



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª e 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Memorando Conjunto nº 12/2020/2ª e 7ª CCRs

Brasília, 4 de fevereiro de 2020.

Ao Exmo. Senhor Procurador-Geral da República
ANTONIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS

Assunto: **NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 01/2020.**

1. Conforme já acordado, servimo-nos do presente para encaminhar a NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 01/2020, subscrita pelas 2ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão, para fim de subsidiar manifestação na ADI nº 6.296/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, ajuizada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, em razão da Portaria nº 739/2019, de 3 de outubro de 2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, relativa à participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas em áreas de interesse da União.
2. Aproveitamos o ensejo para informar que a referida Nota Técnica poderá contribuir em eventuais manifestações ou memoriais relacionados à ADI 5.637/MG, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil em face do art. 191 da Lei 22.257, de 27 de julho de 2016, do Estado de Minas Gerais, que autoriza os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal a lavrar termo circunstanciado de ocorrência em infração penal de menor potencial ofensivo, incluída na Pauta nº 144/2019, conforme Dje nº 285, divulgado em 18/12/2019, para julgamento, no plenário, na sessão de 19/02/2020.
3. Por oportuno, renovamos os protestos de elevada estima e distinta consideração.

LUIZA CRISTINA FONSECA
FRISCHEISEN
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 2ª CCR

DOMINGOS SÁVIO DRESCH DA
SILVEIRA
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 7ª CCR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00034953/2020 MEMORANDO nº 12-2020**

.....
Signatário(a): **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Data e Hora: **04/02/2020 18:03:07**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **DOMINGOS SAVIO DRESCH DA SILVEIRA**

Data e Hora: **04/02/2020 18:24:59**

Assinado com certificado digital

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 25D078C1.4E1CA972.9B10B70F.D0C6CEBF



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 01/2020

OBJETO: PORTARIA Nº 739, DE 3 DE OUTUBRO DE 2019, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, QUE ESTABELECE DIRETRIZES PARA A PARTICIPAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL EM OPERAÇÕES CONJUNTAS NAS RODOVIAS FEDERAIS, ESTRADAS FEDERAIS OU EM ÁREAS DE INTERESSE DA UNIÃO.

I - CONTEXTUALIZAÇÃO

1. A presente nota técnica analisa a conformidade constitucional e legal da Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2019, do Ministério da Justiça, que *estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas com a Polícia Federal nas rodovias federais, estradas federais e em outras áreas de interesse da União*, cuja eficácia se encontra suspensa por medida cautelar do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, de 16 de janeiro de 2020, deferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6296, de relatoria do Min. Marco Aurélio, proposta pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF).
2. A Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2019, do Ministério da Justiça, assim dispõe:

PORTARIA Nº 739, DE 3 DE OUTUBRO DE 2019

Estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição, a Lei nº 13.844, de 18 de junho 2019, e o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, e tendo em vista o disposto no § 2º do art. 144 da Constituição, na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, na Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e no art. 1º, inciso X, do Decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995, resolve:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

Art. 1º Esta Portaria estabelece diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União, com:

- I - os órgãos do Ministério Público;
- II - os órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública - Susp; e
- III - a Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. As operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe poderão ser de natureza ostensiva, investigativa, de inteligência ou mistas, e serão executadas nos limites das respectivas competências dos órgãos integrantes do Susp, nos termos do § 2º do art. 10 da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Art. 2º A participação da Polícia Rodoviária Federal nas operações conjuntas de que trata esta Portaria será permitida, desde que:

- I - observadas as suas competências legais e constitucionais;
- II - o apoio aos órgãos a que se referem os incisos do caput do art. 1º seja de caráter operacional; e
- III - os crimes objetos de apuração tenham sido praticados em rodovias federais, estradas federais ou em áreas de interesse da União.

§ 1º Observados os incisos do caput, o apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal poderá ocorrer nos seguintes casos:

- I - investigação de infrações penais, ressalvada a competência das polícias judiciárias; e
- II - execução de mandado judicial, expedido com determinação expressa de cumprimento com apoio operacional da Polícia Rodoviária Federal.

§ 2º A Polícia Rodoviária Federal, nos limites de suas competências e em efetiva integração com os respectivos órgãos do Susp cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, poderá atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos, ressalvado o sigilo das investigações policiais, nos termos do art. 16 da Lei nº 13.675, de 2018.

Art. 3º Ato do Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal autorizará, em cada caso, a participação da Polícia Rodoviária Federal nas operações conjuntas de que trata esta Portaria.

Parágrafo único. A autorização de que trata o caput deverá considerar a pertinência, a conveniência e a necessidade da medida.

Art. 4º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

3. A ADPF alega que a portaria afronta os artigos 144, § 1º e § 2º (atribuições das Polícias Federal e Rodoviária Federal) e 5º, XXXVI (princípio da segurança jurídica) da Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

4. Sustenta ainda que o ato configura extrapolação do poder regulamentar, fere a hierarquia das normas (art. 59, CF) e desrespeita o princípio da legalidade estrita ao qual a Administração Pública se submete (art. 37, CF).
5. Na inicial, os argumentos, no que importa, foram assim expostos:

Ao burlar a previsão inserta no texto constitucional e ampliar as competências inerentes à Polícia Rodoviária Federal, a Portaria impugnada incorre em malferimento aos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, pois, além de permitir uma inconstitucional usurpação de competências, coloca em xeque o necessário e adequado exercício das funções de polícia administrativa que foram constitucionalmente outorgadas à PRF. Não bastasse, a Portaria n. 739/2019 também cria cenário de franca insegurança jurídica, porquanto traz a genérica previsão de que as operações conjuntas poderão ocorrer em “áreas de interesse da União”, ou, ainda, poderão ser organizadas com o escopo de apurar crimes deflagrados em “áreas de interesse da União”.

(...)

A abertura do comando normativo acarreta inúmeras interpretações que dão ensejo à participação da PRF em, praticamente, qualquer caso de âmbito federal. A Portaria n. 739/2019 representa, assim, notória burla às competências atribuídas à categoria pela Carta Magna (art. 144, §2º, CR), e, ainda, franqueia espaço para que tantas outras atividades típicas de Polícia Judiciária sejam exercidas por uma instituição que não foi concebida para tanto.

(...)

Basta realizar o simples cotejo das competências previstas no art. 144, §1º, I, e §2º, da CR, para concluir que as competências outorgadas à PRF pelo ato normativo impugnado são, em verdade, exclusivas de polícia judiciária e inerentes à atividade da Polícia Federal, jamais da PRF (polícia administrativa), que se destina exclusivamente ao patrulhamento ostensivo das rodovias.

A PRF não está constitucionalmente autorizada a realizar atividades de cunho investigatório, tampouco a atuar em ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos. É nítida, portanto, a tentativa de usurpação de funções públicas implementada através da publicação do ato normativo ora questionado.

(...)

Ademais, impende destacar que o alto grau de abertura normativa verificado na Portaria n. 739/2019, ao permitir a atuação conjunta da PRF “em áreas de interesse da União”, também demonstra preocupante afronta ao princípio constitucional da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CR).

Afinal, como inexistente definição prévia do que seriam “áreas de interesse da União”, essa abrangente previsão normativa autoriza a PRF a participar de praticamente qualquer investigação de âmbito federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª e 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

6. O pedido de suspensão liminar do ato normativo impugnado foi examinado em regime de plantão pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, que concedeu a medida acautelatória requerida, ao entendimento de que configurada ofensa formal e material à Constituição. A decisão foi assim fundamentada:

Em meu entender, restam presentes os requisitos para a concessão da medida acautelatória.

A Constituição Federal, no § 2º, do art. 144, dispõe que compete a Polícia Rodoviária Federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, conferindo a ela, como agente da autoridade de trânsito, o poder-dever de exercer a vigilância no sistema federal de viação, com a finalidade de manter a ordem e a segurança de pessoas e bens no âmbito da malha federal.

A pretexto de estabelecer diretrizes para a participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas nas rodovias federais, estradas federais e em área de interesse da União, o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública incurSIONOU por campo reservado ao Congresso Nacional.

As atribuições da Polícia Rodoviária Federal devem ser veiculadas não em portaria, mas em lei, nas acepções formal e material, como se infere da Carta Maior.

Não compreendo, outrossim, que as atribuições inscritas na portaria ministerial revelem tão somente desdobramentos do feixe de competência inerente à natureza da Polícia Rodoviária Federal. Trata-se de verdadeira ampliação de atribuições desse órgão.

Em outras palavras, mera portaria de Ministro de Estado não tem a envergadura normativa para ampliar as atribuições da Polícia Rodoviária Federal, estando evidenciada a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

(...)

Ademais, a Portaria nº 739/2019, de 3 de outubro de 2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, ao dispor que a Polícia Rodoviária Federal participará de operações de natureza investigativa ou de inteligência, conferiu a ela atribuições inerentes à polícia judiciária, competências que extrapolam as atividades de patrulhamento da malha rodoviária federal.

Ante o quadro revelado, defiro a medida cautelar pleiteada ad referendum do Plenário e suspendo a eficácia da Portaria nº 739/2019, de 3 de outubro de 2019, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, relativa à participação da Polícia Rodoviária Federal em operações conjuntas em áreas de interesse da União.

7. A seguir, analisa-se o teor da Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2019, do Ministério da Justiça, a fim de aferir a conformidade do ato normativo à Constituição da República e aos marcos legais pertinentes, considerando especialmente os



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª e 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

parâmetros introduzidos pela Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

**II - A LEI nº 13.675/2018 E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP):
 COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA
 PÚBLICA**

8. A Lei nº 13.675/2018 criou o Sistema Nacional de Segurança Pública (SUSP) e previu princípios, diretrizes e objetivos para *“atuação conjunta, coordenada sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública”*, fazendo frente aos novos e dinâmicos desafios ao combate aos ilícitos penais, positivando a obrigação dos órgãos integrantes do SUSP a atuar com o devido planejamento, com dados de inteligência, a partir de metas e com referenciais de aferição de resultados. A lei também estabelece mecanismos de controle social – elemento essencial para a transparência e aperfeiçoamento do sistema – e de produção de conhecimento, a partir da perspectiva de atuação sistêmica e colaborativa entre os entes federados e os órgãos de segurança pública.

9. Ao instituir também a Política Nacional de Segurança Pública e de Defesa Social, a Lei nº 13.675/2017, em seu artigo 5º, V, define como uma de suas diretrizes a *“coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos de segurança pública no planejamento, execução e avaliação das ações”*.

10. No artigo 10, §2º, a lei também prevê que:

Art. 10. A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Susp dar-se-ão nos limites das respectivas competências, por meio de:

- I - operações com planejamento e execução integrados;
- II - estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais;
- III - aceitação mútua de registro de ocorrência policial;
- IV - compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin);
- V - intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos;
- VI - integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

§ 1º O Susp será coordenado pelo Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

§ 2º As operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe poderão ser ostensivas, investigativas, de inteligência ou mistas, e contar com a participação de órgãos integrantes do Susp e, nos limites de suas competências, com o Sisbin e outros órgãos dos sistemas federal, estadual, distrital ou municipal, não necessariamente vinculados diretamente aos órgãos de segurança pública e defesa social, especialmente quando se tratar de enfrentamento a organizações criminosas.

11. Vê-se, portanto, que a Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2018, do Ministério da Justiça, dispõe sobre matéria legal, não inovando no ordenamento jurídico, senão, tão somente, estabelecendo o necessário detalhamento do caráter operacional já previsto em lei própria da cooperação e da atuação coordenada entre os órgãos de segurança pública integrantes do SUSP – as Polícias Federal e Rodoviária Federal, no caso -, respeitando, portanto, o devido processo legislativo no que tange à forma e ao conteúdo.

12. Assim, há de se reconhecer a adequação do normativo ao ordenamento jurídico, na medida em que tão somente detalha e orienta a operacionalização daquilo que já está previsto em lei, oferecendo os meios à Administração Pública de concretizar o que restou definidor pelo legislador.

13. Inexistente, portanto, extrapolação do poder regulamentar da Administração Pública, que se concretiza justamente por meio da edição de atos normativos infralegais. Ao contrário, as previsões do ato normativo em análise buscam apenas viabilizar a concretização de conteúdo legal.

III - RESPEITO À RESERVA LEGAL E À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DE ATRIBUIÇÕES

14. Ao dispor, de maneira operacional, sobre a atuação conjunta da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Federal, tanto a Lei nº 13.675/2018, quanto a Portaria nº 739/2019 do Ministério da Justiça, observam e respeitam as disposições constitucionais e legais sobre a repartição de atribuições entre os órgãos de segurança



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

pública e, reiteradamente, destacam em seus textos que as ações conjuntas ocorrerão desde que respeitadas as “competências legais”.

15. Da correta leitura do ato normativo impugnado, depreende-se que restam preservadas – e não poderia ser diferente – as distintas atribuições conferidas pela Constituição e pela legislação pertinente às Polícias Federal e Rodoviária Federal. A Portaria nº 739/2019 do Ministério da Justiça não transfere competências da Polícia Federal à Polícia Rodoviária Federal – nem poderia fazê-lo –, tampouco transforma esta em polícia judiciária, investigativa ou em órgão de inteligência. Em lugar disso, oferece regras operacionais para atuação conjunta, coordenada e sistêmica das duas polícias.

16. Importante levar em consideração que a portaria condiciona a atuação conjunta e o apoio a ser prestado pela Polícia Rodoviária Federal ao caráter **operacional** da atividade a ser realizada pela PRF, o que está expressamente previsto no inciso II do artigo 2º (*II - o apoio aos órgãos a que se referem os incisos do caput do art. 1º seja de caráter operacional*). A preservação da repartição das atribuições constitucionais e legais também é ressalvada no inciso I do mesmo artigo (*I - observadas as suas competências legais e constitucionais*). Ainda no §1º, I, o normativo traz uma vedação, se bem lido, à qualquer atividade de polícia judiciária (*§1º, I - investigação de infrações penais, ressalvada a competência das polícias judiciárias*).

IV – PRF E O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA (TCO) – CONSIDERAÇÕES E POSSÍVEIS IMPACTOS DA LIMINAR NA ADI 5.637/MG¹

17. A Seção II da Lei nº 9.099/1995 dispõe sobre a fase preliminar dos processos que devem tramitar nos Juizados Especiais Criminais. O art. 69 da mencionada norma define que “a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo

¹ ADI ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil em face do art. 191 da Lei 22.257, de 27 de julho de 2016, do Estado de Minas Gerais, que autoriza os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal a **lavrar termo circunstanciado** de ocorrência em infração penal de menor potencial ofensivo. Incluída na Pauta nº 144/2019, Dje nº 285, divulgado em 18/12/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

circunstanciado e encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor e vítima, providenciando-se as requisições dos exames necessários”.

18. No processamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, não há inquérito policial, sendo a fase pré-processual composta unicamente pelo registro dos fatos, não havendo atividades de investigação ou produção de provas. Por isso, nada obsta que o termo circunstanciado de ocorrência (TCO) seja lavrado por outras autoridades policiais que compõem o sistema de segurança pública, o que, comumente, seria desempenhado pela Polícia Militar ou Polícia Rodoviária Federal, haja vista a especialização dos demais órgãos constantes do art. 144 da Constituição de 1988.

19. O simples registro de notícias sobre um crime, que, no caso específico, se operacionaliza mediante a elaboração de “termo circunstanciado”, não comprova sua ocorrência, cabendo às Polícias Civas ou à Polícia Federal a investigação sobre o fato. O TCO, portanto, seria nada mais que um relatório minucioso que a autoridade policial elabora para registrar a dinâmica da ocorrência criminal, que não motive a instauração de inquérito. Registre-se, contudo, que tal atribuição não foi usurpada pela Portaria nº 739, do Ministério da Justiça, pois o apoio da PRF se dará ressalvadas as competências das polícias judiciárias (art. 2º, § 1º I).

20. Dessa forma, a portaria não quis – nem poderia - privar as Polícias Federal e Civas das funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Mas essa atribuição, no entanto, não impede que qualquer outra autoridade policial, ao ter conhecimento do fato, tome as providências indicadas no dispositivo, até porque o inquérito policial é expressamente dispensado nas infrações de menor potencial ofensivo.

21. No caso da Polícia Rodoviária Federal, essa atuação inclusive está prevista no seu Regimento Interno, que dispõe entre suas competências a de “lavar termo circunstanciado a que faz referência o art. 69 da Lei 9099” (art. 1º, VII, RIPRF).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

22. É, portanto, essencial ter a compreensão de que a cooperação entre órgãos de segurança pública e a atribuição constitucional garantida à polícia judiciária de apurar as infrações penais não foram atingidas pela norma que autoriza os demais órgãos de segurança pública a lavrarem termos circunstanciados de ocorrência, no caso de crimes de menor potencial ofensivo. Trata-se de compartilhamento de função que não impacta no desenho constitucional dos órgãos de segurança pública, além de revelar que as atribuições da polícia judiciária não são exclusivas, e que, mais importante que definir prerrogativas de órgãos públicos, a Constituição garante direitos individuais.

23. Assim, observa-se que a lavratura de TCO não reduz ou usurpa as funções da polícia judiciária, tampouco impacta nas garantias individuais. À vítima, se garante a pronta e eficiente inauguração do processamento do feito e, ao eventual autor do delito, segue-se exatamente o mesmo caminho processual definido na Lei 9.099. Portanto, não se identifica afronta ao texto constitucional a lavratura de TCO pela PRF ou mesmo pelas Polícias Militares.

24. Ressalte-se ainda que cabe às PMs a polícia ostensiva, e de preservação da ordem pública. A lavratura do termo que registra a ocorrência está incluída nesse campo de atribuições. Assim, ao interromper a prática de infrações penais para garantir a preservação da ordem pública, as PMs já realizam o juízo, ainda que precário e não vinculante, da ocorrência do fato, o que afasta o argumento de que a ausência de formação jurídica comprometeria a qualidade do TCO por elas lavrados. Considerando que se trata de infrações penais de menor potencial ofensivo, se as Polícias Militares são capazes de identificar a infração penal e atuar em sua contenção, elas são igualmente capazes de registrá-las.

25. Cabe lembrar, também, que no Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, em que foi reconhecida e decidida a repercussão geral da matéria relativa aos poderes de investigação do Ministério Público, ficou assentado que *“Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público”.

26. Essa decisão, contudo, não apenas esclarece o alcance da atuação do Ministério Público, como revela a compreensão de que as atribuições da polícia judiciária não são exclusivas. Conforme a própria decisão aponta, “desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado” e que se assegure a reserva de jurisdição, o Ministério Público dispõe de autoridade própria para investigações de natureza penal.

27. Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público também já deliberou sobre o tema e julgou improcedente pedido de providências instaurado para discutir aparente extrapolação de competência do Ministério Público do Rio Grande do Sul ao firmar acordo de cooperação técnica com o objetivo de viabilizar a confecção de TCOs por PRF nas rodovias estaduais, pois de acordo com a Lei nº 9.099/95, que se caracteriza pela oralidade, celeridade e simplicidade das formas e procedimentos, atendendo-se também ao princípio constitucional da eficiência (Pedido de Providências nº 196/2015-27).

28. Contudo, cabe destacar que as ações da PRF e das PMs se fazem endereçadas ao final para o Ministério Público, assim como nos TCOs, por requisição do MP, e estarão sempre sob controle externo da atividade policial, inclusive em eventuais investigações de infrações penais em operações conjuntas, conforme disposto na Portaria nº 739.

29. Nesse sentido já decidiu o STF:

(...) É PLENA A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO PODER DE INVESTIGAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, POIS OS ORGANISMOS POLICIAIS (EMBORA DETENTORES DA FUNÇÃO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA) NÃO TÊM, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, O MONOPÓLIO DA COMPETÊNCIA PENAL INVESTIGATÓRIA – **O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de “dominus litis” e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a “opinio delicti”, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública. Doutrina. Precedentes. (HC 93921, relator Celso de Mello, Dje 01.02.2017)

IV.1 – EXEMPLOS DE TERMOS CIRCUNSTANCIADOS LAVRADOS PELAS POLÍCIAS MILITARES NOS ESTADOS

30. Sabe-se que alguns Tribunais de Justiça nos estados têm autorizado os magistrados a processar termos lavrados por policiais militares. Parte desses provimentos estão em vigência há muitos anos (Provimento TJSC nº 04/1999, Provimento TJAL nº 51/2016, Provimento TJPE 23/2015, Provimento TJRN 144/2016, Provimento TJGO 18/2015, por exemplo).

31. O próprio Fórum Nacional de Juizados Especiais tem posição favorável à possibilidade de o policial militar lavrar termo circunstanciado de ocorrência, conforme consta do Enunciado 34. *“Atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar.”* <https://www.amb.com.br/fonaje/?p=32>

32. Frise-se que o termo de circunstanciado de ocorrência é peça de informação diversa do inquérito policial, de natureza não investigativa, mas assemelhada à *notitia criminis*, a qual poderia ser realizada por qualquer pessoa do povo após o conhecimento da prática de uma infração penal, nos termos do art. 5º, § 3º, do CPP. Assim, ao se interpretar de forma sistemática como funciona os Juizados Especiais, especialmente em decorrência da informalidade e celeridade que o norteiam, inexistente nulidade nos TCOs quando lavrados pelas Polícias Militares. Isso porque o termo ‘autoridade policial’ mencionado pelo art. 69 da Lei 9.099/95 não se restringe à polícia judiciária, mas aos órgãos em geral de segurança pública, já que o TCO não possui caráter investigatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

33. Desse modo, interpretar restritivamente o termo 'autoridade policial', que consta do art. 69 da Lei nº 9.099/95, leva a uma incompatibilidade com o art. 144 da Constituição Federal, que não faz essa distinção. Pela norma constitucional, todos os agentes que integram os órgãos de segurança pública – polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares –, cada um na sua área específica de atuação, são autoridades policiais.

34. Podemos, então, a partir de uma interpretação normativa, verificar a viabilidade da lavratura de TCO pela PRF e PMs, fundamentada nas seguintes razões: 1. O JEC é regido pelos princípios da oralidade, simplicidade e informalidade, conforme art. 2º da Lei nº 9.099/95, pelo que o TCO, previsto na mesma lei, deve analisado segundo tais princípios; 2. Seria indevido realizar interpretação rígida do termo "autoridade policial", previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/95; 3. O TCO não consubstancia inquérito policial, razão pela qual reforça-se a desnecessidade de lavratura por Delegado de Polícia; 4. O art. 4º, parágrafo único, do CPP² assenta que a autoridade de polícia judiciária não exclui a competência de autoridade administrativa, sendo compatível o art. 144, § 4º da Constituição Federal, que atribuem aos delegados de polícia civil dirigir as funções de polícia judiciária; 6. No caso do rito da Lei n. 9.099 não existe função investigatória nem atividade de polícia judiciária; 7. Considerando que um policial rodoviário federal, embora não exerça função de polícia judiciária, pode ser classificado como autoridade administrativa, e considerando lavratura de TCO não é atividade de polícia judiciária, então conclui-se que a PRF pode sim lavrar TCO.

V – GAECOS E SECRETARIA DE OPERAÇÕES INTEGRADAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (SEOPI)

35. Os Grupos de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (Gaecos) tem como função básica o combate e repressão às organizações criminosas e se

² Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª E 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

caracteriza pela atuação direta de membros do Ministério Público na prática de investigação, diretamente ou em conjunto com organismos policiais e outros órgãos. O grupo se caracteriza pela maior operabilidade para a execução de atos investigatórios, o que só é possível por meio da integração entre os órgãos de segurança pública e intercâmbio de informações de inteligência e investigação.

36. Dentro dessa perspectiva de integração, o Ministério da Justiça, por meio do Decreto nº 9.662/2019, conferiu à Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça (SEOPI), a competência de, entre outras coisas, “implementar, manter e modernizar redes de integração e de sistemas nacionais de inteligência de segurança pública, em conformidade com disposto na Lei nº 13.675, de 11 junho de 2018, bem como “promover a integração as atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com os órgãos de inteligência federais, estaduais, municipais e distrital que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública”.

37. Observa-se, portanto, que mesmo antes da edição da Portaria nº 739, tanto o Ministério da Justiça, como os Gaecos nos estados, já vinham desenvolvendo e intensificando política de integração entre os órgãos de segurança pública no combate não só ao crime organizado, mas toda e qualquer forma de criminalidade.

38. Nesse sentido, conforme ficou assentado no julgamento do já citado RE 593.727/MG, existe concorrência de atribuição entre o MP e a Polícia Judiciária para realizar investigações criminais, inexistindo norma constitucional ou federal que estabeleça exceção à regra enunciada no referido julgamento.

39. Nessa linha de raciocínio, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RHC 78743/RJ (Dje 22/11/2018) entendeu não haver nulidade em pedido da Polícia Militar para quebra de sigilo telefônico em cooperação com o MP, nem ilegalidade de atuação investigativa do Gaeco com a Secretaria de Segurança Pública, conforme se extrai do acórdão a seguir:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA, PECULATO E CORRUPÇÃO PASSIVA PRATICADOS SUPOSTAMENTE POR POLICIAIS MILITARES. INVESTIGAÇÕES, INCLUSIVE INTERCEPTAÇÕES



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

2ª e 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

TELEFÔNICAS, REALIZADAS PELA GAECO E PELA SUBSECRETARIA DE INTELIGÊNCIA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO LÍCITO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL INEXISTENTE. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS IMPROVIDO.

1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, assentou a concorrência de atribuição entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária para realizar investigações criminais, inexistindo norma constitucional ou federal que estabeleça exceção à regra enunciada no referido julgamento (REsp 1697146/MA, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 09/10/2018, DJe 17/10/2018).

2. O art. 6º da Lei n. 9.296/1996, não restringe à polícia civil a atribuição (exclusiva) para a execução da medida restritiva de interceptação telefônica, ordenada judicialmente.

3. Nessa linha de raciocínio, vale a pena lembrar: **o fato da quebra de sigilo telefônico ter sido requerida pela polícia militar, que cooperava em investigação do MP, não se constitui em nulidade, pois o art. 144 da Constituição Federal traz as atribuições de cada força policial, mas nem todas essas atribuições possuem caráter de exclusividade. Há distinção entre polícia judiciária, responsável pelo cumprimento de ordens judiciais, como a de prisão preventiva, e polícia investigativa, atinente a atos gerais de produção de prova quanto a materialidade e autoria delitivas. A primeira é que a Constituição Federal confere natureza de exclusividade, mas sua inobservância não macula automaticamente eventual feito criminal derivado" (PGR).** A Constituição da República diferencia as funções de polícia judiciária e de polícia investigativa, sendo que apenas a primeira foi conferida com exclusividade à polícia federal e à polícia civil, o que evidencia a legalidade de investigações realizadas pela polícia militar e da prisão em flagrante efetivada por aquela corporação" (HC 332.459/SC, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe 30/11/2015). No mesmo diapasão: RHC 67.384/ES, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 05/03/2018.

4. De qualquer modo, a constitucional definição da atribuição de polícia judiciária às polícias civil e federal não torna nula a colheita de indícios probatórios por outras fontes de investigação criminal (HC 343.737/SC, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 29/08/2016).

5. No caso, **não há ilegalidade na atuação investigatória da GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado) em parceria com a SSINT/SESEG. Não procede, com efeito, a insurgência quanto aos atos de investigação realizados pela Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Estado de Segurança, sob o argumento de que caberia à autoridade policial militar a condução dos procedimentos.**

6. Além disso, o Ministério Público, órgão incumbido de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CF), conduziu e fiscalizou a tempo e modo as investigações, o que afasta o apontado constrangimento ilegal. A propósito, inexistente qualquer mácula na interceptação telefônica realizada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª e 7ª CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)

pelo Ministério Público, por meio do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado - GAECO, tendo em vista que, considerando o caso dos autos, em que se percebe a atuação de articulada organização criminosa, com envolvimento, inclusive, de policiais civis e militares, não há outro meio de se manter a integridade e o sigilo das investigações sem sua condução por órgão especializado em delitos dessa natureza (RHC 58.282/SP, Rel. Ministro ERICSON MARANHO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), SEXTA TURMA, julgado em 01/09/2015, DJe 07/10/2015).

7. Quanto à alegada ausência de acesso da defesa aos dados investigativos da GAECO, nada disse o Tribunal, o que impede esta Corte de pronunciar a questão de forma direta, sob pena de indevida supressão de instância.

8. Recurso ordinário em habeas corpus improvido.

(RHC 78.743/RJ, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 13/11/2018, DJe 22/11/2018)

40. Assim, a edição da referida portaria vem ao encontro dessas políticas de integração e eficiência das ações policiais, desde que observadas as competências legais e constitucionais de cada órgão participante.

41. Com essas considerações, vê-se que a Portaria nº 739, de 3 de outubro de 2019, que estabelece diretrizes para a participação da PRF em operações conjuntas, regulamentou a forma de atuação que já vem sendo desenvolvida nos Ministérios Públicos dos estados e no Ministério da Justiça, permitindo uma atuação mais eficiente, com economia de recursos públicos, especialmente nas regiões de fronteira.

Brasília, 4 de fevereiro de 2020.

LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN
 Subprocuradora-Geral da República
 Coordenadora da 2ª CCR

DOMINGOS SAVIO DRESCH DA SILVEIRA
 Subprocurador-Geral da República
 Coordenador da 7ª CCR