

Equipes de investigação conjunta são nova jabuticaba jurídica



Márcio Anselmo

Delegado da Polícia Federal

As equipes de investigação conjunta (EIC) ganharam destaque com a

apresentação do relatório ao Projeto de Lei 4.850/16, compilação das chamadas 10 medidas contra a corrupção, capitaneadas pelo Ministério Público Federal, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados.

Esse instituto existe de longa data, previsto em diversos instrumentos multilaterais e bilaterais, assim como regidos por legislações nacionais, onde são conhecidos como *Joint Investigation Teams*. Como exemplo, é possível destacar o artigo 9º C da Convenção de Viena:

"c) quando for oportuno, e sempre que não contravenha o disposto no direito interno, criar **equipes conjuntas**, levando em consideração a necessidade de proteger a segurança das pessoas e das operações, para dar cumprimento ao disposto neste parágrafo. Os funcionários de qualquer uma das Partes, que integrem as equipes, atuarão de acordo com a autorização das autoridades competentes da Parte em cujo território se realizará a operação. Em todos os casos, as Partes em questão velarão para que seja plenamente respeitada a soberania da Parte em cujo território se realizará a operação".

Da mesma forma, o artigo 18 da Convenção de Palermo traz que:

"Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou protocolos bilaterais ou multilaterais em virtude dos quais, com respeito a matérias que sejam objeto de investigação, processos ou ações judiciais em um ou mais Estados, as autoridades competentes possam estabelecer órgãos mistos de investigação. Na ausência de tais acordos ou protocolos, poderá ser decidida casuisticamente a realização de investigações conjuntas. Os Estados Partes envolvidos agirão de modo a que a soberania do Estado Parte em cujo território decorra a investigação seja plenamente respeitada".



No âmbito na União Europeia há diversas menções às equipes de investigação conjunta, como nos artigos 29 e 30 do Tratado de Amsterdã^[1], que estabelecem que o espaço de liberdade, segurança e justiça deve ser conseguido por meio da prevenção à criminalidade e que a Europol deve estar capacitada a apoiar, dentre outras atividades, as equipes de investigação conjunta.

Há duas bases jurídicas para o estabelecimento de uma EIC no âmbito da União Europeia: os artigos 13, 15 e 16 da Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (EU Convention on Mutual Assistance). União Europeia, bem como a decisão-quadro^[2] de 13 de junho de 2002, proposta logo após os ataques terroristas de 11 de setembro, durante reunião extraordinária do Conselho de Justiça, Assuntos Internos e Proteção Civil.

De acordo com o artigo 13 da Convenção, a criação de uma EIC deve ser estabelecida por um acordo mútuo entre dois ou mais Estados da União Europeia, tendo por objetivo a execução de investigações criminais em um ou mais Estados que criaram a equipe. O acordo define o objetivo específico da equipe, bem como o seu prazo de duração.

O conceito das EIC é apontado por Luiz Sanz Marqués^[3] como uma equipe constituída de autoridades competentes de dois ou mais Estados-Membros da União Europeia, para levar a cabo investigações penais no território de algum deles, que requeira uma atuação coordenada, com um fim determinado e por um período limitado.

Conforme afirma Conny Rijken^[4], ao tratar das vantagens de uma EIC, elas constituem num grupo de investigação operacional, criado com o objetivo de investigar um caso complexo, com ângulos em diferentes Estados e composto de autoridades desses Estados. A EIC é normalmente, mas não necessariamente, localizada em um país. Ao se utilizar delas, várias vantagens são criadas para a organização de uma operação em relação aos inquéritos regulares.

Há diversos instrumentos bilaterais e multilaterais para criação de equipes de investigação conjunta, como por exemplo o acordo bilateral firmado entre Estados Unidos e Suíça. Diversos países possuem ainda uma lei geral disciplinando o tema, o que, por sua vez, não é indispensável, tendo em vista a sua previsão em diversos instrumentos multilaterais.

No Brasil, o tema foi tratado de maneira tangencial pela Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016, que “dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas” que, no artigo 5º, traz que:

"A repressão ao tráfico de pessoas dar-se-á por meio:

I – da cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros;

II – da integração de políticas e ações de repressão aos crimes correlatos e da responsabilização dos seus autores;

III – da formação de equipes conjuntas de investigação".

No relatório do projeto^[5], o tema foi tratado sob o título de Medida 16:

"MEDIDA 16

Formação de equipes conjuntas de investigação e persecução Equipes conjuntas de investigação e persecução (ECIPs) ou "*joint investigation and prosecution teams*" (JIPTs) são forças-tarefas binacionais ou multilaterais destinadas a apurar crimes transnacionais graves atribuídos a mais de uma jurisdição.

A constituição de ECIPs para investigar corrupção e formas de crime organizado, inclusive o narcotráfico e o tráfico de pessoas, é fundamental para uma atuação mais eficiente dos Estados soberanos na defesa dos interesses mais relevantes da sociedade.

Atualmente, o Brasil pode utilizar as Convenções de Viena (1988), de Palermo (2000) e de Mérida (2003) como base para a constituição de equipes conjuntas de investigação. Todavia, há somente uma em funcionamento, entre Brasil e Argentina, para investigação de crimes de lesa-humanidade".

Com a entrada em vigor da Lei 13.344/2016, em novembro deste ano, será possível ao MPF e à polícia formar ECIPs para casos de tráfico de pessoas, com base no artigo 5º, III. Contudo, é necessária uma legislação mais clara, porque esse artigo não traça procedimento, competências nem responsabilidades.

A constituição de ECIPs depende da concordância da autoridade central dos países envolvidos, e de acordo específico entre as autoridades competentes para a investigação e persecução, que, no Brasil, são o Ministério da Justiça, como pasta à qual pertence a Polícia Federal, e a Procuradoria-Geral da República, órgão de cúpula do MPF.

As ECIPs têm várias vantagens na luta contra a delinquência transnacional: reduzem custos, prazos e a burocracia na tramitação de pedidos. Com isto, aumenta -se a eficiência do MP e da Polícia na produção probatória, na captura de foragidos e na recuperação de ativos. É uma ferramenta importante na luta contra delitos graves e contra a lavagem de dinheiro. É da constituição dessas equipes que trata a Medida 16.

A redação do texto, por sua vez, vem nos seguintes termos:

"Artigo 188. A formação de Equipe Conjunta de Investigação e Persecução – ECIP, prevista nas Convenções das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, a Corrupção, o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e para supressão do financiamento do terrorismo, obedecerá ao disposto neste Título, sem prejuízo de outros crimes previstos em tratados internacionais de que o Brasil faça parte.

Artigo 189. Se embasada em tratados internacionais, a ECIP será constituída mediante

acordo operacional ou memorando entre autoridades nacionais e estrangeiras, para a investigação e persecução, em território brasileiro ou estrangeiro, de fato com repercussão transnacional, que configure crime previsto em tratados internacionais de que o Brasil seja parte.

§ 1º Observadas as condições estabelecidas pelas normas de direito internacional aplicáveis, o Brasil deve possuir jurisdição territorial ou extraterritorial em relação ao fato objeto da investigação ou persecução.

§ 2º O acordo será realizado por prazo determinado, podendo ser renovado com anuência das partes.

Artigo 190. O acordo operacional ou memorando de entendimento será celebrado pelo Ministério da Justiça, pela Procuradoria Geral da República, ou por ambos, e deverá conter:

I – a definição precisa de seu objeto;

II – nome e qualificação dos participantes de cada instituição, órgão ou entidade, salvo quando tais dados possam comprometer a eficácia da investigação ou da persecução penal;

III – a designação de seu líder, que deverá recair sobre a autoridade brasileira competente, quando as atividades da equipe forem realizadas em território nacional;

IV – as datas de início e conclusão de seus trabalhos, e as condições para sua prorrogação;

V – a forma de comunicação da equipe com as autoridades dos Estados participantes, não participantes e de organizações internacionais, inclusive para fins de obtenção de informações e provas;

VI – o procedimento de avaliação dos trabalhos da equipe;

VII – os direitos e deveres dos integrantes da equipe, observadas as disposições de direito internacional e interno dos respectivos Estados participantes, inclusive quanto à documentação, vistos de entrada, uso de armas e proteção de dados;

VIII – a indicação da forma e das fontes de custeio;

IX – a indicação de suas sedes nacionais e o local em que será a equipe estabelecida para fins de conclusão de seus procedimentos.

X – o idioma de trabalho da equipe, sem prejuízo da tradução oficial para o vernáculo, dos documentos probatórios que serão apresentados em juízo no Brasil.

Artigo 191. Integram a ECIP:

I – a Polícia Federal;

II – o Ministério Público Federal;

III – as autoridades ou instituições estrangeiras congêneres;

IV – os órgãos e entidades federais, estaduais, distritais ou municipais interessados;

V – organizações internacionais.

§ 1º O Ministério Público Federal exercerá o controle externo da atividade policial e, quando não liderar a equipe, supervisionará a investigação realizada.

§ 2º Na hipótese do § 1º, o líder da equipe será a autoridade policial federal mais graduada, que deverá encaminhar ao Ministério Público Federal, a cada 30 dias, relatório de atividades com a indicação detalhada das diligências executadas e pendentes.

§ 3º Sendo parte integrante da equipe o Ministério Público Federal, será líder o Procurador da República, salvo ajuste diverso no ato constitutivo da ECIP.

(...)"

O projeto, para além da boa intenção e necessária regulação da formação dessas equipes transnacionais de investigação, comete o erro de atentar frontalmente contra a Constituição Federal, no que tange a atribuir ao ministério público o protagonismo que não lhe cabe na fase de investigação.

Clara desvirtuação evidencia-se de plano, ao tentar introduzir no ordenamento jurídico nacionais mais uma jabuticaba. Veja-se que tanto a Convenção de Palermo quanto Viena falam em equipes de investigação o que, na proposta já tornou-se equipes de investigação e persecução.

Como resta cristalino na Constituição Federal, a atividade de polícia judiciária é atribuição das Polícias Federal e Cíveis dos Estados. Não se descuida aqui das decisões que admitem que o ministério público promova, por si, investigações próprias. O que se deve ter em mente é que a investigação pelo Ministério Público trata-se de investigação subsidiária.

Tanto se evidencia mais uma legítima jabuticaba brasileira que, em consulta ao buscador Google pela expressão *joint investigation and prosecution teams* encontra-se apenas 7[6] resultados ou apenas dois no singular[7], enquanto que, consultando pela expressão correta *joint investigation teams* tempos aproximadamente 45,3 mil[8] resultados ou 250 mil[9] no singular.

A criação de tal estrutura agride frontalmente também o princípio da paridade de armas ao permitir que o Ministério Público possa não só integrar quanto coordenar tais equipes, desvirtuando por completo o devido processo penal, sobretudo pelo seu caráter operacional, conforme já evidenciado. O projeto atribui ao órgão os papéis de controle externo da atividade policial, líder da equipe ou supervisor da investigação.

A se permitir que tal estrutura, deveria ser previsto, da mesma forma, que a equipe fosse integrada



também pela defensoria pública, a fim de garantir a paridade de armas. Mais uma vez, jabuticabas florescem no ordenamento pátrio.

[1] "... enable Europol to facilitate and support the preparation, and to encourage the coordination and carrying out, of specific investigative actions by the competent authorities of the Member States, including operational actions of joint teams comprising representatives of Europol in a support capacity;..."

[2] Decisão-Quadro, de 13 de junho de 2002, JO 162 de 2002/06/20, p. 1. 1

[3] "Por Equipo conjunto de investigación se entenderá el constituido por Autoridades competentes de dos o más Estados miembros de la Unión Europea para llevar a cabo investigaciones penales en territorio de alguno o de todos ellos, que requieran una actuación coordinada, con un fin determinado y por un periodo limitado." (MARQUÉS. Luis Sanz. Las Actuaciones de Investigación e Instrucción Extrafronterizas. Espanha: Centro de Estudios Jurídicos, p. 1435-1436).

[4] "A JIT is an operational investigation team, set up with the aim of investigating a complex case with angles in different States and composed of authorities from these different States. A JIT is normally, but not necessarily, located in one country. By using the instrument of the JIT several advantages are created for the organization of an operation as compared to regular investigations." RIJKEN, Conny. Joint Investigation Teams: principles, practice, and problems Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT. *Utrecht Law Review*. Volume 2, Issue 2 (December) 2006, p. 102.

[5] Disponível em <http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_listaComissao.asp?codComissao=537865>. Acesso em 14/11/2016.

[6] <https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22joint%20investigation%20and%20prosecution%20teams%22>

[7] <https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22joint%20investigation%20and%20prosecution%20team%22>

[8] <https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22joint+investigation+teams%22>

[9] <https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22joint+investigation+team%22>

Date Created

15/11/2016