JUSTA CAUSA FUNDAMENTADA PARA A PERSECUÇÃO (ART. 30 DA LEI 13.869/2019) E DELAÇÃO ANÔNIMA

FOUNDED PROBABLE CAUSE FOR PROSECUTION (ART. 30 OF LAW 13.869/2019) AND ANONYMOUS DELATION

Thadeu Augimeri de Goes Lima*

RESUMO

O presente artigo trata da *justa causa fundamentada para a persecução*, elemento normativo do tipo penal do art. 30 da nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019), e busca elucidar o seu sentido, de modo a nortear a interpretação e a aplicação do dispositivo e fornecer balizas e cuidados no que tange à atividade persecutória, em especial a do Ministério Público, mormente quanto à possibilidade de sua deflagração com base em delação anônima. Analisa a estrutura típica do art. 30 da LAA e sua correlação com as disposições dos arts. 1º e 2º do diploma. Examina a justa causa fundamentada no contexto dos graus ou níveis de profundidade da cognição próprios do Direito Processual. Tece considerações sobre a justa causa fundamentada frente à delação anônima e propõe cautelas no modo de proceder.

Palavras-chave: Nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019). Tipo penal do art. 30. Justa causa fundamentada para a persecução. Graus ou níveis de profundidade da cognição. Delação anônima.

ABSTRACT

This article deals with the *founded probable cause for prosecution*, normative element of the criminal description of art. 30 of the new Abuse of Authority Act (Law 13.869/2019), and aims to elucidate its meaning, in order to guide the interpretation and application of the provision and offer beacons and cautions regarding the persecutory activity, especially the

---

* Pós-doutorado em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Doutor em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito e Processo Penal pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Pesquisador, autor de livros, capítulos de livros e artigos científicos (publicados no Brasil e no exterior), professor e palestrante nas áreas do Direito Processual (Penal, Coletivo, Constitucional, Civil e Teoria Geral do Processo) e do Direito Penal. Professor convidado em atividades promovidas por Escolas Superiores/Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional de Ministérios Públicos do Brasil e em cursos de pós-graduação "lato sensu" (especialização). Promotor de Justiça de Entrância Final do Ministério Público do Estado do Paraná, titular na Comarca da Região Metropolitana de Londrina. Email: thadeuagimeri@gmail.com

Public Prosecution Service's, mainly about the possibility of its deflagration based on anonymous delation. It analyses art. 30 of the AAA's structure and its correlation with the dispositions of arts. 1 and 2 of the legal text. It examines the founded probable cause in the context of the degrees or levels of depth of the cognition proper to Procedural Law. It makes considerations about the founded probable cause in the face of anonymous delation and proposes cautions in the way of proceeding.

Keywords: New Abuse of Authority Act (Law 13.869/2019). Criminal description of art. 30. Founded probable cause for prosecution. Degrees or levels of depth of the cognition. Anonymous delation.

INTRODUÇÃO

A Lei 13.869/2019, atual texto normativo que trata dos crimes de abuso de autoridade, vem suscitando numerosas polêmicas já desde o processo legislativo que a precedeu.

De fato, não faltam análises e opiniões que consideram o diploma legal o resultado de uma reação da classe política, em tom revanchista e de represália, contra membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Polícias, engendrada após os sucessivos capítulos da famosa “Operação Lava Jato” que desvendaram intrincados esquemas ilícitos e alcançaram diversos agentes públicos e políticos situados nos mais altos escalões do Estado Brasileiro.¹

Sob a perspectiva estritamente jurídico-dogmática, outrossim, não são poucas as dificuldades interpretativas e aplicativas e as perplexidades que os tipos penais previstos na lei ensejam aos operadores do Direito.

O presente artigo se ocupa especificamente da *justa causa fundamentada para a persecução*, elemento normativo do tipo penal do art. 30 da nova Lei de Abuso de Autoridade (LAA), e busca elucidar o seu sentido, de modo a nortear a interpretação e a aplicação do dispositivo e fornecer balizas e cuidados no que tange à atividade persecutória, em especial a do Ministério Público, mormente quanto à possibilidade de sua deflagração com base em delação anônima.

O trabalho tem cunho dogmático e crítico e atravessa os campos do Direito Penal, do Direito Processual e do Direito Constitucional, utilizando com maior ênfase o método sistemático para coordenar o art. 30 da LAA com as exigências da atividade persecutória, notadamente a do *Parquet* – atribuição que lhe é imposta como um poder-dever pela própria

---

¹ V., por exemplo, EDITORIAL. O abuso de autoridade e a retaliação da bancada da impunidade. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 15 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/abuso-de-autoridade-camara-bancada-da-impunidade/?ref=veja-tambem>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

Constituição da República de 1988, *ex vi* do seu art. 129, incs. I, II, III, VI, VII e VIII –, e com as precauções demandadas para a confiabilidade de delações anônimas.

Primeiramente, analisar-se-á o art. 30 da LAA em sua estrutura típica e em sua correlação com as disposições dos arts. 1º e 2º do diploma. Na sequência, a justa causa fundamentada para a persecução será examinada no contexto dos graus ou níveis de profundidade da cognição próprios do Direito Processual. Depois, serão tecidas considerações sobre a justa causa fundamentada frente à delação anônima, em especial propondo cautelas no modo de proceder. Por fim, a conclusão resgatará, de forma sintética, os principais raciocínios desenvolvidos ao longo do texto.

1. ESTRUTURA DO TIPO PENAL DO ART. 30 DA NOVA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

Conforme os arts. 1º, *caput*, e 2º, *caput*, da LAA, este diploma legal se ocupa dos crimes de abuso de autoridade cometidos por agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Território, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído. O texto normativo cuida, portanto, de uma categoria de *delitos especiais próprios*, isto é, que exigem do sujeito ativo, como elemento da configuração típica, uma qualidade pessoal específica, aqui justamente a de agente público.²

Ademais, cumpre referir que todos os crimes da LAA são exclusivamente dolosos e demandam um *elemento subjetivo especial* – chamado de *dolo específico* pela doutrina mais antiga –, traduzido na finalidade específica do agente público de prejudicar outrem ou beneficiar ele mesmo ou terceiro, ou, ainda, no seu móvel de mero capricho ou satisfação pessoal, conforme o art. 1º, § 1º.

O art. 30 da LAA define como penalmente relevantes as condutas de *dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente*.

Quanto aos bens jurídicos tutelados e aos sujeitos passivos, trata-se de *delitos pluriofensivos e de dupla subjetividade passiva*.³ Isso porque o tipo penal incriminador busca proteger simultaneamente a regularidade e a lisura da atuação persecutória da Administração Pública (em sentido lato, incluindo a Administração da Justiça), bem jurídico supraindividual de caráter institucional, do qual é titular o Estado, e a honra, a imagem, a liberdade e/ou o

---

² Sobre o conceito de *delito especial próprio*, v. PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. 1 (Parte Geral – arts. 1º a 120). p. 239.

³ A respeito de tais classificações, cf. PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*, v. 1, p. 238-239; e GRECO, Rogério. *Curso de direito penal*. 6. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2009. v. II (Parte Especial – arts. 121 a 154 do CP). p. 123.

patrimônio da pessoa natural ou jurídica indevidamente submetida à persecução penal, civil ou administrativa, bens jurídicos individuais de titularidade da(s) vítima(s) concreta(s).⁴

Começando pelos núcleos do *Tatbestand*, *dar início* significa causar, deflagrar, determinar ou provocar a instauração de persecução penal, civil ou administrativa, ao passo que *proceder* a alguma delas significa realizá-la, promovê-la, conduzi-la ou dirigi-la. O tipo penal em questão é classificável, destarte, como *comissivo* e *de ação múltipla ou de conteúdo variado*.⁵ No primeiro caso, a ação pode ser praticada por qualquer agente público – por exemplo, comunicando a ocorrência de um suposto ilícito à autoridade incumbida do dever de promover a sua apuração –, ao passo que, no segundo caso, a ação só pode ser perpetrada pela autoridade dotada de atribuição ou competência para a apuração do suposto ilícito – caracterizando-se, por conseguinte, também como um *crime de mão própria*. Outrossim, no primeiro caso é admissível a tentativa – por exemplo, na hipótese em que a autoridade destinatária da comunicação da ocorrência do suposto ilícito não procede à persecução, indeferindo a sua instauração –, enquanto no segundo caso ela nos parece incabível – ou a autoridade pratica o primeiro ato da persecução penal, civil ou administrativa, e assim procede a ela, já consumando a infração penal, ou não o faz.

Objeto das ações, no plano estrutural do tipo, é a *persecução penal, civil ou administrativa*. Por *persecução* se deve entender o conjunto de atividades estatais normativamente disciplinadas e orientadas à responsabilização de alguém em razão do cometimento, em tese, de um ilícito sancionável, que, *in casu*, pode ostentar natureza penal, civil ou administrativa.⁶ Esse conjunto de atividades estatais costuma se desdobrar em duas grandes etapas ou fases principais: a investigação, geralmente dotada de caráter inquisitório, com limitadas oportunidades de participação do investigado e voltada a angariar elementos mínimos indicativos da ocorrência de uma conduta supostamente ilícita e da sua provável autoria, e o processo, dotado de caráter inafastavelmente contraditório e de amplas oportunidades de participação e defesa do imputado (*lato sensu*, compreendido como aquele a quem se atribui a prática do ilícito) e voltado ao efetivo acerto da prática da conduta ilícita e da sua autoria. A persecução penal comumente se instrumentaliza pelo inquérito policial, pelo termo circunstanciado de ocorrência, pelo procedimento investigatório criminal do Ministério Público e pela ação penal condenatória. A persecução civil usualmente se dá por intermédio do inquérito civil, da ação civil pública e da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa. Finalmente, a persecução administrativa se desenvolve na forma de sindicâncias ou expedientes investigatórios preliminares assemelhados e de processos administrativos sancionadores, incluídos os de cunho disciplinar.

---

⁴ Sobre o conceito de *bem jurídico-penal supraindividual institucional*, v. PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e Constituição*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 109.

⁵ Acerca de tais classificações, cf. PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*, v. 1, p. 239; e GRECO, Rogério. *Curso de direito penal*, v. II, p. 93, 130-131.

⁶ Cf., em parte, BOSCHI, José Antônio Paganella. *Persecução penal: o inquérito policial; a ação penal; o Ministério Público*. Rio de Janeiro: AIDE, 1987. p. 23-24; e TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1. p. 183-185.

A expressão *sem justa causa fundamentada* consiste em um *elemento normativo do tipo de valoração jurídica*⁷, devendo ser entendida, em linhas gerais, como a *falta de base fática e jurídica válida, suficiente e racionalmente demonstrada* para a instauração ou o avanço da persecução penal, civil ou administrativa.

Em princípio, é possível cogitar do *dolo eventual* no cometimento da conduta, que se caracterizaria na hipótese em que o sujeito ativo, na dúvida sobre a existência da justa causa fundamentada, porém imbuído da finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar ele mesmo ou terceiro, ou, ainda, do móvel de mero capricho ou satisfação pessoal, mesmo assim desse início ou procedesse à persecução penal, civil ou administrativa.

Por outro lado, não se deve ignorar a grande margem que se abre para a incidência do *erro de tipo*, a excluir o dolo e, em consequência, a própria tipicidade do fato – nos moldes do art. 20, *caput*, do Código Penal, visto que não se prevê a forma culposa do delito –, mormente em vista da disposição do art. 1º, § 2º, da LAA, de acordo com o qual a divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade.

Já a expressão *contra quem sabe inocente* aponta que a prática da conduta, nesse caso, somente admite o *dolo direto*.

Feita essa perfunctória apresentação da estrutura típica do art. 30 da LAA e da sua correlação com as disposições dos arts. 1º e 2º do diploma, é oportuno passar, na sequência, a uma indagação mais aprofundada sobre o sentido da enigmática *justa causa fundamentada para a persecução*.

2. O QUE É ISTO, A JUSTA CAUSA FUNDAMENTADA PARA A PERSECUÇÃO? ANÁLISE NO CONTEXTO DOS GRAUS OU NÍVEIS DE PROFUNDIDADE DA COGNIÇÃO PRÓPRIOS DO DIREITO PROCESSUAL

Como adiantamos no tópico anterior, a expressão *sem justa causa fundamentada*, presente no tipo penal do art. 30 da LAA, consiste em um *elemento normativo de valoração jurídica* e deve ser entendida, em linhas gerais, como a *falta de base fática e jurídica válida, suficiente e racionalmente demonstrada* para a instauração ou o avanço da persecução penal, civil ou administrativa. Logo, a *justa causa fundamentada* se revela justamente como tal *base fática e jurídica válida, suficiente e racionalmente demonstrada* para a deflagração ou o prosseguimento da persecução.

Se na perspectiva abstrata a questão parece simples, para fins práticos há que se melhor delimitar o sentido da expressão, de modo a fornecer um norte mais seguro aos operadores jurídicos – notadamente aos membros do Ministério Público, tendo-se em conta as

---

⁷ *Elemento normativo do tipo* é aquele que impõe um juízo de valor para o seu conhecimento, dizendo respeito a certo dado ou realidade, de ordem jurídica ou não. O *elemento normativo de valoração jurídica* traz um conceito lógico-jurídico ou jurídico-positivo, demandando juízo de valor de cunho jurídico. V. PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*, v. 1, p. 348.

peculiaridades de suas funções – que cotidianamente desempenham as atividades persecutórias penal, civil e administrativa.

O termo *justa causa*, isoladamente considerado, é encontrável em diversos ramos do Direito e guarda em cada qual uma acepção peculiar: por exemplo, justa causa para a rescisão do contrato de trabalho pelo empregador, no Direito do Trabalho (art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho); justa causa para a exclusão de associado, no Direito Civil (art. 57 do Código Civil); justa causa para a divulgação de segredos ou conteúdos sigilosos, no Direito Penal (arts. 153 e 154 do Código Penal, *contrario sensu*); justa causa para a falta da prática de um ato processual, que afasta a preclusão, no Direito Processual Civil (art. 223 do Código de Processo Civil); e justa causa para o exercício da ação penal, no Direito Processual Penal (art. 395, inc. III, do Código de Processo Penal). No entanto, invariavelmente ele reflete o significado de *causa legítima* ou *secundum jus*, de *razão jurídica bastante* para impor ou autorizar uma conduta a um sujeito.

Nesse contexto, e em um primeiro olhar, a acepção de justa causa mais próxima da ideia de justa causa fundamentada para a persecução penal, civil ou administrativa referida no art. 30 da LAA que se teria no ordenamento jurídico pátrio pareceria ser a acima mencionada justa causa para o exercício da ação penal, cuja ausência enseja a rejeição da denúncia ou da queixa oferecida, *ex vi* do art. 395, inc. III, do CPP. Ocorre que, como veremos a seguir, embora seja inegável a proximidade entre elas, ambas não se confundem.

A conceituação da justa causa para a ação penal está longe de ser unânime. Na doutrina e na jurisprudência se podem colher duas tendências principais, uma restritiva e outra mais abrangente. A primeira equipara a justa causa ao lastro probatório mínimo relativo à materialidade e à autoria da infração necessário para o ajuizamento da ação penal, geralmente a inserindo no *interesse de agir* ou mesmo a identificando totalmente com ele. A última, interpretando *contrario sensu* o art. 648 do CPP, considera-a o suporte fático e jurídico necessário para tornar lícita a coação representada pelo processo penal condenatório, envolvendo a presença daquele conjunto indiciário, dos pressupostos processuais, das condições da ação, da tipicidade, da ilicitude e da culpabilidade aparentes e da punibilidade concreta.⁸

É possível constatar que a ideia de justa causa para a ação penal, embora *mutatis mutandis* adaptável às fases processuais das persecuções civil e administrativa, não se aplicaria às fases investigatórias destas e da persecução penal. De fato, a investigação existe precisamente para coligir elementos mínimos indicativos da ocorrência de uma conduta supostamente ilícita e sancionável e da sua provável autoria. Destarte, não há como se exigir que ditos elementos já se apresentem *ab initio*, pois isso, além de representar um evidente contrassenso que subverteria a teleologia da previsão da fase investigatória, teria o nefasto efeito prático de inviabilizar numerosas investigações. Interpretação assim há que ser rechaçada, porque, além de atentar contra a lógica, afrontaria o postulado normativo da *proporcionalidade*, na vertente da *proibição de proteção deficiente ou insuficiente*.

---

⁸ Sobre o tema, recomenda-se a leitura de SOUZA, José Barcelos de. *Direito processual civil e penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 77-78, 147 ss; e de MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. *Justa causa para a ação penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 165-223, 237-261.

Desse modo, entendemos que o sentido da justa causa fundamentada para a persecução penal, civil ou administrativa deva ser delineado a partir de outro critério que não a equiparação pura e simples com a justa causa para o exercício da ação penal, e que o critério mais adequado para tanto parece ser o do *grau ou nível de profundidade da cognição* próprio de cada etapa ou fase da persecução.

Na clássica lição de KAZUO WATANABE, cujo foco é o exame da cognição no Direito Processual Civil, esta consiste prevalentemente em um ato de inteligência, que se realiza na consideração, na análise e na valoração das questões de fato e de direito deduzidas pelas partes ou tomadas oficiosamente pelo juiz no curso do processo e cujo resultado é o alicerce, o fundamento do *judicium*, do julgamento do objeto litigioso do processo.⁹

Em uma compreensão extensiva, e com apoio em ANDRÉ OSÓRIO GONDINHO, pode-se conceber a cognição como uma operação mental através da qual uma autoridade estatal analisa e valora todas as questões de fato e de direito que lhe são dadas a conhecer para produzir uma *decisão jurídica (lato sensu)* acerca de um caso concreto submetido à sua apreciação.¹⁰

Desta forma, não só o juiz exercita aquele ato de inteligência ou aquela operação mental; também o fazem outras autoridades estatais. Assim, por exemplo, o delegado de polícia exerce cognição para decidir sobre a lavratura ou não de um auto de prisão em flagrante ou a instauração ou não de um inquérito policial; o membro do Ministério Público exerce cognição para formar a *opinio delicti*, diante dos autos de uma investigação criminal, ou para concluir pelo arquivamento ou pela propositura de ação civil pública, diante de um inquérito civil; e a autoridade administrativa exerce cognição para proferir suas decisões em uma sindicância ou um processo administrativo.

Em uma sistematização ampla, a cognição pode ser vislumbrada em dois planos distintos: o *horizontal*, relativo à sua extensão ou amplitude, e o *vertical*, concernente à sua profundidade.¹¹

O plano horizontal da cognição diz respeito a *quais matérias fáticas e jurídicas* poderão e deverão ser consideradas, analisadas e valoradas pela autoridade estatal, falando-se aqui, então, em cognição *limitada* ou *plena*, conforme haja ou não restrição ao conhecimento daquelas matérias.¹²

Já o plano vertical da cognição diz respeito ao *grau ou nível de profundidade dela* que haverá de incidir sobre as matérias fáticas e jurídicas suscitadas, conforme se almeje um juízo de *possibilidade* ou *verossimilhança*, de *probabilidade* ou de *certeza*. Fala-se aqui,

⁹ Cf. WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Central de Publicações Jurídicas; Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, 1999. p. 58-59.

¹⁰ Cf. GONDINHO, André Osório. Técnicas de cognição e efetividade do processo. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 99-117, 1999. p. 101.

¹¹ Cf. WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*, p. 111-112; e GONDINHO, André Osório. Técnicas de cognição e efetividade do processo, p. 105.

¹² Cf. WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*, p. 111-112; e GONDINHO, André Osório. Técnicas de cognição e efetividade do processo, p. 105.

então, em cognição *superficial, sumária* ou *exauriente*, correspondente a cada um de tais juízos.¹³

São as peculiaridades de ditos juízos que nos levam, segundo antecipamos, a situar o grau ou nível de profundidade da cognição como critério essencial definidor do sentido da justa causa fundamentada para a persecução penal, civil ou administrativa.

Destarte, o juízo de possibilidade ou verossimilhança basta para a abertura da fase investigatória de qualquer persecução, enquanto o juízo de probabilidade é exigido na sua fase intermédia, vale dizer, de eventual transição para a fase processual, ou para a imposição de alguma medida restritiva de direitos ao imputado (em sentido lato, repita-se, entendido como aquele a quem se atribui a prática do ilícito). Finalmente, o juízo de certeza, próprio do final da fase processual da persecução, somente pode ser alcançado por meio de instrução plena e contraditória, que esgote as atividades probatórias e argumentativas possíveis, ofertando a apreensão intelectual total das matérias fáticas e jurídicas debatidas.

Nesses moldes, a justa causa fundamentada para a instauração de uma investigação (criminal, civil ou administrativa), ou seja, a base fática e jurídica válida, suficiente e racionalmente demonstrada para ela, traduz-se em uma *notícia plausível do cometimento de um ilícito (penal, civil ou administrativo) sancionável (= suscetível de acarretar a imposição de sanção), com ou sem a alusão, desde logo, a um suspeito*.

Com efeito, tal notícia plausível (possível, verossímil) se mostra bastante para que a autoridade encarregada promova atos tendentes à sua apuração; diante da simples possibilidade ou verossimilhança da ocorrência do ilícito sancionável, o Estado, por intermédio de seus agentes, há que procurar elucidá-la, inicialmente a ponto de atingir grau ou nível pouco mais profundo de cognição, consistente na probabilidade legitimadora do ingresso na fase processual da persecução e/ou autorizadora da decretação de medidas de cunho restritivo em face do imputado já identificado.

Ao contrário, sendo a notícia desprovida de plausibilidade – *v.g.*, por apresentar narrativa absurda, incompreensível ou que *prima facie* evidencie não cuidar de um ilícito penal, civil ou administrativo, conforme o caso – ou, ainda que plausível, não havendo a possibilidade jurídica de impor sanção ao ilícito – *v.g.*, ante a extinção da pretensão sancionatória, por qualquer causa, ou a ausência de condição objetiva de punibilidade, quando exigida pela lei –, faltarão a justa causa fundamentada para a instauração da investigação.

Tratando-se especificamente da atuação do Ministério Público, a notícia plausível do cometimento de um ilícito sancionável que lhe incumba perseguir – por exemplo, de natureza extrapenal contra interesses supraindividuais ou de natureza penal –, com ou sem a indicação, desde logo, de um suspeito, fornecerá a justa causa fundamentada autorizadora da deflagração da investigação apropriada – procedimento preparatório, inquérito civil ou

---

¹³ Cf. WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*, p. 112; GONDINHO, André Osório. *Técnicas de cognição e efetividade do processo*, p. 105; CAMBI, Eduardo. *Direito constitucional à prova no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 58-68; e LOPES JÚNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 106-110.

procedimento investigatório criminal – ou da requisição da instauração de investigação criminal pela Polícia Judiciária – inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência.

Por outro lado, e como visto, a justa causa fundamentada para o avanço à fase processual da persecução penal, civil ou administrativa, isto é, a base fática e jurídica válida, suficiente e racionalmente demonstrada para ela, traduz-se na *presença de elementos mínimos, legalmente obtidos, referentes à efetiva ocorrência do ilícito (penal, civil ou administrativo) sancionável noticiado e à sua provável autoria*, examinados em cognição sumária, sem prejuízo, no caso de *persecutio in judicio* penal ou civil, também dos *pressupostos processuais* e das *condições da ação*.

Percebe-se que somente nesta etapa da persecução, e considerado o grau ou nível de profundidade da cognição exigido, é que se mostram propícias a equiparação da justa causa fundamentada com a justa causa para o exercício da ação penal condenatória, no que tange à persecução criminal, e a adaptação do conceito, *mutatis mutandis*, às persecuções civil e administrativa.

Mais uma vez, tratando-se especificamente da atuação do Ministério Público, a existência de elementos informativos legais e bastantes acerca do cometimento de um ilícito sancionável que lhe incumba perseguir e da respectiva autoria – obtidos em prévia fase investigatória ou constantes de peças informativas recebidas, dispensando-se aquela – e a presença dos pressupostos processuais e das condições da ação fornecerão a justa causa fundamentada autorizadora da propositura de ação penal condenatória, ação civil pública ou ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa, por exemplo.

Nessa temática, especial atenção desperta o interesse de agir, face aos mecanismos consensuais de resolução de controvérsias extrapenais e penais de que hoje dispõe o *Parquet* e cujo uso tende a se alargar no cotidiano de sua atuação funcional, mormente o compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985), a transação penal (art. 76 da Lei 9.099/1995) e os recentes acordos de não persecução penal (trazido primeiramente no art. 18 da Resolução 181/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e posteriormente introduzido no novel art. 28-A do CPP pela Lei 13.964/2019) e de não persecução cível (art. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992, na redação conferida pela Lei 13.964/2019). A existência deles impõe que o Ministério Público, sempre que ajuíze demanda, justifique concretamente esta opção estratégica, explicitando o porquê do descabimento ou do eventual insucesso na utilização dos mecanismos consensuais e a necessidade, a adequação e a utilidade da tutela jurisdicional invocada.

Por fim, à luz do art. 129, inc. VIII, da CF/1988, do art. 43, inc. III, da Lei 8.625/1993, do art. 30 da LAA e das Resoluções 23/2007 e 181/2017 do CNMP, mostra-se imperioso que o agente do *Parquet*, ao instaurar procedimento preparatório, inquérito civil ou procedimento investigatório criminal, requisitar a instauração de investigação criminal ou ajuizar ação penal condenatória, ação civil pública ou ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa, aponte expressamente, conquanto de forma sucinta, as razões de fato e de direito que determinaram o seu convencimento relativamente à persecução – v.g.,

fazendo remissão aos elementos informativos e probatórios colhidos nos autos, à norma incidente que caracteriza a conduta como ilícita e à sancionabilidade concreta desta.

Esse apontamento expresso e sucinto deve ser registrado na portaria inaugural do procedimento preparatório, do inquérito civil ou do procedimento investigatório criminal instaurado e na requisição de instauração de investigação criminal e pode também ser consignado na denúncia ou na petição inicial da ação civil pública ou da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa ou, ainda, em manifestação lançada no caderno investigatório ou nas peças informativas que embasaram a propositura da demanda.

A seguir, vejamos a problemática da justa causa fundamentada para a persecução frente à delação anônima, em especial propondo cautelas no modo de proceder.

3. DELAÇÃO ANÔNIMA E JUSTA CAUSA FUNDAMENTADA PARA A PERSECUÇÃO: CAUTELAS NO MODO DE PROCEDER

O art. 5º, § 3º, do CPP atribui a qualquer pessoa do povo que tiver ciência da existência de infração penal em que caiba ação penal de iniciativa pública incondicionada a faculdade de, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, que, verificando a procedência das informações, mandará instaurar inquérito. Trata-se da figura denominada *delação criminal (delatio criminis)*.¹⁴

Também se pode falar, hodiernamente, em *delação extrapenal*, referente à comunicação de ilícitos de natureza diversa da criminal que devam mobilizar a ação investigatória e/ou fiscalizatória dos órgãos públicos, comunicação essa feita por intermédio de variados canais, como as ouvidorias e os chamados “disque-denúncia”, a título meramente exemplificativo.

A delação, portanto, consiste em mera comunicação da ocorrência de um fato tido por ilícito e sujeito à atuação dos órgãos públicos, com ou sem alusão à sua suposta autoria, para que a autoridade encarregada inicie sua atividade investigatória e/ou fiscalizatória. Não é um elemento indiciário ou probatório, mas singela *informação*.

Ponto que sempre suscitou questionamentos e divergências diz respeito à validade da delação anônima, isto é, da notícia apócrifa, oriunda de autor não identificado.

Costuma-se indagar sobre a legitimidade de tal expediente perante a ordem jurídica pátria, mormente face ao receio de que possa se converter no germe de um Estado

---

¹⁴ Cf. TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*, v. 1, p. 219-220.

policialesco, dando margem a verdadeira “caça às bruxas”, com seus inevitáveis abusos, em nome da preservação da segurança.¹⁵

FERNANDO DA COSTA TOURINHO FILHO é enfático ao afirmar que,

Na verdade, se o nosso CP erigiu à categoria de crime a conduta de todo aquele que dá causa à instauração de investigação policial ou de processo judicial contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente, como poderiam os “denunciados” chamar à responsabilidade o autor da *delatio criminis*, se esta pudesse ser anônima? A vingar entendimento diverso, será muito cômodo para os salteadores da honra alheia vomitarem, na calada da noite, à porta das Delegacias, seus informes pérfidos e ignominiosos, de maneira atrevida, seguros, absolutamente seguros da impunidade. Se se admitisse a *delatio* anônima, à semelhança do que ocorria em Veneza, ao tempo das *inquisitio extraordinem*, quando se permitia ao povo jogasse nas famosas “Bocas dos Leões” suas denúncias anônimas, seus escritos apócrifos, a sociedade viveria em constante sobressalto, uma vez que qualquer do povo poderia sofrer o vexame de uma injusta, absurda e inverídica delação, por mero capricho, ódio, vingança ou qualquer outro sentimento subalterno. Daí a razão de nosso CPP não acolher tal modalidade espúria de *notitia criminis*.¹⁶

Conquanto louvável a preocupação do ilustre processualista penal, é certo que a delação anônima veio a se tornar imprescindível ferramenta para a descoberta, a investigação e a eficaz punição de graves delitos. Com efeito, notadamente nas grandes aglomerações urbanas, vivem-se tempos de proliferação da criminalidade violenta e/ou organizada, cuja marca mais emblemática é a inflação do medo, do terror e da “lei do silêncio” àqueles que dela tomam ciência, impedindo que se exponham e prestem as necessárias informações às autoridades, favorecendo assim o incremento constante das chamadas “cifras negras” e da impunidade e gerando o consequente e perigoso descrédito do Estado Democrático de Direito no seu combate. Ademais, a delação anônima também tem se revelado importantíssima para a descoberta, a investigação e a eficaz punição de atos de improbidade administrativa com vultosas repercussões ao erário.¹⁷

O emprego da delação anônima, portanto, há que ser dosado com parcimônia, não devendo ficar refém de uma lógica maniqueísta, ingênua e superficial que o admita ou abomine irrefletidamente e por completo, sem sopesar as circunstâncias do caso concreto e os princípios e regras constitucionais incidentes.¹⁸

Nesse sentido, sustenta EUGÊNIO PACELLI DE OLIVEIRA que

¹⁵ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição: buscando o necessário equilíbrio entre os direitos fundamentais e a repressão penal eficaz. *Argumenta*, Jacarezinho, n. 20, p. 109-126, 2014. p. 112.

¹⁶ Cf. TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*, v. 1, p. 220.

¹⁷ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 112.

¹⁸ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 112-113.

A questão é deveras complexa, tendo em vista que, não raras vezes, o autor da *notitia criminis* permanece no anonimato precisamente como meio de proteção pessoal e de seus familiares. [...]

A chamada *delação anônima*, com efeito, não pode ser submetida a critérios rígidos e abstratos de interpretação. O único dado objetivo que se pode extrair dela é a vedação à instauração de ação penal com base, unicamente, em documento apócrifo. E isso porque, de fato, faltaria *justa causa* à ação, diante da impossibilidade, demonstrada *a priori*, da indicação do material probatório a ser desenvolvido no curso da ação.¹⁹

A legislação infraconstitucional admite que a delação anônima dê causa à instauração de persecução. É o que se depreende do art. 339, § 1º, do Código Penal, que estabelece majorante especial para o delito de denúncia caluniosa, no *quantum* de um sexto, se o agente se serve do anonimato ou de nome suposto. Ora, se a delação anônima nunca pudesse ser levada em conta para a deflagração de persecução penal, civil ou administrativa, o dispositivo se mostraria desprovido de qualquer lógica. Outrossim, ter-se-ia então evidente hipótese de *crime impossível*, face à *ineficácia absoluta do meio*, nos moldes do art. 17 do Estatuto Repressivo.²⁰

A jurisprudência dos tribunais brasileiros tem se mostrado bastante restritiva no que tange à validade da delação anônima, rechaçando a possibilidade de, por si só, ou seja, desacompanhada de diligências preliminares tendentes a constatar sua plausibilidade, dar causa à instauração de qualquer procedimento formal de natureza investigatória ou cautelar-probatória, tais como o inquérito policial, o procedimento investigatório criminal ministerial, o inquérito civil e as medidas judiciais restritivas de direitos fundamentais, dentre as quais se destacam as decretações de quebras de sigilos de dados, de buscas domiciliares ou de interceptações de comunicações telefônicas ou telemáticas.²¹

Logo, a teor do entendimento majoritário dos pretórios, ao receber a delação anônima, deve a autoridade estatal incumbida da persecução penal, civil ou administrativa primeiramente diligenciar, com prudência, cautela e discricção, no sentido de averiguar a verossimilhança de dita comunicação. Somente em seguida, e desde que obtidos elementos informativos prefaciais tanto mais robustos, haverá que determinar a deflagração de investigação formal. Nota-se que o *iter* preconizado para a apuração da *delatio* anônima é em

¹⁹ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 38-39.

²⁰ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. *Delação anônima, persecução criminal e Constituição*, p. 113.

²¹ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. *Delação anônima, persecução criminal e Constituição*, p. 113. V., por exemplo: STF, HC 84.827, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, 1ª T., j. em 07.08.2007, DJe-147, divulg. em 22.11.2007, p. no DJ de 23.11.2007, p. 79; STJ, HC 94.546/RJ, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, 6ª T., j. em 18.11.2010, p. DJe de 07.02.2011; STJ, HC 130.789/SC, Rel. Min. JORGE MUSSI, 5ª T., j. em 09.08.2011, p. DJe 26.08.2011; STJ, HC 137.349/SP, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, 6ª T., j. em 05.04.2011, p. DJe de 30.05.2011; TRF 4ª R., HC 0004193-60.2010.404.0000, 7ª T., Rel. Des. Fed. NÉFI CORDEIRO, p. DJ de 22.04.2010; e TRF 4ª R., HC 2007.04.00.016849-5, 7ª T., Rel. Des. Fed. AMAURY CHAVES DE ATHAYDE, p. DJe de 05.12.2007.

tudo similar ao já disciplinado na parte final do § 3º do art. 5º do Estatuto Instrumental Criminal.²²

Ademais, observa-se que, embora costumem invocar em suas decisões o art. 5º, inc. IV, *in fine*, da Constituição da República, que veda o anonimato na manifestação do pensamento, as cortes não lhe conferem caráter absoluto, posto que, como visto acima, admitem que a delação anônima dê azo ao início e ao desenvolvimento de atividade investigatória, não obstante ainda informal. Resta óbvio que, intuitiva e empiricamente, e sem explicitá-lo, reconhecem que o citado dispositivo comporta temperamentos.²³

O tema, em verdade, suscita a colisão de quatro distintos blocos de constitucionalidade, quais sejam, o da *liberdade de comunicação*, o do *direito à privacidade*, o das *garantias do devido processo legal* e o do *direito à segurança*.²⁴

Registre-se que por bloco de constitucionalidade se pode entender um complexo de regras, princípios e valores constitucionais inter-relacionados e sujeitos a uma disciplina comum, ainda que alguns de seus elementos sejam implícitos ou se encontrem topograficamente apartados na estrutura textual da Carta Magna.²⁵

A liberdade de comunicação, na faceta específica da liberdade de manifestação do pensamento, com a vedação do anonimato²⁶, prevista no art. 5º, inc. IV, é o primeiro bloco incidente e traz um regramento *prima facie* da matéria, que sofre alguns condicionamentos no cotejo com os demais.²⁷

O direito à privacidade, segundo bloco envolvido, e na lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, é gênero que compreende os direitos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem e suas respectivas garantias, consubstanciadas notadamente nas inviolabilidades do domicílio e das comunicações e na reparação dos danos materiais e morais decorrentes de eventual violação, elencados no art. 5º, incs. X, XI e XII.²⁸ Tal bloco de constitucionalidade impõe que as medidas investigatórias e cautelares-probatórias mais intrusivas se sujeitem à reserva de jurisdição e, por conseguinte, exijam pronunciamentos judiciais fundamentados concretamente em dados fáticos e jurídicos idôneos, na forma do art. 93, inc. IX.²⁹

²² Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 113.

²³ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 113-114.

²⁴ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 119.

²⁵ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 119.

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 242-244.

²⁷ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 119.

²⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 204-208.

²⁹ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 119.

O terceiro bloco de constitucionalidade que ostenta nítida relevância é o das garantias do devido processo legal, em especial as do contraditório, da ampla defesa, da inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos, do estado de inocência e da legalidade e jurisdicionalidade da prisão, consignadas no art. 5º, incs. LIV, LV, LVI, LVII e LXI a LXVI, porquanto demandam que os elementos de convicção introduzidos no processo sejam produzidos com integral respeito ao direito material e ao direito processual, bem como contraditáveis pelo imputado, o qual, por sua vez, não há que ser tratado como culpado nem cerceado injustificadamente em sua liberdade de locomoção no curso da persecução penal.³⁰

Finalmente, o quarto bloco de constitucionalidade aplicável é o do direito à segurança, em suas expressões individual e coletiva.³¹

Sob a ótica individual, o direito à segurança está contemplado no art. 5º, *caput*, e se qualifica como um conjunto de garantias que “aparelha situações, proibições, limitações e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental (intimidade, liberdade pessoal ou incolumidade física ou moral).”³²

Sob a perspectiva coletiva, o direito à segurança está inexoravelmente ligado à segurança pública, magistralmente conceituada por JOSÉ AFONSO DA SILVA:

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, *é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas*. Segundo a Constituição, a *segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária federal, das polícias civis, das polícias militares e corpos de bombeiros militares* (art. 144).³³

O art. 144, *caput*, da CF/1988 preconiza ser a segurança pública dever do Estado e direito e responsabilidade de todos.

Como dever do Estado, há que ser prestado em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública enumerados no art. 37, *caput*, isto é, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Do Poder Público, por conseguinte, exige-se uma atuação eficiente e eficaz de prevenção e repressão de ilícitos penais e atos atentatórios à incolumidade das pessoas e instituições, pautada no irrestrito

³⁰ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 119.

³¹ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 119.

³² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 435.

³³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 754.

respeito à Constituição, às leis e aos imperativos éticos da sociedade albergados pelo sistema jurídico, bem como desenvolvida com critérios impessoais e públicos.³⁴

Como direito de todos, a segurança pública é verdadeira expressão coletiva do direito individual à segurança. Assim, reconhece-se a toda e qualquer pessoa o direito de se ver protegida, mediante ações estatais, de ameaças diretas ou indiretas à sua integridade físico-corporal-biológica, moral-espiritual e patrimonial, notadamente aquelas erigidas à categoria de infrações penais.³⁵

Como responsabilidade de todos, resta oportunizada e fomentada a participação popular na preservação da ordem pública e na atividade persecutória estatal, o que confere destarte fundamentação constitucional à delação, em especial nas hoje difundidas espécies de “disque-denúncia”.³⁶

Por outro lado, esse chamamento à responsabilidade obviamente não pode implicar risco pessoal a quem o atende e colabora ativamente com os órgãos públicos. E, admitida a incapacidade do Estado de fornecer proteção integral e efetiva a tais colaboradores, oriunda não só de seu precário aparelhamento, como também do próprio incremento da violência, da ousadia e do poder intimidatório que caracteriza significativa parcela da criminalidade atual, verifica-se que a delação anônima se tornou um mecanismo eficiente de provocação da persecução com preservação da segurança do noticiante, resguardando-se sua identidade.³⁷

No vértice oposto, quer-se dizer, relativamente ao noticiado, a preocupação maior acerca da delação anônima reside nos efeitos que pode ensejar em sua esfera jurídica, mormente quando infundada ou falsa, pois em muitos casos se mostrará obstada a responsabilização criminal e civil do delator. Com efeito, a instauração de persecução penal, civil ou administrativa invariavelmente acarreta restrições maiores ou menores de direitos e intromissões na privacidade do suspeito, imprescindíveis aos trabalhos elucidativos.³⁸

Em suma, colidem frontalmente os blocos constitucionais do direito à segurança, tanto do noticiante quanto da coletividade, e do direito à privacidade, *in casu* pertinente ao noticiado/suspeito, aos quais se somam, tangenciando-os e influenciando em sua compatibilização, os da liberdade de comunicação e das garantias do devido processo legal, e o supracitado

---

³⁴ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 120.

³⁵ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 120.

³⁶ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 120.

³⁷ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 120.

³⁸ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 120.

posicionamento jurisprudencial consagrado busca compatibilizá-los, de maneira que nenhum seja demasiadamente sacrificado.³⁹

Do que se expôs até agora, conclui-se que a delação anônima, sozinha, não consubstancia a justa causa fundamentada sequer para a instauração da fase investigatória da persecução, devendo antes ter a sua verossimilhança confirmada. Com maior razão, a *delatio* apócrifa e desacompanhada é imprestável para o avanço à fase processual da persecução e para a decretação de medidas restritivas de direitos em face do imputado, assim como não ostenta valia para a formação do convencimento da autoridade judicial ou administrativa, ao cabo do processo jurisdicional ou do processo administrativo sancionador.

Pois bem, de posse de delação anônima que comunique a ocorrência de um ilícito penal ou extrapenal sancionável que lhe incumba perseguir, como deveria agir o membro do *Parquet*?

Entendemos que, ante as considerações acima, é possível ao agente ministerial registrar e autuar a comunicação apócrifa como *notícia de fato* – categoria disciplinada nos arts. 1º a 7º da Resolução 174/2017 do CNMP – e, na medida do possível e com prudência, cautela e discricção, realizar diligências no sentido de corroborar aquela, para somente depois, e caso obtenha elementos informativos prefaciais mais robustos, que lhe fornecerão a justa causa fundamentada para a persecução, deflagrar a investigação apropriada (procedimento preparatório, inquérito civil ou procedimento investigatório criminal). Não deverá, portanto, instaurar desde logo caderno investigatório formalizado e, menos ainda, ajuizar demanda ou postular medidas intrusivas *sic et simpliciter* com base na delação anônima.

Resultando infrutíferas as diligências confirmatórias, outrossim, caberá ao agente ministerial promover o arquivamento da notícia de fato, na forma do art. 4º, inc. IV, da Resolução 174/2017 do CNMP, precisamente porque estará ausente a justa causa fundamentada para a persecução.

Pensamos que o modo de proceder ora sugerido resguarda satisfatoriamente o poder-dever de agir do *Parquet* diante de ilicitudes de que tenha ciência e lhe permite a adoção de cautelas essenciais e jurisprudencialmente respaldadas quanto à confiabilidade de delações anônimas.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, segue uma síntese dos principais raciocínios desenvolvidos ao longo do texto:

1) A expressão *sem justa causa fundamentada*, presente no tipo penal do art. 30 da LAA, consiste em um elemento normativo de valoração jurídica e deve ser entendida, em

---

³⁹ Cf. LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição, p. 120.

linhas gerais, como a falta de base fática e jurídica válida, suficiente e racionalmente demonstrada para a instauração ou o avanço da persecução penal, civil ou administrativa. Logo, a *justa causa fundamentada* se revela justamente como tal base fática e jurídica válida, suficiente e racionalmente demonstrada.

2) O sentido da justa causa fundamentada para a persecução penal, civil ou administrativa deve ser delineado a partir do grau ou nível de profundidade da cognição próprio de cada etapa ou fase da persecução – investigatória e processual –, conforme se almeje juízo de possibilidade ou verossimilhança, de probabilidade ou de certeza, com correspondência, respectivamente, na cognição superficial, na cognição sumária e na cognição exauriente.

3) O juízo de possibilidade ou verossimilhança basta para a abertura da fase investigatória de qualquer persecução, enquanto o juízo de probabilidade é exigido na sua fase intermédia, vale dizer, de eventual transição para a fase processual, ou para a imposição de alguma medida restritiva de direitos ao imputado (em sentido lato, entendido como aquele a quem se atribui a prática do ilícito). Finalmente, o juízo de certeza, próprio do final da fase processual da persecução, somente pode ser alcançado por meio de instrução plena e contraditória, que esgote as atividades probatórias e argumentativas possíveis, ofertando a apreensão intelectual total das matérias fáticas e jurídicas debatidas.

4) A justa causa fundamentada para a instauração de uma investigação (criminal, civil ou administrativa) se traduz em uma notícia plausível do cometimento de um ilícito (penal, civil ou administrativo) sancionável (= suscetível de acarretar a imposição de sanção), com ou sem a indicação, desde logo, de um suspeito. Tratando-se especificamente da atuação do Ministério Público, tal notícia autoriza a deflagração da investigação apropriada – procedimento preparatório, inquérito civil ou procedimento investigatório criminal – ou a requisição da instauração de investigação criminal pela Polícia Judiciária – inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência.

5) A justa causa fundamentada para o avanço à fase processual da persecução penal, civil ou administrativa se traduz na presença de elementos mínimos, lícitamente obtidos, referentes à efetiva ocorrência do ilícito (penal, civil ou administrativo) sancionável noticiado e à sua provável autoria, examinados em cognição sumária, sem prejuízo, no caso de *persecutio in judicio* penal ou civil, também dos pressupostos processuais e das condições da ação. Tratando-se especificamente da atuação do Ministério Público, a existência de tais elementos informativos e a presença dos requisitos de admissibilidade do exame do mérito autorizam a propositura de ação penal condenatória, de ação civil pública ou de ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

6) À luz do art. 129, inc. VIII, da CF/1988, do art. 43, inc. III, da Lei 8.625/1993, do art. 30 da LAA e das Resoluções 23/2007 e 181/2017 do CNMP, mostra-se imperioso que o agente do *Parquet*, ao instaurar procedimento preparatório, inquérito civil ou procedimento investigatório criminal, requisitar a instauração de investigação criminal ou ajuizar ação penal condenatória, ação civil pública ou ação de responsabilização por ato de improbidade

administrativa, aponte expressamente, conquanto de forma sucinta, as razões de fato e de direito que determinaram o seu convencimento relativamente à persecução.

7) A jurisprudência dos tribunais brasileiros tem se mostrado bastante restritiva no que tange à validade da delação anônima, rechaçando a possibilidade de, por si só, ou seja, desacompanhada de diligências preliminares tendentes a constatar sua plausibilidade, dar causa à instauração de qualquer procedimento formal de natureza investigatória ou cautelar-probatória. Assim, ao receber a notícia apócrifa, deve a autoridade estatal incumbida da persecução penal, civil ou administrativa primeiramente diligenciar, com prudência, cautela e discricção, no sentido de averiguar a verossimilhança de dita comunicação. Somente em seguida, e desde que obtidos elementos informativos prefaciais mais robustos, haverá que determinar a deflagração de investigação formal.

8) A questão da aptidão da delação anônima para dar embasamento válido à instauração de persecução penal, civil ou administrativa suscita a colisão de quatro distintos blocos de constitucionalidade, quais sejam, o da liberdade de comunicação, o do direito à privacidade, o das garantias do devido processo legal e o do direito à segurança.

9) A delação anônima, sozinha, não consubstancia a justa causa fundamentada sequer para a instauração da fase investigatória da persecução, devendo antes ter a sua verossimilhança confirmada. Com maior razão, a notícia apócrifa, desacompanhada, é imprestável para o avanço à fase processual da persecução e para a decretação de medidas restritivas de direitos em face do imputado, assim como não ostenta valia para a formação do convencimento da autoridade judicial ou administrativa, ao cabo do processo jurisdicional ou do processo administrativo sancionador.

10) É possível ao agente ministerial registrar e autuar a delação anônima como notícia de fato – categoria disciplinada nos arts. 1º a 7º da Resolução 174/2017 do CNMP – e, na medida do possível e com prudência, cautela e discricção, realizar diligências no sentido de corroborar aquela, para somente depois, e caso obtenha elementos informativos prefaciais mais robustos, que lhe fornecerão a justa causa fundamentada para a persecução, deflagrar a investigação apropriada. Não deverá, portanto, instaurar desde logo caderno investigatório formalizado e, menos ainda, ajuizar demanda ou postular medidas intrusivas *sic et simpliciter* com base na delação anônima. Resultando infrutíferas as diligências confirmatórias, outrossim, caberá ao agente ministerial promover o arquivamento da notícia de fato, na forma do art. 4º, inc. IV, da supracitada Resolução, precisamente porque estará ausente a justa causa fundamentada para a persecução.

REFERÊNCIAS

BOSCHI, José Antônio Paganella. **Persecução penal**: o inquérito policial; a ação penal; o Ministério Público. Rio de Janeiro: AIDE, 1987.

CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

EDITORIAL. O abuso de autoridade e a retaliação da bancada da impunidade. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 15 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/abuso-de-autoridade-camara-bancada-da-impunidade/?ref=veja-tambem>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

GONDINHO, André Osório. Técnicas de cognição e efetividade do processo. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 99-117, 1999.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. 6. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2009. v. II (Parte Especial – arts. 121 a 154 do CP).

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. Delação anônima, persecução criminal e Constituição: buscando o necessário equilíbrio entre os direitos fundamentais e a repressão penal eficaz. **Argumenta**, Jacarezinho, n. 20, p. 109-126, 2014.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no processo penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. **Justa causa para a ação penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Curso de direito penal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. 1 (Parte Geral – arts. 1º a 120)

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, José Barcelos de. **Direito processual civil e penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
v. 1.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Central de Publicações Jurídicas; Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, 1999.

Submetido em 10.04.2020

Aceito em 09.02.2020