



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

## **EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MINISTROS DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

AG. REG. NA PETIÇÃO 8.482 – DISTRITO FEDERAL  
RELATOR: MIN. EDSON FACHIN

A POLÍCIA FEDERAL, por meio de seu Diretor-Geral, considerando a inclusão do processo em referência na Pauta de Julgamento da Sessão do dia 21/05/2021, vem respeitosamente à presença de Vossas Excelências apresentar o presente

### **MEMORIAL**

visando trazer subsídios ao Tribunal Pleno, por ocasião do seu respectivo julgamento.

Têm-se conhecimento, através de matérias jornalísticas, que no Agravo Regimental e nº 8.482, interposto pela Procuradoria-Geral da República contra decisão monocrática que homologou o acordo de colaboração premiada entre o réu SÉRGIO DE OLIVEIRA CABRAL SANTOS FILHO e a Polícia Federal, foram tecidas considerações acerca da decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.508, que reconheceu a constitucionalidade dos §§ 2º e 6º do art. 4º da Lei nº 12.850/2013 e a conseqüente legitimidade dos Delegados de Polícia para celebrar acordos de colaboração premiada, tendo sido questionada a forma como o precedente vem sendo aplicado na prática, uma vez que estaria causando a disfuncionalidade do sistema negocial, em suposto prejuízo à efetividade do Direito Penal.

Conforme divulgado pela imprensa, a Procuradoria-Geral da República estaria argumentando que, a partir de tal decisão, foi criado um verdadeiro “balcão de negócios” em favor de investigados ou mesmo de réus condenados, com cada instituição sendo jogada contra a outra em busca de condições processuais mais vantajosas, uma vez



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

que permitiria que acordos rejeitados pelo Ministério Público sejam celebrados pelas polícias judiciárias, o que, na visão do órgão agravante, causaria um abalo da credibilidade da justiça perante a opinião pública.

Com base em tais argumentos, o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República estaria sustentando que a colaboração premiada firmada por Delegados de Polícia, para poder surtir efeitos, deveria necessariamente contar com a aderência ou concordância do Ministério Público, o que representaria, na prática, a revogação dos §§ 2º e 6º do art. 4º da Lei nº 12.850/2013, em uma posição contrária à vontade do legislador, que explicitamente reconheceu a legitimidade das polícias judiciárias de receberem propostas e celebrarem acordos de colaboração premiada com investigados no curso de inquéritos policiais.

**1. A COLABORAÇÃO PREMIADA COMO MEIO DE OBTENÇÃO DE PROVA**

Para a Polícia Federal, o primeiro ponto a ser observado pelos Excelentíssimos Senhores Ministros diz respeito à natureza da colaboração premiada, conforme estabelecido pela Lei nº 12.850/2013, e a sua confusão com a chamada transação penal, que foi regulamentada pela Lei nº 9.099/1995, ou mesmo com o denominado acordo de não persecução criminal, que recentemente foi incorporado no ordenamento nacional por meio da Lei nº 13.964, também conhecida como Pacote Anticrime, publicada em 24 de dezembro de 2019.

Pode-se atestar que a transação penal é uma via oferecida ao provável autor de fato criminoso de menor potencial ofensivo (Lei nº 9.099/1995) ou de delitos sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a quatro anos (Lei nº 13.964/2019), de não se submeter aos constrangimentos do processo penal. Nestes casos, o Ministério Público apresenta alternativas ao oferecimento da denúncia e à tramitação regular do processo penal, desde que o acusado concorde com a proposta apresentada.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

Tais acordos são realizados para evitar o desgaste e transtornos promovidos pelo processo criminal, inserindo-se no movimento de despenalização do Direito Penal e em modelos consensuais de solução de conflitos, cujo corolário é a mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública incondicionada.

Assim, tanto a transação penal e o acordo de não persecução penal podem ser conceituados como verdadeiros institutos de caráter pré-processual, de direito negocial entre o representante do Ministério Público e o acusado, cujo objeto negociado seria a propositura ou não da ação penal. Nestes casos, torna-se evidente que o Ministério Público, como titular da ação penal, seria o único órgão estatal com legitimidade para estabelecer um negócio bilateral desta natureza com o investigado.

Entretanto, segundo a Lei nº 12.850/2013, a **colaboração premiada** não seria mero “negócio” a ser estabelecido como o investigado, mas sim, **um meio de obtenção de prova, sendo, portanto, um instituto afeto exclusivamente à investigação criminal**, conforme disposto expressamente pelo artigo 1º do referido normativo:

*Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.*

Reforçando ainda mais esse entendimento, verifica-se que a colaboração premiada foi inserida no Capítulo II da Lei nº 12.850/2013, nomeado “DA INVESTIGAÇÃO E DOS MEIOS DE OBTENÇÃO DE PROVA”, juntamente com outros meios de investigação, tais como: (i) a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; (ii) a ação controlada; (iii) acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas; (iv) a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas; (v) o afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal; e (vii) a infiltração policial. Ressalte-se, por sua vez, que os meios de obtenção de prova regulamentados nas seções I a V do Capítulo II da Lei nº 12.850/2013, cujos empregos estão sujeitos à prévia autorização judicial (reserva de jurisdição), preveem o Delegado de



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

Polícia como sujeito ativo das medidas e detentor de capacidade postulatória perante o Poder Judiciário, como no caso da própria colaboração premiada.

Assim, torna-se evidente que a colaboração premiada, antes de se tratar de instituto do chamado “sistema negocial”, é na verdade um importante meio de produção de provas em investigações criminais, principalmente daqueles crimes praticados por “organizações criminosas”, atividade estatal que somente subsidiariamente seria praticada por membros do Ministério Público.

No âmbito policial, a colaboração premiada deve seguir a doutrina e técnicas relacionadas ao tratamento de provas pessoais (fontes humanas), com todas as especificidades e vulnerabilidades inerentes a esse tipo de elemento probatório. Tais técnicas são necessárias para evitar que os órgãos do sistema de justiça criminal sejam induzidos a erro ou desviados do curso normal das investigações, o que torna imprescindível a realização de uma avaliação concreta do testemunho do colaborador (investigado ou acusado), realizada com base em elementos subjetivos, objetivos e formais<sup>1</sup>.

Entretanto, como meio de prova pessoal, a colaboração premiada se difere da simples prova testemunhal ou mesmo da confissão, pois além de assumir a prática criminosa, o investigado deve agregar elementos informacionais que possibilitem aos órgãos de persecução criminal alcançar um ou mais dos objetivos previstos no art. 4º da Lei nº 12.850/2013, ou seja: (i) a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; (ii) a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; (iii) a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; (iv) a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; e (v) a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

---

<sup>1</sup> MALATESTA, Nicola Ferrarino Dei. A Lógica das Provas em matéria criminal. Campinas: Bookseller Editora, 2001, p. 319/525.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

Do mesmo modo, ao celebrar o acordo, o colaborador altera seu status no inquérito policial, passando de sujeito investigado a auxiliar do Estado na elucidação de crimes praticados pela organização criminosa. Resulta desse aspecto a necessidade de o investigado agir voluntariamente, trazendo informações verdadeiras e que efetivamente alcancem os resultados propostos no art. 4º da Lei nº 12.850/2013.

As informações prestadas por investigados colaboradores representam a fase inicial do processo de significação jurídica de fatos identificados e selecionados por apresentarem características de antijuridicidade. Posteriormente, os eventos supostamente criminosos relatados pelo colaborador são filtrados em um processo decisório antes de adquirir validade jurídica, cabendo ao órgão julgador constatar e decidir se as informações fornecidas, após submetidas ao processo do contraditório e da ampla defesa, refletem um comportamento criminoso concreto.

Assim, **a colaboração premiada se insere no contexto mais amplo da investigação criminal, atividade jurídica complexa e dinâmica que envolve diversos atores do sistema de justiça criminal, principalmente as denominadas polícias judiciárias.** Desse modo, nada mais natural que os Delegados de Polícia Federal, autoridades policiais responsáveis pela presidência das investigações criminais no país, tenham a atribuição de firmar acordos de colaboração premiada.

Por sua vez, não há que se argumentar sobre eventuais desvantagens do sistema de investigação pelas polícias judiciária ou mesmo de uma suposta insatisfação do meio jurídico com o inquérito policial. Os procedimentos de coleta de provas realizado anteriormente ao processo judicial é legalmente estruturado sob diversas formas, de acordo com a tradição jurídica e o momento histórico, político e social de cada país, não havendo um modelo universal, derivado do direito natural, que garantiria ao Ministério Público o monopólio da condução de acordos de delação premiada.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

O modelo histórico de investigação criminal adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro, que atribuiu sua titularidade à Polícia Federal e às polícias civis dos Estados e do Distrito Federal, será a questão abordada no ponto a seguir.

## **2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS**

O Brasil é um país de tradição jurídica romano-germânica, motivo pelo qual sempre houve no processo penal nacional alguma forma de instrução preliminar ou prévia como primeira fase da persecução penal, cujo formato variou conforme as circunstâncias sociais e políticas do país.

Tornaghi sintetiza a evolução histórica da investigação criminal ao observar que não havia distinção nítida entre o juiz e a polícia judiciária, sendo que somente a partir do século XVI é que a doutrina e a legislação começam a distinguir as duas funções. Por sua vez, do século XVII em diante a noção de polícia judiciária torna-se perfeitamente distinta dos outros tipos de polícia e do próprio órgão judiciário, passando o Estado a instituir unidades organizadas responsáveis por relatar e transmitir as informações sobre crimes às autoridades judiciárias<sup>2</sup>.

Assim, a história das instituições de investigação criminal no Brasil pode ser compreendida segundo a maior ou menor participação do Poder Judiciário na fase pré-processual da persecução penal, motivo pelo qual a análise dos aspectos constitucionais e legais da investigação criminal brasileira contemporânea deve ser precedida de um breve apanhado da legislação nacional que vem disciplinando essa matéria ao longo dos anos.

Sem prejuízo da existência de normatizações anteriores<sup>3</sup>, a abordagem histórica da investigação criminal no Brasil pode ser iniciada a partir da lei do Império de 13

---

<sup>2</sup> TORNAGHI, Helio. Instituições de Processo Penal, V. II, 1977, p. 200.

<sup>3</sup> Na época do Brasil colônia, as funções de judiciais e de polícia judiciária eram concentradas nos juízes, que eram responsáveis não apenas pelo julgamento das causas, mas também pela investigação de delitos, quando



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

de outubro de 1827, que criou, em cada freguesia, juizados de paz que concentravam as atribuições policiais preventivas e repressivas, bem como funções informativas e probatórias<sup>4</sup>.

Essa estrutura foi também mantida no Código de Processo Criminal de Primeira Instância, editado pelo Império em 1832, no qual foi estabelecida a competência dos “inspetores de quartirão”, que possuíam atribuições de prevenção de crimes e prisão de criminosos em flagrante.

O referido código, de cunho liberal tanto no campo da organização judiciária como no procedimento ou rito, transferiu o poder de investigação de delitos para os juízes de paz, eleitos pelo povo, tendo extinguido as devassas e querelas constantes nas Ordenações. O procedimento de formação da culpa, ou sumário de culpa, embrião do que depois seria regulamentado como inquérito policial, era rápido, curto e constituía a única base para a acusação criminal. Formada a culpa, posteriormente os autos seguiam para o júri popular, ao qual caberia confirmar ou reformar a pronúncia ou impronúncia<sup>5</sup>.

Em seguida, a Lei nº 261, de 03.12.1841, bem como o Regulamento nº 120, de 31.01.1842, mudaram a feição do sumário de culpa, que passou para a competência dos chefes de polícia e, em relação aos casos de difícil elucidação, para os juízes municipais, que incorporaram as funções do júri popular de acusação, que foi suprimido<sup>6</sup>.

Nesta época, o ocupante da função de “chefe de polícia” era escolhido dentre desembargadores e juízes de direito, aos quais se subordinavam como autoridades

---

contavam com o auxílio de forças de polícia administrativa (ZECCARIOTTO, José Pedro. *Da efetividade e da eficácia da Polícia Judiciária no Estado Democrático de Direito Brasileiro*. Revista de Direito de Polícia Judiciária. Revista da Escola Superior de Polícia - ANP. Brasília, Ano 1, N. 2, p. 217-257, Jul-Dez 2017).

<sup>4</sup> MENDES DE ALMEIDA, Joaquim Canuto. *Princípios fundamentais do processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 198-200, in RE 593 – STF, Relator Ministro Cesar Peluso.

<sup>5</sup> MENDES DE ALMEIDA, Joaquim Canuto. *Princípios fundamentais do processo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 198-200, in RE 593 – STF, Relator Ministro Cesar Peluso.

<sup>6</sup> KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 35-38.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

policiais os delegados e subdelegados, que eram selecionados entre quaisquer juízes e cidadãos. Nos casos mais simples, os delegados e subdelegados, após a pronúncia, remetiam o processo ao juiz municipal, que deveria manter ou não a decisão do órgão policial. Por sua vez, nos casos mais complexos, a autoridade policial registrava os resultados das indagações prévias a fim de auxiliar o juiz municipal sobre a formação da culpa, constituindo o procedimento que viria a ser denominado “inquérito policial”.

Ressalte-se, entretanto, que embora a Lei nº 261 de 1841 não tenha feito a distinção entre polícia judiciária e polícia administrativa, não tendo também utilizado expressões como inquérito ou investigação, o Regulamento nº 120 de 1842 distingue expressamente as duas funções ao estabelecer em seu artigo 3º que era de atribuição da polícia judiciária proceder ao corpo de delito, prender os culpados, conceder mandados de busca e julgar crimes que não estivessem sujeito a pena maior que multa de até cem mil réis, prisão, degredo ou desterro até seis meses<sup>7</sup>.

Com a edição da Lei nº 2.033 e do Decreto nº 4.824 de 1871 ocorreu a separação entre as funções judiciais e de polícia judiciária, com a formação da culpa passando da esfera de atribuição das autoridades policiais, que deixaram de fazer a pronúncia, para a dos juízes municipais e juízes de direito que exerciam atividades nas comarcas.

Entretanto, certas atribuições permaneceram reservadas às autoridades policiais para que pudessem colher provas tão logo tivessem notícia da infração, indicando as testemunhas mais idôneas e todos os esclarecimentos coligidos<sup>8</sup>, nos moldes do tradicional inquérito policial da polícia judiciária de origem francesa. Ressalte-se que no Decreto nº 4.824 de 1871 aparece pela primeira vez na legislação processual penal brasileira

---

<sup>7</sup> Eliomar da Silva. *Direito de Polícia Judiciária: Introdução às questões fundamentais*. Brasília: RDPI, 2017, p. 43.

<sup>8</sup> MENDES DE ALMEIDA, Joaquim Canuto, 1973, op. cit. p. 18.





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

a terminologia “inquérito policial”, embora suas funções já constassem em leis anteriores, conforme já mencionado<sup>9</sup>.

Com a proclamação da República, os Estados brasileiros adquiriram, por um breve período, a competência para legislar em matéria de processo penal, conforme disposto na Constituição Federal de 1891. Como exemplo de legislação descentralizada pode ser citado o Código de Processo do Distrito Federal, que tratou sobre a investigação em capítulo próprio. Esse Código dispôs que cabia à autoridade policial fornecer às autoridades judiciárias informações necessárias ao descobrimento dos autores e cúmplices de qualquer infração penal, bem como auxiliar a instrução criminal realizando as diligências requisitadas pelo juiz e pelo Ministério Público, com o cumprimento dos mandados expedidos<sup>10</sup>.

Por fim, em 1941 foi editado o Código de Processo Penal (CPP) que continua em vigência, após o retorno para o governo central da competência para legislar sobre tal matéria. O CPP de 1941 manteve o inquérito policial sob a responsabilidade da polícia judiciária, instituição que teria a função de apurar a autoria de infrações penais.

Segundo a exposição de motivos do CPP, **a manutenção do inquérito policial como processo preliminar ou preparatório da ação penal decorreu de ponderado exame da realidade geográfica do Brasil, uma vez que, para a criação de juizados de instrução em cada um dos remotos distritos e comarcas do interior, “seria preciso que o juiz instrutor possuísse o dom da ubiquidade”<sup>11</sup>.**

Para o então Ministro da Justiça, a instituição do juízo de instrução importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, sendo esse modelo praticável somente se

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Eliomar da Silva, 2017, op. cit. p. 44.

<sup>10</sup> Eliomar da Silva. *Direito de Polícia Judiciária: Introdução às questões fundamentais*. Brasília: RDPJ, 2017, p. 40, p. 45.

<sup>11</sup> BRASIL. Exposição de Motivos do Código de Processo Penal. Decreto Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941. In: Código de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2000.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

as distâncias dentro do território da jurisdição do juiz instrutor fossem rapidamente superáveis. Por sua vez, não seria recomendável a quebra do sistema, com a imediata intervenção do juiz instrutor, ou instrução única, nas capitais e sedes de comarca e a continuação do sistema vigente de inquérito policial nos distritos longínquos.

Outro argumento a favor da manutenção do inquérito policial foi a garantia que ele representaria contra apressados e errôneos juízos formados durante a “trepidação moral” causada pelo crime, e que fosse possível uma exata visão de conjunto dos fatos nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas. Para os autores do CPP, abolir o inquérito preliminar ou a instrução provisória seria expor a justiça criminal aos azares de uma instrução imediata e única, o que deixaria de assegurar uma justiça menos aleatória, prudente e serena<sup>12</sup>.

O CPP regulamentou o inquérito policial como o instrumento de apuração das infrações penais no país, de atribuição da polícia judiciária, dispondo no Título II sobre as formas pelas quais o procedimento pode ter início (artigos 5º e 8º), o seu conteúdo e atividade (artigos 6º e 7º), seu formato escrito (art. 9º) e a forma de finalização (artigos 10 e 11).

Assim, a expressão “polícia judiciária” é usada no CPP no sentido jurídico da atividade relacionada à apuração da autoria de infrações penais por meio do inquérito policial, muito embora o referido Código tenha também incluído dentre as funções da polícia judiciária o cumprimento dos mandados de prisão expedidos pelos juízes (art. 13, inciso III), atividade que pode não estar diretamente relacionada à investigação criminal, mas sim às medidas punitivas aplicadas pelo Poder Judiciário ao final do julgamento.

Verifica-se, desse modo, que no sistema jurídico brasileiro sempre existiu algum procedimento de instrução prévio ou preliminar ao processo criminal judicial,

---

<sup>12</sup> BRASIL. Exposição de Motivos do Código de Processo Penal. Decreto Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941. In: Código de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2000.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

seguindo a tradição jurídica romano-germânica. Entretanto, diferentemente do ocorrido na maioria dos países da Europa continental e da América Latina, o Brasil deixou de adotar ainda no século XIX o modelo do juizado de instrução<sup>13</sup>, no qual a condução da investigação criminal ficava a cargo de um magistrado vinculado ao Poder Judiciário<sup>14</sup>.

Assim, há muito tempo a polícia judiciária no Brasil exerce suas atribuições como competência própria e não por delegação de uma autoridade judiciária<sup>15</sup>, o que fez com o que o modelo de investigação criminal adotado no país, nesse aspecto, se aproxime mais daquele encontrado no *common law* inglês, no qual a apuração das infrações penais é de responsabilidade dos órgãos policiais. Ressalte-se, entretanto, que no sistema jurídico do *common law* não é utilizada a distinção, como ocorre nos países do sistema romano-germânico, entre polícia judiciária, responsável pela investigação criminal, e a polícia administrativa ostensiva, responsável pelo patrulhamento das ruas e preservação da ordem pública<sup>16</sup>.

O artigo 6º do CPP traz um rol de medidas (diligências) a serem realizadas pela polícia judiciária a partir do recebimento da notícia de que determinado evento

---

<sup>13</sup> Ressalte-se, entretanto, que a Lei Orgânica da Magistratura prevê que as investigações de crimes praticados por magistrados são de responsabilidade do Tribunal competente para processá-lo (artigo 33, parágrafo único, da Lei Complementar nº 035/1979), havendo nesses casos a mescla entre o órgão investigador e o julgador, característica típica dos sistemas inquisitivos.

<sup>14</sup> Por sua vez, não tendo existido no país a figura do juiz instrutor, o Brasil também não foi atingido pela onda de reforma processual preconizado pelo movimento garantista do final do século XX, que possuía como um dos principais postulados a necessidade de impedir a concentração das funções de investigador e a de julgador em um mesmo ator do sistema de justiça criminal, com a investigação criminal passando a ser de titularidade plena do Ministério Público.

<sup>15</sup> PEREIRA, Eliomar da Silva, 2017, op. cit. p. 48.

<sup>16</sup> De uma forma geral, nos países do *common law* os órgãos policiais possuem o chamado ciclo completo, sendo conferido a uma mesma corporação as atribuições de prevenção e garantia da ordem pública, por meio do uso de policiamento ostensivo uniformizado, e funções de investigação criminal, sob responsabilidade de unidades especializadas compostas por policiais sem uniforme que são encarregados da coleta das evidências dos crimes que foram praticados, bem como da identificação dos suspeito que serão apresentados a julgamento. Na Inglaterra a primeira unidade de investigação criminal formada por policiais selecionados dentro da força policial, que passavam a não usar uniformes, foi criada em 1842 no âmbito da Polícia Metropolitana de Londres, após ampla discussão na sociedade, modelo esse que posteriormente se espalhou pelas demais forças policiais do país sob a denominação *Criminal Investigation Department* (MORRIS, BOB. *History of Criminal Investigation*. In: NEWBURN, Tim, WILLIAMSON, Tom, WRIGHT, Alan. *Handbook of Criminal Investigation*. New York: Willan Publishing, 2011, p. 17).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

criminoso ocorreu, informação que geralmente parte da própria vítima ou de alguma testemunha que presenciou o fato (§ 3º). Dentre as diligências que podem ser adotadas pela polícia judiciária logo após o cometimento do crime estão a preservação do local do crime para realização de exames periciais (inciso I), a apreensão de objetos relacionados ao fato (inciso II), a oitiva do ofendido (inciso IV) e do indiciado (inciso V), o reconhecimento de pessoas e coisas e acareações (inciso VI) e a determinação para a realização de corpo de delito e outras perícias (inciso VII), cabendo também à autoridade policial reunir informações sobre a vida pregressa do investigado e seu estado de ânimo antes, depois e durante o crime (inciso IX).

Ressalte-se, por sua vez, que o rol de diligências sugeridas no artigo 6º pelo CPP possui caráter exemplificativo, tendo em vista que o próprio inciso III, ao determinar a coleta pela autoridade policial de todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias, deixa em aberto as diversas possibilidades de diligências a serem realizadas pela polícia judiciária para determinar a existência do fato criminoso e a indicação da autoria.

Verifica-se, desse modo, que o CPP fornece a estrutura legal básica apenas da investigação criminal reativa, ou seja, aquela que é iniciada para apurar um crime específico que já teria ocorrido em um local determinado, após comunicação recebida pela polícia judiciária. Entretanto, para certas atividades criminosas a investigação criminal reativa é notoriamente inadequada, sendo as medidas proativas de produção de provas, aliada a ações policiais encobertas, uma prática cada vez mais comum na repressão de organizações criminosas em geral.

Crimes como o financiamento do tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, corrupção, fraudes bancárias e evasão de divisas, dentre outros ilícitos do espectro estatal-corporativo e do crime organizado em geral, na maioria das vezes ocorrem em locais privados, sendo que aqueles que participam dos eventos não estão inclinados a comunicá-



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

los aos órgãos de persecução criminal, o que torna inviável a utilização de diligências investigativas meramente reativas.

Para descobrir a existência de crimes cujos dados e informações são protegidos por medidas adotadas pelos investigados, como o uso de lugares secretos para reuniões e armazenamento de produtos ilícitos, os órgãos de investigação criminal necessitam empregar métodos proativos de investigação, com a utilização de técnicas encobertas de produção de provas, tais como a cooptação de criminosos por meio de acordos de colaborações premiada, interceptações telefônicas, escutas ambientais e outras formas de vigilância direta ou eletrônica de suspeitos.

Entretanto, como o CPP se limita a disciplinar as diligências reativas realizadas pela polícia judiciária após a ocorrência de determinado evento criminoso, com ênfase para a coleta de indícios no local do crime, tornou-se necessária a edição de leis especiais dispendo sobre a investigação criminal proativa. Dentre os normativos que representaram um avanço relativo à tradicional investigação reativa, podem ser citadas as seguintes leis: a) Lei nº 9.296/1996, que estabeleceu o modo de realização das interceptações de comunicações telefônicas em apurações criminais; b) a Lei nº 9.613/98, que regulamentou o sistema brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro e criou o COAF como a unidade de inteligência financeira do país; c) Lei nº 12.850/2015, que dispôs sobre os diversos meios de produção de provas a serem utilizado em investigações contra organizações criminosas, tais como a colaboração premiada.

Assim, a atual base legal da investigação criminal no Brasil é formada pelo CPP e pelas leis que regulamentam as técnicas especiais de produção de prova e os poderes conferidos às polícias judiciárias para a coleta de informações sobre eventos criminosos, com destaque para a Lei nº 12.850/2015. Os novos métodos de produção de provas trazem como consequência imediata a limitação de direitos individuais dos suspeitos e investigados, sendo necessário definir os contornos jurídicos que conferem legitimidade à atuação dos órgãos de



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

persecução criminal estatal, à luz das normas constitucionais de organização que estruturam o exercício do poder de realizar investigações criminais no Brasil.

A investigação criminal brasileira deve passar, dessa forma, por uma filtragem constitucional, vez que possui a Constituição Federal uma variedade de direitos e possibilidades semânticas capazes de redimensionar seu conceito.

### **2.1 A investigação criminal na Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a usar em seu texto a expressão “polícia judiciária”<sup>17</sup>, além de ter tratado diretamente das atribuições dos diversos órgãos que compõem o sistema de segurança pública do Brasil. Entretanto, a Constituição Federal distingue as funções de polícia judiciária da investigação criminal em um sentido mais amplo.

O artigo 144, § 1º, I, da Constituição Federal dispõe ser de atribuição da Polícia Federal a apuração de “infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme segundo se dispuser em lei”.

Por sua vez, no inciso IV, § 1º, do mesmo artigo 144, a Constituição Federal afirma caber à Polícia Federal o exercício das funções de polícia judiciária da União, o que levaria ao entendimento de se tratar de uma função distinta daquela de apuração das infrações penais. Do mesmo modo, a Constituição Federal dispôs no § 4º do artigo 144 que cabe às polícias civis as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto

---

<sup>17</sup> Na Constituição de 1967 havia a menção à possibilidade de *habeas corpus* no Tribunal Federal de recursos contra ato do responsável pela direção da Polícia Federal, conforme artigo 117, inciso I, letra c (PEREIRA, Eliomar da Silva, 2017, op. cit. p. 45/46).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

aquelas de natureza militar, resultando na percepção de se tratarem de atividades diferenciadas.

A ideia geral de polícia judiciária, segundo a concepção francesa formulada ainda no século XIX, pressupõe um procedimento de instrução preparatória delimitado temporalmente, que começa com o cometimento do crime e termina com o início do processo penal, cujo objetivo consiste em apurar infrações penais logo que elas sejam cometidas, com a reunião dos indícios e provas de sua ocorrência para imediata transmissão ao Poder Judiciário<sup>18</sup>.

Por essa visão, o termo “polícia judiciária” é atribuído ao órgão da administração direta voltado à segurança pública devido ao fato dele exercer uma função no interesse da Justiça, referente à instrução preparatória que precede a instrução feita pelo juiz<sup>19</sup>. Assim, ao desempenhar um poder que emana da Justiça, as ações da polícia judiciária devem ser cercadas de formalidades tutelares que a aproxime ao máximo possível das formas judiciais<sup>20</sup>.

Como visto, esse foi o sentido conferido pelo CPP, que adotou a expressão “polícia judiciária” com o significado de atividade investigativa reativa, cujo conteúdo é discriminado sob a rubrica “Do Inquérito Policial” (título segundo do CPP)<sup>21</sup>. Entretanto, essa concepção clássica de polícia judiciária não incluiria as investigações criminais proativas, que,

---

<sup>18</sup> FAUTIN HELIE, M. *Traite de l’instruction criminelle*, 1866, apud PEREIRA, Eliomar da Silva. *Direito de Polícia Judiciária: Introdução às questões fundamentais*. Brasília: RDPJ, 2017, p. 41/43.

<sup>19</sup> Segundo Hélio Tornaghi, quando realiza inquérito policial, a polícia exerce função judiciária, pois se “organicamente a polícia judiciária entronca na máquina administrativa do Estado, funcionalmente ela se liga ao aparelho judiciário” (TORNAGHI, Hélio. *Instituições de processo penal*. São Paulo: Saraiva, 1977, v. 2, p. 202, apud Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727/MG. Reclamante: Jairo de Souza Coelho. Relator: Ministro Cezar Peluzo).

<sup>20</sup> PEREIRA, Eliomar da Silva. *Direito de Polícia Judiciária: Introdução às questões fundamentais*. Brasília: RDPJ, 2017, p. 41/43.

<sup>21</sup> MENDE DE AMEIDA, Joaquim Canuto. *Atividade policial criminal*. Arquivos da Polícia Civil de São Paulo, São Paulo, ano 3, n. 6, 1943, p. 66.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

ao invés de versarem sobre um evento criminoso passado, recaem sobre crimes que ainda estão ocorrendo.

Assim, a Constituição Federal, ao conferir à Polícia Federal e às polícias civis estaduais a atribuição de apurar infrações penais de uma forma geral, além das funções de polícia judiciária, teria englobado tanto as investigações reativas, na forma disciplinada pelo CPP, quanto as investigações proativas, cujas técnicas de produção de provas foram normatizadas pelas leis especiais.

Ressalte-se, por sua vez, que a Constituição Federal utilizou no art. 5º, XII a terminologia “investigação criminal” **para se referir à atividade que envolve a localização, coleta e o uso de informações com o objetivo de submeter possíveis criminosos ao poder punitivo do Estado, sendo essa a expressão, pela sua amplitude, a que melhor se coaduna com as atividades atualmente realizadas pela Polícia Federal e pelas polícias civis estaduais.**

De qualquer forma, a distinção entre as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, conforme disposto na Constituição Federal, não acarretaria maiores questões de ordem prática, tendo em vista que ambas as atividades são desempenhas pelos mesmos órgãos, ou seja, a Polícia Federal, em relação aos crimes federais ou interestaduais que exijam repressão uniforme<sup>22</sup>, e as polícias civis estaduais e do Distrito Federal nos demais crimes, exceto os crimes militares.

Do mesmo modo, os procedimentos que registram formalmente as provas produzidas através de técnicas especiais e proativas de investigação, tais como as transcrições dos áudios gravados durante a interceptação telefônica (art. 6º, §2º, Lei nº 9.296/1996), o termo de acordo da colaboração premiada (art. 4º da Lei nº 12.850/2013), os

---

<sup>22</sup> Deve ser ressaltado que a atribuição conferida pela Constituição Federal à Polícia Federal para a apuração de infrações cuja prática tenha repercussão interestadual é exercida de forma concorrente, e não excludente, com as polícias civis dos Estados e do Distrito Federal.





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

autos circunstanciados da ação controlada (art. 8º, § 4º, da Lei nº 12.850/2013) e o relatório das atividades de infiltração de agentes de polícia em organizações criminosas (art. 10º, § 4º da Lei 12.850/2013), deverão ser integrados aos autos do Inquérito Policial respectivo, em atenção à formalização exigida pelo CPP.

Nesse quadro deve ser ressaltada a centralidade do papel exercido pelo Poder Judiciário na definição do ponto de equilíbrio que deve haver entre o interesse estatal de utilizar diferentes métodos de obtenção de informações sobre crimes e os direitos individuais das pessoas sobre as quais recaem as ações dos órgãos de segurança pública. A Constituição Federal faz uma distinção clara entre as informações que podem ser obtidas diretamente pelos órgãos de investigação criminal e aquelas que estão sujeitas à reserva de jurisdição, ou seja, que apenas são alcançáveis por meio de decisão judicial.

O constituinte, neste sentido, considerou que somente um juiz possui a idoneidade e a imparcialidade necessárias para autorizar o Estado a ter acesso a comunicações telefônicas para fins de investigação criminal (art. 5º, XII), bem como realizar buscas em residências e outros sítios privados com o objetivo de localizar provas e outros materiais vinculados a atividades criminosas (art. 5º, XI).

Entretanto, deve ser ressaltado que toda ação estatal de coleta de informações sobre possíveis autores de crimes está sujeita ao controle jurisdicional, pois a simples escolha de uma pessoa como objeto de investigação representa, por si só, uma restrição ao seu direito à privacidade, razão pela qual somente pode ser conduzida mediante formas documentadas e limites legais rigidamente estabelecidos.

Deve ser ressaltado, por sua vez, que a Constituição Federal não conferiu à Polícia Federal e às polícias civis estaduais o monopólio da investigação criminal no país. Embora a apuração de fatos criminosos seja realizada, primordialmente, por meio de inquéritos policiais, a Constituição prevê que outras instituições realizem tal atividade, como, por exemplo, as Comissões Parlamentares de Inquérito, que possuem poderes



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

investigatórios próprios das autoridades judiciais, conforme disposto em seu artigo 58, §3º. Do mesmo modo, as Forças Armadas e Polícias Militares são responsáveis pela condução de inquéritos policiais militares destinados a apurar os crimes previstos no Código Penal Militar.

Por sua vez, os processos administrativos *latu sensu* podem servir de base para o início de processos criminais em razão do fenômeno jurídico da múltipla incidência normativa, que ocorre quando o mesmo fato gera consequências jurídicas diversas, podendo configurar, concomitantemente, ilícitos civis e criminais. Assim, apurações administrativas conduzidas pela Receita Federal, pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Imobiliários ou pelo IBAMA possuem a capacidade de revelar a existência de crimes contra a ordem tributária, o sistema financeiro, o mercado de capitais e o meio ambiente, respectivamente, servindo como subsídio para ações penais propostas pelo órgão acusador.

Entretanto, nenhuma dessas instituições e autarquias conduzem investigações criminais propriamente ditas e, muito menos, possuem poderes para empreender técnicas especiais de investigação, tais como acordos de colaboração premiada, interceptações telefônicas, escutas ambientais e vigilâncias eletrônicas, sendo esses métodos modernos de investigação empregados somente pela Polícia Federal e pelas polícias civis estaduais.

Assim, de fato, o único procedimento distinto do inquérito policial que merece maiores reflexões pela capacidade de emprego de métodos proativos e secretos de investigação criminal são aqueles conduzidos por membro do Ministério Público, os denominados procedimentos de investigação criminal ou, simplesmente, PIC.

### **3. SOBREPOSIÇÃO DAS ATIVIDADES DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL REALIZADAS PELA POLÍCIA JUDICIÁRIA E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Apesar da tradição histórica do modelo de investigação criminal brasileiro, após longo e intenso período de debates o Supremo Tribunal Federal, em sede de



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

repercussão geral (RE 593.727/MG), entendeu que o Ministério Público também possuiria o poder de promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal, em que pese o alerta do vencido ministro Marco Aurélio no sentido de ser *“inconcebível é um membro do Ministério Público colocar uma estrela no peito, armar-se e investigar (...) prejudicando o contraditório e inobservando o princípio da paridade de armas”*.

Embora o texto constitucional expressamente estipulasse que caberia à Polícia Federal e às polícias civis dos Estados e do Distrito Federal a atribuição de realizar investigações criminais, a partir da decisão da Corte Suprema foram interrompidos os debates no meio jurídico sobre referida questão. Entretanto, um dos aspectos mais importantes do julgado mereceria melhor detalhamento, a saber, os limites e condições para a investigação direta realizada por membros do Ministério Público.

Segundo a decisão proferida no RE 593.727/MG, além de *“respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado”*, a investigação criminal realizada pelo Ministério Público somente poderia ocorrer em *“hipóteses excepcionais e taxativas”*, sendo *“necessariamente, subsidiárias, ocorrendo, apenas, quando não for possível, ou recomendável, se efetivem pela própria polícia”*.

Da mesma forma, a Suprema Corte deixou claro que *“todas as regras que estão estabelecidas para o inquérito policial devem ser observadas para os processos administrativos que impliquem, no futuro, investigações de natureza penal ou ação penal propriamente dita”*. A atividade de investigação, *“seja ela exercida pela polícia ou pelo Ministério Público, merece, por sua própria natureza, vigilância e controle”*. Assim, não seriam toleradas duas investigações distintas, uma ministerial com menos garantias e outra policial, com regras procedimentais e formalidades rígidas.

Desse modo, os limites da investigação direta do Ministério Público podem ser esquematizados da seguinte forma: (i) excepcionalidade e subsidiariedade em relação às



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

investigações realizadas pelas polícias judiciárias; (ii) prevalência da requisição da instauração de inquérito sobre a deflagração de investigação ministerial; (iii) impossibilidade de *bis in idem*; (iv) observância de princípios e regras que norteiam o inquérito policial; e (v) respeito ao marco legal da investigação criminal no Brasil<sup>23</sup>.

O STF deixou claro que a investigação direta pelo Ministério Público é marcada pela subsidiariedade e excepcionalidade, tendo o ministro Celso de Mello afirmado em seu voto:

*“sempre sob a égide do princípio da subsidiariedade, destinadas a permitir, aos membros do “Parquet”, em situações específicas (quando se registrem, por exemplo, excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais, como tortura, abuso de poder, violência arbitrária ou corrupção), ou, então, nos casos em que se verifique uma intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configure o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em razão da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penais.”*

Pelo precedente do Supremo Tribunal Federal, a investigação direta feita pelo Ministério Público somente teria lugar quando verificada uma intencional omissão das polícias na investigação de determinados delitos ou deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em função da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penais.

Já em razão da excepcionalidade, a investigação pelo órgão acusador só pode ser promovida diretamente nas hipóteses de lesão ao patrimônio público ou excessos cometidos pelos próprios agentes e instituições policiais, como tortura, abuso de poder, violências arbitrárias, concussão ou corrupção. Enquanto a subsidiariedade refere-se a uma

---

<sup>23</sup> HOFFMANN, Henrique, NICOLITT, André. Investigação criminal pelo Ministério Público possui limites. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-30/opiniao-investigacao-criminal-mp-possui-limites>.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

falha da atuação das polícias judiciárias, a excepcionalidade diz respeito a uma categoria restrita de infrações penais<sup>24</sup>.

Por sua vez, seria um consectário lógico da subsidiariedade e excepcionalidade da apuração do Ministério Público a prevalência da requisição da instauração de inquérito sobre a deflagração de investigação ministerial, ou seja, diante de *notitia criminis* que contenha indícios mínimos de materialidade e autoria delitivas (juízo de possibilidade necessário para a deflagração da primeira etapa da persecução penal), a primeira opção do Ministério Público deve ser sempre encaminhar as informações à polícia judiciária requisitando instauração do inquérito. Somente se devidamente demonstrada por deliberação fundamentada a subsidiariedade e excepcionalidade é que o Ministério Público pode deixar de requisitar a apuração policial, e iniciar uma apuração ministerial<sup>25</sup>.

Ressalta-se que todo o sistema legal pauta os procedimentos sancionatórios (seja no âmbito penal ou administrativo) na segurança jurídica, vedando a dupla investigação, duplo processamento e dupla aplicação de pena. O princípio *ne bis in idem* possui, assim, duas facetas: material (proibição de mais de uma punição pelo mesmo fato) e formal (vedação de simultâneas investigações ou processos pelo mesmo fato). Ou seja, não é possível admitir dupla investigação recaindo sobre o mesmo investigado pelos mesmos fatos, uma da polícia judiciária e outra do Ministério Público<sup>26</sup>.

Com efeito, a natureza subsidiária da investigação do Ministério Público faz com que, uma vez iniciada a investigação criminal pelas polícias judiciárias, fique obstada a investigação pelo órgão acusador, que terá sua atuação exclusivamente para o controle externo. Pode requisitar diligências e verificar se a investigação está se desenvolvendo dentro da legalidade, mas não pode presidir diretamente a investigação ou iniciar outra.

---

<sup>24</sup> HOFFMANN, Henrique, NICOLITT, André, op. cit.

<sup>25</sup> HOFFMANN, Henrique, NICOLITT, André, op. cit.

<sup>26</sup> HOFFMANN, Henrique, NICOLITT, André, op. cit.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

Entretanto, após o precedente do Supremo Tribunal Federal estabelecido a partir do RE 593.727/MG, não é incomum situações em que investigações criminais iniciadas pela Polícia Federal sejam avocadas pelo Ministério Público Federal, que passam a adotar meios de produção de prova em investigações criminais sem o conhecimento ou mesmo o assessoramento técnico de policiais.

Por sua vez, tendo em vista a ausência em seu quadro de servidores de profissionais capazes de conduzir técnicas especiais de produção de provas, muitas vezes as investigações conduzidas diretamente pelo Ministério Público contam com participação da Polícia Rodoviária Federal ou das polícias militares estaduais, órgãos integrantes do sistema de segurança pública do brasileiro que exercem, conforme a Constituição Federal, atividades de policiamento ostensivo (polícias administrativas), e passam, assim, a se sobrepor às atividades da polícia judiciárias.

Segundo o art. 144, § 2º, da Constituição Federal, a Polícia Rodoviária Federal tem por função realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, cabendo às polícias militares, por sua vez, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Apesar das ações praticadas órgãos policiais encarregados das atividades de policiamento ostensivo nunca ter sido objeto de maiores considerações dos operadores do Direito no Brasil, é certo que seus poderes, mesmo que exercidos com patrocínio do Ministério Público, devem ser exercidos de forma responsável e consentânea com os direitos individuais daqueles que, de alguma forma, são atingidos pela investigação.

Valendo-se do vácuo legislativo que existe no Brasil, as polícias administrativas, sob o comando do Ministério Público, comumente empregam técnicas especiais de investigação, como vigilância e acompanhamento de suspeitos em áreas públicas, com ou sem o uso de tecnologias de rastreamento e monitoramento eletrônico. Assim, uma das grandes tarefas do sistema jurídico brasileiro atual seria estabelecer os limites constitucionais da atuação dos diversos órgãos de segurança pública do país, partindo



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

da premissa de que o uso indiscriminado de técnicas de investigação criminal pode resultar em ameaças de violação aos direitos individuais.

Neste sentido, verifica-se que a colaboração premiada seria uma das principais técnicas especiais de investigação adotadas pelo Ministério Público nas investigações que passaram a conduzir diretamente, tendo em vista que e seu emprego não necessitaria de maiores recursos materiais e humanos, como nos casos demais meios de obtenção de prova descritos no Capítulo II da Lei nº 12.850/2013, tais como a captação ambiental de sinais ópticos ou acústicos, a ação controlada, a infiltração policial ou a interceptação de comunicações telefônicas ou telemáticas

Nesse quadro deve ser ressaltada a centralidade do papel exercido pelo Poder Judiciário na definição do ponto de equilíbrio que deve haver entre o interesse do Ministério Público de utilizar diferentes métodos de obtenção de informações sobre crimes e os direitos individuais das pessoas sobre as quais recaem suas as ações.

**4. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE OS MODELOS DE COLABORAÇÃO PREMIADA REALIZADOS PELA POLÍCIA FEDERAL E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Como mencionado, a Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013) permitiu que, além do Ministério Público, delegados de polícia façam acordos de delação premiada e requisitem ao Poder Judiciário a diminuição de penas ou a concessão de perdão judicial a investigados. Assim, mesmo com a ADI nº 5.508, a Polícia Federal firmou alguns termos de colaboração, como aqueles realizados com os publicitários Marcos Valério e Duda Mendonça.

Conforme estipulado na Instrução Normativa nº 157-DG/PF, de 02 de março de 2020, normativo elaborado pela da Direção-Geral da Polícia Federal que estabeleceu os requisitos, parâmetros e regramentos para emprego do meio de obtenção de prova previsto no art. 4º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013 (colaboração premiada),



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

após apresentar as condições e estabelecer a forma como a colaboração será realizada, o delegado de polícia federal deverá alertar o colaborador de que os benefícios são aqueles estabelecidos em lei e que **a aplicação e mensuração serão definidas pelo juiz ao final do processo**, caso as informações fornecidas efetivamente tenham auxiliado a investigação.

Ou seja, diferentemente dos acordos celebrados pelo Ministério Público, **os acordos firmados pela Polícia Federal não estabelecem de antemão quais os benefícios serão concedidos aos colaboradores, mas apenas o compromisso de submeter ao julgador a proposta de conceder perdão judicial ou reduzir a pena em até dois terços, como previsto no artigo 4º da Lei das Organizações Criminosas.**

Ainda segundo a IN nº 157-DG/PF/2020, com a decisão pelo seguimento das tratativas de colaboração premiada, o delegado de Polícia Federal deve abrir prazo para o investigado apresentar todos os elementos de corroboração, sendo tomada as declarações do pretenso colaborador. Nesta fase, também é realizada a instrução do acordo mediante a efetivação de diligências preliminares, quando houver necessidade de identificação ou complementação do objeto do acordo, dos fatos narrados, sua definição jurídica, relevância, utilidade e interesse público.

Destaca-se que, antes de se firmar efetivamente o acordo de colaboração premiada, o delegado de Polícia Federal deverá fazer uma análise sumária do caso e a manifestação preliminar pelo seguimento ou não das tratativas. Havendo negativa na realização do acordo, o procedimento deverá ser encaminhado ao juiz competente para conhecimento e controle judicial, sendo nesse caso resguardado o sigilo necessário. Ressalte-se que, no caso de negativa, a colaboração não deve ser objeto de qualquer menção nos autos principais do inquérito policial em curso.

Verifica-se, assim, que os acordos de delação adotados pela Polícia Federal não diferem em essência do modelo adotado pelo Ministério Público, pois também seguem os parâmetros definidos pela Lei nº 12.850/2013. Por sua vez, não restam dúvidas de que a intenção do legislador, tendo por base os preceitos estabelecidos nos §§ 1.º (IV) e 4.º do art.





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

144 da Constituição Federal e da Lei n.º 12.830/13, foi a de conferir ao delegado de polícia mais um instrumento de grande importância para auxiliar no combate ao crime organizado, especialmente pelo fato de ser a autoridade pública que realmente possui conhecimento das necessidades da investigação policial em curso.

O legislador entendeu claramente que o delegado de polícia normalmente se acha mais próximo e ciente das necessidades de informações para a investigação criminal, atividade historicamente realizada pelas polícias judiciárias do Brasil. A capacidade do delegado de polícia de receber e conduzir propostas de colaboração premiada, assim, desburocratiza a técnica de produção de provas e a torna mais ágil e eficaz, sem qualquer perda para o Estado de Direito Democrático, tendo em vista que, seja para a colaboração acertada com o Ministério Público, seja com o delegado de polícia, a lei estabelece uma série de garantias ao investigado ou réu<sup>27</sup>.

Ressalte-se que, mesmo com as profundas alterações promovidas na Lei n.º 12.850/13 (Pacote Anticrime), em momento algum verificou-se qualquer intenção do legislador em mitigar ou refutar a figura do delegado de polícia como parte legítima para celebrar o acordo de colaboração premiada. Pelo contrário, a capacidade do delegado de polícia para firmar tal acordo foi mantida, da mesma forma que a do Ministério Público.

Entretanto, acordos de colaboração premiada realizados pela Polícia Federal continuam sendo criticados por procuradores da República, sob o argumento de que não ofereceriam qualquer segurança jurídica aos investigados ou acusados, pois o Ministério Público Federal não estaria impedido de mover ações penais em face dos colaboradores.

Segundo os argumentos críticos apresentados contra os acordos celebrados pela Polícia Federal, como a Constituição Federal estabelece que só o órgão acusador pode mover ação penal pública, a polícia não participa da persecução penal, assim, não teria o que

---

<sup>27</sup>CABETTE, Eduardo Luiz Santos. NAHUR, Marcio Tadeu Maciel. Criminalidade Organizada & Globalização Desorganizada – Curso Completo de Acordo com a Lei 12.850/13. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014, p. 184



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

negociar com investigados. Além disso, conforme a opinião de alguns operadores do Direito, o Ministério Público não poderia ser obrigado a aceitar os termos de compromisso firmado pela polícia e investigado que lhe impeça de exercer seu poder de acusar.

Entretanto, o Art. 4º da Lei nº 12.850/2013 estabelece que cabe ao juiz conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos do colaborador que efetiva e voluntariamente forneça informações que auxiliem a investigação e o processo criminal. Somente nos acordos de colaboração em que sejam mencionadas infrações de cuja existência os órgãos de investigação não tenham prévio conhecimento, poderia o Ministério Público deixar de oferecer denúncia, em uma espécie de transação penal ou mesmo de acordo de não persecução criminal, em um modelo muito semelhante ao instituto criado a partir da inclusão, pela Lei nº 13.964/2019, do artigo 28-A do Código de Processo Penal.

Percebe-se que não existiriam grandes discussões em relação à possibilidade legal de oferta de outros benefícios a investigados, ainda na fase do inquérito policial, pelo delegado de polícia. Tome-se por exemplo a hipótese de que, no curso de uma investigação do furto de vultosa quantia de dinheiro de uma instituição bancária, um dos investigados pela prática do delito, após ter sua participação descoberta pela polícia, resolva restituir voluntariamente os valores ilícitos obtidos, depois de ter sido advertido de tal possibilidade legal pela autoridade policial, ainda antes do recebimento da denúncia. Neste caso, a apreensão pela polícia do valor da subtração ensejará futuro reconhecimento, em sede de sentença condenatória, da causa de diminuição de pena obrigatória e objetiva do artigo 16 do Código Penal (arrepentimento posterior). Neste caso, o julgador estará compelido a diminuir a pena deste autor do crime, uma vez que estariam presentes todas as condições reclamadas pelo dispositivo legal.

Em caso de colaboração premiada estaríamos em uma situação semelhante: existindo as condições previstas na Lei nº 12.850/2013 (crimes cometidos por



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

organizações criminosas e a voluntariedade da colaboração, da qual advenha um ou mais dos resultados previstos nos incisos I a V do art. 4º) o colaborador obterá junto ao julgador os benefícios acordados, independentemente da vontade ou opinião do órgão acusador (regra da corroboração)<sup>28</sup>.

Assim, na ADI nº 5.508 o Supremo Tribunal Federal corretamente decidiu que as polícias judiciárias podem firmar acordo de colaboração premiada com investigados. Seguindo o voto do ministro relator Marco Aurélio, a maioria dos julgadores consideraram que a medida está de acordo com a Constituição Federal e com as funções da polícia judiciária. Especialmente porque é o Poder Judiciário que deve decidir se o acordo de colaboração possui validade ou não. Para o ministro Gilmar Mendes, por exemplo, o juiz pode reconhecer a colaboração do réu até mesmo sem acordo com o Ministério Público ou com a polícia judiciária.

No que se refere ao § 2º do art. 4º da Lei 12.850/2013, o relator da ADI nº 5.508 esclareceu que o texto confere ao delegado de polícia, no decorrer da investigação criminal, a faculdade de representar ao juiz, ouvido o Ministério Público, pela concessão de perdão judicial ao colaborador, ainda que esse benefício não haja sido previsto na proposta inicial, aplicando-se, no que couber, o art. 28 do Código de Processo Penal. O perdão judicial é instituto que possibilita ao juiz deixar de impor sanção diante da existência de determinadas circunstâncias expressamente previstas em lei.

Considerou o ministro relator que o dispositivo, portanto, traz nova causa de perdão judicial, a depender da efetividade da colaboração. Não se trata de questão afeta ao modelo acusatório, deixando de caracterizar ofensa ao art. 129, I, da Constituição Federal, relacionada, apenas, ao direito de punir do Estado, que se manifesta por intermédio do Poder Judiciário.

---

<sup>28</sup> SILVA, Márcio Alberto Gomes, *Processo Penal para Carreiras Policiais*, Editora Juspodivm, 2021, p. 439/44).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

Segundo a ADI nº 5.508, a representação pelo perdão judicial, proposta pelo delegado, após ouvido o Ministério Público, não é causa impeditiva do oferecimento da denúncia pelo órgão acusador. Uma vez comprovada a eficácia do acordo, será extinta pelo juiz a punibilidade do colaborador.

Em seu voto, o Ministro Relator afirmou que § 6º do art. 4º da Lei nº 13.850/2013 **em nenhum ponto afasta a participação do Ministério Público em acordo de colaboração premiada, ainda que ocorrido entre o delegado de polícia, o investigado e o seu defensor, não havendo, portanto, afronta à titularidade da ação penal. Ao contrário, a legitimidade da autoridade policial para realizar as tratativas de colaboração premiada desburocratiza a técnica de produção de provas, sem importar ofensa a regras atinentes ao Estado Democrático de Direito, uma vez submetido o acordo à apreciação do Ministério Público e à homologação pelo Judiciário.**

Por sua vez, o avanço pelo Ministério Público sobre a investigação criminal, com o uso indiscriminado dos acordos de colaboração premiada previstos na Lei nº 12.850/2013, vem apresentando diversos resultados negativos, inclusive causando a frustração de investigações policiais que eram conduzidas pelas polícias judiciárias. Nestes casos, não é incomum que criminosos, ao perceberem que suas condutas estão prestes a ser descobertas e comprovadas no curso do inquérito policial, antecipam o resultado lógico e inevitável de investigações por meio da formulação de acordos de colaboração premiada com o Ministério Público, obtendo diversos benefícios penais em troca de informações que, de qualquer modo, seriam obtidas pelas polícias.

Do mesmo modo, diversas investigações foram iniciadas pela Polícia Federal, com base em acordos de colaboração premiadas firmados pelo Ministério Público Federal, que não apresentavam elementos mínimos de corroboração dos fatos narrados, ou mesmo de caminhos investigativos plausíveis, que pudessem justificar a concessão de benefícios a investigados contra aos quais, esses sim, abundavam as provas da prática de



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

condutas criminosas. Nestes casos, como os benefícios concedidos foram antecipados e usufruídos pelos investigados, não haveria como o Ministério Público reiniciar a persecução criminal de forma eficaz, tendo em vista que as investigações já estariam interrompidas há um longo período, inclusive com a eliminação ou ocultação de elementos de prova pelos próprios falsos colaboradores.

Este foi justamente o caso da chamada “colaboração do fim do mundo”, quando 78 executivos e funcionários da Construtora Odebrecht firmaram acordos com a Procuradoria-Geral da República sem qualquer participação da Polícia Federal, muito embora diversos inquéritos policiais ainda estivessem em curso para apurar justamente os fatos criminosos objeto da referida colaboração premiada.

Os acordos celebrados como os executivos da Construtora Odebrecht demonstram exatamente o prejuízo causado ao interesse público quando a polícia judiciária, instituição historicamente responsável pela condução de investigações criminais no país, é mantida alheia às negociações de acordos de delação premiada patrocinadas pelo Ministério Público, ainda mais quando se referem a fatos que já eram de conhecimento dos investigadores policiais ou que estavam em vias de serem descobertos. Ressalte-se, por sua vez, que a grande maioria (2/3) dos inquéritos policiais instaurados a partir dos acordos firmados com os 77 executivos da Construtora Odebrecht foram objeto de sucessivos arquivamentos<sup>29</sup>.

Assim, melhor seria que as duas instituições participassem das negociações de colaboração premiada, diminuindo conflitos entre as corporações e fornecendo uma maior segurança jurídica aos investigados que se dispõem a colaborar com os órgãos de persecução criminal. Enfim, o que se pretende demonstrar é que, seguindo os preceitos constitucionais de repartição de funções na atividade de persecução penal, seria medida de

---

<sup>29</sup> [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/08/25/interna\\_politica,1079860/supremo-ja-arquivou-2-3-da-delacao-da-odebrecht.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/08/25/interna_politica,1079860/supremo-ja-arquivou-2-3-da-delacao-da-odebrecht.shtml)



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

interesse público que as polícias judiciárias sejam consultada nos casos em que o Ministério Público busque firmar acordos de colaboração premiada que versem sobre fatos que sejam objeto de investigação policial em andamento.

**Tendo em vista a sobreposição das atividades de persecução criminal realizadas pelas polícias judiciárias e pelo Ministério Público, após a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (RE 593.727/MG), seria uma medida de interesse público a participação em conjunto e de forma mútua de representantes de ambas as instituições nas negociações de acordos de colaboração premiada iniciadas em qualquer uma das instituições.**

**Além de representar um mecanismo eficaz de peso e contrapeso, próprio de sociedades democráticas, a atuação em conjuntos das polícias judiciárias e Ministério Público em acordos de colaboração premiada também seria capaz de conferir uma maior segurança jurídica para investigados e seus defensores, além de evitar que criminosos mal-intencionados possam se valer de uma competição entre as instituições para obter benefícios processuais, com o aumento da sensação de impunidade da sociedade e em evidente prejuízo ao interesse público.**

#### **5.1 Os Acordos de colaboração premiada realizados pela Polícia Federal no junto aos Tribunais Superiores (STF e STJ)**

De uma forma geral, na Polícia Federal os inquéritos criminais instaurados contra investigados que possuem foro especial por prerrogativa de função são registrados e conduzidos no âmbito do Serviço de Inquéritos (SINQ/DICOR/PF), unidade especializada criada, nos moldes atuais, somente no ano de 2018, por força da Portaria nº 86 do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Referida portaria alterou a estrutura regimental, o quadro dos cargos em comissão e funções de confiança da Polícia Federal, estando o SINQ/DICOR/PF atualmente



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

vinculado à Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal (DICOR/PF). Entretanto, existem também diversos procedimentos investigativos que atualmente tramitam diretamente entre as Superintendências Regionais da Polícia Federal nos Estados e Distrito Federal e os Tribunais Superiores, tendo em vista inexistirem regras específicas que determinem o envio obrigatório das investigações para a DICOR/PF, unidade central encarregada pela condução dos inquéritos originados no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Verifica-se, assim, uma carência de regulamentação normativa que discipline a tramitação, no âmbito da Polícia Federal, de inquéritos criminais distribuídos ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, com a estruturação de uma unidade organizacional específica. Assim, uma nova regulamentação do setor seria uma medida necessária para a melhor supervisão das investigações que são produzidas, impedindo o ajuizamento de medidas junto aos Tribunais Superiores que reflitam tão-somente o posicionamento individual de autoridades policiais e que eventualmente exerçam suas atribuições no setor, ainda que em dissonância da posição institucional da Polícia Federal, como atualmente ocorre no âmbito da Procuradoria-Geral da República, por exemplo.

Com efeito, a ausência de regulamentação das atividades do setor, desde a sua criação, possibilita que as diversas autoridades policiais com atuação no SINQ/DICOR/PF e em unidades descentralizadas realizem o ajuizamento de investigações criminais junto ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça, inclusive com a propositura de medidas invasivas de produção de provas ou medidas cautelares sem qualquer tipo de supervisão ou orientação institucional e que possam refletir, assim, os parâmetros técnicos mínimos de eficiência e eficácia buscados pela Polícia Federal em seus trabalhos.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

Atenta a essa realidade, a direção da Polícia Federal vem estudando a implementação de mecanismos de supervisão administrativo e estruturação organizacional nos moldes daqueles adotados pela Procuradoria-Geral da República, para que as representações deduzidas em juízo em nome da instituição reflitam o efetivo profissionalismo e tecnicidade da atuação da polícia judiciária da União, e não posições isoladas de autoridades policiais que, por inexperiência ou desconhecimento, não levam em consideração a devida ponderação entre os interesses coletivos de segurança pública e o direitos individuais dos investigados.

Como resultado desta reestruturação, haveria a previsão de que os inquéritos criminais em tramitação no Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal fossem concentrados no órgão central da Polícia Federal, nos moldes da estrutura utilizada pela Procuradoria-Geral da República, com o efetivo recrudescimento dos mecanismos de acompanhamento e supervisão, bem como com a adoção do devido reforço de sua capacidade investigativa por meio de um maior apoio policial e administrativo.

Assim, diante das considerações articuladas, e considerada a atual conjuntura de mudanças no setor responsável por deduzir em juízo as pretensões cautelares da Polícia Federal junto aos Tribunais Superiores, mostra-se necessário que a eventual reapreciação pelo Supremo Tribunal Federal das atribuições da Polícia Federal para a celebração de acordos de colaboração premiada seja considerada à luz da futura reestruturação e disciplinamento do setor.

A possibilidade de celebração de acordos de colaboração premiada constitui ferramenta de persecução penal indispensável à Polícia Federal, na medida em que *“impõe-se ao Poder Público, nos delitos perseguíveis mediante ação penal pública incondicionada, adotar as providências necessárias ao integral esclarecimento da prática delituosa [...]”* (Ministro Celso de Mello, Pet. 8391/DF.). Por sua vez, a reestruturação e normatização do setor responsável pelos inquéritos em tramitação nos Tribunais Superiores





MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

demonstra ser medida efetiva e suficientemente apta a impedir a adoção de ações investigativas que não sigam os fundamentos legais e as melhores práticas procedimentais, procedimento inerente e natural à atividade administrativa de qualquer órgão público.

Pontue-se, por fim, que a maior parte dos acordos firmados pela Polícia Federal junto ao Supremo Tribunal Federal, mesmo nas hipóteses de pareceres contrários da Procuradoria-Geral da República, vem se revelando exitosa e indiscutivelmente profícua à persecução penal, com homologações judiciais e posterior ajuizamento de ações penais, demonstrando a relevante atuação dos Delegados de Polícia Federal nos acordos de colaboração premiada realizada.

**A despeito disso, caso haja uma mudança de entendimento por parte do Supremo Tribunal Federal, para uma maior eficácia nas investigações, seria totalmente salutar que nos futuros acordos de colaboração premiada haja uma atuação em conjunto entre Delegados de Polícia e membros do Ministério Público, primando-se pelos princípios constitucionais e legais estabelecidos em prol da coletividade.**

## 5. PEDIDOS

Por tudo que fora exposto, e em resumo, entendemos que deve ser reconhecido que (i) a colaboração premiada, conforme a Lei nº 12.850/2013, não seria mero o “negócio” a ser estabelecido como o investigado, mas sim, um meio de obtenção de prova e instituto afeto exclusivamente à investigação criminal e (ii) em razão de longa tradição histórica, que culminou nas disposições do artigo 144 da Constituição Federal, cabe à Polícia Federal e às policiais civis estaduais a atribuição e capacidade para conduzir investigações criminais no Brasil, **devendo ser mantida, nos termos do precedente estabelecido no julgamento da ADI 5.508, a constitucionalidade dos §§ 2º e 6º do art. 4º da Lei nº 12.850/2013 e a consequente legitimidade dos delegados de polícia para celebrar acordos de colaboração premiada.**



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
POLÍCIA FEDERAL

Subsidiariamente, como o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (RE 593.727/MG), entendeu que o Ministério Público também possuiria o poder de promover, por autoridade própria, investigações de natureza criminal, em sobreposição ao modelo histórica de investigação policial brasileiro, **pede-se o reconhecimento da necessidade de que os acordos de colaboração premiada firmados pelo Ministério Público, ainda na fase pré-processual, tenham a participação de representantes da Polícia Federal ou das policiais civis dos Estados e do Distrito Federal, evitando-se, assim, a concessão de benefícios a criminosos em razão do fornecimento de informações que já sejam do conhecimento das polícias judiciárias, bem como a formulação de acordos que apenas antecipariam o resultado lógico e inevitável das investigações.**

Por fim, solicita-se aos Excelentíssimos Senhores Ministros que a **eventual reapreciação das atribuições da Polícia Federal para celebrar acordos de colaboração premiada seja considerada à luz da futura reestruturação e normatização da forma de atuação da Polícia Federal junto aos Tribunais Superiores, conforme modelo de atuação da Procuradoria-Geral da República, quando será buscado o reforço de seus mecanismos de supervisão e orientação institucional.**

Nestes termos, pede deferimento.

*(original assinado)*  
PAULO GUSTAVO MAIURINO  
Delegado de Polícia Federal  
Diretor-Geral da Polícia Federal