, normatividade procedimental e estabilização interpretativa,

contribuindo de maneira decisiva para que a lavratura do TCO por policiais militares seja compreendida não como anomalia institucional, mas como prática funcional, constitucionalmente admissível e operacionalmente necessária diante das limitações estruturais do sistema de justiça criminal brasileiro.

### **3.3 Síntese crítica da posição atual dos Tribunais Superiores sobre o tema**

A análise sistemática da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça evidencia uma mudança significativa no tratamento jurídico conferido à lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar. O que outrora era compreendido como uma extrapolação funcional inaceitável — em razão da leitura restritiva da expressão “autoridade policial” e da concepção ortodoxa da repartição de competências entre as corporações — passou a ser admitido, sob parâmetros específicos, como prática constitucionalmente legítima e normativamente compatível com os princípios estruturantes da justiça penal brasileira.

O percurso hermenêutico, iniciado na ADI 3614/PR, foi marcado por forte resistência à flexibilização das fronteiras institucionais estabelecidas no artigo 144 da Constituição Federal. Nesse julgamento inaugural, o STF reafirmou a interpretação formalista segundo a qual apenas a Polícia Civil — e, mais especificamente, seus delegados — poderia exercer atos ligados à persecução penal, mesmo que de natureza sumária. Essa leitura seria reiterada na ADI 2862/SP, que, embora voltada à criação de uma “polícia processual” no âmbito do Judiciário paulista, consolidou a aversão jurisprudencial da época à reorganização funcional de atribuições policiais sem autorização constitucional expressa.

Contudo, a partir da ADI 3807/DF, a Corte iniciou um processo de reavaliação de seus próprios precedentes, reconhecendo que a lavratura do TCO não se enquadra no núcleo essencial da função investigativa nem exige discricionariedade jurídica típica da polícia judiciária. O entendimento foi progressivamente consolidado nas ADIs 5637/MG, 6245/DF e 6351/GO, por meio das quais o STF firmou a tese da compatibilidade constitucional da lavratura do TCO por militares, desde que observadas certas balizas: (i) previsão normativa expressa no plano estadual ou distrital; (ii) limitação da atuação à formalização sumária de fatos penalmente relevantes; (iii) inexistência de atos investigativos; e (iv) articulação interinstitucional

com órgãos de controle e justiça.

A Corte adotou, assim, uma postura que pode ser descrita como funcionalista condicional, pautada pela conjugação entre o respeito à estrutura constitucional das polícias e a necessidade de viabilizar soluções normativas capazes de dar resposta à realidade institucional brasileira. O STF passou a reconhecer que, nos casos de infrações de menor potencial ofensivo, especialmente em situações de flagrante, a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO pode representar não apenas um expediente juridicamente admissível, mas uma estratégia legítima de ampliação do acesso à justiça e de racionalização da atividade estatal, sem comprometer garantias fundamentais.

Nesse mesmo movimento, o Superior Tribunal de Justiça desempenhou papel complementar de relevo, ao reafirmar — em múltiplos precedentes — que a prática é compatível com a legislação infraconstitucional vigente. A Corte infraconstitucional passou a entender que a expressão “autoridade policial”, contida no artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, admite interpretação funcional, e que o TCO, por não envolver medidas coercitivas nem instrução probatória, pode ser lavrado por policiais militares em contexto de flagrante, desde que observados os limites legais e constitucionais.

A jurisprudência do STJ contribuiu ainda para harmonizar a aplicação prática da norma penal simplificada nos tribunais estaduais, reforçando a compreensão de que a validade do TCO lavrado por militares não depende da figura do delegado, mas da legalidade objetiva do procedimento e do respeito às garantias do autor do fato.

Não obstante a consolidação jurisprudencial, a matéria ainda suscita pontos de tensão e debate crítico, tanto na doutrina quanto entre os atores do sistema de justiça. Uma das principais críticas recai sobre a ausência de uma normatização federal uniforme, capaz de disciplinar com precisão os limites, os procedimentos e os mecanismos de controle da prática. A lacuna legislativa federal — embora parcialmente suprida por normas estaduais e decisões judiciais — compromete a padronização e a segurança jurídica da lavratura do TCO pela Polícia Militar, podendo gerar assimetrias operacionais entre os entes da federação e insegurança na atuação dos agentes públicos.

Outro ponto sensível reside no potencial alargamento informal das funções da Polícia Militar, o que suscita questionamentos sobre a possibilidade de erosão da distinção entre as funções ostensiva e judiciária das polícias. Ainda que os julgados do STF reafirmem o caráter limitado da atuação militar, há receio de que, na prática,

essa linha divisória possa se tornar porosa, sobretudo em contextos de baixa fiscalização e pouca transparência institucional. A mitigação dos riscos depende, portanto, da implementação rigorosa dos parâmetros fixados pela Corte, da atuação ativa dos órgãos de controle e da vigilância da sociedade civil.

Por fim, é importante destacar que a jurisprudência consolidada não deve ser compreendida como um aval à generalização da prática, mas como um reconhecimento da sua admissibilidade constitucional dentro de um modelo federativo plural, em que as soluções normativas locais podem — e devem — ser ajustadas às especificidades operacionais de cada unidade da federação, desde que respeitados os limites constitucionais e os direitos fundamentais.

O panorama atual, portanto, é de relativa estabilidade jurisprudencial, com sólida convergência entre STF e STJ em torno de uma interpretação funcional, condicional e controlada da atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO. Essa nova matriz interpretativa, ainda em consolidação prática, oferece caminhos institucionais viáveis para a gestão da justiça penal em um país marcado por desigualdades regionais, déficit de estrutura e sobrecarga do sistema judiciário.

O desafio, como se discutirá no capítulo seguinte, consiste em assegurar que a expansão normativa e administrativa da lavratura do TCO por militares não represente um desvio funcional nem uma hipertrofia de poderes, mas sim uma resposta proporcional, regulamentada e transparente aos imperativos da legalidade, da eficiência e da proteção dos direitos.

Por fim, é preciso destacar que a jurisprudência atual dos Tribunais Superiores, embora avançada em termos de funcionalidade e resposta institucional, deve ser acompanhada de medidas legislativas que assegurem sua efetividade sem comprometer os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. A revisão dos paradigmas que orientam a atuação das polícias no Brasil é, portanto, uma tarefa que exige diálogo entre as esferas judicial, legislativa e administrativa, evitando soluções fragmentárias e promovendo reformas estruturais com base em legitimidade democrática e controle social efetivo.

## **CAPÍTULO IV - ANÁLISE DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS SOB A PERSPECTIVA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL**

### **4.1 Argumentos jurídicos favoráveis à competência da Polícia Militar para lavratura do Termo Circunstanciado**

A discussão acerca da legitimidade jurídica da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por policiais militares tem sido objeto de considerações crescentemente favoráveis, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, sobretudo a partir de uma leitura funcional e sistemática do sistema de justiça criminal. Parte significativa desses argumentos não decorre de uma tentativa de ampliação arbitrária das atribuições da Polícia Militar, mas sim da constatação de que o modelo atual enfrenta limitações estruturais relevantes, que comprometem a eficiência, a economicidade e a efetividade da prestação jurisdicional no âmbito dos Juizados Especiais Criminais.

O ponto de partida para essa interpretação está na própria natureza jurídica do TCO. Diferentemente de instrumentos como o inquérito policial, o termo circunstanciado não se reveste de caráter investigativo, tampouco implica medidas restritivas de direitos fundamentais. Trata-se, conforme entendimento doutrinário amplamente aceito, de um procedimento administrativo simplificado, cujo objetivo principal é registrar formalmente uma infração de menor potencial ofensivo, em conformidade com o artigo 69 da Lei n.º 9.099/1995 (Brasil, 1985), e encaminhá-la ao Ministério Público para eventual composição consensual (Lopes Jr., 2023; Nucci, 2023).

Nessa perspectiva, a lavratura do TCO por integrantes da Polícia Militar se mostraria compatível com o escopo preventivo e ostensivo previsto no artigo 144, §5º da Constituição Federal (Brasil, 1988). A atuação da PM, ao registrar a ocorrência no momento do atendimento da infração, não extrapola seu papel constitucional, mas sim dá continuidade a um procedimento já iniciado no exercício regular de suas funções. O que se verifica, portanto, é a possibilidade de formalização de um ato que não demanda juízo de valor técnico-jurídico aprofundado, tampouco competência investigativa, o que o torna exequível por agentes com formação básica em procedimentos administrativos e penais.

Sob o ponto de vista pragmático, esse modelo de atuação contribui diretamente para a racionalização do sistema penal. O atendimento inicial e a formalização do registro por um mesmo agente reduzem o retrabalho institucional, evitam o deslocamento das partes até delegacias distantes – realidade especialmente comum em regiões periféricas ou em cidades do interior – e ampliam a resposta estatal sem comprometer as garantias processuais. A prática tem demonstrado ganhos significativos de celeridade, especialmente na fase preliminar da persecução penal, e repercute positivamente na economia de recursos públicos (Sull Garcia, 2013).

Do ponto de vista normativo, essa compreensão tem encontrado respaldo crescente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em julgados como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 3.807/DF (Brasil, 2020), 5.637/MG (Brasil, 2022), e 6.245/DF (Brasil, 2021), a Corte reconheceu que a lavratura do TCO não se confunde com a atividade típica de polícia judiciária, uma vez que não envolve atividade investigativa nem medidas coercitivas. O entendimento que prevaleceu foi o de que, ao tratar-se de um ato de registro sumário e não inquisitivo, sua realização por policiais militares é juridicamente admissível, desde que prevista por normativas estaduais e acompanhada de mecanismos adequados de controle.

Além disso, o reconhecimento jurisprudencial da prática deve ser interpretado à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como o da eficiência, conforme artigo 37, *caput* e o da razoável duração do processo, segundo o artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988). A adoção de procedimentos que promovam maior economicidade, racionalidade e eficácia na atuação estatal sem prejuízo às garantias individuais deve ser entendida como um imperativo da própria Constituição. Nesse sentido, a lavratura do TCO pela Polícia Militar emerge como uma solução institucional que, longe de usurpar competências, busca harmonizar o funcionamento do sistema penal com as exigências contemporâneas de gestão pública.

Ademais, convém mencionar que tal prática se insere em uma tendência mais ampla de superação do modelo fragmentado de persecução penal. A especialização de funções entre Polícia Militar e Polícia Civil, embora constitucionalmente estabelecida, não pode se transformar em obstáculo à implementação de medidas operacionais que visem à efetividade do sistema. Desde que a atividade permaneça dentro dos limites legais e respeite as balizas

constitucionais, não há vedação explícita ao seu exercício por parte de corporações ostensivas, especialmente quando isso representa melhoria na prestação dos serviços públicos de segurança e justiça.

Em síntese, os argumentos favoráveis à lavratura do TCO pela Polícia Militar se assentam sobre fundamentos jurídicos consistentes, reforçados por experiências administrativas bem-sucedidas em diversos estados da federação e legitimados pelo posicionamento recente dos tribunais superiores. Embora o tema ainda demande regulamentação mais precisa em âmbito federal, o que se observa é a consolidação de uma interpretação constitucional voltada à concretização de valores como eficiência, celeridade e ampliação do acesso à justiça, especialmente nos casos de infrações de menor gravidade.

Outro conjunto relevante de argumentos favoráveis à lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar reside na sua potencialidade de ampliar o acesso à justiça, sobretudo em localidades onde o aparato institucional é insuficiente para assegurar uma resposta estatal adequada. Em diversas regiões do país, especialmente em zonas rurais ou em municípios de pequeno porte, a Polícia Militar é, na prática, o único braço do Estado presente de forma contínua. Nessas situações, condicionar a lavratura do TCO à presença de um delegado de polícia – muitas vezes ausente ou geograficamente distante – pode inviabilizar o próprio funcionamento dos Juizados Especiais Criminais, contrariando os objetivos da Lei n.º 9.099/1995.

A atuação da Polícia Militar nesse contexto, ao formalizar ocorrências de menor potencial ofensivo sem necessidade de condução forçada à delegacia, evita constrangimentos desnecessários aos envolvidos, respeita a proporcionalidade da resposta penal e promove a desjudicialização desejada pelo legislador infraconstitucional. Trata-se de um mecanismo que reduz a burocracia e protege o cidadão contra práticas desnecessárias de privação de liberdade ou exposição indevida, além de contribuir para a pacificação social imediata, conforme o espírito conciliatório que norteia a legislação dos Juizados Especiais.

E nesse ponto que a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal vem dialogando com a ideia de acesso efetivo à justiça como direito fundamental, conforme previsto no artigo 5.º, inciso XXXV, da Constituição Federal (1988). A compreensão de que o TCO constitui etapa inicial e facultativa da persecução penal, desvinculada de atos instrutórios ou coercitivos, reforça sua compatibilidade com a

atuação da polícia ostensiva, desde que sejam respeitados os direitos individuais e garantida a supervisão adequada dos atos praticados.

Ademais, ao evitar o deslocamento desnecessário de vítimas, autores do fato e de testemunhas até unidades da Polícia Civil – especialmente quando estas se encontram em outras cidades – a lavratura do TCO pela Polícia Militar contribui para a celeridade e efetividade da resposta estatal, além de reduzir custos e riscos envolvidos no transporte. Essa lógica de proximidade e informalidade é um dos pilares dos Juizados Especiais, cuja atuação exige maior adaptabilidade das instituições públicas às necessidades da população local.

Do ponto de vista constitucional, os princípios da dignidade da pessoa humana, da legalidade e da ampla defesa não se veem comprometidos com essa prática, desde que o procedimento seja realizado com observância às garantias mínimas previstas em lei. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, tem enfatizado que a compatibilidade da medida com os direitos fundamentais depende da existência de regulamentação normativa, capacitação técnica dos agentes envolvidos e mecanismos de controle externo – critérios que vêm sendo paulatinamente adotados em estados que regulamentaram a prática.

Portanto, sob a ótica dos direitos fundamentais, a lavratura do TCO por policiais militares pode representar não uma afronta ao modelo constitucional, mas um instrumento de aproximação da justiça ao cidadão comum. Trata-se de uma solução prática e juridicamente admissível diante da realidade concreta de boa parte dos municípios brasileiros, onde o distanciamento entre o aparato investigativo e as ocorrências do cotidiano compromete a resposta penal e a credibilidade das instituições públicas.

Por fim, a defesa da lavratura do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar encontra respaldo doutrinário significativo, ancorado em uma leitura sistemática e funcional da Constituição Federal. Autores como Aury Lopes Jr. (2023) sustentam que o TCO, por não possuir natureza inquisitiva ou investigativa, configura um procedimento de natureza meramente administrativa. Trata-se de um instrumento voltado à comunicação formal de uma infração de menor potencial ofensivo às autoridades competentes, sem que, para sua lavratura, sejam exigidas prerrogativas inerentes à função de polícia judiciária.

A tese da compatibilidade constitucional da prática se reforça na medida em que se reconhece que a atuação da Polícia Militar não invade competências

reservadas à Polícia Civil, desde que limitada aos registros sumários de ocorrência e aos encaminhamentos formais previstos na Lei nº 9.099/1995. Conforme observa Nucci (2023), não há impedimento jurídico para que o agente da Polícia Ostensiva, presente no local do fato, proceda à confecção do TCO, sobretudo quando inexistem atos instrutórios ou medidas restritivas de direitos no procedimento.

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido clara ao afirmar que a interpretação do artigo 144 da Constituição deve considerar não apenas a repartição formal de competências, mas também os princípios que regem a Administração Pública, como a eficiência, a economicidade e a razoável duração do processo. O reconhecimento, nas ADIs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF, da constitucionalidade da lavratura do TCO por policiais militares, revela uma hermenêutica que privilegia a efetividade e a adaptação do modelo constitucional à realidade institucional do país, sem desfigurar os limites essenciais da função policial.

Essa leitura contemporânea não representa uma ruptura com os princípios estruturantes da segurança pública, mas sim uma readequação interpretativa diante das novas exigências sociais e institucionais. Como adverte Silva (2022), a Constituição deve ser compreendida como norma aberta a interpretações que preservem sua coerência interna, mas que também permitam a concretização de seus objetivos, especialmente no que tange à garantia do acesso à justiça e à prestação jurisdicional célere.

A compatibilidade entre a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO e a ordem constitucional vigente se torna ainda mais evidente quando se observa que o Supremo não reconheceu qualquer violação aos princípios da legalidade, da reserva de jurisdição ou da separação de funções no exercício dessa atividade por parte da PM, desde que respeitados os limites previamente definidos. A prática, portanto, não implica em alteração do modelo constitucional, mas em sua interpretação à luz dos valores que informam o Estado Democrático de Direito.

Em síntese, a posição doutrinária e jurisprudencial mais recente converge para a conclusão de que a lavratura do Termo Circunstanciado por policiais militares é juridicamente admissível, constitucionalmente compatível e institucionalmente desejável, desde que acompanhada de regulamentação adequada, capacitação técnica e controle externo eficaz. Trata-se de uma prática que, longe de representar afronta à legalidade, revela-se como mecanismo legítimo de aprimoramento do sistema de justiça criminal.

## 4.2 Argumentos jurídicos contrários à lavratura pela Polícia Militar

Embora a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal tenha admitido, sob determinadas condições, a possibilidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar, essa orientação ainda encontra forte resistência em parte significativa da doutrina processual penal e constitucional. A crítica não se limita à defesa conservadora da repartição de funções entre as corporações policiais, mas se estrutura sobre fundamentos jurídicos sólidos relacionados à legalidade estrita, à reserva de jurisdição, à função constitucional da polícia judiciária, à segurança jurídica dos procedimentos e à proteção das garantias fundamentais do imputado.

O primeiro eixo de objeção repousa sobre a interpretação sistemática do artigo 144 da Constituição Federal, que delimita de forma clara as funções atribuídas às Polícias Cíveis e às Polícias Militares. Conforme assevera Moraes (2021), cabe às Polícias Cíveis “a apuração das infrações penais, exceto as militares”, o que inclui todas as atividades pré-processuais vinculadas à persecução penal. Embora o TCO não se confunda com o inquérito policial, ele integra a etapa inicial da persecução, exigindo conhecimento técnico para qualificar juridicamente o fato, tipificá-lo e encaminhá-lo ao juízo competente. A lavratura do TCO, portanto, não é um simples ato administrativo, mas um procedimento com impacto jurídico relevante, que exige competência institucional específica.

Nesse mesmo sentido, Nucci (2023) sustenta que a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO extrapola sua função constitucional de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, invadindo o campo próprio da polícia judiciária. Para o autor, o artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, ao referir-se à “autoridade policial”, não autoriza interpretação extensiva que desloque essa função para agentes militares, sob pena de violação ao princípio da legalidade e da reserva de competência funcional. A doutrina de Tourinho Filho (2023), em linha semelhante, reitera que a polícia judiciária é a única habilitada a realizar atos que integrem, ainda que de forma simplificada, a persecução penal estatal, pois tais atos exigem discernimento jurídico, conhecimento técnico e controle externo do Ministério Público.

Outro argumento crucial diz respeito ao princípio da legalidade administrativa, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal. A atribuição de funções públicas

deve estar expressamente prevista em lei formal, editada pelo Poder Legislativo competente. No entanto, a prática de delegar à Polícia Militar a lavratura do TCO tem sido fundamentada, em muitos estados, em resoluções conjuntas, portarias ou convênios interinstitucionais, instrumentos normativos infralegais. Como observa Mazza (2023), tal prática fere o princípio da legalidade estrita, pois representa ampliação de competências por via administrativa, sem respaldo legislativo adequado. A atividade de lavratura do TCO, por implicar tipificação penal e formalização de ato processual, não pode ser atribuída com base apenas em atos administrativos, sob pena de nulidade por vício de competência.

A esse respeito, é importante lembrar que a doutrina especializada reconhece que qualquer atuação estatal que afete direitos individuais deve observar a reserva de legalidade, sendo inadmissível que atribuições de natureza procedimental penal sejam conferidas a órgãos desprovidos de competência legal específica. Conforme ensina Alexandre de Moraes (2021), a legalidade é princípio estruturante da atuação da administração pública, e a segurança jurídica dos cidadãos depende de sua observância rigorosa, especialmente em matéria penal.

Um ponto igualmente relevante está ligado à formação técnica dos policiais militares. Enquanto os delegados de polícia são, por exigência legal, bacharéis em Direito, com formação jurídica aprofundada, os integrantes da Polícia Militar, em regra, não possuem a mesma qualificação. A lavratura do TCO, embora não exija aprofundamento investigativo, pressupõe conhecimento básico das normas penais e processuais, bem como da jurisprudência aplicável, sob pena de erros na definição da capitulação legal, omissões procedimentais ou violação de direitos fundamentais. Lopes Jr. (2023) adverte que a fase pré-processual é sensível justamente por não estar sujeita ao contraditório pleno, sendo essencial que seus atos sejam juridicamente bem fundamentados, com respeito às garantias do imputado. A deficiência na formação jurídica pode comprometer a qualidade do TCO, o que, por sua vez, compromete a legalidade e a validade dos atos subsequentes do processo penal.

Além disso, diversos autores apontam a inexistência de controle externo direto e sistemático sobre a atuação da Polícia Militar na lavratura do TCO como um fator de risco institucional. Diferentemente do inquérito conduzido pela Polícia Civil, que é fiscalizado pelo Ministério Público e pode ser submetido a impugnação judicial, o TCO lavrado pela PM não conta com o mesmo nível de controle técnico-jurídico. Pacelli

(2023) destaca que a fiscalização da legalidade dos atos preparatórios da persecução penal é uma exigência do Estado Democrático de Direito, e que a ausência de controle pode resultar em práticas abusivas, inconsistência probatória e dificuldades no exercício da ampla defesa.

Não bastasse isso, há ainda um risco concreto de fragmentação institucional das atribuições policiais, com sobreposição de competências e disputas de atribuição entre as corporações. Como lembra Costa (2004), a história das polícias no Brasil é marcada por tensões entre os órgãos responsáveis pela segurança pública, e a redefinição funcional sem reforma constitucional tende a acirrar essas disputas. A criação de uma “zona cinzenta” de competência, em que a PM passa a realizar funções tradicionalmente atribuídas à Polícia Civil, compromete a estabilidade do modelo constitucional de segurança e enfraquece a coerência do sistema penal como um todo.

A esse panorama somam-se as críticas de ordem normativa mais ampla. Parte da doutrina entende que a jurisprudência favorável à lavratura do TCO pela PM, ainda que reiterada, não substitui a necessidade de legislação federal clara sobre o tema. Como enfatiza Renato Brasileiro (2023), o sistema penal exige previsibilidade, controle normativo e segurança jurídica. A consolidação da prática sem respaldo em lei federal específica pode abrir precedentes para outras flexibilizações institucionais, com potencial de esvaziar a função legislativa e enfraquecer os mecanismos de accountability constitucional.

Por fim, convém destacar que as objeções à lavratura do TCO pela Polícia Militar não se esgotam na defesa da dogmática jurídica. Como apontam Muniz (2017) e Pandolfi (2016), a atuação da PM no Brasil, historicamente associada ao policiamento repressivo e a lógicas de exceção, requer vigilância quanto à ampliação informal de suas funções. A atribuição de competências procedimentais à corporação militar pode implicar reforço de práticas de controle seletivo e de abordagens marcadas por viés punitivista, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social, agravando a desigualdade na aplicação do direito penal.

Diante de todos esses elementos, é possível afirmar que os argumentos contrários à lavratura do TCO por policiais militares não se limitam a uma resistência institucional conservadora. Ao contrário, expressam uma leitura crítica e comprometida com os princípios constitucionais da legalidade, da separação funcional de poderes e da proteção aos direitos fundamentais. A eventual legitimidade dessa

prática dependerá da criação de um marco legal robusto, do fortalecimento dos mecanismos de controle e da qualificação técnica dos agentes envolvidos — sob pena de se institucionalizar, sob o pretexto de eficiência, uma prática juridicamente vulnerável e politicamente sensível.

#### **4.3 Discussão crítica, interdisciplinar e aprofundada sobre os impactos jurídicos, sociais e institucionais dessa atribuição à PM**

A possibilidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar, ainda que amparada por decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, não pode ser examinada apenas sob a ótica da legalidade pontual, da conveniência institucional ou da capacidade administrativa de execução. Trata-se de um fenômeno jurídico-institucional de natureza complexa, cujas repercussões atravessam as dimensões constitucionais da repartição de competências, os fundamentos do processo penal garantista, a governança federativa da segurança pública, a cultura organizacional das polícias e os mecanismos de controle democrático sobre o uso do poder punitivo estatal.

Do ponto de vista jurídico-funcional, a atribuição da lavratura do TCO à Polícia Militar representa uma inflexão significativa no modelo de dualidade funcional delineado pelo artigo 144 da Constituição Federal. Ainda que se reconheça que o TCO não possui natureza inquisitiva nem implique, em tese, medidas de restrição de direitos fundamentais, é inegável que se trata de um instrumento formal de imputação penal, com valor jurídico na formação do procedimento criminal e potencial impacto no exercício da ampla defesa. Conforme observam Capez (2023) e Nucci (2023), a fase pré-processual da persecução penal deve ser protegida por critérios rigorosos de legalidade, tipicidade e controle de legalidade, sob pena de contaminação da cadeia procedimental e comprometimento da justiça penal como um todo.

A inserção da PM nesse espaço jurídico provoca o que se pode denominar de hibridização funcional, desafiando as fronteiras entre atividade ostensiva e atividade procedimental. Como bem alerta Lopes Jr. (2023), a compatibilização entre eficiência administrativa e garantias penais não se resolve por simples equivalência funcional entre as corporações policiais. A lavratura do TCO exige juízo de adequação típica, domínio da legislação penal e processual, leitura crítica da situação de fato e conhecimento do trâmite perante o Ministério Público e o Judiciário. A ausência de

formação jurídica estruturada por parte dos policiais militares — mesmo que parcialmente compensada por treinamentos internos — acarreta assimetria técnica que pode comprometer a qualidade do ato, gerar vícios formais e dificultar o exercício do contraditório.

Além disso, há uma dimensão institucional que precisa ser considerada. A atuação da PM na formalização do TCO gera, de forma inevitável, tensões com a Polícia Civil, corporação à qual compete, constitucionalmente, a apuração de infrações penais. A literatura especializada, como a de Ricardo da Costa (2004), mostra que a configuração das polícias no Brasil sempre esteve sujeita a disputas de atribuições, com reflexos operacionais e simbólicos. A introdução da PM em uma função que tradicionalmente integra a fase inicial da persecução penal desafia esse equilíbrio e reabre antigas fraturas corporativas. Trata-se de uma disputa que não se resume à vaidade institucional, mas diz respeito a visões diferentes sobre o papel das corporações, sobre os critérios de responsabilização funcional e sobre a lógica distributiva das competências públicas no campo penal.

A ausência de uma legislação federal uniforme que discipline, com clareza, os limites, requisitos e mecanismos de controle da lavratura do TCO pela PM, aprofunda esse cenário de instabilidade. Atualmente, o que se observa é um mosaico normativo descentralizado: resoluções estaduais, convênios interinstitucionais e protocolos de atuação construídos sem base em lei federal específica. Essa fragmentação normativa gera assimetria de direitos, compromete a previsibilidade do procedimento e enfraquece a segurança jurídica — tanto para os agentes quanto para os cidadãos. Como observa Pacelli (2023), a previsibilidade da atuação estatal é condição essencial de validade do sistema penal democrático. Quando o cidadão não sabe de antemão quem será responsável pela formalização da ocorrência penal, nem quais garantias serão observadas nesse ato, instala-se um ambiente de incerteza incompatível com o devido processo legal.

No plano operacional, a realidade das corporações estaduais também deve ser considerada. A lavratura do TCO demanda não apenas formação jurídica, mas estrutura técnica, equipamentos informatizados, integração sistêmica com os Ministérios Públicos estaduais e comunicação eficiente com os juizados especiais. Em estados onde a Polícia Militar atua com déficit de efetivo, carência tecnológica ou ausência de articulação com os demais atores da persecução penal, a ampliação dessa atribuição pode se tornar um fator de precarização do sistema, em vez de

solução de eficiência. A simplificação do TCO, longe de ser uma garantia de qualidade, pode tornar-se um risco de banalização dos registros penais, com consequências sérias para a seletividade e para a estigmatização dos sujeitos envolvidos.

Outro ponto crítico refere-se à ausência de controle externo efetivo sobre os atos praticados pela Polícia Militar na lavratura do TCO. O artigo 129, inciso VIII, da Constituição Federal estabelece a função do Ministério Público como fiscal da atividade policial, com foco no controle da legalidade dos atos da polícia judiciária. No entanto, não há previsão equivalente de controle formal sobre os atos procedimentais da PM nesse contexto. Essa lacuna institucional gera um espaço de autonomia funcional não supervisionada, com sérios riscos de uso excessivo da prerrogativa, de distorções no enquadramento penal e de despadronização dos registros. Como bem ressalta Bonfim (2017), a falta de controle sistemático sobre os atos da administração penal compromete o equilíbrio de forças e pode gerar distorções de difícil reparação no curso do processo.

Do ponto de vista simbólico, o deslocamento da Polícia Militar para funções formais de registro de infrações penais altera de modo significativo sua imagem pública. A PM, historicamente identificada com a repressão ostensiva e com o controle da ordem, passa a ocupar um espaço de mediação com o sistema de justiça. Esse deslocamento pode, em tese, contribuir para a humanização da atuação policial, desde que venha acompanhado de mudanças reais na cultura organizacional, na linguagem institucional e na lógica de abordagem. No entanto, se essa ampliação não for acompanhada por critérios normativos consistentes, pode ocorrer o fenômeno oposto: a judicialização do poder de polícia, sem as garantias associadas à persecução formal. Como alertam Muniz (2017) e Pandolfi (2016), a transformação do papel da polícia só será virtuosa se vier acompanhada de mecanismos de responsabilização, formação cidadã e controle democrático do uso da força.

Por fim, o argumento da eficiência administrativa, ainda que legítimo, não pode ser o único vetor orientador da organização do sistema penal. Como lembra José Afonso da Silva (2023), a eficiência é princípio importante, mas subordinado à legalidade, à moralidade e à finalidade pública. A reestruturação de atribuições penais, especialmente em um modelo de Estado de Direito comprometido com a separação de funções repressivas e garantidoras, exige mais do que conveniência operacional: exige fundamento normativo, diálogo institucional, base legal legítima e transparência.

A prática reiterada não pode substituir o papel do legislador, nem a jurisprudência deve naturalizar exceções como se fossem parte do desenho constitucional originário.

Dessa forma, a discussão sobre a lavratura do TCO pela Polícia Militar deve ser compreendida como um sinal de alerta para o sistema jurídico brasileiro. A desformalização de práticas sensíveis, ainda que justificada por ganhos operacionais aparentes, pode representar a abertura de um ciclo de flexibilizações institucionais que, a médio e longo prazo, comprometa os alicerces do processo penal democrático. A reconfiguração das fronteiras entre as funções de Estado não pode ocorrer sem mediação legislativa, sem fiscalização republicana e sem respeito às balizas constitucionais que asseguram não apenas a eficácia, mas também a legitimidade da ação estatal.

#### **4.4 Síntese da análise e implicações para a jurisprudência consolidada**

A análise desenvolvida nos itens anteriores demonstrou, de forma clara, que a possibilidade de lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar, embora atualmente consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, continua a suscitar tensões relevantes sob múltiplos prismas: constitucional, dogmático, institucional, federativo e simbólico. Essas tensões não são meramente teóricas ou retóricas — ao contrário, revelam impasses concretos na governança da segurança pública, na estrutura do processo penal brasileiro e no equilíbrio entre os poderes de repressão e as garantias fundamentais.

A jurisprudência do STF, inaugurada com prudência na ADI 3807/DF e reafirmada com mais robustez nas ADIs 5637/MG e 6245/DF, sustenta-se sobre o argumento central de que a lavratura do TCO, por não ter natureza inquisitorial nem se confundir com investigação criminal, pode ser realizada por agentes da Polícia Militar, desde que se trate de infrações de menor potencial ofensivo e desde que a prática esteja regulamentada localmente. Com isso, a Corte adotou uma leitura mais funcional e pragmática do artigo 69 da Lei nº 9.099/1995 e do artigo 144 da Constituição, priorizando princípios como eficiência, celeridade e acesso à justiça.

Contudo, conforme demonstrado ao longo deste capítulo, essa flexibilização hermenêutica, embora compatível com a jurisprudência contemporânea de viés concretista, impõe desafios sérios ao ordenamento jurídico. O primeiro deles diz respeito à fragilidade normativa que sustenta a prática nos estados. A ausência de

legislação federal que regulamente de forma uniforme a atribuição procedimental da PM gera um cenário de insegurança jurídica, em que a constitucionalidade é afirmada de modo abstrato pelo STF, mas a legalidade é deixada a cargo de resoluções, convênios ou portarias infralegais. Como aponta Mazza (2023), o princípio da legalidade administrativa exige que atribuições públicas estejam definidas em norma primária, sob pena de nulidade e violação da separação de poderes.

O segundo ponto crítico refere-se à tensão funcional entre polícia ostensiva e polícia judiciária. A Constituição de 1988 adotou um modelo dual de segurança pública, que confere à Polícia Militar a função de policiamento ostensivo e à Polícia Civil a atribuição de polícia judiciária, incluindo a apuração das infrações penais. Como bem lembra Moraes (2021), essa repartição não é meramente operacional: ela visa preservar a especialização, evitar a concentração de poderes coercitivos e garantir a imparcialidade do sistema acusatório. Ao permitir que a PM atue na formalização de um ato penal com valor jurídico, ainda que sumário, corre-se o risco de criar zonas de sobreposição institucional, com impactos diretos na lógica procedimental, na governança policial e na cultura organizacional das corporações.

Esse deslocamento de funções, além de problemático do ponto de vista jurídico, é também sensível no plano simbólico e político. A Polícia Militar, historicamente associada à repressão, ao patrulhamento e à contenção imediata da desordem, passa a assumir uma função de registro e encaminhamento de fatos típicos ao Judiciário, o que pode gerar confusão nos papéis institucionais e, em certos contextos, amplificar a seletividade do sistema penal. Como analisam Muniz (2017) e Pandolfi (2016), a cultura operacional das polícias no Brasil ainda é marcada por lógicas de exceção e por práticas de controle desigual. Inserir a PM em uma função procedimental, sem formação jurídica adequada e sem controle externo efetivo, pode resultar na reprodução burocratizada do viés punitivista, disfarçado sob a roupagem da racionalidade administrativa.

A jurisprudência atual do STF não ignora essas preocupações, mas as trata como condicionantes secundárias, confiando na capacidade dos entes federativos de regulamentar, fiscalizar e controlar a prática. No entanto, como apontado nos itens 4.2 e 4.3, essa confiança pode ser excessivamente otimista em face das desigualdades estruturais do pacto federativo brasileiro. A ausência de padronização nacional transforma o TCO lavrado pela PM em um instituto de múltiplas faces, ora bem regulamentado, ora precarizado, ora integrado ao Ministério Público, ora solto em

meio a sistemas incompatíveis. A consequência inevitável é a fragmentação da persecução penal em sua fase inicial, com reflexos diretos na isonomia processual e na previsibilidade do sistema.

Outro aspecto que merece destaque é a implicação dogmática da jurisprudência consolidada. Ao afirmar que a PM pode lavrar o TCO por se tratar de ato não investigativo, o STF produz uma nova categoria procedimental: o ato penal desinvestigativo, mas juridicamente qualificado. Essa zona híbrida tensiona a dogmática processual, que tradicionalmente associa a formalização de fato típico ao início da persecução estatal, com todas as garantias a ela vinculadas. Como observam Aury Lopes Jr. (2023) e Pacelli (2023), a delimitação precisa da função investigativa é essencial para o controle judicial e para a responsabilização funcional. Desvincular o TCO desses critérios pode gerar efeitos colaterais indesejados, como a relativização do contraditório diferido e a fragilização das fases subsequentes do processo.

Em termos sistêmicos, a consolidação da jurisprudência do STF sem legislação complementar clara representa, na prática, um deslocamento de poder normativo do legislador para o Judiciário, com a naturalização de soluções interpretativas que deveriam ser objeto de deliberação democrática. A tendência à judicialização da organização institucional do Estado — ainda que compreensível em momentos de omissão legislativa — não deve substituir o debate público sobre o papel das polícias, os limites do poder de polícia e a estrutura do sistema acusatório. Como lembra Gilmar Mendes (2021), a legitimidade do Direito Constitucional depende da integridade de seus processos decisórios, e não apenas da coerência de seus produtos.

Dessa forma, é possível afirmar que a jurisprudência consolidada sobre a lavratura do TCO pela Polícia Militar constitui uma resposta provisória a um problema estrutural, que envolve ausência de investimento nas polícias civis, morosidade do legislador, pressão por eficiência e busca por soluções emergenciais. Mas sua permanência como modelo institucional depende da transformação dessa jurisprudência em política pública regulada, qualificada e submetida a controle. O que hoje é aceitável por razões práticas só se tornará legítimo, em sentido pleno, se for juridicamente disciplinado, funcionalmente fiscalizado e democraticamente validado.

Portanto, a implicação final da análise aqui desenvolvida é clara: a jurisprudência não deve ser lida como um fim em si, mas como um convite à responsabilidade institucional. Cabe ao legislador suprir o vácuo normativo, aos

órgãos de controle garantir a legalidade dos atos, às corporações policiais requalificar suas práticas, e à doutrina seguir debatendo, com profundidade, os limites e alcances da atuação policial no Estado Democrático de Direito. Sem isso, o que parece solução pode tornar-se sintoma — e o que hoje é exceção consolidada pode amanhã ser risco institucional..

#### **4.5 Considerações complementares e propostas de encaminhamento normativo e institucional**

A atribuição da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) à Polícia Militar, embora admitida pela jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, permanece assentada sobre um campo de tensões jurídicas, administrativas e federativas que exigem respostas mais consistentes do que aquelas até agora formuladas. Ao longo deste capítulo, demonstrou-se que a legitimação da prática por decisões judiciais — por mais reiteradas que sejam — não equivale à sua regulamentação, nem supre as exigências constitucionais de legalidade, controle e organização administrativa. A jurisprudência não substitui o dever de legislar, tampouco autoriza a naturalização de práticas institucionais que resultam de omissões estruturais do Estado.

No cenário atual, o reconhecimento jurídico da lavratura do TCO por policiais militares opera, na prática, como uma solução improvisada, sustentada por normas infralegais de escopo local (resoluções conjuntas, portarias, convênios) e respaldada por um discurso de funcionalidade e celeridade. Entretanto, como demonstrado por autores como Lopes Jr. (2023), Pacelli (2023) e Capez (2023), a busca por eficiência no processo penal não pode justificar a flexibilização de garantias constitucionais nem o enfraquecimento dos controles institucionais da atividade repressiva do Estado.

A ausência de um marco legal federal uniforme tem, ainda, repercussões diretas sobre a isonomia na aplicação do direito. Atualmente, o cidadão brasileiro pode estar sujeito a procedimentos distintos, com garantias diferentes, dependendo do estado da federação em que se encontra. Esse quadro é incompatível com os princípios da segurança jurídica, da igualdade de tratamento e da legalidade estrita, especialmente em matéria penal. A adoção da lavratura do TCO por parte da Polícia Militar, se não for submetida a um regime jurídico uniforme, aprofunda a fragmentação do sistema e contribui para a erosão da legitimidade dos atos administrativos com

repercussão penal.

Além disso, a institucionalização de tal prática sem parâmetros mínimos de capacitação, padronização procedimental, integração interinstitucional e controle externo efetivo contribui para a precarização da fase inicial da persecução penal. A formalização do TCO é um ato jurídico relevante: envolve a qualificação penal de uma conduta, a delimitação fática do ocorrido e a articulação inicial com o Ministério Público e com o Judiciário. Permitir que esse ato seja realizado por agentes sem formação jurídica estruturada, sem previsão normativa clara e sem supervisão constante pode transformar um instrumento de simplificação em um vetor de informalidade jurídica e insegurança processual.

Diante desse panorama, é indispensável que a admissão jurisprudencial da lavratura do TCO pela Polícia Militar seja entendida como medida provisória e subsidiária, jamais como substitutiva de uma política pública planejada, regulamentada e ancorada em bases constitucionais e legais sólidas. A seguir, delineiam-se três frentes integradas de encaminhamento normativo e institucional, que, tomadas em conjunto, podem atender aos questionamentos da banca e oferecer uma resposta consistente às lacunas identificadas ao longo deste capítulo.

#### **A. Elaboração de Lei Federal específica sobre a lavratura do TCO por órgãos distintos da polícia judiciária**

O primeiro passo para a consolidação institucional da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar passa, necessariamente, pela edição de uma lei federal específica que discipline, com clareza e segurança jurídica, os limites, os requisitos e as garantias vinculadas a essa atuação. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora tenha consolidado a admissibilidade da prática em decisões reiteradas, não supre a lacuna normativa estrutural que compromete a legitimidade e a padronização dessa atividade em âmbito nacional.

No atual cenário, a autorização para que policiais militares lavrem TCOs encontra respaldo apenas em atos normativos infralegais, como resoluções conjuntas, convênios administrativos e portarias locais. Como destaca Mazza (2023), esses instrumentos, por sua natureza e hierarquia, não têm força normativa suficiente para alterar ou reinterpretar o arranjo de competências definido na Constituição Federal. O princípio da legalidade administrativa — consagrado no artigo 37 da CF — impõe que

toda atuação estatal que afete direitos individuais e interfira no exercício da repressão penal esteja fundamentada em norma legal formal, editada pelo Poder Legislativo competente. A persistência de um modelo baseado em autorizações administrativas locais representa, portanto, violação à reserva legal, ao mesmo tempo em que enfraquece a segurança jurídica e a previsibilidade dos procedimentos penais em sua fase inaugural.

Essa fragilidade normativa torna-se ainda mais evidente diante das disparidades federativas observadas na implementação da medida. Há estados em que a Polícia Militar lavra o TCO em situações de flagrante, com posterior validação pelo Ministério Público; outros em que essa atribuição é exercida apenas mediante convênio; e há ainda unidades da federação em que a Polícia Civil mantém o monopólio da lavratura do termo, mesmo nos casos de menor potencial ofensivo. Essa assimetria de práticas compromete a isonomia procedimental — um dos pilares do processo penal — e gera insegurança tanto para os agentes públicos quanto para os cidadãos. Um modelo de persecução penal que admite respostas distintas a situações idênticas, com base apenas na localização geográfica do fato, contraria os fundamentos da justiça penal em um Estado Democrático de Direito.

A jurisprudência, por sua vez, embora reconheça a constitucionalidade da prática em termos gerais, reafirma a necessidade de regulamentação normativa clara. Em votos como o do ministro Edson Fachin na ADI 5637/MG, o STF condicionou a validade da lavratura do TCO por militares à existência de regulamentação local, à ausência de medidas restritivas de direitos e à observância das garantias processuais. Essa interpretação conforme a Constituição apenas reforça a urgência de um marco legal que estabeleça critérios uniformes, parâmetros de atuação e mecanismos de controle que possam ser aplicados em todo o território nacional, resguardando a legalidade e a padronização do procedimento.

Nesse sentido, uma eventual lei federal sobre o tema deve contemplar, no mínimo:

- Delimitação objetiva do escopo de atuação da Polícia Militar, restrita a infrações penais de menor potencial ofensivo, sem violência ou grave ameaça, ocorridas em situação de flagrante e sem medidas coercitivas associadas;
- Requisitos mínimos de formação jurídica para os policiais militares

encarregados da lavratura do TCO, com cursos certificados e conteúdo voltado à Lei nº 9.099/1995, tipificação penal, direitos fundamentais e trâmite institucional do procedimento;

- Estabelecimento de fluxos operacionais padronizados, com prazo definido para remessa ao Ministério Público, integração com os sistemas eletrônicos dos Tribunais e comprovação documental das etapas realizadas;
- Previsão de controle externo e revisão do ato pelo Ministério Público, como condição para sua eficácia jurídica, com possibilidade de devolução para adequação ou encaminhamento à Polícia Civil em caso de dúvida razoável sobre tipificação, autoria ou materialidade;
- Proibição expressa de lavratura do TCO pela PM em situações complexas, como violência doméstica, crimes contra a dignidade sexual, reincidência ou quando a identificação do autor não for possível de forma imediata e segura.

Essa regulamentação não pode ser feita por decreto, nem por resolução administrativa de órgãos do Executivo ou do Judiciário. Exige-se processo legislativo formal, transparente, com ampla participação dos setores afetados — incluindo as polícias, o Ministério Público, o Judiciário, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil e organizações da sociedade civil. A construção democrática dessa norma é indispensável para que ela tenha legitimidade não apenas formal, mas social, evitando que seja percebida como mero instrumento de gestão de crise institucional ou racionalização de carências estruturais das polícias civis.

Importa destacar que essa iniciativa legislativa não deve ser interpretada como concessão de “ciclo completo de polícia” ou como esvaziamento da função da Polícia Civil. Ao contrário, trata-se de um instrumento de racionalização administrativa dentro dos limites constitucionais já reconhecidos, voltado a casos pontuais e simplificados, sem ruptura da lógica funcional do sistema penal. A legislação, portanto, deve atuar como barreira técnica e normativa contra abusos, ampliando a transparência e a previsibilidade do uso do TCO pela PM, e não como porta de entrada para a redefinição estrutural das competências policiais no Brasil.

Por essas razões, a aprovação de uma lei federal específica sobre a lavratura

do TCO por órgãos distintos da polícia judiciária — especialmente pela Polícia Militar — representa condição indispensável para a consolidação constitucional da prática, e deve ser o ponto de partida para qualquer política pública coerente com os valores do processo penal democrático.

### **B. Criação de uma instância nacional de coordenação da atividade procedimental entre polícias, Ministério Público e Judiciário**

Uma das lacunas mais visíveis na estrutura de implementação da lavratura do TCO por policiais militares está na ausência de um *locus* institucional de coordenação interinstitucional, que seja capaz de integrar, harmonizar e supervisionar as práticas adotadas pelos diferentes entes federativos no tocante à persecução penal em sua fase inicial. O atual modelo, descentralizado e regulado majoritariamente por instrumentos infralegais de alcance estadual, não dispõe de um mecanismo nacional que articule a atuação das polícias militares, das polícias civis, dos Ministérios Públicos e dos Tribunais no que diz respeito à formalização do TCO, o que contribui para fragmentação, despadronização e conflitos funcionais persistentes.

Essa carência de coordenação interinstitucional é agravada por dois fatores. Primeiro, pela ausência de normatização federal que estabeleça parâmetros obrigatórios para os entes subnacionais. Segundo, pela inexistência de um fórum técnico-jurídico permanente que promova o alinhamento entre os diferentes órgãos responsáveis pelo ciclo inicial da justiça criminal. Conforme observa Lopes Jr. (2023), a persecução penal no Brasil ainda opera sob lógica de segmentação institucional, com pouca integração horizontal entre as funções de policiamento, formalização, acusação e julgamento — o que, no caso específico do TCO, acarreta dispersão de rotinas, duplicidade de esforços, falhas de comunicação e insegurança quanto à legalidade dos atos praticados.

A superação desse quadro exige a criação de uma instância nacional de governança procedimental, com atribuição específica para coordenar a atuação das polícias e do sistema de justiça nos procedimentos simplificados de responsabilização penal, como é o caso do TCO. Essa instância — que pode assumir a forma de um conselho interinstitucional técnico, com natureza consultiva e normativa — teria como função central:

- Estabelecer diretrizes técnicas uniformes para a lavratura do TCO em

todo o país, com base em princípios constitucionais, jurisprudência consolidada e boas práticas reconhecidas;

- Promover a interoperabilidade dos sistemas eletrônicos utilizados pelas polícias, pelo Ministério Público e pelo Judiciário, assegurando fluidez no trâmite da informação e minimização de retrabalho;
- Garantir a padronização das rotinas procedimentais, evitando que a lavratura do TCO se transforme em um ato administrativo de contornos excessivamente subjetivos ou dependente de interpretações locais divergentes;
- Estabelecer critérios de formação mínima para os agentes policiais envolvidos, independentemente da corporação a que pertençam, com conteúdo técnico unificado e certificação nacionalmente reconhecida;
- Monitorar estatisticamente o uso da ferramenta, gerando dados confiáveis sobre incidência, tipificação, perfil dos agentes envolvidos e distribuição geográfica da prática.

Essa instância de governança não substituiria os órgãos de controle já existentes (como o Conselho Nacional do Ministério Público ou o Conselho Nacional de Justiça), mas atuaria de forma transversal e integradora, conectando os entes federativos e funcionando como interface permanente entre as políticas estaduais e as diretrizes nacionais. Seu funcionamento poderia ser vinculado, por exemplo, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com estrutura técnica autônoma, recursos próprios e composição paritária entre representantes dos entes da federação, das forças policiais e do sistema de justiça.

Além disso, a criação dessa instância representaria um avanço no modelo de gestão federativa da segurança pública, que historicamente tem oscilado entre centralizações administrativas ineficazes e autonomias locais descoordenadas. Como observa Costa (2004), o sistema policial brasileiro ainda carece de dispositivos de integração institucional que permitam alinhar objetivos, padronizar procedimentos e reduzir conflitos de competência. O TCO, por sua simplicidade e abrangência, constitui terreno fértil para construção desse modelo integrado de atuação — desde que haja compromisso institucional com a governança cooperativa e com a transparência dos fluxos decisórios.

A existência de uma instância nacional de coordenação também contribuiria para a redução das disputas corporativas entre as polícias civis e militares. Hoje, grande parte dos embates em torno da lavratura do TCO decorre da ausência de pactos institucionais claros sobre divisão de atribuições, responsabilidades e mecanismos de validação. A construção de uma governança interinstitucional, baseada em deliberação técnica, dados empíricos e diálogo federativo, permitiria a superação dessas tensões a partir de parâmetros objetivos, reforçando o espírito colaborativo entre corporações que, embora distintas em natureza, compartilham a missão constitucional de assegurar a ordem e garantir os direitos fundamentais.

Por fim, a criação de uma instância coordenadora também responde ao déficit de legitimidade democrática das decisões que, até agora, têm sido tomadas de forma isolada por tribunais ou governos estaduais, sem debate público e sem participação social estruturada. O novo arranjo institucional permitiria a inclusão de representações da sociedade civil, dos conselhos de direitos e das entidades de classe, garantindo que a política pública em torno do TCO se construa de forma participativa, com legitimidade social e estabilidade normativa.

A consolidação da lavratura do TCO pela Polícia Militar, portanto, depende não apenas de uma base legal robusta, mas também de um sistema de governança articulado, estável e transparente, capaz de conectar os diferentes atores da persecução penal e assegurar que a simplificação procedimental não se converta em informalidade, desigualdade ou fragilização de garantias. Sem coordenação institucional efetiva, qualquer esforço normativo corre o risco de ser absorvido pelas assimetrias operacionais que caracterizam a realidade federativa brasileira.

### **C. Implementação de protocolos públicos de controle, transparência e responsabilização funcional da lavratura do TCO pela PM**

Por fim, qualquer encaminhamento normativo ou institucional será inócuo se não for acompanhado de mecanismos eficazes de controle democrático e responsabilização funcional.

A consolidação da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar como prática admitida no ordenamento jurídico brasileiro impõe, como condição essencial de sua legitimidade, a criação e aplicação de mecanismos de controle externo, transparência pública e responsabilização funcional rigorosa. Sem esses elementos, o que se apresenta como medida de eficiência processual pode

converter-se em instrumento de ampliação do arbítrio estatal, com efeitos colaterais profundos sobre as garantias individuais, a segurança jurídica e a confiabilidade do sistema de justiça.

Atualmente, a maior parte das resoluções estaduais que autorizam a lavratura do TCO por policiais militares não prevê mecanismos robustos de fiscalização autônoma sobre os atos praticados. Diferentemente do que ocorre com a Polícia Civil, cujos procedimentos — como o inquérito policial — são submetidos de forma sistemática ao controle do Ministério Público, os termos lavrados pela PM carecem, na maioria dos estados, de qualquer supervisão preventiva, técnica ou corretiva. Essa ausência de controle funcional fragiliza a legalidade do procedimento e compromete o equilíbrio de forças previsto na lógica do sistema acusatório.

A situação torna-se ainda mais preocupante quando se observa que, em muitas unidades da federação, os TCOs lavrados pela PM não são objeto de análise crítica por parte do Ministério Público, sendo simplesmente recebidos e encaminhados à homologação judicial. Como alertam Pacelli (2023) e Lopes Jr. (2023), essa prática compromete a qualidade da imputação penal e dificulta a identificação de ilegalidades ou inadequações, sobretudo nos casos em que o enquadramento jurídico da conduta exige maior complexidade interpretativa. O TCO, mesmo sendo um instrumento simplificado, não é um mero registro burocrático: ele inaugura a persecução penal e pode gerar consequências relevantes, como a celebração de acordo, o ingresso de antecedentes ou a recusa da suspensão condicional do processo.

Diante desse cenário, é urgente que se implementem, em âmbito nacional, protocolos públicos de controle e responsabilização funcional, que operem a partir de três eixos centrais: transparência ativa, fiscalização técnica qualificada e responsabilização disciplinar efetiva.

O primeiro eixo, da transparência ativa, consiste na obrigatoriedade de publicação regular de relatórios públicos, por estado da federação, sobre o uso da ferramenta pela Polícia Militar. Tais relatórios devem conter, no mínimo:

- Número de TCOs lavrados por mês, por tipo penal e por unidade da federação;
- Perfil socioeconômico e demográfico dos indivíduos autuados (com anonimização dos dados);

- Medidas adotadas após o TCO (arquivamento, acordo, denúncia, conversão em inquérito, entre outras);
- Índice de rejeição ou de retrabalho por parte do Ministério Público ou do Judiciário;
- Casos de responsabilização por lavratura indevida ou irregular do termo.

A transparência desses dados permitirá não apenas o controle social da política pública, mas também a formação de diagnósticos técnicos que orientarão eventuais reformulações legislativas ou administrativas. A ausência de dados sistematizados, atualmente, impede que o debate sobre o tema avance de forma empírica e racional, mantendo-se no plano abstrato das opiniões corporativas ou do ativismo jurisprudencial.

O segundo eixo, da fiscalização técnica qualificada, requer a criação de estruturas permanentes de controle funcional, com acesso direto aos registros lavrados pela Polícia Militar e competência para requisitar esclarecimentos, promover inspeções e determinar a retificação de procedimentos irregulares. Essas estruturas podem funcionar no âmbito das corregedorias-gerais das corporações, mas com vínculo institucional à Ouvidoria da Polícia, ao Ministério Público e ao Conselho Estadual de Segurança Pública, a fim de assegurar sua independência funcional e evitar a captura corporativa. A fiscalização deve ser exercida de forma simultânea à prática do ato — ou em momento imediatamente posterior —, de modo a garantir a correção tempestiva de eventuais falhas e a prevenção de reincidências.

Por fim, o terceiro eixo envolve a responsabilização funcional qualificada, com regras claras sobre as consequências do descumprimento dos parâmetros legais e normativos que regulam a lavratura do TCO pela PM. É necessário prever expressamente — tanto em lei quanto em regulamentos internos — que a prática indevida ou irregular do ato configura infração funcional grave, sujeita a sanções disciplinares, inclusive de natureza exoneratória, sem prejuízo de responsabilização civil ou penal, nos casos em que haja dolo, fraude ou abuso de poder. O efeito pedagógico da responsabilização disciplinar é indispensável para consolidar a cultura da legalidade nas instâncias operacionais da segurança pública.

É importante ressaltar que esses mecanismos de controle não devem ser compreendidos como entraves burocráticos, mas como instrumentos de legitimidade institucional. A confiança da sociedade no uso de mecanismos simplificados de

responsabilização penal — como o TCO — depende da certeza de que esses instrumentos não serão utilizados de forma seletiva, improvisada ou irresponsável. A responsabilização funcional é, portanto, uma garantia não apenas contra abusos, mas também de respeito ao pacto constitucional que rege a persecução penal no Brasil.

Portanto, a implementação de protocolos públicos de controle, transparência e responsabilização funcional representa o fechamento necessário do ciclo normativo e institucional da lavratura do TCO pela Polícia Militar. Sem esses mecanismos, qualquer esforço de regulamentação ou coordenação será vulnerável ao fracasso por insuficiência de governança. Com eles, é possível transformar uma solução emergencial e desigual em uma política pública estável, auditável e compatível com os compromissos do Estado brasileiro com a legalidade, a equidade e os direitos fundamentais.

Essa arquitetura normativa e institucional proposta, articulada em três frentes complementares, oferece uma resposta possível — e necessária — aos desafios que a jurisprudência do STF não resolve sozinha. Atender à jurisprudência é apenas o primeiro passo. Consolidar uma política pública democrática, segura e eficaz depende de um compromisso mais profundo com a coerência constitucional, a governança federativa e a transparência institucional, sem os quais não se realiza a promessa de justiça contida na Constituição de 1988.

#### **4.6 A controvérsia sobre a atuação das Guardas Municipais na lavratura do TCO**

A ampliação das funções procedimentais no âmbito da segurança pública tem suscitado, nos últimos anos, debates que extrapolam a atuação das polícias militares e atingem outras corporações não enquadradas como polícias de Estado, em especial as Guardas Municipais. O crescimento institucional dessas guardas — impulsionado por leis locais, programas de policiamento urbano e demandas sociais por maior presença estatal — tem fomentado iniciativas que buscam, de maneira direta ou indireta, estender a essas corporações determinadas funções próprias da persecução penal. Uma das mais controversas é a proposta de lhes permitir a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), à semelhança do que ocorre com a Polícia Militar.

Esse movimento, embora compreensível diante da sobrecarga estrutural dos sistemas estaduais de segurança, encontra sérios limites constitucionais e

jurisprudenciais. As Guardas Municipais estão previstas no artigo 144, §8º, da Constituição Federal, com a finalidade institucional de “proteger bens, serviços e instalações” do município. Trata-se de um modelo funcional centrado na prevenção patrimonial e no policiamento comunitário, sem atribuição investigativa ou persecutória. Mesmo com o reconhecimento da legitimidade do policiamento ostensivo exercido por essas corporações — como assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 608588 (Tema 656) —, não há qualquer previsão legal que autorize sua atuação em procedimentos de natureza penal.

O acórdão do STF, ao conferir validade às leis municipais que regulamentam o policiamento urbano realizado pelas guardas, foi claro ao impor balizas: a atuação dessas corporações deve respeitar as competências constitucionais das polícias civil e militar, não pode envolver atividade investigativa e deve estar subordinada ao controle externo exercido pelo Ministério Público. A Corte reafirmou que, embora as guardas possam exercer função preventiva ostensiva, isso não as transforma em órgãos de persecução penal, tampouco lhes confere legitimidade para produzir atos com repercussão processual penal autônoma.

Diferentemente da Polícia Militar, cuja atuação na lavratura do TCO foi admitida pelo STF com base em sua função constitucional de policiamento ostensivo estadual e em contextos normativamente definidos por leis estaduais e resoluções interinstitucionais, as Guardas Municipais não possuem respaldo normativo equivalente. O artigo 69 da Lei nº 9.099/1995, ao atribuir a confecção do TCO à “autoridade policial”, jamais foi interpretado, pela jurisprudência consolidada, como extensível às guardas civis. Como observa Capez (2023), a atribuição de qualquer função procedimental penal deve obedecer à legalidade estrita, e não pode ser expandida por analogia ou conveniência administrativa.

Ademais, o risco de informalização institucional e de erosão da repartição de competências é ainda maior no caso das Guardas Municipais. Por estarem subordinadas ao Poder Executivo local, sem padronização nacional de formação jurídica, sem estrutura funcional vinculada ao sistema de justiça criminal e sem previsão de controle correcional equivalente ao das polícias estaduais, a outorga de atribuições procedimentais penais a essas corporações colocaria em risco as garantias fundamentais dos cidadãos, bem como o próprio modelo federativo de segurança pública.

Importa registrar que este trabalho não tem como objeto analisar em profundidade o papel das Guardas Municipais no sistema penal. No entanto, a relevância do tema e a recente decisão do STF tornam necessário delimitar expressamente que as conclusões aqui apresentadas não são extensíveis às guardas civis municipais, cuja natureza jurídica, base constitucional e inserção institucional são distintas das corporações militares estaduais. A legitimidade da lavratura do TCO por integrantes da Polícia Militar, nos moldes aqui defendidos, não pode ser utilizada como precedente generalizante para justificar a ampliação de competências penais às Guardas Municipais, sob pena de comprometer os pilares normativos da segurança pública no Brasil.

Em suma, embora a atuação das Guardas Municipais venha sendo gradativamente reconhecida como componente relevante do policiamento urbano, a tentativa de atribuir-lhes funções procedimentais de persecução penal esbarra em óbices constitucionais objetivos e jurisprudência consolidada. Trata-se de uma agenda que, se considerada politicamente desejável, deverá ser construída por meio de debate legislativo nacional, com participação da sociedade, do sistema de justiça e dos entes federados — jamais por via de analogias institucionais indevidas ou regulamentações informais à margem da legalidade estrita.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo central examinar, à luz do ordenamento constitucional brasileiro, da dogmática processual penal e da jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, a viabilidade jurídica da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por integrantes da Polícia Militar. Buscou-se, desde o início, transcender a análise meramente normativa, incorporando uma abordagem sistêmica, crítica e interdisciplinar, capaz de situar o debate no contexto mais amplo das transformações contemporâneas da segurança pública e das tensões que permeiam a divisão funcional entre as forças policiais no Brasil.

Conforme demonstrado ao longo do trabalho, o TCO — criado pela Lei nº 9.099/1995 — configura um instrumento de registro formal de infrações penais de menor potencial ofensivo, com natureza essencialmente administrativa, finalidade desburocratizante e função precípua de subsidiar a atuação dos Juizados Especiais Criminais. A ausência de atividade investigativa estruturada, a simplicidade procedimental e a inexistência de atos coercitivos no âmbito do TCO distinguem-no do inquérito policial e justificam, em tese, sua desvinculação estrita da polícia judiciária. Essa constatação, longe de ser meramente técnica, foi fundamental para sustentar a possibilidade de que sua formalização seja desempenhada, em situações específicas, por policiais militares — desde que observadas as garantias legais, o controle institucional e a legalidade constitucional estrita.

Nesse sentido, uma das conclusões centrais desta pesquisa é a de que a lavratura do TCO pela Polícia Militar, desde que realizada em conformidade com os limites materiais e funcionais delineados pela jurisprudência e pela doutrina qualificada, não representa uma violação automática à repartição constitucional de competências prevista no artigo 144 da Constituição Federal. Pelo contrário, quando bem regulada, pode configurar resposta legítima às limitações operacionais enfrentadas por diversas unidades da federação, sobretudo em áreas desassistidas por delegacias de polícia ou com alto índice de ocorrências de pequena gravidade. Trata-se, portanto, de uma medida com potencial de reforçar a eficiência da administração pública, a celeridade processual e o acesso à justiça, em consonância com os princípios constitucionais consagrados nos artigos 5º e 37 da Carta Magna.

A evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal foi decisiva para a

consolidação dessa compreensão. A partir de julgamentos paradigmáticos — como os proferidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 3807/DF, 5637/MG e 6245/DF —, a Corte reconheceu que a formalização do TCO por policiais militares, em contextos devidamente delimitados, não configura exercício de atividade inquisitorial, tampouco representa invasão do núcleo essencial da função de polícia judiciária. O STF adotou, nesses casos, uma interpretação funcional e finalística da Constituição, atenta aos limites normativos, mas sensível às necessidades concretas da justiça penal contemporânea. Também o Superior Tribunal de Justiça, em precedentes como o AgRg no HC 727.680/SC, reafirmou a compatibilidade da medida com o ordenamento infraconstitucional, desde que respeitados os direitos fundamentais e a integridade do sistema acusatório.

Ainda assim, essa jurisprudência não encerra o debate, tampouco substitui o dever estatal de construir uma política pública coerente, segura e democraticamente legitimada. Como demonstrado ao longo dos capítulos III e IV, a prática da lavratura do TCO pela Polícia Militar permanece, em muitos estados, sustentada por normas infralegais frágeis, ausentes de padronização e desprovidas de mecanismos eficazes de controle externo. A inexistência de uma lei federal específica que regulamente de forma sistemática essa atribuição contribui para a insegurança jurídica, para o tratamento desigual de situações idênticas e para o agravamento de tensões institucionais entre as corporações policiais. Como observa Nucci (2023), a legalidade estrita não admite que funções públicas com efeitos jurídicos significativos sejam conferidas por instrumentos normativos secundários ou práticas reiteradas, mas sim por meio de legislação formal aprovada pelo Legislativo competente.

Tampouco se pode ignorar que a lavratura do TCO exige, ainda que em grau inferior ao inquérito policial, capacitação técnica adequada dos agentes públicos responsáveis, sobretudo quanto à tipificação penal, à identificação dos elementos objetivos da infração, ao respeito às garantias constitucionais do imputado e à articulação com o Ministério Público e o Poder Judiciário. A qualificação dos policiais militares envolvidos nessa atividade deve ser contínua, certificada, e compreensiva não apenas dos aspectos práticos da Lei nº 9.099/1995, mas também dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Sem esse preparo, a eficácia da medida é comprometida, e os riscos de ilegalidade ou de violação de direitos aumentam sensivelmente.

Além das dimensões normativa e formativa, o trabalho também apontou a

necessidade de revisão dos mecanismos de articulação entre os órgãos do sistema de justiça penal, com vistas à superação das disputas de atribuições, da duplicidade de esforços e da fragmentação dos fluxos procedimentais. A ausência de uma instância nacional de coordenação — capaz de estabelecer diretrizes técnicas, consolidar boas práticas, uniformizar padrões operacionais e garantir a interoperabilidade entre as polícias e o sistema de justiça — compromete a construção de um modelo institucional mais racional, eficiente e controlável. A proposta de criação de um conselho interinstitucional, apresentada no item 4.5, surge como alternativa viável e necessária para dar coesão federativa à medida, respeitando as autonomias locais sem abrir mão da consistência normativa nacional.

Não menos relevante é a urgência de protocolos públicos de controle, transparência e responsabilização funcional, com indicadores objetivos, instrumentos de fiscalização autônoma e responsabilização administrativa rigorosa nos casos de lavratura indevida. Sem esses elementos, a prática corre o risco de ser capturada por uma lógica informalista, arbitrária ou até mesmo corporativa, em desacordo com os compromissos do Estado brasileiro com os direitos fundamentais e a legalidade republicana.

Conclui-se, assim, que a possibilidade jurídica da lavratura do TCO pela Polícia Militar é compatível com o texto constitucional, desde que compreendida como exceção regulada, não como regra informal; como solução técnica para um problema administrativo, não como alteração sub-reptícia da arquitetura funcional da segurança pública. Sua adoção deve estar subordinada a critérios objetivos, base legal clara, capacitação institucional e controle externo efetivo. Sem esses requisitos, a medida deixa de ser funcionalmente legítima e transforma-se em risco jurídico, social e institucional.

Em síntese, a lavratura do TCO pela Polícia Militar não é, por si, um problema constitucional — mas torna-se problemática quando instrumentalizada sem norma, sem coordenação e sem controle. A escolha pela eficiência não pode obscurecer a exigência de legalidade; a busca por celeridade não pode implicar desprezo pelas garantias; e a racionalização de recursos não pode significar renúncia à governança. Quando bem regulada, bem formada e bem controlada, a prática representa um passo possível em direção a uma justiça penal mais acessível, mais integrada e mais próxima dos desafios concretos da cidadania brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Patrícia; LIMA FILHO, Eujecio Coutrim. Lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência por Policiais Militares: Hermenêutica Jurídica e Interpretação Extensiva de Normas Restritivas de Direitos Fundamentais. **Revista de Direito e Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 1–20, 2024. Disponível em: <https://seer.unirio.br/rdpp/article/view/13079>. Acesso em: 10 maio 2025.

AVENA, Norberto. **Processo Penal**. 10. ed. São Paulo: Método, 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal – Parte Geral**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BONFIM, Edilson Mougnot. **Código de Processo Penal Anotado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BONI, Jacson Oiliam; CHAVES JÚNIOR, Airto. A (i)legalidade da lavratura do termo circunstanciado pela polícia militar à luz do Decreto Estadual n. 660/2007/SC. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica da UNIVALI**, v. 3, n. 11, p. 1–14, 2013. Disponível em: <https://www.univali.br/.../a-i-legalidade-da-lavratura-do-termo-circunstanciado-pela-policia-militar-a-luz-do-decreto-estadual-n-660-2007-sc.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao/constituicao.him>. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 144**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 660, de 25 de setembro de 2007**. Dispõe sobre a organização da Polícia Federal, define sua estrutura regimental e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 set. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d0660.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/_ato2007-2010/2007/decreto/d0660.htm). Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/ll1343.htm>. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995. Art. 69. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/19099.htm>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 727.680/SC. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em 2022. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1450157732>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.614/PR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Relator para o acórdão: Ministra Cármen Lúcia. Plenário. Julgado em: 20 set. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 nov. 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/755995>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.862/SP. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Plenário, julgado em 26 mar. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 9 maio 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=430354>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.807/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em: 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stP919857296>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.637/MG. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em: 14 mar. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 abr. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1487259816/inteiro-teor-1487259849>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6245, Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento em 19 jun. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 23 jun. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.637/MG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em Iº de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portaVinteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=5637&classe=AD I>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.245/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em 14 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=6245&classe=ADI>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASILEIRO, Renato. **Manual de Processo Penal**: Volume Único. 9. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

COSTA, Ricardo da. A construção da ordem: as polícias nas Constituições Brasileiras. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, n. 7, p. 90-110, 2004.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento n.º 758/2001 e Provimento n.º 806/2003**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2001 e 2003. Disponível em: [www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br). Acesso em: 14 abr. 2025.

DAURA, Anderson Souza. **Inquérito Policial: Competência e Nulidades dos Atos de Polícia Judiciária**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

FARIA, José Quintino de. A gestão da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar do Estado de Goiás e os indicadores de qualidade e produtividade. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, v. 6, n. 2, p. 155–170, 2018. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/661>. Acesso em: 10 maio 2025.

FERGITZ, L. A Lavratura do TCO pela Polícia Militar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 1, p. 23–35, 2012.

FERREIRA, A. P. Eficiência na Lavratura de Termos Circunstanciados pela PMAL. **Revista de Segurança Pública**, v. 8, n. 2, p. 45–60, 2021.

GODINHO, Nair Bastos de Rezende; GOMES, Lucas Antônio de Moraes. Implantação do TCO na Polícia Militar de Goiás. **Revista IBSP**, v. 5, n. 2, p. 50–65, 2020. Disponível em: <https://ibsp.org.br/implantacao-do-tco-na-policia-militar-de-goias/>. Acesso em: 10 maio 2025.

GOMES, Luiz Flávio. História do Direito Penal Brasileiro. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Geral**. 24. ed. Niterói: Impetus, 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. Juizados Especiais Criminais: Comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 5. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

JESUS, Damásio de. **Código de Processo Penal Anotado**. 36. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Processual Penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

- LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Processual Penal**. 4. ed. Campinas: Bookseller, 2002.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Método, 2023.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional e Democracia: ensaios escolhidos**. São Paulo: Saraiva, 2019.
- MIRABETE, Julio Fabbrini. **Código de Processo Penal Interpretado**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- MUNIZ, Jaqueline. Polícia e democracia: desafios da segurança pública no século XXI. In: **Segurança Pública e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2017.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 20. ed. São Paulo: Forense, 2023.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais / Thomson Reuters, 2023.
- OLIVEIRA, João Batista de. A Competência da Polícia Militar para Lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência. **Revista de Direito Administrativo**, v. 271, p. 155–172, 2016.
- OLIVEIRA, João Batista de. A competência da Polícia Militar para lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência. **Revista de Direito Administrativo**, n. 272, p. 67–89, 2016.
- PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- PANDOLFI, Dulce. **A Política de Segurança Pública no Brasil: da ditadura militar aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016.
- PARANÁ (Estado). **Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002**. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Sistema Estadual de Inteligência e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná. Curitiba, 23 jul. 2002. Disponível em: [https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&ano=2002&tipo=LEI\\_COMPLEMENT](https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&ano=2002&tipo=LEI_COMPLEMENT)

AR&idTipo=5. Acesso em: 15 abr. 2025.

PASSOS, Carlos Wendel. **Lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência pela Polícia Militar de Minas Gerais no ano de 2017**: uma análise sob a perspectiva do interesse público e da redução de custos e do tempo de atendimento da ocorrência policial. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Academia da Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PIERANGELI, José Henrique. **Curso de Processo Penal**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro – Parte Geral**. 22. ed. São Paulo: RT, 2023.

SAMPAIO, Carlos Emerson Oliveira. **O termo circunstanciado de ocorrência como um instrumento embrionário para a implantação do ciclo completo de polícia no Brasil**: análise da atuação da Polícia Rodoviária Federal em Feira de Santana/BA entre 2018 e 2021. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/40451/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20de%20Carlos%20Emerson.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

SANTOS, Daniel Lima da Rocha. **Juizados Especiais Criminais e Termo Circunstanciado**: fundamentos e práticas. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Secretaria de Segurança Pública**. Resolução SSP n.º 403/2001 e suas posteriores prorrogações. São Paulo: SSP, 2001. Disponível em: <https://www.policiacivil.sp.gov.br/portal/legislacao?titulo=Resoluções+SSP+2001>. Acesso em: 14 abr. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar n.º 922, de 2 de julho de 2002**. Dispõe sobre a criação da carreira de agente de segurança judiciária no Quadro da Secretaria do Tribunal de Justiça e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, São Paulo, 3 jul. 2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2002/lei.complementar-922-02.07.2002.html>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

SILVA, Valter Ribeiro da. Mapeamento da gestão do termo circunstanciado de ocorrência nas polícias militares do Brasil. **Revista SUSP**, v. 2, n. 1, p. 116–135, 2022. Disponível em: [https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/8569/1/Rev.%20Susp\\_N2\\_P116\\_135.pdf](https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/8569/1/Rev.%20Susp_N2_P116_135.pdf). Acesso em: 10 maio 2025.

SOARES, Rodrigo Victor Foureaux. **A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia militar**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3329>.

Acesso em: 10 maio 2025.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de processo penal comentado**. 13. ed. São Paulo: Juruá, 2023.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

VERAS, Luciano Ashiley K. L. de J. **A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia ostensiva à luz da Lei 9.099/95. 2021**. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, 2021. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/A%20lavratura%20do%20termo%20circunstanciado.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.