

Da Ineficácia da Limitação ao Instituto da Requisição de Diligências Policiais para Combate ao Crime Organizado e Para o Controle Externo da Atividade Policial por Parte do Ministério Público

Fernanda Nagl Garcez*
Ronaldo Costa Braga **
Vera Guiomar Morais ***

A Constituição Federal de 1988 e a legislação processual penal querem que o Ministério Público investigue crimes. A sociedade também espera isso. A utilização dos instrumentos mais eficazes para exercer tal função institucional são um desafio, para a garantia de que os procedimentos investigatórios ministeriais cheguem à verdade real e ao dismantelamento de organizações criminosas. No exercício direto da investigação, não raro, o Promotor de Justiça não pode prescindir de utilizar diretamente o aparato policial, sob pena de se ver limitado em seus procedimentos e não conseguir coletar todas as provas de materialidade e de autoria, notadamente naquelas organizações criminosas com infiltração no policiamento preventivo e na polícia judiciária. Nessas hipóteses, fazer uso do instituto da simples requisição dos serviços policiais pode colocar em risco a idoneidade da prova. O Ministério Público precisa se precaver com instrumentos jurídicos que garantam estrutura com corpo de policiais de confiança e também com quadro próprio de servidores especializados.

Estamos vivendo um momento histórico em que a sociedade civil cobra das autoridades a quem incumbe a segurança pública maior eficiência na repressão criminal e na própria prevenção à prática dos delitos. Todos os dias vemos estampada nos jornais e noticiários a indignação dos cidadãos, dos movimentos sociais e da imprensa em geral com o aumento desenfreado dos índices de criminalidade. Despiciendo trazer exemplos como tais. Nessa conjuntura, a sociedade ainda vê o Ministério Público como uma das principais instituições dignas de credibilidade para o combate aos delitos, quer seja aquela criminalidade de violência propriamente dita em massa (roubos, seqüestros, homicídios, latrocínios), quer seja a criminalidade de “colarinho branco”, relacionada à corrupção hoje enraizada nos órgãos públicos.

Essa dita vontade da sociedade - que naturalmente é a destinatária da atuação do Ministério Público – evidenciou-se na recente pesquisa do IBOPE encomendada pela Conamp (Confederação Nacional das Associações do Ministério Público) em 1994, na qual a opinião pública nacional outorgou ao Ministério Público o quarto lugar como Instituição mais acreditada do País, superada apenas pela igreja católica, Forças Armadas e imprensa:

"Segundo a opinião de 68% das pessoas consultadas, os promotores e procuradores deveriam investigar todos os crimes, contra o entendimento de apenas 4% que defendem a exclusividade da investigação pela Polícia" (Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil. Rio de Janeiro: Conamp, 2004, p. VII).

Essa conjuntura de franca receptividade da população ao trabalho investigativo dos Promotores de Justiça e Procuradores da República na esfera

criminal é que o Ministério Público precisa aproveitar para conseguir aprimorar seus instrumentos de atuação na sua investigação criminal propriamente dita. Quaisquer iniciativas que evidenciem reforço nas atribuições do Ministério Público para a apuração de crimes e conseqüentemente repressão da criminalidade receberão apoio da sociedade civil, quer seja através dos movimentos sociais ou através da imprensa.

Tamanha receptividade não há de ser desprezada para o Ministério Público melhor se instrumentalizar para poder eficazmente exercer o controle externo da atividade policial e para o combate ao crime organizado.

Aliás, essas duas funções institucionais que foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988, nos incisos I e VII do art. 129 – exercício da ação penal pública e controle externo da atividade policial – muitas vezes se confundem, na medida em que não há organização criminosa que se mantenha ao longo do tempo sem a infiltração nos poderes públicos. Vale dizer que não existe crime organizado sem a co-autoria, ou, no mínimo, a participação (consubstanciada no mínimo em “conivência” ou “acobertamento”) de agentes policiais.

Um exemplo disso é a existência (já comprovada e em fase de apuração em procedimentos investigatórios levados a efeito por Promotorias de Justiça de Comarcas do Oeste e do Sudoeste do Paraná com apoio da Promotoria de Investigações Criminais da Comarca de Cascavel) de organizações criminosas especializadas no roubo de cargas valiosas de caminhões e de ônibus de turismo (os que transportam mercadorias objeto de descaminho ou contrabando advindas do Paraguai). Esses agrupamentos atuam desde a prática do roubo em si, do transporte dos bens roubados em outros veículos (escortados por vezes por agentes policiais) até depósito em barracões de empresas da região, onde são as mercadorias “esquentadas” mediante falsificação de notas fiscais de entrada e de saída, permitindo assim a inserção das mercadorias no comércio com aparência de legalidade. Toda essa cadeia criminosa, para manutenção de tão lucrativo comércio, conta ora com a conivência remunerada (por dinheiro ou vantagens de qualquer espécie) de policiais rodoviários, policiais militares, investigadores e delegados de polícia, ora com o beneplácito igualmente compensatório a agentes da Receita Estadual. Não há Promotor de Justiça nessas aludidas regiões que, a longo prazo, não tenha recebido informações sobre essas organizações criminosas, vendo-se impotente para a persecução penal cabível.

Para apuração e repressão desse tipo de criminalidade organizada (e de outras ainda mais sofisticadas), não basta ao Promotor de Justiça valer-se do arcabouço jurídico para instaurar formalmente um procedimento investigatório no âmbito de suas atribuições criminais, pois a tradicional colheita de provas pouco produzirá: a prova oral inexistirá ou será por demais tímida (vale lembrar que pela lucratividade perene das organizações criminosas toda a forma de intimidação é utilizada, sendo inviável colherem-se depoimentos na fase investigatória, sobretudo para resguardo da integridade física das testemunhas ou informantes).

E a prova material, então, será quase inatingível - como poderá o Promotor de Justiça obter a efetiva apreensão de bens ilícitos de uma organização criminosa, se todos os agentes policiais em sua comarca ou integram o grupamento, ou com ele são coniventes ou não detém independência funcional suficiente para atuar (já que são obrigados a se reportar à sua autoridade superior a respeito)? A quem o agente ministerial entregará para cumprimento o mandado de busca e apreensão (ou, por exemplo, a autorização para interceptação telefônica) que obteve da autoridade judiciária de sua comarca?

Nessas hipóteses - infelizmente nem um pouco raras - também não é eficiente o Promotor de Justiça valer-se do instituto da requisição dos serviços policiais

(art. 13, II, in fine, do CPP, e art. 26, IV, da Lei n. 8625/93 e at. 58, IV, da Lei Complementar Estadual n. 85/1999), para fazer o mandado ser cumprido por outros agentes policiais não lotados em sua comarca. Em primeiro lugar porque as organizações criminosas via de regra detêm atuação regional (senão estadual, nacional e até internacional), com infiltração em órgãos públicos de várias cidades distantes entre si (tudo a garantir a plena atuação criminosa).

Assim é que entregar o mandado ou a ordem judicial de interceptação para o Comandante do Batalhão da Polícia Militar (ou mesmo para o Comandante Geral da PM no Estado) ou para o Delegado-chefe da respectiva Subdivisão (ou para o Delegado-Geral no Estado) não raro equivale a frustrar a eficácia da medida, não porque necessariamente tais autoridades estejam comprometidas com a organização criminosa, mas porque para fazê-las cumprir uma série de atos administrativos (ante a hierarquia que permeia tais instituições) serão adotados, prejudicando o sigilo, fazendo com que terceiros agentes públicos não identificados detenham prévio conhecimento do conteúdo das diligências requisitadas pelo Ministério Público.

São essas as hipóteses - repise-se, não rara e cada vez mais frequentes, com as quais os Promotores de Justiça se deparam em seus procedimentos investigatórios criminais. E é para tais circunstâncias que precisa o Ministério Público dotar de policiais civis e militares de confiança, cedidos para prestação de serviços exclusivos à Promotoria de Justiça onde estiverem lotados. É o modelo denominado popularmente hoje de "força-tarefa" e que tantos resultados positivos tem surtido no desmantelamento de organizações criminosas.

Cedidos pelo Poder Executivo ao Ministério Público, esses agentes policiais estão dispensados do dever de informar às autoridades superiores de suas respectivas corporações, devendo sim zelar pelo sigilo total das diligências investigatórias que realizam então por determinação do respectivo Promotor de Justiça.

Com tal corpo de policiais civis e militares, o Promotor de Justiça tem a certeza de que não haverá vazamento de informações que coloquem em risco a colheita das provas. É a atual forma de atuação nas Promotorias de Investigação Criminal de Londrina, Foz do Iguaçu e Cascavel, com resultados significativos para o Ministério Público desde que foram criados com tal estrutura de recursos humanos cedidos pelo Poder Executivo.

Desde a instituições de tais Promotorias especializadas, de 2003 até hoje, centenas de pessoas (incluindo policiais e agentes públicos) foram presas, por autuação em flagrante ou cumprimento de mandados, tudo decorrente dos procedimentos investigatórios das respectivas Promotorias, sendo a maioria agentes públicos (também abrangendo policiais civis e militares e servidores públicos em geral), empresários e outros estão sendo processados civil e criminalmente em decorrência do êxito desses procedimentos investigatórios.

Assim é que o Ministério Público, na atual conjuntura, não pode abrir mão dessa estrutura que tantos resultados positivos vem trazendo para o combate à criminalidade; tanto é que não raro (e bastante freqüente, por sinal), Promotores de Justiça de outras Comarcas solicitam os serviços policiais dos agentes lotados nas Promotorias de Investigação Criminal (levantamentos de locais, "campanas", prisões em flagrante, cumprimentos de mandados de prisão e/ou busca e apreensão domiciliar e execução de interceptação telefônica), justamente porque sabem que requisitar essas diligências a quaisquer outras autoridades policiais (inclusive das cúpulas das Polícias Civil e Militar) prejudicaria ou inviabilizaria o êxito das diligências.

Nesse sentido, ainda mais importante é o Ministério Público deter corpo próprio de policiais civis e militares cedidos exclusivamente às Promotorias de Justiça para a execução de interceptação de comunicações telefônicas requeridas pelo Ministério Público. Em que pese não determos dúvidas da legitimação ministerial outorgada pela Constituição Federal de 1988 para a realização direta das diligências investigatórias em si, sendo certo que a maioria da jurisprudência vem se manifestando corretamente nesse sentido – sobretudo Superior Tribunal de Justiça, também é certo que hoje tanto a doutrina como a jurisprudência, em interpretação da Lei n. 9296/96, vem admitindo que a “*autoridade policial*” relacionada em tal diploma legal não precisa ser, necessariamente, delegado de polícia, bastando que o sejam policiais civis e/ou militares; ou seja – para a validade da interceptação telefônica, os Tribunais a admitem desde que o seja feita por policiais, facultando-se o acompanhamento pelo Ministério Público.

Nesse sentido observe-se:

"HC SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. FORMAÇÃO DE QUADRILHA PARA O TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES E OUTROS CRIMES ENVOLVENDO POLICIAIS E POLÍTICOS DA COMARCA DE PARATY. NULIDADES ACERCA DA PROVA E DA DENÚNCIA. ARGUMENTO DE ILEGALIDADES DECORRENTES DE INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS. VIA IMPRÓPRIA PARA A DISCUSSÃO DE VALIDADE DA PROVA. INÉPCIA DA DENÚNCIA. FALTA DE JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO NA PRISÃO PREVENTIVA. NULIDADES NÃO VERIFICADAS. EXCESSO DE PRAZO PLENAMENTE JUSTIFICÁVEL. DENEGAÇÃO. **Não há que se falar em prova ilícita, em decorrência das interceptações telefônicas não terem sido conduzidas pela autoridade policial, visto que a implementação da medida se deu através da participação de inúmeros policiais civis e militares, que atuam nesse campo, como integrantes da Subsecretaria de Inteligência Pública, órgão que possui ligação, tanto com a Secretaria de Segurança Pública quanto com a Polícia Civil.** Além disso, incabível a formalização da medida pelo único perito criminal da polícia civil na cidade de Paraty, por ser um dos réus denunciados no processo em questão. A denúncia não dá azo a buscar a sua nulidade por inépcia ou falta de justa causa, uma vez que se encontra fundada em elementos suficientes para a admissibilidade da acusação, permitindo a adequação típica e a ampla defesa. (...)." Ordem denegada. (STJ, Processo HC 40416/RJ; HABEAS CORPUS 2004/0178732-9, Relator(a): Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA (1106), Órgão Julgador T5 - QUINTA TURMA, Data do Julgamento 28/06/2005, Data da Publicação/Fonte DJ 22.08.2005 p. 313).

Assim, pode ser perigoso ao Ministério Público, nesse lenta – e infelizmente ainda não unânime – construção da jurisprudência a respeito da legitimidade ministerial para a investigação criminal, buscar por si, diretamente – através de seus membros ou servidores – executar diligência que a própria lei especial exige o seja feita por autoridade policial, já que interpretação restritiva certamente excluiria a hipótese de ser válida se executada diretamente pelo Ministério Público. Certamente enfrentaríamos longas discussões judiciais a respeito da validade da prova da interceptação telefônica executada diretamente pelo Ministério Público, correndo-se o ponderável risco de não obter êxito e amargar a invalidação de prova de interceptação telefônica, tão importante no contexto probatório de processos-crimes relativos a crime organizado, em que a prova testemunhal é tímida – senão inexistente.

Enquanto não pacificada definitivamente a jurisprudência recepcionando a legitimidade do Ministério Público para a investigação criminal, é prudente que utilizemos o aparato policial da melhor e mais eficaz forma de serem executadas

diligências investigatórias, sobretudo aquelas para as quais a lei especial explicitamente exige sejam executadas pela autoridade policial, tal qual a interceptação telefônica.

Mas não é apenas para se evitar discussões judiciais que possam invalidar a prova da interceptação telefônica que a execução de tal medida, quando requerida pelo Ministério Público, deva ficar a cargo de policiais civis e militares cedidos pelo Poder Executivo e à disposição exclusiva da Promotoria de Justiça. É também por questão de ordem técnica de imediato aproveitamento das informações coletadas durante a interceptação.

Ora, interceptação telefônica não importa em pura e simplesmente gravar-se comunicações de determinado terminal telefônico, e degravação em momento posterior. É decisivo que haja monitoramento em tempo real de todas as conversações, com a imediata adoção das diligências investigatórias que se fizerem necessárias naquele momento. Assim, por exemplo, se a escuta da conversa interceptada naquele exato momento evidencia que o investigado irá, por exemplo, encontrar-se com terceiro (potencial integrante da organização ou outrem que precise ser identificado), ou irá se deslocar para determinado local com fundada suspeita de prática ilícita ou ato que precise ser registrado como prova, é decisivo que tais atos sejam naquela mesma oportunidade monitorados *in loco* (e, se viável, também registrados documentalmente por fotografias ou filmagens). Caso nesse imediato acompanhamento se constate situação de flagrante delito que possibilite e recomende a imediata voz de prisão em flagrante, isso deverá ser feito, sempre, se possível, sem que a origem daquela constatação em flagrante (a interceptação telefônica) seja exposta, inclusive ao próprio investigado ou a terceiros, tudo de sorte a se aproveitar ao máximo a continuidade da interceptação telefônica (a técnica vulgarmente conhecida como “não abrir o grampo”).

Portanto, evidenciando-se que a execução dessa especialíssima diligência investigatória pode exigir potenciais inúmeras outras diligências apuratórias em tempo real, para as quais o Ministério Público por si não detém condições (sobretudo de segurança) para realizar diretamente por seus membros ou servidores, há que se reconhecer que a instituição precisa dos serviços policiais para as investigações que o próprio Promotor de Justiça presida, para as quais, muitas vezes, como já salientado, não poderá se valer da mera requisição às Polícias Civil ou Militar, sendo, então, o uso de serviços policiais colocados à disposição exclusiva do Ministério Público a melhor forma de o fazê-lo com eficácia real no controle externo da atividade policial e no combate ao crime organizado.

A requisição a que aludem o art. 13, II, *in fine*, do CPP, o art. 26, IV, da Lei n. 8625/93 e o art. 58, IV, da Lei Complementar Estadual n. 85/1999, é instrumento importante que deve ser utilizado pelos Promotores de Justiça plenamente no exercício de suas atribuições criminais; contudo, como visto, há inúmeras hipóteses em que este instituto não pode ser usado para determinadas diligências investigatórias dos procedimentos do Ministério Público no controle externo da atividade policial e em apurações de criminalidade organizada, sobretudo porque a requisição não permite ao Promotor de Justiça deliberar ou ter prévio controle a respeito de quem serão os agentes policiais a cumprirem as diligências requisitadas, ou quais agentes públicos terão acesso àquela requisição, colocando em risco a eficácia no cumprimento da diligência.

É certo também que a atual estrutura das Promotorias de Investigação Criminal do interior do Estado do Paraná, formada por policiais civis e militares cedidos pelo Poder Executivo para prestação de serviços exclusivos ao Ministério Público, é por demais frágil, no sentido da precariedade juridicamente inerente à cedência dos policiais civis e militares por parte do Poder Executivo, por se tratar de ato administrativo não vinculado, mas adstrito ao critério de oportunidade e conveniência da autoridade governamental. Essa precariedade foi recentemente enfrentada pelo Ministério Público quando o Poder Executivo Estadual resolveu por revogar a cedência de policiais civis e

militares para a Promotoria de Investigações Criminais de Curitiba, em face do que não houve instrumentos jurídicos para insurgência contra tal ato.

Como a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná somente permite a requisição de serviço temporário de servidores civis e militares para a realização de atividades específicas (art. 58, VIII, da Lei Complementar Estadual n. 85/1999), atualmente a manutenção da lotação desses policiais civis e militares nas Promotorias de Investigação Criminal se dá em caráter precário, ao talante do bom relacionamento político-institucional para com as autoridades do Poder Executivo Estadual, em constante risco para a manutenção das atividades investigatórias mais delicadas e sensíveis dessas Promotorias especializadas.

Assim é ideal o advento de uma lei estadual prevendo a obrigatoriedade de o Poder Executivo Estadual ceder um número determinado de policiais civis e militares para prestação de serviços policiais exclusivos ao Ministério Público, garantindo-se sobretudo a prerrogativa ministerial de escolher os servidores a serem cedidos (ante a necessidade de confiança absoluta, por se tratar de atuação a envolver necessariamente o controle externo da atividade policial e combate ao crime organizado).

Também é ideal que, paralelamente, o Ministério Público, a médio e a longo prazo, reestruture seus quadro próprio de servidores para fazer frente a essa tão importante missão constitucional, de controle externo da atividade policial e de combate à criminalidade organizada, criando e instituindo novos cargos de *agentes de Promotoria*, com funções específicas para atividades investigatórias, inclusive de campo, para as quais não se exijam diligências policiais típicas, de maior risco. Tais *agentes de Promotoria* poderiam auxiliar sobremaneira nos procedimentos investigatórios em tarefas apuratórias externas (identificação e qualificação de pessoas e endereços, contatos com informantes e testemunhas, levantamentos de dados, etc), otimizando o serviço, em conjunto com os policiais militares e civis para tarefas de cunho policial propriamente ditas (cumprimento de mandados de prisão e busca e apreensão, prisões em flagrante e outras diligências de maior risco que exijam cautelas de segurança).

Essa já é a experiência que vem sendo adotada, com êxito, no Ministério Público do Estado de São Paulo, em que as congêneres Promotorias especializadas, denominadas de Grupos de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado (GAECOs) são dispostas em nove unidades (uma na Capital e oito regionais no interior do Estado). A unidade da Capital conta com oito policiais militares (cedidos pelo Poder Executivo para prestação de serviços exclusivamente ao Ministério Público) e dois *Agentes de Promotoria*, cujos cargos foram instituídos por lei estadual e providos por concurso público. É estrutura interessante, na medida em que a Promotoria especializada, além do corpo próprio de servidores, detém policiais cedidos, que executam tarefas policiais propriamente ditas (a evitar quaisquer obtusas discussões sobre o cumprimento de diligências que lei formalmente exija sejam executadas por autoridade policial, e também para possibilitar eficácia em diligências imediatas, tal qual “campanas” e prisões em flagrante).

Não obstante, talvez este não seja exatamente o momento político-institucional – ou orçamentário – mais oportuno para a viabilização de aprovação de projetos de lei estadual com tais teores (obrigatoriedade de o Poder Executivo ceder policiais ao Ministério Público e criação de cargos de *Agentes de Promotoria* ou semelhantes), o que não impede que desde já se adotem iniciativas para elaboração de estudos nesse sentido, sobretudo aproveitando a franca receptividade da população ao trabalho investigativo do Ministério Público, pois todas as providências que venham a fortalecer a persecução criminal por parte de nossa instituição receberão apoio da sociedade civil organizada.

Isso tudo porque não podemos permanecer indefinidamente ao talante da discricionariiedade do Poder Executivo na atuação independente e firme de persecução criminal, já que o Ministério Público não pode prescindir dos serviços policiais para execução de diligências nos procedimentos investigatórios ministeriais que tenham por alvo organizações criminosas com infiltração nos poderes públicos, ao mesmo tempo em que urge modernizem-se e especializem-se os quadros de servidores da instituição para tal relevante missão.

Estado do Paraná, 25 de maio de 2007.

*Promotora de Justiça em Cascavel, titular da Promotoria de Investigação Criminal;
**Promotor de Justiça da Comarca de Icaraíma, e
***Promotora de Justiça em Cascavel, titular da Promotoria de Justiça junto à 1ª Vara Criminal de Cascavel e responsável pela instituição da Promotoria de Investigação Criminal em Cascavel

Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/eventos/teses05.html>

Acesso em: 14 de junho de 2007