

Thiago Coutinho: O perigoso entrave conceitual no PL 2.310

18/11/2022

Um dos temas mais controversos que circunda o meio da segurança pública, da atividade de inteligência e do próprio arcabouço da persecução penal brasileira é, sem dúvidas, a correta diferenciação entre atividade de inteligência e investigação policial.



Realmente, o tema é complexo e, inclusive, essa é uma

das matérias mais requisitadas a quem leciona na área, mormente nos cursos de formação afetos às temáticas.

Inicialmente, cumpre destacar que, apesar de muito próximas, a atividade de inteligência e a investigação policial são áreas distintas e imiscíveis, pois o escopo e a finalidade de cada uma delas é particular e cumpre determinada função.

Contudo, lamentavelmente, esse conhecido entrave doutrinário e conceitual aportou perigosamente em forma de Projeto de Lei, cuja tramitação encontra-se em caráter conclusivo na Câmara dos Deputados e, em breve, será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Isso porque, erroneamente, o texto do PL 2.310/22 visa — segundo a péssima redação do projeto, diga-se de passagem — a "*regulamentar*" o que foi chamado de "*ações de inteligência das polícias ostensivas*" prevendo, pasmem, que os resultados obtidos nas então denominadas "*ações de inteligência*" sejam considerados "*elementos de prova*" com força de subsidiar futuras medidas judiciais.

Tal descalabro deixou grande parcela da comunidade de inteligência e dos operadores de polícia judiciária perplexos! Quem lê a proposta legislativa percebe grandiosas, inacreditáveis e inadmissíveis confusões sobre os conceitos legais de atividade de inteligência e investigação. Uma mistura grosseira, sem precedentes e nociva a considerar que se trata de um projeto de lei.

Impreterivelmente, ao concluir a leitura da desastrosa justificação pairam no ar duas hipóteses. A primeira é de que se está diante de mais um caso de oportunismo legislativo, cujo projeto já se apresentou natimorto dado seu "vício de integridade" e completa ignorância legal sobre o tema.

A segunda percepção é a de que, supostamente, possa-se estar imbuído de — por trás do uso equivocado do conceito de atividade de inteligência —, promover as "investigações" perpetradas pelas polícias ostensivas à legalidade confiada às coirmãs, polícias judiciárias.

Diante disso, entende-se necessária a capitulação deste assunto para que o público, sobretudo o leigo, possa ter um panorama ampliado sobre tal ponto, de modo que fique clara a diferenciação entre as áreas tão sensíveis ao Estado e à sociedade.

Nas palavras de José Frederico Marques, *"enquanto atividade estatal de proteção penal, a persecução penal engloba dois momentos diversos, quer seja o da investigação e, depois, o da ação penal"* [1].

Dando sequência, Marques pontua a investigação como:

"A atividade estatal de persecução criminal que antecede a ação penal, cujo caráter é preparatório e informativo e, ainda, onde o objetivo é fornecer ao órgão detentor da ação penal os subsídios necessários para a pretensão punitiva" [2].

Sob a ótica jurídica, na visão de Antonio Scarance Fernandes, tem-se que a investigação é um procedimento elaborado por atos que objetivam a elucidação de algum fato delitivo, sendo que:

"O procedimento apresenta a característica de ser composto de atos ordenados de forma metódica, de maneira que um pressupõe o próximo até o último ato da série, distinguindo-se, por isso, de outras realidades de formação sucessiva" [3].

Já para o jurista Aury Lopes Jr., a investigação pode ser definida como sendo:

"o conjunto de atividades realizadas concatenadamente por órgãos do Estado, a partir de uma notícia-crime ou atividade de ofício; com o caráter prévio e de natureza preparatória com relação ao processo penal; que pretende averiguar a autoria e as circunstâncias de um fato aparentemente delitivo, com o fim de justificar o exercício da ação penal ou o arquivamento (não processo)" [4].

Nessa senda, busca-se elucidar indagações afetas à temática proposta, trazendo respostas sobre o que vem a ser a atividade de inteligência, de modo a firmar um forte compromisso em — de certa feita —, desmistificar as falsas premissas que circundam a área perante boa parte da sociedade; inclusive de alguns deputados federais e policiais.

Nesse espectro, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), cujo objetivo é planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar a atividade de Inteligência do país, traz que:

"A atividade de Inteligência é o exercício de ações especializadas para obtenção e análise de dados, produção de conhecimentos e proteção de conhecimentos para o país. Inteligência e Contraineligência são os dois ramos da atividade" [5].

A ABIN afirma, também, que:

"A atividade de Inteligência é fundamental e indispensável à segurança dos Estados, da sociedade e das instituições nacionais. Sua atuação assegura ao poder decisório o conhecimento antecipado e confiável de assuntos relacionados aos interesses nacionais" [6].

Não obstante, a mesma Agência elenca que:

"A Inteligência compreende ações de obtenção de dados associadas à análise para sua compreensão. A análise transforma os dados em cenário compreensível para o entendimento do passado, do presente e para a perspectiva de como tende a se configurar o futuro" [7].

Por fim, a Abin ensina que *"a Inteligência trata fundamentalmente da produção de conhecimentos com objetivo específico de auxiliar o usuário a tomar decisões de maneira mais fundamentada" [8].*

Já sobre o conceito normativo de Inteligência, retirado da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a própria Abin, tem-se que:

"Atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental, e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado" [9].

Nessa linha, tem-se que a atividade de inteligência é pontuada por José Manuel Ugarte como sendo o *"produto sob a forma de conhecimento, informação elaborada, realizada por uma organização ou conjunto de organizações, tendo como característica a ser ressaltada seu caráter secreto" [10].*

Obviamente, se é secreto não pode ganhar vida nos autos! Nesse caminho, se por um lado já fora explanado aqui o sentido de assessoramento da atividade de inteligência pela busca do conhecimento, na investigação vislumbra-se a busca pela autoria e materialidade de determinado fato a fim de subsidiar a persecução penal pelos elementos probantes que alimentarão a busca pela elucidação de uma infração criminal.

Desta feita, no que confere à competência natural de investigar crimes no Brasil — e sem adentrar nas polêmicas doutrinária envolvendo o órgão ministerial acusador —, tem-se que a regulação da atividade investigativa pela polícia judiciária se dá pelo Código de Processo Penal, mormente nos artigos 4 ao 23 quando se fala de inquérito policial.

Já no que diz respeito à previsão constitucional, cumpre observar o artigo 144, §4º, da Carta Maior, que preconiza:

"Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares" [11].

Ademais, a grosso modo, tem-se que a investigação geralmente se dá após a consumação de algum crime, enquanto a atividade de inteligência busca se antecipar aos acontecimentos.

Da mesma forma, o jurista Evinis Talon pontua que:

"Sobre a linha investigativa, entende-se que o inquérito policial deveria adotar todos os caminhos possíveis para a formação da opinio delicti, seja para o arquivamento, seja para o oferecimento da denúncia" [12].

Ao encontro dessa afirmativa, e refutando totalmente o analisado Projeto de Lei, o consultor legislativo do Senado Federal para a área de relações exteriores e defesa nacional, advogado, doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília e ex-analista de informações da Agência Brasileira de Inteligência, a Abin, Joannisval Brito Gonçalves, leciona em uma de suas obras que:

"Por sua própria natureza, a inteligência não se mostra compatível com a produção do inquérito, no que concerne à inserção de documentos produzidos pelo setor de inteligência do órgão policial nos autos. Tampouco, em um modelo ideal, poder-se-ia empregar pessoal lotado no setor de inteligência em atividades de investigação policial" [13].

Outrossim, não se pode prescindir de destacar o caráter, em regra sigiloso, dos documentos que compõe a atividade de inteligência. De outra banda, é sabido que os procedimentos policiais são, por regra, públicos.

Dito isso, Joannisval Brito Gonçalves também entende como nociva essa confusão conceitual entre investigação e inteligência, pois aventa que:

"A inteligência não deve ser usada diretamente para produção de provas de materialidade e autoria de crimes. Em outras palavras, o uso de conhecimento de inteligência na instrução de inquérito policial é algo que vai de encontro à própria natureza da atividade de inteligência e pode ter consequências graves a ponto de comprometer o inquérito e anular o futuro processo penal a ele relacionado" [14].

Portanto, compreende-se como de alto relevo a necessidade em cuidar das diferenciações entre tais áreas elencadas. Neste afã, o renomado doutrinador Brito Gonçalves reitera no tocante às peculiaridades que as distinguem:

"Inteligência envolve análise sistemática de informações disponíveis, a identificação dos criminosos e os aspectos essenciais da consumação do delito, jamais a produção de provas em um inquérito. Não que não se possa recorrer a algumas técnicas operacionais de inteligência em uma investigação policial. O que não se pode fazer, repita-se, é inserir um relatório de inteligência nos autos de um inquérito" [15].

Ante o exposto, nega-se veementemente as falsas premissas aventadas no citado Projeto de Lei. Outrossim, que reste claro que as fortes críticas aqui pontuadas nada se destinam às brilhantes corporações policiais brasileiras, tampouco seus abnegados operadores e, sim, a balburdia textual, conceitual e finalística encontrada no instrumento legislativo aqui analisado.

Afinal, é sabido dos competentes trabalhos vinculados às atividades de inteligência desempenhadas pelas Polícias ostensivas, que muito bem cumprem a sua real finalidade.

Aos operadores do silêncio, a célebre frase de Walter Nicolai (1873-1934), Chefe do Serviço de Inteligência da Alemanha durante I Guerra Mundial: "*A Inteligência é um apanágio dos nobres. Confiada a outros, desmorona*".

Referências:

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. Campinas. Bookseller, 1997. v. 1, p. 138.

FERNANDES, Antonio Scarance. **Teoria Geral do Procedimento e o Procedimento no Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 33.

LOPES Jr., Aury. **Sistemas de investigação preliminar no Processo Penal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 95.

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência. **Inteligência e Contrainteligência**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/inteligencia-e-contrainteligencia>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1999.

UGARTE, José Manuel. Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una vision comparativa. In: POST-GLOBALIZACIÓN: REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA REGIONAL EM EL CONOSUR, 2002. **Anais [...]**. Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, 2002, p.6-7.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

TALON. Evinis. **Investigação Criminal Defensiva**. Gramado, RS: ICCS, 2020. E-book.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Editora Impetus, 2011.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Políticos e Espiões**: o controle da Atividade de Inteligência. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2010.

- [1] MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. Campinas. Bookseller, 1997. v. 1, p. 138.
- [2] MARQUES, 1997, op. cit., p. 138.
- [3] FERNANDES, Antonio Scarance. **Teoria Geral do Procedimento e o Procedimento no Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 33.
- [4] LOPES Jr., Aury. **Sistemas de investigação preliminar no Processo Penal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 95.
- [5] ABIN – Agência Brasileira de Inteligência. **Inteligência e Contrainteligência**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/inteligencia-e-contrainteligencia>. Acesso em: 2 jun. 2022.
- [6] ABIN, 2020, op. cit.
- [7] ABIN, 2020, op. cit.
- [8] Ibid.
- [9] BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1999.
- [10] UGARTE, José Manuel. Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una vision comparativa. In: POST-GLOBALIZACIÓN: REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA REGIONAL EM EL CONOSUR, 2002. **Anais** [...]. Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, 2002, p.6-7.
- [11] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- [12] TALON. Evinis. **Investigação Criminal Defensiva**. Gramado, RS: ICCS, 2020. E-book.
- [13] GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Editora Impetus, 2011.
- [14] GONÇALVES, 2011, op. cit., p. 32.



[15] Ibid.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-nov-18/thiago-coutinho-perigoso-entreve-conceitual-pl-2310/>