

# O SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA E A AMPLITUDE DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL FEDERAL EXERCIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO: ILEGITIMIDADE DAS REQUISIÇÕES MINISTERIAIS QUE EXORBITEM OS LIMITES MATERIAIS BALIZADORES DO PODER CONTROLADOR\*

Murilo Strätz\*\*

RESUMO: O presente artigo procura demonstrar os limites a que o Ministério Público encontra-se juridicamente jungido em sua missão de controle externo da atividade policial, sobretudo o limite material atinente ao tipo de atividade policial sujeita ao controle ministerial. Destaca-se, para tanto, que tal controle ministerial somente se revelará legítimo se incidir sobre a atividade-fim policial, e não sobre as atividades policiais exercidas no desempenho de funções cujo resultado não se destina ao Ministério Público, tal como ocorre nas atividades de inteligência desenvolvidas pela Polícia Federal enquanto órgão integrante do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo. Ministério Público. Limites. Atividade-fim policial.

## Introdução

Incumbe ao Ministério Público, nos termos do art. 129, VII, da Constituição Federal (CF), exercer o controle externo da atividade policial, de acordo com o que estabelecer lei complementar (trata-se, no caso, da Lei Complementar nº 75/93).

Ao Ministério Público da União, a Lei Complementar nº 75/93, art. 9º, atribui-se o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, franqueando ao Parquet, para tanto, o acesso a quaisquer documentos relativos à “atividade-fim policial”.

Exsurge, assim, conforme se desenvolverá a seguir, a questão dos limites que devem balizar o controle externo exercido pelo Ministério Público sobre a atividade policial, tendo em conta que a Constituição e a Lei Complementar nº 75/93 não atribuem ao Ministério Público da União um controle irrestrito ou hierárquico sobre a Polícia Federal *em si considerada, ou sobre todas as suas atividades, mas tão somente um controle sobre a “atividade policial”, e, mais precisamente, a “atividade-fim policial” cujo resultado possa repercutir* na esfera de competências reservadas ao Parquet.

## 1 A atividade de controle e o controle externo

Ao se pretender traçar os limites do controle externo da atividade policial federal pelo Ministério Público da União (MPU), deve-se, primeiramente, lançar uma luz sobre o que se deve entender por controle em geral, e, conseqüentemente, por controle externo.

\* Enviado em 18/4, aprovado em 9/5, aceito em 3/8/2012.

\*\* Mestrando em Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro; pós-graduado (*lato sensu*) em Direito Público - Universidade de Brasília; advogado da União - Procuradoria Regional da União no Rio de Janeiro. Faculdade de Direito, Pós-Graduação. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: murilo.stratz@agu.gov.br.

Diogenes Gasparini (2007, p. 894) conceitua controle da Administração Pública como “a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente”, sendo certo que o primeiro tipo de controle é denominado “heterocontrole” (ou controle externo), enquanto que o segundo se designa “autocontrole (ou controle interno)”.

Maria Sylvania Di Pietro leciona que “a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos” (2007, p. 671). Como se vê, a eminente autora não se refere expressamente ao Ministério Público enquanto instância autônoma a exercer o controle da Administração, talvez por contemplá-lo dentro do Poder Executivo.

Marçal Justen Filho (2009, p. 980), reportando-se a Fábio Konder Comparato, ensina que o vocábulo “controle” abarca duas noções diversas:

a) uma, significando “controle-fiscalização”, tal como o exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, na forma do art. 71, I, da Constituição; e

b) outra, significando “controle-orientação”, que consiste na determinação, por parte do órgão controlador, de conduta por parte do órgão controlado, tal como se verifica na competência de que o TCU dispõe para aplicar as sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (art. 71, VIII, da Constituição), bem como para assinar prazo para que o órgão ou entidade controlado adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição).

Quanto ao controle externo, o referido autor assevera, *verbis*:

O controle externo consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização exercitada por órgãos externos à estrutura do Poder que os praticou.

Em termos gerais, pode-se aludir ao controle externo por parte do Poder Legislativo (o que abrange o Tribunal de Contas), do Ministério Público e do Poder Judiciário. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 991)

Hely Lopes Meirelles assim conceitua o controle externo:

É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação, por ele feita, “visando à melhoria dos serviços públicos”, fixando “prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75, de 2/5/1993). (MEIRELLES, 2008, p. 675)

Delineados os contornos gerais do instituto do controle, bem como da espécie controle externo, passa-se agora a abordar o controle externo exercido pelo Ministério Público da União (MPU) sobre a atividade policial.

## 2 O controle da atividade policial pelo MPU

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público foi inaugurado pela Carta da República de 1988, encontrando fundamento em seu art. 129, VII, bem como no art. 9º da Lei Complementar nº 75/93. Portanto, o atual ordenamento constitucional supriu, através do art. 129, VII, a lacuna deixada pelas constituições anteriores no que tange às diversas atribuições do Ministério Público, entre as quais avulta, por sua importância, o controle externo da atividade policial.

Esta é a dicção constitucional do art. 129, VII, *verbis*: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII - exercer o controle externo da *atividade policial*, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;” (grifo nosso).

Considerando que, nos termos do art. 128 da CF, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União - que se subdivide em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - e o Ministério Público dos estados, a própria Constituição exige, por conseguinte, a edição de uma lei complementar por cada ente (União e Estados), consoante determina a interpretação do art. 128, § 5º, combinado com o art. 129, VI e II.

A Lei Complementar nº 75/93, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público da União (MPU), aplica-se subsidiariamente, no que tange ao controle externo da atividade policial, aos ministérios públicos dos estados, quando houver lacuna legislativa por parte destes em editarem suas próprias leis complementares, em razão do que disposto no art. 80 da Lei nº 8.625/93, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público: “Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

O art. 9º da Lei Complementar nº 75/93 prevê que:

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder. (BRASIL, 1993)

Já o Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), por sua vez, editou a Resolução nº 88/2006, com vistas a regulamentar os dispositivos acima transcritos.

Segundo tal resolução, o controle exercido pelo Ministério Público Federal deve colimar a higidez no desempenho da atividade de polícia judiciária, tal como se verifica no caput do art. 1º, *verbis*:

Art. 1º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Federal tem como objetivo velar pela regularidade e pela adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade de *polícia judiciária*, atentando, especialmente:

I - ao respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;

II - à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

III - à prevenção ou à correção de irregularidade, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

IV - à competência dos órgãos incumbidos da segurança pública;

V - à prevenção da criminalidade;

VI - à finalidade, à celeridade, ao aperfeiçoamento e à indisponibilidade da persecução penal;

VII - à superação de falhas na produção probatória, inclusive de natureza técnica, para fins de investigação criminal. (BRASIL, 2006, grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que o controle exercido pelo MPU deve recair somente sobre a atividade de *polícia judiciária*, a qual, nos termos do art. 4º do Código de Processo Penal (CPP), “será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

Assim, serão objeto de controle externo a cargo do Ministério Público apenas as atividades policiais relacionadas à apuração das infrações penais e da sua autoria, vale dizer: as atividades de *polícia judiciária*, e não toda atividade desempenhada pela polícia.

A razão deste entendimento é que não há hierarquia entre a Polícia e o Ministério Público, conforme já afirmou o Superior Tribunal de Justiça, tal como se vê no acórdão abaixo transcrito, *verbis*:

PROCESSUAL PENAL. “HABEAS CORPUS”. INQUÉRITO POLICIAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. MINISTÉRIO PÚBLICO. CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA. CONTROVÉRSIA. ATIPICIDADE PENAL

- A extensão conceitual do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é questão a ser dirimida pela cúpula da Administração, considerando os altos interesses públicos, abstraídas as políticas corporativas.

- Eventual debate sobre o tema, em que ocorre discussão e desacordo entre promotores de justiça e delegados de polícia, não configuram, em tese, crime de desobediência, pois *não se confunde controle externo com subordinação hierárquica*.

- Recurso ordinário provido. “Habeas corpus” concedido.

ACÓRDÃO

Por unanimidade, dar provimento ao recurso para conceder o “habeas corpus”. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 1998/0035699-11998, DJ 13/10/1998, p. 186, grifo nosso).

À Polícia Federal incumbe, entre outras atribuições constitucionais e legais, exercer, com exclusividade, as funções de *polícia judiciária* da União, nos termos do art. 144, § 1º, IV, da CF, que dispõe:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
  - II - polícia rodoviária federal;
  - III - polícia ferroviária federal;
  - IV - polícias civis;
  - V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
  - II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
  - III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
  - IV - *exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União*". (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Come se vê, as atividades a cargo da polícia federal não se reduzem à função de polícia judiciária da União, visto que o texto constitucional incumbe ao Departamento de Polícia Federal outras atividades, como as previstas nos incisos II e III do dispositivo acima transcrito, isto é, a prevenção do tráfico de drogas, do contrabando e do descaminho, e a função de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, respectivamente. A atribuição prevista no inciso I, não obstante sua previsão não esteja localizada no inciso IV, também pode ser enquadrada na função de polícia judiciária, já que é atinente à atividade de apuração de infração penal, nos termos do art. 4º do Código de Processo Penal, visto acima.

O professor Paulo Rangel, porém, acrescenta, ao lado da atividade de polícia judiciária, enquanto objeto de controle, também a função de polícia preventiva, tal como a realizada ostensivamente pelas polícias militares dos estados, por entender que "seria inconstitucional retirar a possibilidade de o Ministério Público controlar o exercício do policiamento ostensivo realizado pela polícia militar, pois muitas vezes há a prisão (ou detenção) de meliantes que são apresentados à autoridade policial e esta deixa de adotar os procedimentos previstos em lei (cf. arts. 5º, I, c/c 6º c/c 8º, todos do CPP)" (RANGEL, 2004, p. 94). Sobre este entendimento, pode-se inferir que, no caso da Polícia Federal, a atividade de repressão ao tráfico internacional, por exemplo, também estaria inserida no âmbito do controle externo exercido pelo MPF.

O problema do controle, contudo, não se dá em maior monta no que tange a estas atividades policiais (repressivas), uma vez que tais, por força do próprio texto constitucional, são atividades policiais propriamente ditas, ou seja, são atividades finalísticas da polícia.

A celeuma ocorre, conforme se verá no próximo tópico, no que tange às atividades policiais que não dizem respeito à sua missão primordial.

### 3 O Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e o âmbito de exclusão do controle externo da atividade policial

A LC nº 75/93, no art. 9º, II, franqueia aos membros do Ministério Público da União “ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial”, o que implica afastar tal acesso a documentos não relacionados à atividade-fim policial.

E uma das funções exercidas pela Polícia Federal que não pode ser enquadrada como atividade-fim policial diz respeito às atividades de inteligência regidas pela Lei nº 9.883/99, diploma este que disciplina as atividades dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), nos termos do art. 2º da citada lei, bem como do Decreto nº 4.376/2002, que a regulamenta.

O art. 4º do Decreto nº 4.376/2002 elenca os 13 órgãos federais que integram o Sisbin, dos quais se destaca, pelo interesse que desperta no presente trabalho, a Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, *verbis*:

Art. 4º O Sistema Brasileiro de Inteligência é composto pelos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, por meio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam;

II - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal;

III - Agência Brasileira de Inteligência - Abin, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central do Sistema;

IV - Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal;

IV - Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da *Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal*, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça; [...] (BRASIL, 2002, grifo nosso)

Como se vê, o Ministério Público não integra o Sisbin. Registre-se, a propósito, que tanto a Lei nº 9.883/99 quanto o Decreto nº 4.376/2002 não se referem, em qualquer dos seus dispositivos, à instituição Ministério Público. Isso denota um *silêncio eloquente* por parte do legislador, o qual, embora tenha sido minudente ao elencar a pluralidade de órgãos que integram o Sisbin e que com ele se relacionam, entendeu por deixar o Ministério Público de fora deste sistema, ao passo em que nele inclui expressamente o Departamento de Polícia Federal.

Além disso, a própria Lei nº 9.883/99 preza pela salvaguarda das informações relativas ao Sisbin contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados, *verbis*:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República.

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder

Executivo, bem como *pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados*. (BRASIL, 1999, grifo nosso)

Na mesma esteira, o referido Decreto nº 4.376/2002 contém diversos dispositivos que visam à proteção do sigilo das informações relativas ao Sisbin, tal como se observa da leitura dos arts. 1º, § 2º; 5º e 6º, V, *verbis*:

Art. 1º A organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, obedecem ao disposto neste Decreto.

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem por objetivo integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

§ 2º *O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional.*

Art. 5º O funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e *observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos.*

Art. 6º Cabe aos órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência, no âmbito de suas competências:

I - produzir conhecimentos, em atendimento às prescrições dos planos e programas de inteligência, decorrentes da Política Nacional de Inteligência;

II - planejar e executar ações relativas à obtenção e integração de dados e informações;

III - intercambiar informações necessárias à produção de conhecimentos relacionados com as atividades de inteligência e contrainteligência;

IV - fornecer ao órgão central do Sistema, para fins de integração, informações e conhecimentos específicos relacionados

com a defesa das instituições e dos interesses nacionais; e

V - estabelecer os respectivos mecanismos e procedimentos particulares necessários às comunicações e ao intercâmbio de informações e conhecimentos no âmbito do Sistema, *observando medidas e procedimentos de segurança e sigilo, sob coordenação da Abin, com base na legislação pertinente em vigor.* (BRASIL, 2002, grifo nosso)

O MPU, portanto, não pode exigir acesso aos relatórios produzidos pela Polícia Federal no exercício desta atividade de inteligência, enquanto órgão integrante do Sisbin, a menos que se ofenda o disposto no multirreferido art. 9º da LC nº 73/93, porquanto tais relatórios não são “documentos relativos à atividade-fim policial” tampouco têm o Parquet como seu destinatário.

A própria previsão contida no art. 2º, II, da já citada Resolução nº 88/2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), se lida atentamente, não franqueia ao MPF o acesso aos dados do Sisbin armazenados nos arquivos da Polícia Federal, ao rezar, *verbis*:

Art. 2º O controle externo da atividade policial compreende:

I - a verificação e análise dos locais, objetos e livros de registro:

- a) de ocorrências;
- b) de inquéritos policiais;
- c) de remessa de autos de inquérito policial;
- d) de objetos apreendidos; e
- e) de fianças;

*II - o acesso aos dados e ao andamento de todos os procedimentos inquisitoriais iniciados no âmbito policial, ainda que sob a forma preliminar;*

III - a fiscalização do cumprimento da requisição de diligências investigatórias à Polícia Federal, com ou sem inquérito policial instaurado;

IV - a requisição, a qualquer tempo, dos autos de investigação policial em curso; e

V - a fiscalização do cumprimento das promoções, inclusive quanto aos prazos, exaradas nos autos de inquérito policial, ou de investigação preliminar. (BRASIL, 2006, grifo nosso)

No mesmo sentido é a Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual, regulamentando o art. 9º da Lei Complementar nº 75/93 e o art. 80 da Lei nº 8.625/93, disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

Tal resolução deixa claro que o Ministério Público, no desempenho de sua atividade de controle externo, terá acesso apenas a documentos relativos à atividade-fim policial civil e militar, ou de natureza persecutória penal, tal como se verifica do art. 4º, II, e art. 5º, II, *verbis*:

Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo: [...]

II - examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

Art. 5º Aos órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, caberá: [...]

II - ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade-fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial:

- a) ao registro de mandados de prisão;
- b) ao registro de fianças;
- c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos;
- d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e *notitia criminis*;
- e) ao registro de inquéritos policiais;
- f) ao registro de termos circunstanciados;
- g) ao registro de cartas precatórias;
- h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;
- i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia;
- j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações;
- l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas. (BRASIL, 2007)



Também Hugo Nigro Mazzilli, conquanto seja membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, destaca que o controle a ser exercido pelo Ministério Público deve dirigir-se às atividades policiais diretamente relacionadas às funções ministeriais, *verbis*:

Multifária que é a atividade policial, bem de ver é que, embora não o diga expressamente a Constituição, em si, o controle externo, que sobre ela deve o Ministério Público exercer, destina-se às áreas em que a atividade policial se relaciona mais diretamente com as funções do Ministério Público.

Como já havíamos destacado em obra anterior (O Ministério Público na Constituição de 1988, Saraiva, 1989, p. 117), tal controle ministerial não incide indistintamente sobre toda e qualquer questão ligada, direta ou indiretamente, à atividade policial. Retomando esse aspecto, bem destaca Walter Paulo Sabella, em tese aprovada à unanimidade no “VIII Congresso Nacional do Ministério Público” (Natal-RN, setembro/90), que seria um erro supor que o controle a ser desempenhado pelo Ministério Público devesse alcançar “toda e qualquer atividade da polícia, preventiva ou repressiva, inclusive as atividades-meio, simplesmente ordinatórias do funcionamento interno dos órgãos policiais como centros de competência, dos segmentos civil ou militar”. Na verdade, a se entender assim, estar-se-ia afastando o Ministério Público de seu próprio perfil, da destinação que a própria Constituição da República lhe impôs.

É sob o aspecto da atividade policial, vista como fornecedora de elementos para a formação da *opinio delictis* do órgão do Ministério Público, que se destina teleologicamente a imposição de um sistema de controle ministerial, como previsto no art. 129, VII, da CF. (MAZZILLI, 1991, p. 387)

No mesmo sentido posiciona-se Rodrigo Régner Chemim Guimarães, que, assim como Mazzilli, também é membro do Ministério Público, ao afirmar que:

[...] o Ministério Público, no exercício desse controle, não poderá se ingerir na atividade interna, administrativa e funcional das polícias, mas, tão-somente, no que tange à elaboração do inquérito policial, das investigações que lhe forem pertinentes e de outras atividades-fim da polícia, como, por exemplo, a custódia de presos provisórios. (GUIMARÃES, 2009, p. 105)

Portanto, parece descabida qualquer sorte de controle externo visando a influir em situação que se exaura dentro da própria polícia ou que não venha a ser dirigida ao Ministério Público, sob pena de se desvirtuar a atuação do Parquet. Este, se assim não se entendesse, passaria a atuar como órgão de controle interno, equiparando-se ao próprio órgão controlado.

Considerando-se que a atividade de inteligência policial costuma redundar na formulação de relatórios de inteligência policial (Relints), cujo conteúdo abarca o resultado das informações coligidas no curso daquela atividade, uma questão que se pode propor é a seguinte: os Relints podem ser considerados como consubstanciadores de atividade policial-fim para efeitos de controle externo?

Para responder tal questionamento, é mister que primeiramente se esclareça a natureza do Relint, a fim de verificar se ele se enquadra, ou não, entre aqueles documentos considerados reveladores da atividade policial-fim.

Em que pese não haver definição legal e nem doutrina que trate especificamente sobre o Relint, este nada mais é que o documento, normalmente apresentado em forma virtual e arquivado digitalmente em sistemas telemáticos de altíssima

segurança, que contém as informações coletadas durante a atividade de inteligência, ao qual somente têm acesso (para simples leitura, sem possibilidade de modificação) pessoas previamente cadastradas no próprio sistema virtual.

Nem mesmo a recente Lei nº 12.527/2011, aborda o Relint.

Tal lei, todavia, dispõe, por meio do art. 25, que: “[É] dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção”. E o art. 23, incisos VII e VIII, estabelece que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações que possam “pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares” ou “comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações” (BRASIL, 2011).

Fica patente, assim, a proteção privilegiada que o legislador já conferia desde a Lei nº 9.883/99, e que agora se confirma com a novel lei, às informações decorrentes das atividades de inteligência, proteção esta que não pode ser desconsiderada nem mesmo pelo Ministério Público, conforme reza o inciso I do parágrafo único do art. 1º, *verbis*:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. *Subordinam-se ao regime desta Lei:*

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do *Ministério Público*;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” (BRASIL, 2011, grifo nosso)

No caso das informações de inteligência relativas ao Sisbin, a elaboração e o armazenamento do respectivo Relint não são de exclusividade da Polícia Federal, já que tal relatório tem por finalidade alimentar o banco de dados do próprio Sisbin - entre cujos órgãos e autoridades integrantes não figura, como já se disse acima, o Ministério Público.

Dessa forma, considerando que o Relint, por si só, não tem natureza estritamente policial - já que pode ter sido elaborado por órgão estranho à Polícia Federal e conter informações de inteligência pertencentes a órgãos que não integram o Departamento de Polícia Federal, tais como os que compõem o Sisbin -, conclui-se que o Ministério Público não pode ter livre acesso aos Relints.

Tanto é assim que a doutrina não inclui o Relint entre os documentos aos quais o Ministério Público pode ter acesso. Eis o que ensina Guimarães:

Entende-se por “documentos relativos à atividade-fim policial” todos aqueles que se refiram a investigações de infrações penais, ainda que possam se resumir a meros indícios ou boletins de ocorrência e não tenham sido juntados aos autos de inquérito policial, bem como aqueles referentes a presos que, porventura, estejam custodiados e sob guarda policial, além dos diversos livros de registro obrigatórios em cada Delegacia de Polícia. [...]

Estes livros obrigatórios variam, de Estado para Estado, valendo destacar os seguintes principais livros: Livro de Registro de Ocorrências; Livro de Registro de Representações e Requerimentos de Instauração de Inquéritos Policiais, Livro de Registro de Termos Circunstanciados da Lei nº 9.099/95 (infrações de menor potencial ofensivo), Livro de Registro de Inquéritos Policiais, Livro de Registro de Fianças, Livro de Registro de Presos, Livro de Registro de Objetos Apreendidos, Livro de Registro de Apreensão de Substâncias Entorpecentes, Livro de Registro de Armas apreendidas, Livro de Registro de bens e valores dos presos, Livro de Registro de Visitas e Correições. (GUIMARÃES, 2009, p. 156)

A única exceção que poderia ser oposta ao entendimento que se vem de demonstrar diria respeito aos Relints que aludem única e exclusivamente às atividades de inteligência que se exaurem dentro da própria Polícia e que não estejam relacionadas, ainda que indiretamente, a outros órgãos que lhe sejam externos - como os integrantes do Sisbin -, desde que a atividade de inteligência já tenha sido concluída *sem* a respectiva adoção das medidas investigativas pertinentes.

Mas para que tal exceção possa incidir no caso concreto, caberá à autoridade policial competente prestar ao Ministério Público os esclarecimentos devidos, como os órgãos envolvidos na atividade de inteligência à qual o Parquet pretende acesso; o objeto central de interesse dessa atividade; o atual estágio desta e as medidas investigatórias que foram tomadas ou estão sendo planejadas a partir da atividade de inteligência realizada.

Isso ocorre dessa forma porque se, nem sempre o Relint deve acarretar, necessariamente, a deflagração de inquérito policial ou mesmo de investigação policial *lato sensu* - já que a atividade de inteligência é uma atividade que pode transcender o âmbito policial -, nem sempre o Ministério Público deve ter acesso ao Relint, mas apenas quando este diga respeito às funções ministeriais, na forma do que esclarecido pela autoridade policial.

O controle externo parece em si uma atividade útil, desde que, contudo, sejam preservadas as autonomias próprias das funções controladas, até para que não se estabeleça uma dúplice linha de comando, duplicidade esta que é a antítese de qualquer administração bem organizada e eficiente.

Assim, depreende-se que o controle externo é uma ação que se realiza *a posteriori*, ou seja, após a concretização dos atos por parte do órgão controlado. Contudo, diante de uma notícia de irregularidade, o órgão controlador deva efetivar uma fiscalização de natureza extraordinária para averiguá-la - o que não é o caso, porém, das requisições ministeriais rotineiras com vistas ao acesso ao banco de dados da Polícia Federal relativos ao Sisbin, já que estes dados não dizem respeito à atividade-*fim* policial, assim entendida aquela acometida precipuamente à Polícia Federal pela Carta de 1988.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em recente julgamento, pronunciou-se neste sentido, para julgar improcedente mandado de segurança impetrado pelo MPF contra a Resolução nº 1/2010, expedida pelo Conselho Superior de Polícia, cujo art. 2º enumera os documentos que dizem respeito às atividades policiais (inquérito policial, termo circunstanciado, registros de ocorrências e livros cartorários) sobre as quais incide o controle a ser exercido pelo Ministério Público. Entendendo não caber ao Ministério

Público exercer o controle de atividades-meio realizadas pela Polícia Federal, aquele Tribunal reformou a sentença de 1º grau, mediante acórdão que contém a seguinte ementa, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL. ALCANCE. RESOLUÇÃO 1/2010 DO CONSELHO SUPERIOR DE POLÍCIA

1. As normas que disciplinam as relações entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária devem ser lidas e interpretadas de forma sistemática e teleológica, de acordo com sua racionalidade e objetivos próprios.

2. A persecução penal desenvolve-se em duas fases: uma administrativa, na qual é confeccionado o inquérito policial e outra jurisdicional, que inicia com a propositura da ação penal.

3. Durante o trâmite do inquérito policial, presidido pelo Delegado, é feita a investigação sobre a existência de fato criminoso e sua autoria, visando dar elementos para a formação da *opinio delicti* do órgão acusador.

4. Daí a importância do controle externo do Ministério Público como forma de assegurar a efetiva fiscalização do Parquet na atividade investigativa, de modo a garantir a legalidade dos atos, os direitos fundamentais (em especial os do indiciado) e a eficiência do material colhido para a formação da *opinio delicti*. Esse controle está inserido no sistema de freios e contra pesos existente entre os Poderes e instituições para garantia do sistema acusatório.

5. Nada tem a ver com ingerência do Ministério Público na organização interna da polícia. *No que diz com as atividades-meio, a própria Administração Pública detém o poder de controlar seus atos, através da chamada autotutela administrativa.*

6. Reconhecida a legalidade da Resolução nº 1, de 26 de março de 2010, do Conselho Superior de Polícia. Apelação e remessa oficial providas. Sentença denegada.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar provimento à apelação e à remessa oficial, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (BRASIL, 2011, grifo nosso)

Na 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro encontram-se conclusos para sentença dois Mandados de Segurança (MS) que tratam da matéria ora articulada: o MS nº 2010.51.01022833-3, impetrado pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro; e o MS nº 2011.51.01.002453-7, impetrado pela Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

Destarte, nos termos do Decreto nº 4.552/2002, que dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências, há níveis de sigilo de cada informação contida nos bancos de dados da Administração Pública, cabendo à autoridade competente a tarefa de atribuir o respectivo grau de sigilo a cada um desses níveis e, bem assim, informar as pessoas e órgãos que podem ter acesso aos ditos materiais sigilosos, entre os quais não se incluem os membros do Ministério Público.

Diante do exposto, não deve ser franqueado ao MPF o livre acesso aos relatórios de inteligência policial que digam respeito, na forma da Lei nº 9.883/99, à atividade

cometida ao Departamento de Polícia Federal pelo Sisbin, pois esta não implica atividade-fim policial propriamente dita e, por isso, não é regida pelo CPP tampouco se submete a controle externo pelo Ministério Público.

## Conclusão

Procurou-se demonstrar, no presente trabalho, que a Constituição de 1988, entre os dois tipos básicos de controle existentes (interno e externo), atribuiu ao Ministério Público o controle *externo* da atividade policial.

Verificou-se, todavia, que o Ministério Público, no desempenho de sua nobre missão constitucional de controle externo da atividade policial, deve submeter-se a balizas materiais mínimas, as quais são fixadas tanto na Lei Complementar nº 73/95 quanto na Resolução nº 20/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, e, bem assim, na Resolução nº 88/2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Tais balizas materiais exigem que o controle feito pelo Ministério Público incida tão somente sobre as atividades-fim policiais, ou seja, apenas sobre aquelas atividades que a polícia desempenha dentro de seu campo típico de atribuições e cujo resultado possa repercutir na esfera de competências reservadas ao Parquet.

Assim, reputa-se descabido o controle ministerial externo exercido sobre atividades que se exaurem dentro da própria polícia ou que não venham a ser dirigidas ao Ministério Público enquanto destinatário das investigações levadas a cabo pela polícia judiciária, sob pena de se desvirtuar a atuação do Parquet, o qual, afastando-se do comando constitucional inserto no art. 129, VII, da Carta Magna, passaria a atuar como órgão de controle interno, equiparando-se ao próprio órgão controlado.

Para que seja útil e cumpra sua função constitucional e legal, o controle externo deve ser desempenhado de modo que sejam preservadas as autonomias próprias das funções controladas. Somente assim é que o controle exercido não dará azo a uma dúplice e ilegítima linha de comando, justamente a antítese de qualquer administração bem organizada e eficiente.

Portanto, ilegítimas se revelam as requisições ministeriais formuladas com vistas ao livre acesso ao banco de dados que a polícia federal detém enquanto órgão integrante do Sistema Brasileiro de Inteligência, uma vez que tais dados não dizem respeito à atividade-fim policial voltada ao Parquet, mas sim às atividades de inteligência regidas pela Lei nº 9.883/99, regulamentada pelo Decreto nº 4.376/2002 - diplomas estes que, entre outras disposições e sem se referirem em momento algum ao Ministério Público, disciplinam as atividades dos órgãos integrantes do Sisbin. Tais diplomas tratam, para tanto, do processo de obtenção, análise e disseminação das informações necessárias ao processo decisório do Poder Executivo (este é o destinatário dessas informações, e não o Ministério Público), bem como da salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados, incluindo-se o Parquet.

# THE BRAZILIAN SYSTEM OF INTELLIGENCE AND AMPLITUDE CONTROL OF FEDERAL POLICE ACTIVITY BY FEDERAL PROSECUTOR: ILLEGITIMACY OF MINISTERIAL REQUESTS WHICH EXCEED MATERIALS LIMITS THAT ARE SUPPOSED TO GUIDE THE CONTROLLER'S POWER

ABSTRACT: This article intends to demonstrate the limits to which the prosecution is legally binded in its task of external control over police activities, especially the material limit regarding the type of police activity submitted to ministerial control. Stands for much that such control will be legal if it relates to police activity-end, and not to the activities exercised in the performance of police functions whose result is not destined for prosecutors, as occurs in intelligence activities developed by the Federal Police as a body member of the Brazilian Intelligence System (BIS).

KEYWORDS: External control. Prosecution. Limits. Police activity-end.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.376/2002*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883/1999, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 3.689/1941*. Institui o Código de Processo Penal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.625/1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos estados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.883/1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - Abin, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527/2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112/1990; revoga a Lei nº 11.111/2005, e dispositivos da Lei nº 8.159/1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 75/1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Superior do Ministério Público Federal. *Resolução nº 88/2006*. Altera as Resoluções do CSMPF nº 32/1997, e 82/2005, que regulamentam o controle externo da atividade policial, e dá outras providências. Disponível em <<http://csmfp.pgr.mpf.gov.br/>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 20/2007*. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75/1993, e o art. 80 da Lei nº 8.625/1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação nº 5000770-14.2010.404.7111/RS*. Relatora: Des. Federal Marga Inge Barth Tessler. J.: 15 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.trf4.jus.br>>. Acesso em 19 abr. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Revista dos Tribunais*, n. 664. São Paulo, fev. 1991. p. 387-395.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.