

ASSUNTO: TERMO CIRCUNSTANCIADO

REFERÊNCIA:

PROPOSTA apresentada pela COMISSÃO TEMÁTICA ESPECIAL.

OBJETIVO:

QUESTIONAMENTO E ANÁLISE CRÍTICO-JURÍDICA DA PROPOSTA.

COMENTÁRIOS:

Para analisar a matéria em tela, devemos nos ater ao precedente do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2618

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REQTE. : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADV. : WLADIMIR SÉRGIO REALE

REQDO. : CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

DECISÃO: - Vistos. O **PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL**, com fundamento nos arts. 102, I, a e p, e 103, VIII, da Constituição Federal, propõe **ação direta de inconstitucionalidade**, com **pedido de suspensão cautelar**, do **Provimento nº 34**, de 28 de dezembro de 2000, da **Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná**.

A norma acoimada de inconstitucional tem o seguinte teor:

Provimento nº 34, de 28.12.2000. Capítulo 18, Juizado Especial Criminal. Seção, 2, Inquérito Policial e Termo Circunstanciado:

“18.2.1 – A autoridade policial, civil ou militar, que tomar conhecimento da ocorrência, lavrará termo circunstanciado, comunicando-se com a secretaria do juizado especial para agendamento da audiência preliminar, com intimação imediata dos envolvidos.” (Grifamos).

O autor diz, inicialmente, que o ato impugnado, o qual possibilita o conhecimento de termos circunstanciados lavrados pela Polícia Militar, segundo o art. 69 da Lei 9.099/95, não possui caráter regulamentar, dado que o referido dispositivo legal não prescreve que deva ser regulamentado, e, mesmo que o fizesse, a competência para tal ato seria do Poder Executivo, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal. Afirma, ainda, que o Provimento, no ponto indicado, tem o intuito de inovar o ordenamento jurídico estadual, atribuindo à Polícia Militar competência que não detinha, criando procedimento de Direito Processual Penal, sujeitando-se, portanto, ao controle concentrado, por se mostrar genérico e abstrato.

Sustenta, mais, em síntese, o seguinte:

a) **afronta à competência legislativa federal**, a teor do art. 22, I, da Constituição Federal, mormente porque a definição do modo de agir de um agente público para a realização de ato cujo escopo é deflagrar a persecução penal revela-se como matéria de Direito Processual Penal; ademais, há também vulneração ao **princípio da legalidade**, em face da edição de ato de natureza infralegal;

b) **ofensa à repartição constitucional de competências entre as polícias civil e militar**, porquanto o art. 144, §§ 4º e 5º, da C.F./88, estabelece que compete à polícia civil as funções de polícia judiciária, enquanto que à polícia militar compete as funções de policiamento ostensivo e preservação

da ordem pública;

c) **contrariedade ao princípio da repartição dos poderes**, dado que não pode o Poder Judiciário editar norma que tenha por fim definir novas atribuições e competências às polícias civil e militar, que são órgãos vinculados ao Poder Executivo.

Finalmente, sustentando a ocorrência do **fumus boni juris** e do **periculum in mora**, especialmente porque os policiais militares, sem formação superior em Direito, não têm habilitação adequada para realizar a tipificação dos crimes, decidir pela incidência do procedimento da Lei 9.099/95 e lavrar termos circunstanciados, pede o autor “*a concessão da medida cautelar liminar, inaudita altera pars, visando a suspensão, no ponto, do Provimento nº 34/2000, de 28 de dezembro de 2000, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná*” (fl. 18).

Solicitaram-se informações (fl. 126), na forma do **art. 12 da Lei 9.868/99**. O Exm^o. Sr. **Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Paraná**, às fls. 214/223, sustentou, em síntese, o seguinte:

a) **inadequação da via eleita (ação direta de inconstitucionalidade)**, uma vez que o ato impugnado, Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça, é provimento que “*visa à uniformidade de procedimentos e, para tanto, interpreta, ou regulamenta, dispositivo de norma infraconstitucional*” (fl. 217), não tendo efeito vinculante senão para os serventuários da justiça, certo que, sendo regulamentar o ato impugnado, não pode ser acoimado de inconstitucional, resolvendo-se a questão no campo da legalidade, mediante o confronto com a legislação ordinária;

b) **constitucionalidade do ato impugnado**, mormente porque o art. 69 da Lei 9.099/95, “*ao dispor que o termo circunstanciado será lavrado pela autoridade policial, tão logo tome conhecimento da ocorrência, não afastou a possibilidade de a polícia militar ser assim considerada*” (fl. 217); ademais, não sendo o termo circunstanciado inquérito policial, mas tão-somente comunicação de fato relevante à autoridade judiciária, não há porque atribuir a competência para lavrá-lo exclusivamente à polícia civil, vedando tal prerrogativa aos demais órgãos da segurança pública relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

O eminente **Advogado-Geral da União**, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, às fls. 225/230, requer o não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, ou, alternativamente, a sua improcedência.

O **Procurador-Geral da República**, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pelo **não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade**, e, **se conhecida**, pela sua **improcedência** (fls. 232/235).

Autos conclusos em 18.4.2002. Decido.

Destaco do parecer do ilustre Procurador-Geral da República, Professor Geraldo Brindeiro:

“(…)

8. *Afirma o autor que o Provimento nº 34/2000, de 28 de dezembro de 2000, da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, não tem natureza regulamentar, e, se regulamento fosse, seria da competência do Poder Executivo.*

9. *Observa-se, sim, que o referido ato impugnado, apenas visou interpretar a legislação infraconstitucional. Logo, não tendo invocado no ordenamento jurídico, conseqüentemente, não existe afronta ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF).*

10. *Ademais, já existindo a lei, a questão só pode ser dirimida no campo da legalidade e não da inconstitucionalidade.*

11. *Poder-se-ia, sim, alegar que a expressão ‘ou militar’ contida no item 18.2.1., do Capítulo 18, do Provimento nº 34/2000, teria extravasado o que fora estabelecido na lei. Nesse caso, possível extravasamento revelado resolve-se no campo da legalidade. Descabe, na hipótese, portanto, discuti-lo em demanda direta de inconstitucionalidade. Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.968-PE, relator o eminente Ministro MOREIRA ALVES (‘DJ’ de 04.5.01, p. 02, transcrição parcial):*

‘Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos do Provimento nº 07, de 02 de outubro de 1997, do Corregedor-Geral da Justiça e do Ato PGJ nº 093, de 02 de outubro de 1997, do Procurador-Geral de Justiça, ambos do Estado de Pernambuco.

“(…)

- *Ademais, esse controle é regulado em leis federais e estadual, e se os textos atacados ultrapassarem o nelas estabelecido ou com elas entrarem em choque, estar-se-á diante de hipótese de ilegalidade, o que escapa do controle de constitucionalidade dos atos normativos.*

- *O mesmo se dá se os dispositivos impugnados atentarem contra quaisquer normas de processo penal.*

Ação direta que, preliminarmente, não é conhecida.’

12. É de se concluir, pois, que a presente ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida. No concernente ao mérito, também, não assiste razão ao Partido requerente, porquanto inexistente afronta ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal, visto que o texto impugnado não dispõe sobre direito processual ao atribuir à autoridade policial militar competência para lavrar termo circunstanciado a ser comunicado ao juizado especial. Não se vislumbra, ainda, nem mesmo afronta ao disposto nos incisos IV e V, e §§ 4º e 5º, do art. 144, da Constituição Federal, em razão de não estar configurada ofensa à repartição constitucional de competências entre as polícias civil e militar, além de tratar, especificamente, de segurança nacional

13. Ressalte-se, outrossim, que a Lei nº 9.839, de 27 de setembro de 1999, ao acrescentar o artigo 90-A à Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, dispôs em seu art. 2º:

‘As disposições desta Lei não se aplicam no âmbito da Justiça Militar.’

Ante o exposto, opino no sentido do não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, e prejudicado, portanto, o pedido de medida liminar. Se conhecida a ação, o parecer é no sentido da sua improcedência. (...). (fls. 234/235)

Está correto o parecer.

O ato normativo impugnado não é um ato normativo primário, mas secundário, interpretativo de lei ordinária, a Lei 9.099, de 1995. A questão, pois, não é de inconstitucionalidade. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Destaco da decisão que proferi na ADIn 1.875-DF

“(...

A duas, porque o objeto da ação é ato regulamentar, assim ato normativo secundário, que regulamenta disposições da Lei nº 5.010/66. A questão assim posta, portanto, não seria de inconstitucionalidade: se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. No despacho que proferi negando seguimento à ADIn 1.547-SP, aforada pela ADEPOL e que teve por objeto dispositivos do Ato 098/96, do Ministério Público do Estado de São Paulo, asseverei:

‘(...

O ato normativo impugnado nada mais é do que ato regulamentar, assim ato normativo secundário, que regulamenta disposições legais, normas constantes da Lei Complementar estadual nº 734, de 26.11.93, da Lei federal nº 8.625, de 12.02.93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e da Lei Complementar federal nº 75, de 20.05.93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União).

A questão assim posta, não é de inconstitucionalidade. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. No voto que proferi na ADIn 589-DF, lembrei trabalho doutrinário que escrevi sobre o tema $\frac{3}{4}$ ‘Do Poder Regulamentar’, RDP 65/39 $\frac{3}{4}$ em que registrei que, em certos casos, o regulamento pode ser acoimado de inconstitucional: no caso, por exemplo, de não existir lei que o preceda, ou no caso de o Chefe do Poder Executivo pretender regulamentar lei não regulamentável. Todavia, existindo lei, extrapolando o regulamento do conteúdo desta, o caso é de ilegalidade. Decidiu, então, o Supremo Tribunal Federal, na citada ADIn 589-DF, por mim relatada:

‘Constitucional. Administrativo. Decreto regulamentar. Controle de constitucionalidade concentrado.

I. - Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade.

II. - Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito à Jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do STF: ADINs 311 - DF e 536 - DF.

III. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.’ (RTJ 137/1100).

Na ADIn 1347-DF, Relator o eminente Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal decidiu que ‘o eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei. Mesmo que desse vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.’ (‘DJ’ de 01.12.95).

Nas ADIns 708-DF, Relator o Sr. Ministro Moreira Alves (RTJ 142/718) e 392-DF, Relator o Sr. Ministro Marco Aurélio (RTJ 137/75), outro não foi o entendimento da Corte. (...)

No voto que proferi no RE 189.550-SP, de cujo acórdão me tornei relator, rememorei a jurisprudência da Casa no sentido acima exposto, portando referido acórdão a seguinte ementa:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. COMERCIAL. SEGURO MARÍTIMO. REGULAMENTO. REGULAMENTO QUE VAI ALÉM DO CONTEÚDO DA LEI: QUESTÃO DE ILEGALIDADE E NÃO DE

*INCONSTITUCIONALIDADE. Decreto-lei nº 73, de 21.11.63. Decretos nºs 60.459/67 e 61.589/67. I. -- Se o regulamento vai além do conteúdo da lei, ou se afasta dos limites que esta lhe traça, comete ilegalidade e não inconstitucionalidade, pelo que não se sujeita, quer no controle concentrado, quer no controle difuso, à jurisdição constitucional. Precedentes do STF: ADIns 536-DF, 589-DF e 311-DF, Velloso, RTJ 137/580, 137/1100 e 133/69; ADIn 708-DF, Moreira Alves, RTJ 142/718; ADIn 392-DF, Marco Aurélio, RTJ 137/75; ADIn 1347-DF, Celso de Mello, "DJ" de 01.12.95.
II. - R.E. não conhecido.'*

Do exposto, nego seguimento à ação.

(...)".

Assim posta a questão, nego seguimento à ação. Publique-se.
Brasília, 03 de maio de 2002.

Ministro **CARLOS VELLOSO** - Relator

A EMENTA ficou assim lavrada:

ADI - AgR 2618 / PR Relator Min. CARLOS VELLOSO J. 12/08/2004 Pleno DJ 31-03-2006 P.07 EMENT VOL-02227-01 PP-00126 REPUBLICAÇÃO: DJ 04-08-2006 PP-00027 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, ps. 46/53 EMENTA: - CONSTITUCIONAL. ATO REGULAMENTAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. I. - Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei ou se afasta dos limites que esta lhe traça, pratica ilegalidade e não inconstitucionalidade, pelo que não se sujeita à jurisdição constitucional.

CONCLUIMOS pois, nos termos da Lei 9099/99, poderão ser lavrados os **TERMOS CIRCUNSTANCIADOS** pela **PMERJ**, **DESNECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO**, visto que, **NÃO SE EQUIPARAM OS TERMOS CIRCUNSTANCIADOS A INQUÉRITO POLICIAL E JÁ PREVISTOS EM LEI, SENDO QUE**, somente para crimes comuns - jamais crimes militares,