

DIREITO

V.9 • N.1 • 2022 - Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-381X

ISSN Impresso: 2316-3321

DOI: 10.17564/2316-381X.2022v9n1p124-140



# INFILTRAÇÃO ENQUANTO TÉCNICA DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO NO SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

INFILTRATION AS A STATE INTELLIGENCE TECHNIQUE: POSSIBILITIES OF APPLICATION OF THE BRAZILIAN INTELLIGENCE SERVICE AFTER REDEMOCRATIZATION

LA INFILTRACIÓN COMO TÉCNICA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO: POSIBILIDADES DE APLICACIÓN EN EL SERVICIO DE INTELIGENCIA DEL ESTADO BRASILEÑO DESPUÉS DE LA REDEMOCRATIZACIÓN

Jonas Rodrigo Gonçalves<sup>1</sup>  
Nilton Souza Carvalho Júnior<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo trata da infiltração enquanto técnica de inteligência de Estado e de sua aplicação no serviço de inteligência brasileiro após a redemocratização. Investigou o problema a seguir: há a possibilidade de infiltrar agentes que não estejam albergados pela Lei n.º12.850/2013 para subsidiar o procedimento criminal? Os objetivos são: discutir a técnica; revisar a legislação e avaliar o controle da atividade. Este trabalho detém importância profissional pela possibilidade de aclarar a leis de inteligência e o seu adequado controle. A relevância científica passa pela discussão de um tema que ainda sofre influências negativas do período antidemocrático. É importante para a sociedade pela possibilidade de maior controle social. Trata-se de pesquisa teórica, bibliográfica com duração de três meses.

## PALAVRAS-CHAVE

Infiltração de agentes. Inteligência. Controle. Legislação.

## ABSTRACT

This article deals with infiltration as a technique of state intelligence and its application in the Brazilian intelligence service after redemocratization. The following problem was investigated: is there a possibility of infiltrating agents that are not covered by Law 12,850/13, in order to subsidize criminal proceedings? The objectives are: to discuss the technique; review the legislation and assess the control of the activity. This work has professional importance due to the possibility of clarifying intelligence laws and their adequate control. Scientific relevance involves the discussion of a topic that still suffers negative influences from the anti-democratic period. It brings society together for the possibility of greater social control. It is a theoretical, bibliographical research lasting three months.

## KEYWORDS

Agent infiltration. Intelligence. Control. Legislation.

## RESUMEN

Este artículo trata de la infiltración como técnica de inteligencia estatal y su aplicación en el servicio de inteligencia brasileño después de la redemocratización. Investigó el siguiente problema: ¿existe la posibilidad de infiltrar agentes que no estén contemplados en la Ley n.º12.850/2013 para subsidiar el proceso penal? Los objetivos son: discutir la técnica; revisar la legislación y evaluar el control de la actividad. Este trabajo tiene importancia profesional por la posibilidad de esclarecer las leyes de inteligencia y su adecuado control. La relevancia científica implica la discusión de un tema que aún sufre las influencias negativas del período antidemocrático. Es importante para la sociedad por la posibilidad de un mayor control social. Se trata de una investigación teórica, bibliográfica con una duración de tres meses.

## PALABRAS CLAVE

Infiltración de agentes. Inteligencia. Control. Legislación.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva promover a discussão, a partir de revisita bibliográfica e da análise dos parâmetros legais, das possibilidades de emprego da técnica de inteligência denominada infiltração pelo serviço de inteligência de Estado e seu uso em expedientes investigatórios. Ademais, objetiva evidenciar o desenvolvimento constitucional da inteligência de Estado na temática de combate aos ilícitos como crime organizado por meio do emprego da técnica referida.

Assim, a proposta do trabalho é responder a seguinte indagação: considerando o modelo democrático, há a possibilidade de aplicação da técnica de infiltração por agentes de inteligência que não estejam albergados pelos requisitos previstos na legislação de organização criminosa, para angariar elementos de informação, que serão colacionados no bojo da investigação criminal, sem a necessidade de dupla validação? Apesar dos inegáveis avanços na legislação pertinente ao tema, ainda persistem dúvidas sobre as possíveis aplicações dessa técnica e de seus resultados no âmbito da inteligência brasileira, tornando temerário o seu uso fora dos contornos da lei que disciplina o combate contra a criminalidade organizada e, por vezes, concebe duplicidade na atuação estatal.

Há, no Brasil, repulsa no que tange ao emprego da técnica de infiltração (em sentido estrito ou amplo) por parte das agências de inteligência, em especial na inteligência de Estado. Ademais, há visões estereotipadas sobre as práticas desempenhadas pelos órgãos de inteligência no período anti-democrático iniciado com o regime militar (LATERZA, 2015, p. 252).

Entende-se por infiltração, em sentido estrito, aquela realizada nos termos da Lei nº 12.850 de 2013, ou seja, com autorização judicial. Já a infiltração em sentido amplo é a atuação do agente do Estado diretamente (com o uso de outras técnicas operacionais) ou por intermédio de terceiros, mas que não estão amparados por autorização judicial nem atuam no bojo da persecução penal.

O objetivo geral do presente estudo é analisar se há possibilidade de aplicação da técnica de infiltração por agentes de inteligência que não estejam amparados pelos requisitos previstos na lei de organização criminosa, para subsidiar a investigação criminal com elementos de informação primária, tendo em vista o modelo democrático e o fortalecimento das instâncias de controle. Além disso, investigar se os preceitos da ordem democrática possibilitam a segurança jurídica para a aplicação da referida técnica nas variadas operações de inteligência, possibilitando que os resultados dessa busca sirvam como elementos de informação no âmbito da persecução criminal, em especial no combate de organizações criminosas.

## 2 TÉCNICA OPERACIONAL DE INFILTRAÇÃO E COLETA DE INFORMAÇÕES DE INTELIGÊNCIA PARA SUBSIDIAR A APURAÇÃO DE ILÍCITOS NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO

A técnica denominada infiltração pode ser entendida como o emprego do agente em organização criminosa, albergado por ordem judicial, disfarçado e munido de identidade falsa. O agente passa a

agir como se fosse integrante do grupo criminoso para facilitar a obtenção de dados e informações negadas (LAMEIRÃO, 2013, p. 45).

Nesse sentido, a infiltração de agente legal consubstancia-se em um dos meios mais eficazes para obter elementos de informação que se convolarão em provas. O agente infiltrado deve agir dentro dos parâmetros previstos na Constituição Federal. Ademais, deve-se estar alerta aos limites jurídicos estabelecidos na lei que regula a matéria (ARAÚJO; GONÇALVES, 2020, p. 39.)

De acordo com Romão (2019, p. 91), a ação de inteligência, incluindo nesse rol a infiltração, confere a possibilidade de ser executada por agentes de inteligência e por policiais, utilizando métodos apropriados para as necessidades circunstanciais e práticas, que estão sujeitas a inteligência no âmbito da Segurança Pública. Esta tem como missão o legítimo, sistemático e permanente exercício de intervenções especializadas para identificar e avaliar as ameaças potenciais ou reais no contexto da Segurança Pública. As ações desenvolvidas conduzem para a salvaguarda e o levantamento de conhecimentos essenciais para subsidiar os tomadores de decisão em nível de governo, objetivando o planejamento e a execução de políticas públicas de segurança, direcionadas para promover medidas profiláticas, de combate e de neutralização de atos contra a ordem pública vigente.

A infiltração não é uma técnica operacional voltada apenas para área de Segurança Pública. Ao contrário, essa técnica remonta aos primórdios da civilização e é intrinsecamente ligada ao conceito de inteligência.

No entanto, apesar dessa relevância, há o temor social diante do emprego de medidas que visem a coleta de dados negados, ou mesmo sensíveis, que se configurem essenciais e necessários ao processo de tomada de decisão. Esse temor advém, em muito, dos métodos empregados para a coleta de informações no período de pré-democracia. Durante esse período, o desempenho da atividade de inteligência foi vinculado aos atos de repressão política e com a não preservação de direitos e garantias fundamentais conquistados ao longo da história (ANTUNES, 2002, p. 30).

Registra-se que os antecedentes históricos da atividade de inteligência no Brasil corroboram para as dificuldades enfrentadas pelos profissionais de inteligência, tendo em vista que a produção do conhecimento, visando prevenir ou reprimir ações lesivas aos interesses da sociedade e do Estado, inclusive as relacionadas aos ilícitos, não são compreendidas como um dever de todos os órgãos pertencentes ao sistema de inteligência, ou seja, todos os integrantes do sistema deveriam contribuir para neutralizar essas ameaças (ANDRADE, 2012, p. 14).

A utilização dos recursos de inteligência é primordial em um contexto com baixa estabilidade e, sobretudo, complexo. Fatores como o avanço tecnológico, o aumento populacional e a globalização corroboram para o fortalecimento da criminalidade organizada, do terrorismo, da corrupção, entre outros delitos. A ausência de uma construção cultural que favoreça a inteligência, com a falta de conhecimento sobre as ações de inteligência, tornam difícil o entendimento e têm reflexos em sua aplicação (ANDRADE, 2012, p. 14).

Conquanto perdue a visão anacrônica por parte de parcela da população, a atividade de inteligência no Brasil tem ganhado espaço, sobretudo no combate ao crime organizado e recentemente, com a criação de diversos setores, departamentos e seções de inteligência em instituições com envergadura constitucional. Analisa-se a seguir a possibilidade de aplicação da técnica operacional de infiltração,

baseada nos ditames da Lei nº 12.850 de 2013 e da Constituição Federal de 1988. A referida lei não conceitua a técnica operacional infiltração, consolidando tão somente o seu uso por agentes policiais. No entanto, a doutrina, como já mencionado, se encarregou de construir o conceito.

Consoante o entendimento de Araújo (2009, p. 74), a infiltração de agentes é uma técnica investigativa de cunho criminal para obter elementos de informação que se submeterão ao contraditório postergado. Por meio dela, o agente do Estado, com prévia autorização do Poder Judiciário, se infiltra em uma organização criminosa para simular a condição de integrante e coletar informações sobre o seu funcionamento.

O inciso VII do artigo 3º da Lei de organizações criminosas preceitua o seguinte:

Art. 3º Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova: [...]

VII - infiltração, por policiais, em atividade de investigação, na forma do art. 11 (BRASIL, 2013, p. 3).

Um dos mais relevantes objetivos da infiltração policial, conforme mencionado, é a investigação e a coleta de elementos desfavoráveis para as organizações criminosas. A lei traz como pressuposto que o contato direto com os integrantes da organização pode ser vantajoso para a elucidação da prática de crimes (SOARES, 2015, p. 158). A autora afirma que, ao contrário da norma revogada pela Lei nº 12.850/13, os agentes de inteligência que não pertençam aos quadros da Polícia Judiciária (Civil e Federal) não estariam autorizados a empregar a técnica de infiltração dentro desse recorte.

A lei trouxe a possibilidade da aplicação da técnica de infiltração *estrito sensu* em qualquer fase da persecução penal. No entanto, não há a vedação da utilização de agentes de inteligência infiltrados para subsidiar as instâncias decisórias ou informar as autoridades competentes sobre a ocorrência de práticas delituosas no seio de organizações criminosas ou não. Cumpre destacar que a infiltração não é uma técnica restrita aos quadros da polícia judiciária, visto que as informações obtidas por outros setores de inteligência servirão para iniciar ou até mesmo para complementar investigações que corram em paralelo com a infiltração de agentes de inteligência.

As finalidades da infiltração feita por policial ou por agente de inteligência são distintas. No entanto, a lei não conferiu margem de interpretação para extrair a possibilidade de uso na persecução penal dos dados e informações coletados pelo agente de inteligência sem a validação pelos órgãos policiais.

A infiltração em qualquer das formas poderá ser feita inclusive por meios virtuais, conforme o artigo 10-A da lei de organizações criminosas, incluído por força da Lei nº 13.964 de 2019 (Pacote Anticrime) que preconiza o seguinte: “Art. 10-A. Será admitida a ação de agentes de polícia infiltrados virtuais, obedecidos os requisitos do **caput** do art. 10, na internet [...]” (BRASIL, 2019).

Impende registrar que os artigos 190-A ao 190-E da Lei nº 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), acrescidos pela Lei nº 13.441 de 2017 inovou na ordem penal, trazendo antes mesmo que o pacote anticrime, a infiltração virtual de agentes de polícia para investigar crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, conforme se verifica: “Art. 190-A. A infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar [...]” (BRASIL, 2017).

Os prazos máximos para infiltrar os agentes de polícia de forma virtual do ECA são de 90 dias prorrogáveis por até 720 dias. Já a infiltração virtual na lei de organização criminosa pode durar 6 meses com o limite de prorrogações igual ao previsto no ECA. O legislador não guardou simetria de prazo entre as espécies de infiltração.

Nesse sentido, cabe mencionar o entendimento de Masson e Marçal (2017, p.318), que afirmam ser possível classificar a infiltração de agentes de duas formas distintas, quais sejam: 1. *Light Cover*, que tem duração de até seis meses e requer menor engajamento do infiltrado com a ação. 2. *Deep Cover*, que é mais profunda e tem duração maior que seis meses, requerendo a participação mais intensa do agente na organização criminosa. No último caso é possível incluir a mudança de identidade e a redução drástica do contato familiar do infiltrado.

A aplicação da infiltração *light cover* seria plenamente possível no âmbito da inteligência de Estado, pois requer menor engajamento do agente. No curso de investigações de grupos criminosos é possível haver o emprego de técnicas e ações de inteligência policial que se consubstanciarão em elementos de informação, que serão analisados e documentados. Poderão ou não ser utilizados na investigação, mas certamente serão necessários para orientar as próximas etapas da persecução. Além disso, seria difícil a elucidação de infrações somente com o emprego de expedientes rotineiramente utilizados pela autoridade policial nas investigações (MOREIRA, 2013, p. 98).

Diante do exposto, há semelhança entre as atividades de inteligência policial e de Estado na finalidade de assessoramento do tomador de decisão. Não se pode afirmar que infiltração, enquanto técnica operacional para coleta de elementos de informação que subsidiarão a persecução criminal, é própria da atividade da Polícia Judiciária, posto que muitas informações oriundas dos setores da inteligência de Estado são repassadas para a polícia para a checagem por meios próprios, aferindo a relevância penal de cada uma delas. Essa forma de proceder é um retrabalho e, por vezes, gera a ineficiência no combate e na neutralização de grupos criminosos, pois havendo a coleta por um órgão estatal, sujeito ao controle, não deverá haver a repetibilidade da incursão no local da colheita.

A previsão em lei de infiltração por meios virtuais é mais um indício de que não se sustenta o entendimento de que a técnica de infiltração, em sentido estrito, não poderia ser exercida pelos demais órgãos de inteligência. Seria contraproducente instituir um serviço de inteligência sem lhe permitir que infiltre agentes de forma virtual ou negligenciar a atribuição para monitorar redes sociais e grupos de mensagem, dentro de um regramento que não possibilite o uso das informações coletadas pelos órgãos de persecução penal. Isso seria secundarizar a atividade de inteligência. Conforme o regramento legal atual, essas informações coletadas não poderão subsidiar a condenação penal, pois não foram submetidas ao crivo do contraditório e da ampla defesa, o que também ocorre no bojo do inquérito policial.

Nos principais órgãos e departamentos de inteligência do Brasil, a validade das ações e atos administrativos se circunscrevem na esfera de competência do agente que as praticou (verifica-se somente se o agente é investido no cargo com tais atribuições). Em vista dessas fragilidades, a atividade de inteligência convive com um de seus maiores problemas, que é a validade jurídica dos atos jurídicos e administrativos de suas ações. No âmbito interno, o desempenho das atividades está primordialmente amparado em manuais que, em sua maior parte, não tiveram autorização em lei para serem editados (NASCIMENTO; MIRANDA; REIS NETO, 2008, p. 9).

Não é razoável solicitar ao magistrado o emprego da técnica operacional de infiltração para assessorar os órgãos decisores. Tal solicitação só seria cabível na fase de persecução penal para a obtenção de elementos de informação no trabalho investigativo. Contudo, se não existisse a necessidade de autorização do Judiciário, ou houvesse uma lei disciplinando a matéria, as ações de inteligência nas quais se empregam técnicas de infiltração em sentido amplo, se consubstanciariam em significativas ferramentas para a atividade de inteligência na produção de elementos de informação para subsidiar a investigação criminal, sem a necessidade da atuação em duplicidade das agências estatais. Nessa senda, seria possível o aprendizado sobre o *modus operandi* e sobre as fontes de financiamento das organizações com empreendimentos ilícitos sem o risco da chamada sujeição de dupla validade dos achados (ANDRADE, 2012, p. 8-9).

### 3 LEGISLAÇÃO DE INTELIGÊNCIA E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO CONTRA A CRIMINALIDADE ORGANIZADA

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e atua na formação, no desenvolvimento de recursos humanos e no aprimoramento de técnicas necessárias para a segurança do Estado e da sociedade. Nesse escopo, estão as atividades para prevenir e neutralizar ameaças internas e externas, conforme previsto na Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT).

Nesse sentido, o art. 1º da Lei nº 9.883 de 1999, em seu parágrafo 2º traz à luz o conceito de inteligência: “§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos [...]” (BRASIL, 1999, p. 1).

Ademais, em seu art. 2º menciona quais órgãos compõem o SISBIN, veja: “Art. 2º [...]” (BRASIL, 1999).

Por seu turno, a ENINT delinea os limites da atividade de inteligência e orienta a sua atuação no ambiente em profunda transformação. Seguem trechos do Decreto de 15 de dezembro de 2017.

Cabe à atividade de Inteligência acompanhar o ambiente interno e externo [...].

No âmbito interno, há também as ameaças à Segurança Pública que, mesmo não dissociadas de questões internacionais, fazem-se mais presentes na realidade da população brasileira [...]. (BRASIL, 2017).

Além de reafirmar qual é a função da inteligência, realizada por todos os órgãos do SISBIN, a ENINT incluiu no escopo de atuação das agências de inteligência (sem distinção) o combate da criminalidade organizada e de outras ameaças que podem influenciar no processo decisório e na segurança da sociedade. A estratégia nacional explicita que a criminalidade organizada, especialmente em sua dimensão transnacional, ameaça aos Estados e sua incidência reafirma a necessidade de estreitamento da cooperação.

O Decreto 8.793 de 29 de junho de 2016 que fixa a Política Nacional de Inteligência (PNI) define contrainteligência da seguinte forma:

## II – Contrainteligência: [...]

[...]

### 6 PRINCIPAIS AMEAÇAS

Para efeito da presente Política, consideram-se principais ameaças aquelas que apresentam potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil. [...]

#### 6.9 Criminalidade Organizada

#### 6.10 Corrupção

#### 6.11 Ações Contrárias ao Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 2016).

A necessidade de combater a criminalidade organizada e a delitos conexos é oriunda não apenas de seu caráter ilegal, mas sobretudo na constatação empírica de o crime gerar maior insegurança para a sociedade. Essa temática sofre uma análise muito mais ampla do que o simples combate e a neutralização no âmbito da inteligência de Estado. A criminalidade organizada tem o condão de diminuir a oferta de serviços públicos e mitigar o caráter participativo na vida política. É necessário que o Poder Público esteja cada vez mais preparado para enfrentar essas organizações e para arrefecer seus efeitos sobre a sociedade. Impende destacar que a manutenção de políticas em nível de Estado (políticas nacionais de Segurança Pública) propiciará maior eficácia na neutralização desses delitos. Um trabalho profundo de inteligência possibilita resultados mais efetivos na orientação das ações policiais (CEPIK; BORBA, 2012, p. 391-394).

Ainda para esse autor, no contexto das operações de inteligência, incluem-se ações mais clássicas, tais como: técnicas encobertas, infiltração *light cover* e monitoramento virtual. Com o advento da modernidade tecnológica, o maior desafio das agências de inteligência não é a obtenção de dados e informações, mas assegurar sua adequada análise (CEPIK; BORBA, 2012, p. 395).

A Constituição Federal de 1988 preconiza que haja o tratamento igualitário nas questões de interesse coletivo. Para isso, a atividade de inteligência deve agir de forma ostensiva, porém mitigada sobre todas as pessoas que estejam envolvidas em fatos revestidos de especial relevância para a sociedade e para o Estado, desde que obedecidos os contornos constitucionais e legais (NASCIMENTO; MIRANDA; REIS NETO, 2008, p. 5).

Verifica-se que as mais recentes normas que tratam das ações de inteligência são uniformes no sentido de afirmar que as técnicas operacionais de emprego convencionais devem ser utilizadas pelos órgãos de inteligência. Sem a integração interagências, o Estado detém atuação reduzida. Para que a Polícia Judiciária cumpra cabalmente a sua função é necessária a complementariedade por meio da inteligência de Estado e dos demais órgãos administrativos.

Lidar com o crime transnacional, que envolve grandes somas de divisas, não é o mesmo que o enfrentamento do crime comum de interesse local. Por isso, as informações coletadas com base em operações de inteligência devem ser usadas para orientar a polícia no cumprimento de sua missão. Para tanto, as técnicas clássicas devem ser disponibilizadas a todos os órgãos que delas queiram fazer uso com idêntico valor legal.

De acordo com Pacheco (2005, p. 4-5), informações oriundas das atividades de inteligência dos mais diversos órgãos, por meio das ações de campo, podem, a priori, serem utilizadas como elemento

informativo para a investigação. Entretanto, cada uma desses elementos deverá sofrer limitação de forma e de conteúdo, consoante os contornos legais. Na fase judicial, existe aplicabilidade mitigada, haja vista que não foram submetidos ao contraditório e ampla defesa.

O que deve ser discutido sobre a validade das provas, oriundas das ações de inteligência, não é se são úteis para dar andamento de investigações criminais, mas de qual maneira os dados serão tratados alcançar a fase processual penal (conforme a cadeia de custódia) (MOREIRA, 2013, p. 109).

Há vários problemas de cunho prático para a validação de informações, coletadas nas operações de inteligência, quais sejam: a reiterada visão de que o conteúdo principal das informações detém presunção absoluta, os graus de sigilo indispensáveis para a atividade e a inexistência de normas e regulamentos que amparem a postura do Judiciário diante das informações coletadas nas operações de inteligência (CEPIK, 2001, p. 182-183).

Há impedimento legal, inclusive de envergadura constitucional, para a aceitação de relatório de ações de inteligência como prova em processo penal, salvos os casos de autorização judicial em crimes específicos, se forem submetidos ao crivo do contraditório e ampla defesa. No entanto, a dificuldade de construir um arcabouço jurídico que conceda um maior controle das frações de inteligência e possibilite a melhor transparência das ações reside no tratamento histórico que foi dispensado aos órgãos encarregados das ações, ora sem regulação legal plena, ora secundarizando sua atuação.

Outro fator essencial é desmistificar a atividade de inteligência e permitir a participação da sociedade. As instâncias de poder têm papel fundamental na construção e consolidação dessa interatividade, possibilitando a oferta de mecanismos de controle mais eficazes e regramentos que concedam segurança jurídica para as ações de campo. Ao que parece, o sigilo (em excesso) dificulta os ganhos institucionais e sociais, no que tange a alçar essa atividade ao patamar constitucional e possibilitar uma regulamentação mais detida das técnicas empregadas.

Verifica-se que há notadamente uma “lacuna” no ordenamento constitucional e infraconstitucional no que concerne ao exercício das ações empreendidas pelos profissionais de inteligência em sentido amplo, o que pode ocasionar vícios graves nos elementos colhidos. Além disso, essas lacunas têm o potencial de ocasionar gerar um significativo para a estabilidade das agências e, especialmente, aos agentes operacionais que muitas vezes suportam todo o ônus de uma ação malsucedida (NASCIMENTO; MIRANDA; REIS NETO, 2008, p. 11).

Embora haja lacunas institucionais, legais e judiciais na delimitação dos limites específicos das ações de inteligência, clarificando o seu nicho de atuação, há de se reconhecer que houve um significativo avanço da legislação sobre a temática em comparação com o arcabouço jurídico existente há 15 anos (FERRO, 2011, p. 28).

Ainda que haja uma legislação robusta para a atividade de inteligência, as ações, em algum momento, precisarão restringir liberdades individuais. Apesar disso, os tomadores de decisão precisarão adotar medidas mais enérgicas diante das consequências incalculáveis das ações criminosas que já ultrapassaram as fronteiras nacionais, sob a pena de provocar um “suicídio institucional” (GONÇALVES, 2009, p. 56).

A incipiente legislação sobre a atividade é um obstáculo ao reconhecimento da atividade como essencial para o Estado brasileiro. O problema é que devido ao histórico marcado por arbitrariedades na

atividade de inteligência, pouquíssimos decisores ou formuladores de políticas públicas iniciam um processo de mudança positiva. Há certo comodismo dos governantes e até receio de sofrer estigma social em virtude de iniciativas como essas.

## 4 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E SEU RESPECTIVO CONTROLE: ALCANCE E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO NA INFILTRAÇÃO

Os agentes infiltrados, em sentido estrito, devem estar vinculados aos contornos legais e têm sua atuação controlada pelo juiz. Este tem a prerrogativa de invalidar e desqualificar os elementos de informação colhidos por meio do emprego dessa técnica, se não forem respeitados os requisitos mínimos trazidos pela lei (ARAÚJO; GONÇALVES, 2020, p. 40).

Contrariamente ao que acontece em agências congêneres em outros países, mormente na França e Colômbia, no Brasil, a pessoa autorizada a se infiltrar (caso seja para coletas de elementos para subsidiar condenação penal) será unicamente o agente de polícia albergado por decisão judicial. Nas agências de inteligência estrangeiras é possível, com o amparo em lei, para a mesma finalidade (a colheitas de elementos informativos na fase da persecução penal), infiltrar o agente de inteligência, servidores públicos *sui generis* (SOARES, 2015, p. 144).

Em investigações de cunho policial, em especial na lavagem de capitais e no crime organizado, a coleta de elementos de informação resta comprometida, pois a obtenção de dados com certo detalhamento será possível apenas com o emprego de instrumentos e técnicas com base em ações de inteligência. Nesse sentido, um dos desafios das agências de inteligência de Estado, caso fosse possível a atuação para tanto, é obter e difundir esse conhecimento sem que isso gere irregularidade na investigação ou nulidade processual, tampouco enseje dupla checagem como forma de validar o que foi coletado. Como exemplo, cita-se o que ocorreu na operação Satiagraha (conduzida pela Polícia Federal com colaboração da Abin) (MOREIRA, 2013, p. 94).

A lei de organização criminosa consignou somente as diretrizes para a atuação do agente infiltrado estrito senso, não se preocupou precipuamente com o controle prévio, simultâneo e após o emprego da técnica. Ademais, não há qualquer regramento do uso dessa técnica pela inteligência de Estado, que possibilite a utilização imediata das informações repassadas par as instâncias investigativas sem passar pela dupla checagem. Quem fará o controle da atividade de inteligência no contexto das ações de infiltração para a coleta de elementos de informação que tenham o condão de subsidiar uma condenação será o próprio Poder Judiciário. No entanto, se essa técnica for utilizada pela Polícia Judiciária ou mesmo a ostensiva fora do escopo de uma investigação, quem promoverá o devido controle?

Como são vários os setores de inteligência (de Estado, policial, fiscal, ambiental), é imperioso se ater ao controle externo dessas atividades, já que cada órgão ou entidade terá um sistema de controle interno próprio (que não é controle direcionado para a atividade de inteligência).

De acordo com o art. 6º da Lei nº 9.883 de 1999:

[...] O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.  
§ 1º [...] (BRASIL, 1999, p. 1).

O controle realizado pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) é de natureza eminentemente funcional. Assim, a CCAI tem a atribuição de exercer o controle externo das atividades de inteligência que se processem no âmbito do SISBIN. Toda e qualquer organização, departamento ou fração que desenvolva ações de inteligência estará abrangida pelo controle da CCAI (GONÇALVES, 2009).

O artigo 4º do Decreto 4.376 de 2002 elenca quais são os órgãos pertencentes ao SISBIN: “Art. 4º [...]” (BRASIL, 2002, p. 4).

O SISBIN é composto por 48 órgãos que exercem inteligência, conforme suas atribuições. Os setores de inteligência dos órgãos mencionados devem trabalhar mediante a articulação com o órgão central do SISBIN (ABIN) e com o órgão coordenador do sistema (Gabinete de Segurança Institucional – GSI). Há dificuldades no repasse de informações, em virtude da manutenção da autonomia funcional dos órgãos, dos trâmites burocráticos na difusão e até no excesso de compartimentação de um órgão ou entidade em relação aos outros.

Impende destacar que os órgãos de Segurança Pública na esfera federal estão sujeitos ao controle externo exercido pela CCAI, porquanto fazem parte do SISBIN. Vide o caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 722), julgada pelo Supremo Tribunal Federal que tratou do uso do aparelho estatal para a coleta de informações de servidores com postura política contrária ao governo. Nesse caso, o Ministro da Justiça foi convidado a prestar esclarecimento na CCAI.

Por outro lado, o inciso VII do artigo 129 da Constituição Federal de 1988 preconiza que: “Art. 129 [...]. VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou, em 2007, a Resolução nº 20:

Art. 1º Estão sujeitos [...]

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial [...] (CNMP, 2007).

Diante do exposto, a atividade de inteligência exercida pelo sistema de Segurança Pública, nele se inclui a Polícia Judiciária que emprega técnicas de inteligência convencional, não sofre controle direto do Ministério Público sobre as atividades típicas de inteligência, ressalvadas, por óbvio, aquelas no âmbito da persecução penal e que estejam vinculadas com a investigação, tendo como controlador o Estado-juiz.

A resolução, em seu texto, não trouxe expressamente a necessidade do controle dessas atividades, pois comporta rol taxativo. De outra forma, o entendimento prevalente é de que é da CCAI a competência para fiscalizar as atividades de inteligência de todos os órgãos e entidades que compõem o

SISBIN. No entanto, é preciso considerar que todos os órgãos elencados no Decreto 4.376/02 são vinculados com a Administração Pública Federal. Por fim, a quem caberia o controle externo da atividade de inteligência desempenhada pelos órgãos policiais e não policiais na esfera estadual?

Por não haver um debate transparente em nível doutrinário, político e social, há a tendência de perpetuar o estigma diante das ações de inteligência. Ademais, a não publicidade dos instrumentos empregados para controlar de forma intrínseca e extrínseca essa atividade, esse é um dos fatores que comprometem o progresso das agências de inteligência no Brasil (GONÇALVES, 2009, p. 5).

Impende destacar que o controle é um mecanismo de grande importância para impedir arbitrariedades e perseguições. Por outro lado, tem o condão de alavancar as ações de inteligência no país, em especial a inteligência de Estado, pois, no Estado Democrático de Direito, não há espaço para tratar o princípio do sigilo em caráter absoluto, apresentando, por vezes, obstáculos que não se reputam mais necessários. A CCAI teria a possibilidade de avaliar o que poderia ser compartilhado com os administrados, trazendo situações de interesse da sociedade. Não há no âmbito do Poder Legislativo estadual comissão congênere ao que é preconizado no modelo federal, o que possibilita a atuação fora dos contornos legais de alguns setores do aparelho estatal, que se julgam supostamente albergados pelo manto da inteligência ou do sigilo absoluto.

De acordo com Gonçalves (2009, p. 21), a atividade de inteligência tem a finalidade primariamente subordinada aos fins políticos do tomador de decisão, ao passo que se consubstancia em disposição das instâncias e estruturas administrativas estatais e, por isso, é controlada e regulamentada por legislações prévias. Nesse sentido, considerando que a atividade de inteligência se equipara a uma política estatal, que é contextualizada pelo modelo democrático, tem-se que o Direito Público é quem deve qualificá-la com obediência irrestrita a legalidade estrita.

Segundo Cepik (2001), em países com democracias mais avançadas os mecanismos de controle desempenhado pelos congressistas ainda são recentes e marcados por problemas de efetividade institucional. A institucionalização da atividade de inteligência englobaria obter estabilidade das organizações e um duradouro e prolongado processo de empoderamento desses serviços, tornando-se mais valorizados perante o público.

De acordo com Nascimento; Miranda e Reis (2008), o regime democrático é empoderado pela atividade de inteligência, o que permite antecipar eventos danosos para a ordem social, em especial, se houver um controle de finalidade devido e capaz de permitir que camadas menos hegemônicas do seio social participem efetivamente dessa fiscalização. Essa conduta possibilita a aproximação da realidade concreta ao famigerado “mito da igualdade” muito difundido no modelo político vigente.

No entanto, pressupõe-se uma crença que permeia a atividade de inteligência e que aprimora as suas ações pautadas na ética relativa de suas atribuições, e na multiplicidade político-institucional, que determina o controle e a aceitação deste como garantia de transparência para satisfazer o interesse público. Se a comunidade de inteligência não detém a confiança dos brasileiros, é certo que aquela, com a perspectiva que se tem e natural aptidão que possui, continuará trabalhando para potencializar essa confiança (NASCIMENTO; MIRANDA; REIS, 2008).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo possibilitou as seguintes conclusões: os serviços de inteligência precisam conviver em sintonia com a nova ordem vigente. O emprego de técnicas operacionais, em especial a infiltração em sentido estrito ou amplo, deve estar alicerçado na garantia dos direitos individuais e, sobretudo, embasado na legalidade, seja na sua criação, planejamento ou emprego. Somente com o regramento devidamente detalhado em estatutos jurídicos será possível evitar a dupla checagem das informações coletadas em campo e o uso de informações diretamente em expedientes investigativos de forma válida, possibilitando a fiscalização pelos órgãos de controle.

Não se pode falar em ações de inteligência, se não há controle pelo ente estatal que o instituiu ou autorizou a sua instituição. Cada unidade de federação deve criar comissões legislativas para fiscalizar, em conjunto com o Poder Judiciário e o próprio Ministério Público, as atividades que são desenvolvidas no âmbito policial na fase de investigação criminal na utilização das técnicas de inteligência para embasar a futura ação penal. Verifica-se que, apesar da atribuição do Ministério Público de fiscalizar a atividade policial, é necessária a criação de comissões legislativas para acompanhar as atividades de inteligência, conforme o modelo federal, tendo em vista o elevado número de funções desempenhadas pelo Ministério Público.

Na infiltração, enquanto técnica operacional, salientou-se que o sistema de inteligência de Segurança pública utiliza essa técnica com viés diferente do que pode ser feito no serviço de inteligência de Estado. No entanto, não pode haver dissociação tão nítida entre as funções dos dois ramos, visto que, em sua maior parte, os integrantes do sistema de Segurança Pública são pertencentes ao SISBIN.

Verificou-se que a legislação relativa ao uso de técnicas operacionais precisa ser aprimorada para conferir segurança jurídico-institucional aos operadores da atividade de inteligência, em especial na inteligência de Estado. Deve-se garantir mecanismos de controle e de regulamentação mínimos para o bom emprego da técnica, seja contra o crime organizado ou qualquer outra ameaça contrária aos interesses da sociedade e do Estado.

A partir do presente artigo, espera-se que proposições legislativas como o PL 1595/2019 e a PEC 32/2020, que tramitam no Congresso Nacional, propondo a regulamentação das técnicas de atividade de inteligência e a implementação do *status* constitucional da carreira, sejam devidamente recebidas, discutidas e aprovadas.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Felipe Escarpelli de. Inteligência Policial: efeitos das distorções no entendimento e na aplicação. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 3, n. 2. 2012.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI E ABIN**: entre a teoria e a prática. Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

ARAÚJO, Sabrina Gomes de, GONÇALVES, Jonas Rodrigo, Breves considerações sobre a infiltração policial em organizações criminosas. Congresso de políticas públicas e desenvolvimento social da Faculdade Processus, 2020. **Anais [...]**, v. II, n. 4, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgado em 05 de outubro 1988. Brasília: Senado Federal, 2020. 320 p.

BRASIL. Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. 248-A, p. 1-7, 24 de dez. 2019. Seção 1 – Edição Extra.

BRASIL. Decreto 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. 241, p. 36-41, 18 de dez. 2017. Seção 1.

BRASIL. Decreto 8.793 de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. 124, p. 5-7, 30 de jun. 2016. Seção 1.

BRASIL. Lei 12.850 de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. não informado, p. 3, 5 de ago. 2013. Seção 1 – Edição Extra.

BRASIL. Decreto 4.376 de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. não informado, p. 4, 16 de set. 2002.

BRASIL. Lei 9.883 de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - Abin, e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. não informado, p. 1, 8 de dez. 1999.

BRASIL. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. 135, p. 13563, 16 de jul. 1990. Seção 1.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Serviços de inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização. 2001. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001. **Estudos Avançados**. Volume. 21, n. 61, p. 51-69, 2007.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BORBA, Pedro. Crime organizado, estado e segurança internacional. **Revista Contesto Internacional**, v. 33, n. 2, 2012.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 20 de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. **Diário da Justiça** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, n. 117, p. 836-837, 20 de jun. 2007. Seção 1.

FERRO, Alexandre Lima. Direito aplicado à atividade de inteligência: considerações sobre a legalidade da atividade de inteligência no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília: Abin, n. 6, p. 27-39, abr. 2011.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Niterói: Ímpetus, 2009.

LAMEIRÃO, C. M. R. Direito internacional penal: Uma análise acerca do instituto da infiltração policial como método de combate aos delitos transnacionais. **Orbis Revista Científica**, v. 4, p. 42-54, 2013.

LATERZA, Rodolfo Queiroz. Breves considerações críticas sobre os desafios da infiltração policial da persecução penal. In: ZANOTTI, Bruno Tauffer; SANTOS, Cleopas Isaías (coord.). **Temas avançados de polícia judiciária**. Salvador: JusPodivm, 2015.

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinicius. **Crime organizado**. 3. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Método, 2017.

MOREIRA, Jussara Carla Bastos. Inteligência policial como meio de prova: considerações sobre sua utilização. **Revista Segurança Pública e cidadania**, v. 6, n. 1, 2013.

NASCIMENTO, Durbens Martins; MIRANDA, Wando Dias; REIS NETO, Roberto Magno. Controle de legalidade do ato jurídico-administrativo praticado na atividade de inteligência: o caso do Estado Democrático de Direito brasileiro. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 4, 2018.

PACHECO, Rafael. **Crime organizado**: medidas de controle e infiltração policial. Curitiba: Juruá, 2007.

RODRIGUES, Cristina Célia Fonseca. A atividade operacional em benefício da segurança pública: o controle ao crime organizado. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília: Abin, n. 5, p. 57-64, out. 2009.

ROMÃO, Luís Fernando de França. Agente infiltrado e agente de inteligência: distinções a partir de estudo de caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Inteligência**, v. 20, n. 4, 2020.

SILVA, Eduardo Araújo da. **Crime organizado** – procedimento probatório. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SOARES, Helena Frade. Da infiltração policial em organizações criminosas: evolução, espécies e consequenciais. **Revista eletrônica do curso de direito – PUC Minas Serro**, n. 12, 2015.

---

**Recebido em:** 30 de Maio de 2022

**Avaliado em:** 5 de Junho de 2022

**Aceito em:** 10 de Junho de 2022

---



A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

Copyright (c) 2022 Revista Interfaces Científicas - Direito



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

---

1 Professor universitário, editor, revisor de textos e escritor. Doutorando em Psicologia. Mestre em Ciência Política. Especialista em Letras, em Educação e em Direito (Constitucional, Administrativo e Trabalhista). Licenciado em Letras, Filosofia e Sociologia. E-mail: niltinhosz@hotmail.com

2 Graduado em Direito e Licenciado em Educação Física. Atua na área de segurança pública e inteligência de estado e policial. E-mail: professorjonas@gmail.com

