



A COMPETÊNCIA PARA O RETARDAMENTO DA INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA EX OFFICIO NA AÇÃO CONTROLADA DA LEI N. 12.850/2013¹

LA COMPETENCIA PARA RETRASAR DE OFICIO LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ACCIÓN REGULADA POR LA LEY N. 12.850/2013

Rogério César Soehn²
Gustavo Madeira da Silveira³

Data de submissão: 15/08/2025
Aceito em: 13/11/202

Resumo: O presente artigo tem como objeto de estudo a técnica especial de investigação criminal denominada ação controlada, prevista na Lei n. 12.850/2013. Mais especificamente, visa esclarecer o retardamento da intervenção administrativa, possuindo como objetivo geral analisar a qual(is) órgão(s) público(s) compete a realização *ex officio* do retardamento da atuação administrativa durante investigação de ilícitos praticados por organizações criminosas. Para responder a problemática, por meio do método de estudo exploratório, numa pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo e método de abordagem dedutiva, o trabalho foi estruturado em três temáticas. Num primeiro momento realizou-se a contextualização da Lei n. 12.850/2013, que trata acerca do crime organizado no Brasil. Em seguida se identificou os órgãos que possuem competência constitucional para realizar investigações criminais relacionadas ao crime organizado. Por fim, se buscou trabalhar o alcance do instituto da ação controlada e o retardamento da atuação administrativa durante investigações criminais que envolvem o crime organizado, chegando-se à conclusão de que a

¹ Artigo apresentado como requisito parcial para a conclusão do curso de Especialização em Gestão da Segurança Pública e Investigação Criminal Aplicada da Academia da Polícia Civil de Santa Catarina – ACADEPOL-IES.

² Especialista em Gestão de Segurança Pública e Investigação Criminal Aplicada pela ACADEPOL/SC. Especialista em Segurança Pública pela PUC/RS. Graduado em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Agente de Polícia Civil em Santa Catarina. Professor e Coordenador do Curso de Direito da UCEFF – Centro Universitário FAI de Itapiranga/SC. E-mail: rogerio-soehn@pc.sc.gov.br.

³ Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em "Investigación Social Aplicada al Medio Ambiente" pela Universidade Pablo de Olavide (UPO/ESP). MBA em Gestão Ágil de Projetos pela Federação da Indústria de Santa Catarina (FIESC/SENAI). Delegado de Polícia da Polícia Civil de Santa Catarina (PCSC). E-mail: gustavo-dasilveira@pc.sc.gov.br.



utilização e gestão dessa técnica especial de investigação compete exclusivamente às polícias judiciárias (federal e civil).

Palavras-chave: Organização criminosa; ação controlada; polícia judiciária.

Abstract/resumen/resumé: El objeto de estudio de este artículo es la técnica especial de investigación criminal denominada acción controlada, prevista en la Ley núm. 12.850/2013. Más concretamente, se pretende esclarecer la demora en la intervención administrativa, con el objetivo general de analizar qué organismo(s) público(s) son los responsables de realizar de oficio la demora en la actuación administrativa durante la investigación de hechos ilícitos cometidos por organizaciones criminales. Para dar respuesta al problema, a través del método de estudio exploratorio, en una investigación bibliográfica, de carácter cualitativo y método de enfoque deductivo, el trabajo se estructuró en tres temas. Inicialmente, la Ley núm. 12.850/2013, que trata sobre el crimen organizado en Brasil. Luego se identificaron los órganos que tienen competencia constitucional para realizar investigaciones penales relacionadas con el crimen organizado. Finalmente, se buscó trabajar sobre los alcances del instituto de acción controlada y la dilación de la acción administrativa durante las investigaciones penales que involucran al crimen organizado, llegando a la conclusión de que el uso y manejo de esta técnica especial de investigación es responsabilidad exclusiva de las policías judiciales (federal y civil).

Palabras claves: Organización criminal; acción controlada; policía judicial.

1 INTRODUÇÃO

O direito penal e processual penal, objetivando acompanhar a evolução da criminalidade organizada, necessitam de constante atualização. Diante disso, após legislação vaga acerca do tema, consistente nas Leis n. 9.034/1995 e 12.694/2012, foi editada a Lei n. 12.850/2013, a qual, além de conceituar a organização criminosa, criminaliza a conduta de quem a integra. Tal legislação também estabeleceu diversas técnicas especiais de investigação,

disponibilizando ao Estado (polícia, órgão de acusação e poder judiciário) ferramentas que possibilitam angariar um número maior de provas, tendo em vista a peculiar característica do crime organizado.

Dentre as diversas técnicas especiais de investigação previstas na Lei n. 12.850/2013, cabe destacar a “ação controlada”, estabelecida nos artigos 8º e 9º. Essa ação consiste em retardar a atuação policial ou administrativa para alcançar, em momento posterior, maior carga probatória e número de integrantes do grupo investigado, desde que haja comunicação prévia ao juiz competente (juiz das garantias pela atual legislação⁴). Difere, aqui, da previsão constante na Lei n. 11.343/2006, denominada lei de drogas, na qual há necessidade de autorização judicial para que haja essa não atuação dos órgãos investigativos.

Ocorre que a Lei n. 12.850/2013 foi sucinta ao tratar da ação controlada e dúvidas surgem, principalmente quanto ao alcance da expressão “intervenção administrativa”, visto que a investigação criminal no Brasil, por expressa disposição constitucional, compete, via de regra, às polícias judiciárias, afastando a possibilidade de atuação por parte de órgãos administrativos, a exemplo da Receita Federal e Polícia Militar. Em pesquisas na doutrina e jurisprudência, a temática não é definida e isso gera instabilidade no trabalho investigativo, motivo pelo qual a temática será tratada no presente trabalho.

Convém destacar que o presente estudo se mostra relevante em razão da crescente atuação de organizações criminosas, exigindo cada vez mais o uso de técnicas especiais de investigação por parte dos órgãos encarregados pela persecução penal. Ademais, como investigações envolvendo o crime organizado são cada vez mais corriqueiras e se exige do agente público um atuar estritamente dentro da legalidade, se faz necessário a devida delimitação do instituto da intervenção administrativa prevista na Lei n. 12.850/2013.

Como o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a qual(is) órgão(s) público(s) compete a realização *ex officio* do retardamento da atuação

⁴ Conforme art. 3º-B do Código de Processo Penal, inserido pela Lei n. 13.964/2019, declarado parcialmente constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305, restando validada a figura do juiz das garantias no processo penal brasileiro, com atuação até o oferecimento da denúncia, conforme decidido pelos Ministros (Brasil, STF, 2023).

administrativa durante investigação de ilícitos praticados por organizações criminosas, há necessidade, num primeiro momento, de contextualizar a Lei n. 12.850/2013, que trata acerca do crime organizado no Brasil. Num segundo momento, busca-se identificar os órgãos que possuem competência constitucional para realizar investigações criminais relacionadas ao crime organizado.

Ademais, para responder a problemática proposta, se estabelecerá o alcance do instituto da ação controlada e o retardamento da atuação administrativa durante investigações criminais que envolvem o crime organizado, para, ao final, definir a quem cabe a gestão do retardamento da atuação administrativa prevista na Lei n. 12.850/2013.

Para o desenvolvimento do artigo, utilizar-se-á do método de estudo exploratório, numa pesquisa bibliográfica que se constituirá da análise de diversas obras jurídicas, artigos científicos e legislação, apresentando, ainda, cunho qualitativo. Ademais, quanto ao método de abordagem será uma pesquisa dedutiva, trabalhando-se a Lei n. 12.850/2013 de forma ampla, objetivando, ao final, identificar quem pode ser o titular da investigação na ação controlada.

2 O CRIME ORGANIZADO E O DIREITO PENAL

O direito penal sempre esteve presente entre os povos, mesmo quando tratado com outras denominações e características, pois quando há violação de alguma regra, seja aquela estabelecida pela própria sociedade, seja aquela imposta pelo Estado, haverá a imposição de alguma reprimenda.

A partir do instante que se percebeu que havia necessidade de padronização dessa reprimenda, a sociedade delegou ao Estado essa atribuição, surgindo o ramo do direito denominado Direito Penal. Essa prerrogativa do poder público, que se trata de uma obrigação legal, faz com que haja constante atualização das normas punitivas, pois a sociedade não é estática e a cada evolução dos pensamentos, formas de comportamento e inovação tecnológica a legislação precisa ser compatibilizada.

Não foi diferente quando o tema se refere ao crime organizado. Mesmo não sendo o foco do presente trabalho, imprescindível entender a evolução das

organizações criminosas e a justificativa para a elaboração de legislações especializadas para tratar de sua configuração, métodos de investigação e repressão.

Apesar de não haver dados precisos, infere-se que as primeiras organizações criminosas surgiram a partir do século XVI e são apontadas como precursoras as Máfias italianas, as Tríades chinesas e a Yakuza japonesa⁵. Todas surgiram num período de arbitrariedades praticadas tanto pelo Estado quanto por pessoas poderosas em detrimento de pessoas vulneráveis e desamparadas (da Silva, 2019).

Esses grupos organizados foram sendo ampliados e atualmente se expandem pelo mundo todo. Na América Latina são dezenas de grupos que atuam como organizações criminosas, controlando principalmente o comércio ilegal de entorpecentes. No Brasil se destacam o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), enquanto na Venezuela a rede criminosa que se expandiu por vários países é o Trem de Aragua. Podem ser citados, ainda, Los Galegos, do Chile, Los Pulpos, do Peru, Los Espartanos, da Colômbia, Cartel de Sinaloa, no México, e Los Monos, na Argentina (Ardiles, 2024).

Especificamente no Brasil, nas décadas de 70, 80 e 90 surgiram três grupos violentos nas penitenciárias, sendo a Falange Vermelha, que surgiu no presídio de Ilha Grande, o Comando Vermelho, criado no interior do presídio Bangu 1, e o Primeiro Comando da Capital, instituído no Presídio de Segurança Máxima anexo à Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté. Apesar de serem essas basicamente as facções que idealizaram o surgimento das organizações criminosas, há quem faça menção ao cangaço do sertão nordestino (final do século IX e início do século XX) como a origem da criminalidade organizada. E ainda antes das facções tradicionais, faz-se referência aos exploradores do “jogo do bicho” como grupo com estrutura de crime organizado. (Campos; Santos)

⁵ Em recente reportagem publicada no site G1, consta que a Yakuza seria a organização criminosa mais antiga do mundo e chegou a ter 180.000 membros entre as décadas de 1960 a 1980. Esse número, em razão da atividade policial e perseguições legais, teria reduzido para cerca de 10.000 na atualidade. YAKUZA: qual a origem da temida máfia japonesa e como ela se transformou. **G1.globo.com**, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/04/28/yakuza-qual-a-origem-da-temida-mafia-japonesa-e-como-ela-se-transformou.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2025.

Em matéria de legislação, Andreucci (2019, p. 117) leciona que “Até o ano de 1995, o Brasil não contava com uma definição legal de crime organizado e nem tampouco com uma legislação específica que tratasse dos meios legais de combate a essa incipiente modalidade criminosa.” Foi nesse ano que entrou em vigor a Lei n. 9.034/1995, a qual regulamentava a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas (Brasil, 1995).

Mencionada lei não estabelecia o conceito de organização criminosa, fazendo mera referência à quadrilha ou bando. Mais tarde, no Código Penal, ocorreu a inclusão de associações criminosas e organizações criminosas por intermédio da Lei n. 10.217/2001 (Brasil, 2001). Em razão dessa falta de conceituação de organização criminosa e para não ocorrer uma rápida desatualização do conceito, haja vista o constante incremento de tecnologia pelos criminosos, a doutrina sugeriu o estabelecimento de conceitos básicos, objetivando identificá-lo e rotulá-lo com a análise de cada caso concreto apresentado (Andreucci, 2019, p. 117).

Visando encontrar uma alternativa na conceituação de organização criminosa, o Superior Tribunal de Justiça⁶ passou a aplicar a Convenção das Nações Unidas Contra Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n. 5.015/2004. As características necessárias para a configuração de organização criminosa, conforme a Convenção, são: a) a existência de um grupo integrado por três ou mais pessoas; b) o grupo estar formado há algum tempo; c) o intuito deve ser o cometimento de uma ou mais infrações graves que estão elencadas na própria Convenção; d) especial fim de agir, qual seja, intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (Brasil, 2004).

Devido às omissões e dúvidas existentes quanto à conceituação de crime organizado, foi aprovada, promulgada e publicada a Lei n. 12.694/2012 (Brasil, 2012), com objetivo de tratar sobre o processo e julgamento, em primeiro grau de jurisdição, por colegiados, de crimes praticados por organizações criminosas.

⁶ O entendimento foi firmado no Habeas Corpus n. 138.058/RJ, julgado em 2011 (Brasil, 2011).

Além de trazer um conceito de organização criminosa no artigo segundo⁷, a lei também previu a possibilidade de formação de um colegiado para o julgamento de casos relacionados à criminalidade organizada, buscando, dessa forma, dar maior segurança a quem sentencia⁸.

Ainda em razão de se estabelecer uma legislação mais adequada, foi editada a Lei n. 12.850/2013 (Brasil, 2013), trazendo o conceito de organização criminosa no art. 1º, § 1º. Com isso restou revogado tacitamente o art. 2º da lei anterior.

Sobre o conceito de organização criminosa, cuja tarefa é complexa e controversa, apesar de haver elementos definidos na própria lei, merece ser citado aquele estabelecido por Nucci (2019, p. 792), para o qual,

Em suma, cuida-se da associação de agentes, com caráter estável e duradouro, para o fim de praticar infrações penais, devidamente estruturada em organismo pré-estabelecido, com divisão de tarefas, embora visando ao objetivo comum de alcançar vantagem ilícita, a ser partilhada entre os seus integrantes.

Percebe-se, portanto, que para haver organização criminosa há a necessidade de associação de 4 (quatro) ou mais pessoas, que precisam estar estruturalmente ordenadas, possuir divisão de tarefas, mesmo que de forma informal, objetivando obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza e praticando infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos ou que sejam de caráter transnacional. Não se aplicaria, conforme entendimento doutrinário, a contravenções penais, pois nenhuma tem pena superior a quatro anos e além disso, não é algo grave e por isso não se aplica a nova lei. (Andreucci, 2019)

⁷ Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, considera-se organização criminosa a associação, de 3 (três) ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos ou que sejam de caráter transnacional (Brasil, 2012).

⁸ Esse colegiado é facultativo e a decisão pela sua instauração compete ao juiz do processo, o qual deverá, de forma fundamentada, indicar os motivos e as circunstâncias que acarretam risco à sua integridade física. Caso a fundamentação seja idônea, o colegiado será formado pelo juiz do processo e por outros dois juizes sorteados de forma eletrônica, dentre aqueles com competência criminal e em exercício no primeiro grau de jurisdição. Formado o colegiado, caso haja necessidade as reuniões poderão ser sigilosas e as decisões serão publicadas sem referência a voto divergente de qualquer membro (Brasil, 2012).

Convém destacar que a Lei n. 12.850/2013 teve sua propositura formulada no Senado Federal, por intermédio do Projeto de Lei n. 150/2006, o qual, por sua vez, deu origem ao Projeto de Lei n. 6.578/2009 na Câmara dos Deputados. A justificativa para a propositura do primeiro projeto foi basicamente a dificuldade de se conceituar “organização criminosa”. (Slhessarenko, 2006)

2.1 Lei N. 12.850/2013 e os meios especiais de investigação

A persecução penal, no modelo brasileiro, que objetiva apurar a materialidade e autoria de infrações penais, com posterior aplicação de pena ao autor do fato, possui, de regra, duas fases distintas: a investigação preliminar e a fase processual. Na primeira, de competência das Polícias Judiciárias, predomina o chamado modelo inquisitivo, pois ausente o dever de permitir o contraditório e a ampla defesa, cuja garantia constitucional é obrigatória na fase processual, com observância do modelo acusatório.

Quanto à fase de investigação preliminar, a encargo, de regra, das polícias civis e federal, os elementos de informação obtidos para comprovar a materialidade e autoria do delito são documentados no inquérito policial, cuja peça acompanha a propositura da ação penal pelo órgão acusador e serve de subsídio ao magistrado para prolação da sentença. Para Lopes Jr. (2023), esse procedimento é conduzido pela polícia judiciária com autonomia e controle, mas depende de intervenção judicial quando há necessidade de alguma medida que restrinja direitos fundamentais.

O inquérito policial, nas lições de Távora e Alencar (2018), é um procedimento de caráter instrumental e objetiva angariar elementos de informação que visem esclarecer, antes da ação penal, indícios de autoria e materialidade. Esse caráter instrumental, conforme Lima (2020), caracteriza a dupla função do procedimento, qual seja, preservadora e preparatória. A primeira visa impedir, por intermédio dos fatos apurados no inquérito policial, um processo

penal infundado contra quem é inocente; a segunda objetiva fomentar o titular da ação penal com elementos de informação para a propositura da ação, além de preservar meios de prova que poderiam perecer pelo decurso do tempo.

Desde a edição da Lei n. 12.850/2013, que define organização criminosa, estabelece a conduta tipificada criminalmente e prevê técnicas especiais de investigação, os órgãos de investigação criminal possuem à sua disposição mecanismos específicos que visam comprovar a autoria e a materialidade do crime de organização criminosa. Essas técnicas especiais de investigação, também denominadas meios extraordinários de obtenção de provas, “[...] são ferramentas sigilosas postas à disposição da Polícia, dos órgãos de inteligência e do Ministério Público para a apuração e a persecução de crimes graves, que exigem o emprego de estratégias investigativas distintas das tradicionais [...]” (Lima, 2020, p. 663). São técnicas que possuem como características o sigilo e a dissimulação, além de permitirem o contraditório de forma diferida (Lima, 2020).

Quando o legislador se preocupou em produzir uma legislação compatível com o atual conceito de organização criminosa e aprovou a Lei n. 12.850/2013, trazendo técnicas especiais de investigação, o fez para utilização na investigação do crime de organização criminosa e conexos, sem possibilidade de aplicação analógica dessa lei à investigação de infrações penais de outra natureza (Roque; Távora; Alencar, 2019), a não ser que tenha expressa autorização, como ocorre na Lei n. 13.260/2016⁹ (Lei Antiterrorismo).

2.2 Ação controlada nas investigações de organizações criminosas

Cabe destacar aqui a técnica de ação controlada, prevista no art. 8º da Lei n. 12.850/2013, na qual há alguém em situação de flagrante delito, porém é capturado num momento posterior, em ocasião mais propícia, diferentemente do flagrante esperado, no qual se aguarda a execução de um crime do qual se teve ciência de forma prévia de que iria ocorrer (Habib, 2019). Conforme o dispositivo legal (Brasil, 2013):

⁹ Art. 16. Aplicam-se as disposições da Lei nº 12.850, de 2 agosto de 2013, para a investigação, processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei. (Brasil, 2016)

Consiste a ação controlada em retardar a intervenção policial ou administrativa relativa à ação praticada por organização criminosa ou a ela vinculada, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz à formação de provas e obtenção de informações.

Essa ação controlada funciona, portanto, “[...] como uma autorização legal para que a prisão em flagrante seja retardada ou protelada para outro momento, que não aquele em que o agente está em uma situação de flagrância (CPP, art. 302)” (Lima, 2020, p. 837). Na visão de Capez (2023), se estaria diante de uma nova modalidade de flagrante delito, qual seja, flagrante discricionário quanto ao momento de efetivação.

Segundo a lei, para a ação controlada ser considerada válida e não trazer eventuais consequências administrativas e/ou criminais aos agentes públicos encarregados das diligências, há necessidade de prévia comunicação ao judiciário, mas não se exige nenhuma autorização. Para Andreucci (2019), a Lei n. 12.850/2013 fundiu os institutos da ação controlada e da entrega vigiada, aplicáveis na Lei n. 11.343/2006 (Lei de drogas). Porém, a não atuação policial possível na repressão ao tráfico ilícito de drogas exige autorização judicial para ser efetivada.

Acerca da ausência de necessidade de autorização judicial para a efetivação da mencionada técnica especial de investigação, Renato Brasileiro de Lima (2020) entende que caso houvesse a exigência de prévia ordem judicial, a eficácia da ação controlada poderia restar prejudicada. Ademais, mesmo que não haja necessidade de autorização judicial, há a possibilidade de imposição de limites pelo magistrado, tanto temporais, com imposição de prazo máximo da medida, quanto funcionais, aqui entendido como necessidade de atuação imediata caso o retardamento da atuação em flagrante possa provocar dano a bem jurídico de maior relevância, como na hipótese de progressão criminosa (Lima, 2020).

Cabe destacar uma incongruência da lei: ela exige que a autoridade policial comunique previamente ao magistrado sobre o retardamento da intervenção (§ 1º do art. 8º), porém para haver retardamento é porque já se deparou com situação de flagrância, na qual deveria ter atuado. Possível interpretar, então, que essa

comunicação deva ocorrer tão logo a polícia judiciária se depare com situação de flagrância e entenda não ser aconselhável realizar a autuação do autor justamente para obter maior material probatório.

3 INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL: COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

Quando se propicia o debate sobre a competência constitucional para realização de investigações criminais no Brasil, os argumentos são os mais variados possíveis. Em que pese haver previsão expressa no texto constitucional de que compete às polícias judiciárias (diga-se, polícia federal e polícia civil) a apuração das infrações penais, com exceção das militares, em termos práticos outros órgãos buscam legitimar sua atuação nessa seara.

Nas lições do Ministro Luís Roberto Barroso (2024, p. 584), “Nenhum ramo do Direito mexe com as paixões humanas como o direito penal”. Talvez por isso a investigação criminal seja cobiçada de tantos órgãos que não possuem competência constitucional para atuar nessa área, mesmo havendo previsão expressa de que compete, de regra, às polícias judiciárias (federal e civil).

Ainda conforme Barroso (2024), o sistema punitivo no Brasil possui quatro etapas: começa com a polícia, que faz a investigação e a traduz no inquérito policial; depois o Ministério Público oferece a denúncia, se presentes os elementos necessários no procedimento policial; em seguida o judiciário, se aceita a denúncia, inicia a ação penal, havendo a produção probatória necessária; para, ao fim, caso haja sentença condenatória, o condenado cumpra a pena no sistema de execução penal.

Resta claro que as polícias federal e civil são encarregadas pela investigação criminal, cada qual com sua atribuição definida do texto legal. E isso não ocorre apenas por haver previsão constitucional expressa, mas também para garantir o devido processo legal ao investigado e impedir que alguém seja alvo de investigações paralelas sobre o mesmo fato.

Numa interpretação atual do Supremo Tribunal Federal, resta evidente que realmente as investigações criminais, de regra, competem à polícia federal e polícias civis. No entanto, o próprio Tribunal Superior admite que a investigação também seja realizada pelo Ministério Público, porém no julgamento das ADIs

2.943, 3.309 e 3.318 estabeleceu alguns limites. As investigações por parte do Ministério Público terão validade, basicamente, se seguirem as mesmas regras do Inquérito Policial, como autuação e conclusão serem comunicados ao judiciário, cumprir os mesmos prazos de conclusão e solicitar judicialmente eventual prorrogação de prazo. (STF, 2024)

A interpretação realizada pela Suprema Corte encontra respaldo em boa parte da doutrina constitucional, a exemplo de André Ramos Tavares (2022, p. 1218), para o qual, apesar de não estar devidamente delimitada, a investigação criminal por parte do Ministério Público não deve ser cerceada, mesmo que “[...] a atuação investigatória jamais poderá ser compreendida como a atividade funcional *primária* ou *central* do Ministério Público, entidade criada para atender precipuamente a finalidade diversa”. (grifo do autor) Também é o entendimento de Paulo Gustavo Gonet Branco (2023, p. 1225), para o qual, “Não se pode recusar ao *parquet* que realize investigações, por autoridade própria [...]”, mesmo que não haja previsão constitucional explícita.

Apesar das críticas quanto às investigações conduzidas pelo Ministério Público, essa temática não é objeto do presente estudo, havendo necessidade dessa breve menção para fins de enfatizar que a apuração de infrações penais se limita a esses órgãos acima mencionados, não havendo possibilidade de atuação de outras instituições (com raras exceções, previstas no próprio texto constitucional, a exemplo de crimes militares e atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito). As investigações realizadas por órgãos que não possuem atribuição legal para essa atividade privativa do Estado ensejam a produção de provas (ou elementos de informação) ilícitas que não podem ser utilizadas para condenar alguém.

O que se pretende deixar claro é que órgãos diversos da polícia judiciária e Ministério Público, com as pequenas exceções previstas em lei, não possuem competência em matéria de investigação criminal. Ou seja, polícia militar (com exceção dos crimes militares), Receita Federal, entre outros, não podem fazer uso da Lei n. 12.850/2013 para retardarem eventual atuação no exercício da função legal lhe atribuída.

3.1 Limites da autoridade investigativa na intervenção administrativa da ação controlada

Talvez uma das celeumas do instituto da ação controlada da Lei n. 12.850/2013 seja o alcance da intervenção administrativa, já que, numa interpretação sistêmica, a lei se relaciona à repressão penal quando estabelece as técnicas especiais de investigação. Portanto, quais órgãos estatais poderiam se valer dessa medida legal? Teria a autoridade policial competência para solicitar a não atuação administrativa de outros órgãos em razão de investigação criminal em andamento por parte da polícia judiciária? Em que momento o magistrado, ao ser comunicado da ação controlada, deve tomar providências para impedir que um fato seja objeto de investigação criminal por mais de um órgão?

Frise-se que nas pesquisas por ora realizadas, não foram encontradas respostas aos questionamentos efetuados. Um dos poucos autores que se manifesta sobre a situação é Nucci (2019), para o qual a intervenção administrativa estaria voltada aos órgãos de controle interno. Para o autor, um exemplo seria a Corregedoria, que não atuaria caso o delegado de polícia estivesse investigando um agente policial envolvido com organização criminosa. Outro exemplo seriam as notificações tributárias, que poderiam deixar de ser aplicadas na investigação de crimes tributários de sonegação fiscal (Alencar; Roque; Távora, 2019).

Em buscas realizadas na aba jurisprudência dos Tribunais de Justiça de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Bahia, bem como no Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, utilizando como critérios de pesquisa as palavras-chave “ação controlada” mais “intervenção administrativa”, nenhum julgado foi localizado, indicando que: a) não há casos problemáticos envolvendo o retardamento da intervenção administrativa; b) o retardamento da intervenção administrativa não é utilizado nas investigações criminais de organizações criminosas.

Resta, então, estabelecer, mesmo que num argumento inicial, que poderá ser confirmado ou sofrer as devidas críticas, um possível limite a essa técnica especial de investigação de organizações criminosas. Lembrando que somente é possível aplicar uma pena a alguém após um processo penal que observou,

rigorosamente, as regras e garantias asseguradas pela Constituição Federal, ou seja, observando-se o devido processo legal, também obrigatório na fase de investigação preliminar (Lopes Jr., 2023).

Há de se ressaltar que a Lei n. 12.850/2013 “Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal [...]” (Brasil, 2013), ou seja, numa aplicação do princípio da interpretação conforme a Constituição, que serve, nas lições de Barroso (2024), tanto como técnica de interpretação quanto como parâmetro para o controle de constitucionalidade, já se restringe o retardamento da atuação administrativa aos mesmos órgãos encarregados pela investigação criminal, já anteriormente definidos. Ou seja, a lei não serve de suporte para a atuação de órgãos meramente administrativos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das grandes preocupações atuais da sociedade, do legislador e dos órgãos encarregados pela persecução penal é o avanço e atuação cada vez mais especializados das organizações criminosas, exigindo um maior preparo dos agentes encarregados pela investigação criminal, além de uma legislação que permita a efetiva responsabilização daqueles que fazem parte desses grupos criminosos.

Desde o surgimento das máfias italiana, chinesa e japonesa, a criminalidade organizada se expandiu rapidamente pelo mundo, atingindo a América do Sul e se propagando de forma rápida entre os países. No Brasil não foi diferente e além do surgimento de diversas organizações criminosas, geralmente via criação de facções criminosas, houve o aprimoramento na atuação dos seus integrantes, num trabalho de inteligência cada vez maior, cooptando pessoas inteligentes e muitas vezes integrantes dos órgãos de repressão criminal.

Como as organizações criminosas não obedecem às regras estabelecidas pelo legislador, podem utilizar de forma rápida novos meios que visem impedir seu desmantelamento. Enquanto isso, as polícias, Ministério Público e poder judiciário estão atrelados à lei e não podem agir em desacordo às regras impostas pelo poder legislativo. E as alterações legislativas adequadas demoram a ser aprovadas

e quando o são, nem sempre possuem técnica legislativa adequada ou conseguem dar efetividade ao que se propõem.

Após algumas legislações que objetivavam o enfrentamento da criminalidade organizada, foi aprovada a Lei n. 12.850/2013, a qual se mostrou importante para que se pudesse ter uma segurança maior para identificar e conceituar organizações criminosas, facilitando a responsabilização dos integrantes pelos ilícitos praticados. E não foi apenas a conceituação que se mostrou importante, mas também as diversas técnicas especiais de investigação previstas na lei, permitindo às polícias judiciárias a utilização de meios específicos para obter provas dos ilícitos penais praticados por essas organizações muito bem estruturadas e coordenadas.

Quando a lei em comento previu a possibilidade de se retardar a atuação policial nas situações de flagrante delito, impedindo a responsabilização do agente que se depara com a prática de um crime e não prende o autor, desde que comunique essa conduta ao judiciário, o fez para que se possa obter elementos para identificar e responsabilizar um número maior de integrantes da organização criminosa. E pelo menos quando se refere ao retardamento da intervenção policial não parece haver maiores questionamentos.

No entanto, quando se observa que a lei traz a possibilidade de intervenção administrativa na ação controlada e não especifica em que ela consiste, nem quais seus limites ou quem a possa realizar, se está diante de uma problemática a ser pesquisada e esclarecida. Ou seja, saber a qual(is) órgão(s) público(s) compete a realização *ex officio* do retardamento da atuação administrativa durante investigação de ilícitos praticados por organizações criminosas é a forma de se impedir que seja realizada por agentes sem competência legal, o que está relacionado diretamente à produção de probatória, não admissível quando for ilícita.

Não entrando no mérito da decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de investigações criminais realizadas pelo Ministério Público, parece não ser função desse órgão estatal realizar atividades investigativas “de campo”, as quais devem ser efetuadas pelas polícias judiciárias estabelecidas no artigo 144 da Constituição Federal, diga-se, polícia federal e polícias civis dos Estados.

Também não é crível aceitar que órgãos meramente administrativos, como Receita Federal, CIDASC, polícias militares (com exceção de ser polícia judiciária na apuração de crimes militares), entre outros, possam fazer uso da ação controlada prevista na Lei n. 12.850/2013, mesmo quando se trate do retardamento da intervenção administrativa. Para tais órgãos, uma vez identificada uma situação que se relacione a atuação de organização criminosa, ou faz a devida autuação dentro de sua área de competência, ou comunica os fatos para a polícia judiciária competente, permitindo a esta a adoção da ação controlada ou de outras técnicas especiais de investigação.

A Lei n. 12.850/2013 é legislação que trata de apuração de infrações penais, ou seja, não se destina aos operadores de áreas meramente administrativas. Ela é destinada à polícia federal e polícias civis, para que possam investigar de forma mais adequada, com técnicas próprias, as organizações criminosas, objetivando, principalmente, a identificação de número maior de integrantes.

Então, para que o retardamento da intervenção administrativa na ação controlada? Num singelo raciocínio, amparado em técnicas de interpretação constitucional, indica ser uma opção da autoridade policial determinar aos órgãos de atuação administrativa que se abstenham de atuar em determinadas situações, a fim de que se possa dar maior efetividade à investigação criminal de organizações criminosas.

Veja-se, por exemplo, a hipótese de indivíduo que possui papel fundamental numa organização criminosa e é flagrado praticando um ilícito penal, porém a autoridade policial opta pela ação controlada, pois quer identificar outros envolvidos. Durante essa ação inicial, a autoridade policial constata que o veículo utilizado pelo investigado está com o licenciamento atrasado e possui outras restrições administrativas. Caso entendesse necessário, seria hipótese para determinar que a polícia militar (ou guarda civil) deixasse de efetuar a abordagem do veículo.

Outro caso prático seria o envolvimento do crime organizado na importação de produto proibido ou sem pagar os devidos tributos (contrabando e descaminho). Uma vez identificada essa conduta criminosa e entendendo a



autoridade policial pela adoção da ação controlada, imperiosa a medida de proibição da atuação dos órgãos administrativos de fiscalização, que fariam seu trabalho também num momento posterior, quando a ação controlada fosse encerrada.

É possível afirmar, portanto, que a realização *ex officio* do retardamento da atuação administrativa durante investigação de ilícitos praticados por organizações criminosas compete exclusivamente às polícias judiciárias, que farão a devida comunicação ao respectivo órgão administrativo, a fim de que ele se abstenha de realizar qualquer diligência. Nessa sua competência de utilizar a ação controlada na investigação de organizações criminosas, a polícia judiciária possui implícita a possibilidade de determinar a outros órgãos sua não atuação diante de situação flagrancial, nem durante o período em que perdurar a técnica especial de investigação, havendo apenas a obrigação legal da autoridade policial de comunicar o poder judiciário sobre a adoção da medida. Fica a celeuma sobre qual responsabilidade pode ser aplicada na hipótese da autoridade administrativa não acatar a determinação da autoridade policial, porém para esse debate cabe elaboração de novo trabalho acadêmico.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Rosmar Rodrigues; TÁVORA, Nestor. **Curso de Direito Processual Penal**. 13. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

ALENCAR, Rosmar Rodrigues; ROQUE, Fábio; TÁVORA, Nestor. **Legislação criminal para concursos**. 4. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **O colapso das Constituições no Brasil: uma reflexão pela democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ANDREUCCI, Ricardo Antônio. **Legislação Penal Especial**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ARDILES, Abby. **Narcotráfico cria tentáculos e se expande pela América Latina**. Oglobo.globo.com, 2024. Disponível em:



<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/06/23/narcotrafico-cria-tentaculos-e-se-expande-pela-america-latina.ghtml>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.694, de 24 de julho de 2012**. Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12694.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Habeas Corpus 138.058/RJ**. Estabelece que se aplica o conceito jurídico da expressão organização criminosa estabelecida em nosso ordenamento jurídico com o Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004, que promulgou o Decreto Legislativo n. 231, de 29 de maio de 2003, que ratificou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo). Impetrante: FERNANDO AUGUSTO FERNANDES E OUTROS. Impetrado: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª



REGIÃO. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901067960&dt_publicacao=23/05/2011. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n. 1.106/2023**. É constitucional o art. 3º da Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime), especificamente quanto à instituição e à implementação do juiz das garantias no processo penal brasileiro. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1106.htm>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n. 1.135/2024**. A polícia judiciária não possui exclusividade na condução de investigações, de modo que é legítima a investigação criminal promovida pelo Ministério Público, o qual, em atribuição concorrente, deve dispor de todos os instrumentos indispensáveis para a efetivação da denúncia, incluindo-se a capacidade de coletar provas que embasem a acusação. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1135.htm>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CAMPOS, Lidiany Mendes; SANTOS, Nivaldo dos. **O crime organizado e as prisões no Brasil**. Ministério Público do Estado do Pará. Disponível em: [https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/O%20Crime%20Organizado%20e%20as%20pris%C3%83%C2%B5es%20no%20Brasil\(1\).pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/O%20Crime%20Organizado%20e%20as%20pris%C3%83%C2%B5es%20no%20Brasil(1).pdf). Acesso em: 17 jan. 2025.

CAPEZ, Fernando. **Legislação Penal Especial**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

HABIB, Gabriel. **Leis penais especiais**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação penal especial comentada**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal**: introdução crítica. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.



NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SILVA, José Eduardo Gonzales Fabricio da. **Crime organizado no mundo**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/crime-organizado-no-mundo/788994203>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SLHESSARENKO, Serys. **Projeto de Lei do Senado n. 150/2006**. Dispõe sobre a repressão ao crime organizado e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 23 mai. 2006. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77859>. Acesso em: 17 jan. 2025.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

YAKUZA: qual a origem da temida máfia japonesa e como ela se transformou. **G1.globo.com**, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/04/28/yakuza-qual-a-origem-da-temida-mafia-japonesa-e-como-ela-se-transformou.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2025.