

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Fábio Costa Pereira*

Resumo: Com a edição das Resoluções número 156/2016 e 260/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Ministério Público brasileiro passou a contar com um sistema de segurança institucional, ativo e orgânico, portanto, de contrainteligência, bem como com uma doutrina de inteligência. As atividades de inteligência e a de contrainteligência, que engloba a segurança institucional em termos de prevenção e contraposição a perigos e ameaças, reais ou potenciais, têm como objetivo primeiro o qualificado assessoramento do tomador de decisão no sempre tormentoso ato de decidir. No universo do Ministério Público, a inteligência e a contrainteligência serão empregadas tanto para o exercício de sua missão legal e constitucional quanto para a preservação de seu patrimônio tangível e intangível. Os desafios a superar para que sejam implementados efetivos sistemas de inteligência e segurança no Ministério Público não serão poucos, passando, inclusive, pela adaptação da cultura institucional para que seja alcançado o correto emprego destas atividades.

Palavras-chave: CNMP. Resoluções. Segurança institucional. Inteligência. Contrainteligência.

Sumário: 1. Introdução. 2. Inteligência: conceituação, para que serve e a produção do conhecimento. 3. Inteligência e contrainteligência, as duas faces de uma mesma moeda. 4. Por que o Ministério Público precisa de órgãos de inteligência em sua estrutura interna? 5. A busca do dado negado e o Ministério Público. 6. O “lugar” da inteligência do Ministério Público. 7. Investigação x Inteligência. 8. Considerações finais. Referências.

Intelligence activity in the Public Ministry

* Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1987). Pós-graduado em inteligência pela Escola Superior de Guerra (2009) e em Defesa Nacional pelo Instituto de Defesa Nacional do Ministério da Defesa de Portugal (2019). Procurador de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* fabiocostapereira@hotmail.com

Abstract: With the issuance of Resolutions number 156/2016 and 260/2023 by the National Council of the Public Ministry (CNMP), the Brazilian Public Ministry has come to have an institutional security system, active and organic, therefore of counterintelligence, as well as an intelligence doctrine. Intelligence activities and counterintelligence, which encompass institutional security in terms of prevention and countering real or potential dangers and threats, have as their primary objective the qualified advising of the decision-maker in the always tumultuous act of deciding. In the universe of the Public Ministry, intelligence and counterintelligence will be employed both for the exercise of its legal and constitutional mission, and for the preservation of its tangible and intangible assets. The challenges to overcome, in order to implement effective intelligence and security systems in the Public Ministry, will not be few, including the adaptation of institutional culture to achieve the correct use of these activities.

Keywords: CNMP. Resolutions. Institutional security. Intelligence. Counterintelligence.

Summary: 1. Introduction. 2. Intelligence: conceptualization, purpose, and knowledge production. 3. Intelligence and Counterintelligence, two sides of the same coin. 4. Why does the Public Ministry need intelligence agencies in its internal structure? 5. Pursuing denied data and the Public Ministry. 6. The “place” of the Public Ministry’s Intelligence. 7. Investigation vs. Intelligence. 8. Final Considerations. References.

1 Introdução

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 13 de novembro de 2016, editou a Resolução nº 156,¹ que instituiu a Política de Segurança Institucional e o Sistema de Segurança Institucional do Ministério Público, para, dentre outros objetivos, desenvolver a cultura de segurança no âmbito da instituição, visando à proteção e à salvaguarda de pessoas, materiais, áreas e instalações.

Além disso, ocupou-se, a Resolução, de delinear o cerne da Atividade de Segurança Institucional a se desenvolver no âmbito do Ministério Público, tanto em termos orgânico quanto ativo, bem como a estruturação do criado Sistema de Segurança Institucional do Ministério Público.

Em última análise, o CNMP regulamentou, sem assim o nominar, o exercício da atividade de inteligência em sua vertente contrainteligência (orgânica e ativa), no universo da instituição.

O CNMP, em suas considerações iniciais, portanto as motivações que o levaram a editar a resolução, afirmou, de forma acertada, que o livre exercício das funções constitucionais do Ministério Público, deveria passar, necessariamente, pelo fomento da atividade de segurança orgânica e ativa, e que essas, ao mesmo tempo, serviriam de garantia e salvaguarda do cumprimento da missão ministerial, vinculando o seu exercício à observância de princípios éticos, legais e constitucionais.²

¹ A Resolução 156/2016 foi alterada pela Resolução nº 270, de 12 de setembro de 2023.

² Diz o artigo 2º, incisos I e II, que: Art. 2º A atividade de segurança institucional será desenvolvida no âmbito do Ministério Público com a observância, entre outros, dos seguintes princípios: I – proteção aos direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da atividade administrati-

A resolução, muito embora não tenha claramente chamado essa atividade de segurança (ativa e orgânica) como contrainteligência, termo que adiante explicaremos, desta se aproximou e delineou seus paradigmas básicos no Ministério Público.

No Capítulo II, da Seção I à Seção IV, a resolução trata dos princípios que devem nortear a atividade de Segurança Institucional (art. 2º); do que se tratam as medidas de Segurança Institucional (art. 3º); da Segurança das Pessoas (art. 4º); da Segurança de Material (art. 5º); da Segurança de Áreas e Instalações (art. 6º); e da Segurança da Informação (do art. 7º ao 10).

Ditas seções, que definem a missão preventiva da segurança que se quer empregar no Ministério Público, estão diretamente ligadas ao que se convencionou chamar de Segurança Orgânica.

De outro lado, a Subseção V traz o viés ativo da Segurança ministerial, portanto de contraposição, estabelecendo as bases em que se deve dar a neutralização, a detecção e a obstrução dos perigos e ameaças representados por atos de sabotagem, espionagem, propaganda adversa, desinformação e publicidade enganosa, bem como aqueles derivados das organizações criminosas.

Na sequência, na Seção III, como consequência lógica do dever de proteger estabelecido na resolução, há a previsão da gestão de riscos e do planejamento de contingências e controle de danos.

E, finalmente, no Capítulo III, institui-se o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, o seu organograma estrutural (art. 18), competências (art. 20) e as atribuições de cada ramo da instituição (art. 23).

Complementando a Resolução 156, o CNMP, em 28 de março de 2023, editou a Resolução nº 260, instituindo, por seu intermédio, a Doutrina de Inteligência do Ministério Público, com a finalidade de, segundo o art. 2º:

I – orientar, legitimar e padronizar a Atividade de Inteligência desenvolvida no âmbito do Ministério Público da União e dos estados; II – favorecer a integração e a formalização da cooperação técnica entre os órgãos de que trata o inciso I deste artigo, e entre estes e os demais órgãos de Inteligência externos; e III – uniformizar a tramitação e a guarda segura de dados e conhecimentos.

Diante das citadas resoluções do CNMP, é o objetivo do presente artigo conceituar o que é inteligência; diferenciar a inteligência da contrainteligência; explicar os motivos pelos quais o Ministério Público necessita utilizar a atividade de inteligência no cumprimento de sua missão institucional; discorrer sobre a busca do dado negado; referir o lugar da inteligência a ser desenvolvida pelo Ministério Público; e demonstrar a diferença entre as atividades de investigação e inteligência.

va; II – orientação de suas práticas pela ética profissional e pelos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

2 **Inteligência: conceituação, para que serve e a produção do conhecimento**

No Brasil, a atividade de inteligência encontra sua definição legal no parágrafo 2º, do artigo 1º, da Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência:

[...] entende-se como inteligência a 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.

O conceito de inteligência, de outro lado, no universo doutrinário, encontra outras definições. Douglas MacEchain (2006), por exemplo, de forma sintética, diz que a inteligência nada mais é do que a profissão do conhecimento.

Sendo mais ampliativo em sua conceituação, White (2005, p. 4), em sua obra, afirma que a inteligência é o conhecimento adquirido através da coleta, avaliação e interpretação de todos os tipos de fontes disponíveis e que digam respeito ao objeto do estudo elaborado. Esta informação é processada e analisada por setores específicos, de inteligência, que alcançam ao tomador de decisão o produto finalizado.

Allen Dulles (2006, p. 1), primeiro diretor da CIA, ao seu turno, com um olhar prático sobre o que deve ser o escopo da atividade, justamente por ter a ela dedicado a sua vida, diz que a inteligência, para bem executar a sua missão, sempre deve responder algumas questões essenciais: O que acontecerá na sequência? Como o problema irá se desenrolar? Qual o curso que a ação deverá adotar? Quão forte é o meu adversário e o que ele está planejando contra mim?

Com idêntica visão prática e utilitária acerca do que deve ser e fazer a Inteligência, Mark Lowenthal (2015, p. 10), no que chama de conceito em desenvolvimento, diz que a inteligência é o processo pelo qual determinados tipos de informações, importantes para a segurança nacional, são requisitadas, coletadas, analisadas e direcionadas ao tomador de decisão.

Sherman Kent (1967, p. 17), o decodificador da moderna atividade de informações, chamada de inteligência no Brasil, diz que: “informação significa conhecimento. Se não pode ser ampliada a ponto de significar todo o conhecimento, pelo menos significa um espantoso volume e variedades de conhecimentos”. Na ótica do autor, conhecimentos de inteligência são aqueles percebidos como fundamentais para dar vantagem estratégica ao país.

A Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (2016, p. 16), publicada ostensivamente,³ sem grau de sigilo, diz-se que:

[...] a Atividade de Inteligência integra o núcleo coercitivo do Estado. Os meios de coerção estatais fazem valer a lei e a ordem estabelecidas democraticamente. No entanto, a Atividade de Inteligência, ao contrário dos demais aparatos coercitivos, não se fundamenta na força, e sim no conhecimento e no segredo, com o desempenho de função eminentemente informacional. A atividade de Inteligência subsidia, portanto, as instituições que exercem o poder coercitivo do Estado. Em alguns países, porém, em razão de interesses e tensões advindas de suas relações internacionais, a Atividade extrapola os limites da função informacional, realizando intervenções como sabotagem, desinformação, propaganda, subversão e até eliminação de oponentes, em um contexto de beligerância não oficialmente declarada.

Por esses motivos, independentemente da conceituação que se adote, seja ela meramente teórica ou de cunho prático, o importante é ficar claro que a inteligência é uma atividade prevalentemente estatal, de assessoria e que se vale do segredo como ferramenta de trabalho. O seu escopo primeiro é alcançar, ao tomador de decisão, informações qualificadas, chamadas de conhecimentos, que lhes permitam reduzir as incertezas inerentes ao ato de decidir.

3 Inteligência e contrainteligência, as duas faces de uma mesma moeda

No Panteão de divindades romanas, o Deus Janus ocupava importante assento. Com as suas duas faces, uma voltada para frente e a outra para trás, da Itália à Tessália, Janus tudo via, simbolizando, ainda, a transição do obscurantismo para o conhecimento (ABIN, 2021).⁴

Em seu simbolismo aplicado à atividade de inteligência, entende-se que Janus, sincronicamente, foca os seus esforços à obtenção de dados e informações para produzir conhecimentos úteis à tomada de decisão e, igualmente, à proteção destes conhecimentos, dos métodos de sua produção, do pessoal que os produziu e das instalações onde estas pessoas operam. Em última análise, o Deus romano é a inteligência e a contrainteligência a um só tempo. Não é por outro motivo que Janus, por longo período, foi o símbolo da inteligência no Brasil.

O termo inteligência, é preciso que se diga, é um termo guarda-chuva, contemplando, sob o seu espectro conceitual, diferentes faces de uma mesma moeda, a inteligência em sua forma estrita e a contrainteligência.

³ Fontes abertas, ou *Open Source*, são as informações com potencial valor para a inteligência, disponíveis ao público em geral sem maiores restrições de acesso (CLARK, 2010, p. 89).

⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/museu-da-inteligencia/janus#:~:text=%C3%80%20entrada%20do%20Museu%20da,do%20esquecimento%20em%20mem%C3%B3ria%20viva%E2%80%9D>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

Conceitualmente falando, inteligência e contrainteligência, segundo a Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (DNAISP/2016) podem ser definidas como:

Inteligência: ramo (função) da Atividade de Inteligência que desenvolve ações especializadas destinadas à produção de conhecimentos sensíveis relativos à identificação de oportunidades e ameaças concernentes a coisas e eventos que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado.

Contrainteligência: ramo (função) da Atividade de Inteligência que desenvolve ações especializadas destinadas à **prevenção e contraposição** (detecção, obstrução e neutralização) à atuação da Inteligência adversa e a outras ações que constituam ameaças à salvaguarda de conhecimentos e dados sensíveis, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

Da simples leitura das definições, pode se verificar que ambas as atividades, muito embora derivadas de um mesmo ramo, a Inteligência, possuem escopos diferentes. Em apertada síntese, enquanto a inteligência, que chamaremos de *stricto sensu*, produz conhecimentos para a tomada da decisão, a contrainteligência, contrapondo-se ou prevenindo, protege os ativos da organização, sejam eles tangíveis ou intangíveis.

Aliás, no ponto, a DNAISP traz três características básicas da atividade de inteligência, estas já divisadas por Mark Lowenthal (2009):

- É uma atividade prevalentemente de Estado;
- Vale-se de ações e pessoal altamente especializado para a obtenção de dados e informações, negados⁵ (ou não);
- O sigilo é a principal ferramenta de seu trabalho.

Estas mesmas características podem ser encontradas no corpo das citadas resoluções do CNMP que definem a atividade como voltada para dar suporte às questões afetas à segurança institucional do Ministério Público de um lado e, de outro, como suporte às investigações.

No ponto, importante referir que a inteligência praticada no Ministério Público deve preservar idênticos conceitos e princípios que os norteadores do SISBIN, tanto pelo fato da Resolução nº 260 utilizar a Lei que o instituiu como paradigma (considerando quatro) quanto por ser o sistema a base estruturante da inteligência praticada no país. Assim, se o Ministério Público busca do sistema se aproximar para a troca de conhecimentos, deve observar o mesmo suporte doutrinário, ético e legal que a este dá contorno e sentido.

⁵ O dado negado é aquele que conta com algum tipo de proteção, seja por parte de seu detentor ou por imposição legal/constitucional.

De outro lado, a atividade de contrainteligência que deverá ser exercitada internamente pelo Ministério Público, em moldes similares à do SISBIN, é caracterizada pelo exercício de quatro diferentes verbos nucleares, quais sejam: *detectar, obstruir, neutralizar e prevenir*.

Os três primeiros verbos, é preciso pontuar, refletem o perfil ativo da contrainteligência, dizendo respeito à contraposição a possíveis perigos e ameaças, enquanto o último, que reflete o perfil passivo da atividade, vincula-se à prevenção.

Em termos de emprego, seja este voltado para a contraposição ou prevenção, a contrainteligência possui ramos próprios, e que, pelo Ministério Público, podem e devem ser utilizados. A saber (DNAISP/2016):

Segurança Orgânica (SEGOR): conjunto de medidas de caráter defensivo, detectando, prevenindo, neutralizando e obstruindo ações adversas de qualquer natureza, através de medidas que visem a proteção pessoal, as instalações, os materiais, as documentações, as operações de inteligência em si, os meios telemáticos e os equipamentos informáticos.

Segurança de Assuntos Internos (SAI): o foco da SAI são os elementos internos das próprias corporações, desvelando comportamentos e condutas desviantes potencialmente lesivas aos interesses da instituição, do Estado e da sociedade.

Segurança Ativa (SEGAT): as medidas adotadas pelo SEGAT são de natureza ofensiva, tendentes a *identificar, avaliar, analisar e neutralizar* toda e qualquer ação adversa que possa comprometer a instituição. Estas medidas são *o contraterrorismo, a contra-sabotagem, a contra-espionagem, a contrapropaganda e a desinformação*.

É importante referir que a questão levantada acerca do alcance da INTEL a ser praticada pelo Ministério Público não pode ser considerada como de menor relevância, pois a inteligência, enquanto atividade, deve observar os fundamentos legais, bem como de princípios éticos e doutrinários que lhe dão sentido e norte, e circunscrevem a miríade de ações que pode ou não desenvolver.

O parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 9.883, de 7 de setembro, de 1999, que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), nesse sentido, estabeleceu, como fundamentos da inteligência de Estado no Brasil, três grandes referenciais: *a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana*.

A defesa desses fundamentos, ainda nos termos do citado artigo, deve se dar via cumprimento e preservação dos direitos e garantias individuais, dos mandamentos constitucionais, dos tratados, das convenções, dos acordos e dos ajustes internacionais nos quais o Brasil figure como signatário, bem como da *legislação ordinária*.

Dessa forma, a legalidade estrita há que ser seguida e observada por todos os órgãos, instituições e operadores que atuem na área de inteligência, o que equivale a dizer que a inteligência a ser desenvolvida no universo do Ministério Público é um ferramental acessório de sua Política de Segurança Institucional, Sistema de Segurança Institucional e suporte à investigação.

4 Por que o Ministério Público precisa de órgãos de inteligência em sua estrutura interna?

Talvez o mais importante, antes de se questionar acerca da necessidade da criação de órgãos de inteligência, sistemicamente estruturados, a serviço do Ministério Público, é compreender o efetivo escopo da atividade, extraindo-se, a partir daí, o seu valor para a instituição.

Como principal missão, a atividade de inteligência tem o dever de alcançar conhecimentos úteis e necessários sobre fatos e eventos de interesse, oportunamente produzidos,⁶ que auxiliem o tomador de decisão no sempre tormentoso momento da tomada de decisão, constituindo-se em um farol que dissipa as névoas do “fog” que encobrem o futuro. A compreensão sobre o que se esperar do “nevoeiro do futuro” (PLATT, 1974) é fundamental para a inteligência enquanto atividade e, principalmente, para aquele que tem o dever de decidir.

No interior das brumas que nublam os sentidos, a exata percepção do porvir torna-se árdua missão. O que está mais próximo é mais facilmente percebido. À medida que a distância aumenta, os objetos tornam-se mais turvos e de difícil distinção (PLATT, 1974). E é nesse cenário de incertezas que a tomada de decisão se dá e a inteligência, com a sua metodologia própria para coletar/buscar dados e informações, opera para produzir os indispensáveis conhecimentos ao usuário final.

Enquanto atividade, a inteligência tem se mostrado como uma ferramenta extremamente valiosa a serviço da proteção do Estado e da sociedade, em especial dos democráticos e de Direito. É o que afirma Dulles (2006) em seu livro de memórias *The Craft of Intelligence*.

Apesar disso, a inteligência, especialmente a praticada no Brasil ao longo das últimas décadas, tem sofrido com aquilo que podemos chamar de “Complexo de SNI”,⁷ visão negativa que culmina por vincular o exercício da atividade a regimes totalitários.

⁶ A oportunidade é um dos princípios da inteligência e “consiste em desenvolver ações e apresentar resultados em prazo apropriado para sua utilização” (DNAISP/2016).

⁷ Vegar (2012), autor português, ao analisar as dificuldades enfrentadas pelo Serviço de Informações da República Portuguesa (SIRP), semelhantes às enfrentadas pelo SISBIN, fala do *efeito repulsa*, consistente no temor desarrazoado de que os serviços de informações se tornem em vetores de ini-

Isso se dá porque, no curso dos governos militares, o serviço de informações que operava na época, o Serviço Nacional de Informação (SNI), foi utilizado como ferramenta política voltada para a manutenção do regime.

No entanto, o atual modelo de se fazer inteligência no Brasil, proposto pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, inaugurado com a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), dentro de princípios e paradigmas democráticos, com o seu “parente” remoto não se confunde.

Nesse contexto, deixa claro a lei, já em seu primeiro artigo, mais especificamente em seu parágrafo primeiro, que os fundamentos do SISBIN, portanto, o seu cerne, são:

[...] a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária.

A Lei, portanto, rompendo com o passado das informações praticadas durante o regime militar, criou um sistema de inteligência novo, consentâneo com os ditames da Constituição Federal de 1988, para operar segundo as regras norteadoras do Estado Democrático de Direito.

No sentido do absoluto rompimento da atual inteligência com o passado de informações, é importante recordar que Fernando Collor de Mello, primeiro Presidente da República eleito no pós-democratização, como primeiro ato oficial, logo após a sua posse, em 15 de março de 1990, extinguiu o SNI.

Na sequência, a demonstrar que, para o governo que assumia, a existência de um serviço de informações, nos moldes do SNI, não se revestia de importância, o Presidente Fernando Collor criou a Secretaria de Assuntos de Estratégicos (SAE) para fazer as vezes, sem sucesso é bem verdade, de inteligência de Estado.

Depois, ainda, a reforçar o pouco prestígio que a atividade contava, via Lei nº 8.490/1992, Collor transformou a SAE em uma subsecretaria, a Subsecretaria de Inteligência, com menor estrutura e parte do terceiro ou quarto escalão da estrutura administrativa estatal.

Como resultado concreto, durante quase uma década, – desde que o SNI, que gozava de estatuto de ministério, foi extinto –, o Brasil não contou com um serviço organizado de inteligência que alcançasse aos mandatários da nação os

quidades. O autor chamou o fenômeno de Complexo de PIDE (órgão que, no Estado Novo, foi instrumento de perseguição política). Adotando o conceito de Vegar, atribui ao *efeito repulsa* enfrentado pela inteligência brasileira o nome de Complexo de SNI.

conhecimentos necessários sobre as intrincadas conjunturas interna e externa que estavam a se sedimentar nos anos 90, período em que cresceu e se desenvolveu a globalização.

Dessa forma, dizer-se que a atual inteligência que se pratica no país é herdeira direta do SNI e atribuir-lhe, por esse motivo, a pecha de antidemocrática e instrumento de repressão estatal, é o mesmo que, mal comparando, exigir-se o pagamento de dívidas deixadas por um já falecido e inadimplente parente distante.

Feitas estas digressões, que demonstram que a inteligência praticada no Brasil, na atualidade, não é uma herança de regimes de exceção, e sim fruto de consensos democráticos, afasta-se o primeiro e talvez mais importante óbice a sua utilização, pelo Ministério Público, instituição vocacionada constitucionalmente à proteção do Estado Democrático de Direito.

Além disso, os perigos e as ameaças que se acercam do Estado e da sociedade, na atualidade, que atentam contra a ordem democrática, o adequado funcionamento dos Poderes e instituições, de igual modo desafiam os mecanismos de persecução e de segurança da instituição.

A Política Nacional de Inteligência (PNI),⁸ que definiu os parâmetros e limites de atuação da atividade de inteligência e de seus executores no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (art. 1º), diz em seu item 3:

[...] Os atuais cenários internacional e nacional revelam peculiaridades que induzem a atividade de Inteligência a redefinir suas prioridades, dentre as quais adquirem preponderância aquelas relacionadas a questões econômico-comerciais e científico-tecnológicas. Nesse contexto, assumem contornos igualmente preocupantes os aspectos relacionados com a espionagem, propaganda adversa, desinformação, a sabotagem e a cooptação. Paralelamente, potencializa-se o interesse da Inteligência frente a fenômenos como: violência, em larga medida financiada por organizações criminosas ligadas ao narcotráfico; crimes financeiros internacionais; violações dos direitos humanos; terrorismo e seu financiamento; e atividades ilegais envolvendo o comércio de bens de uso dual e de tecnologias sensíveis, que desafiam os Estados democráticos [...] – grifos nosso.

As ameaças elencadas pela PNI em seu item 6, em especial a espionagem, a sabotagem, a interferência externa, as ações contrárias à soberania nacional, os ataques cibernéticos, o terrorismo, a criminalidade organizada, a corrupção e ações contrárias ao Estado Democrático de Direito, constituem-se, por igual, em ameaças que devem ocupar a atenção do Ministério Público, porquanto no universo de seu escopo de atuação institucional.

⁸ O Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, fixou a Política Nacional de Inteligência, documento de alto nível e serviu de paradigma para a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENINTSP) e Plano Nacional de Inteligência (PLANINT).

Mais especificamente ainda, a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), instituída pelo Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021, também em seu item 6, traz oito ameaças que, em maior ou menor medida se amoldam à missão institucional do Ministério Público:

- Criminalidade violenta;
- Crime organizado;
- Corrupção;
- Lavagem de dinheiro e evasão de divisas;
- Ações contrárias à segurança pública no espaço cibernético;
- Ações contrárias ao Estado Democrático de Direito;
- Desastres de causas naturais ou tecnológicas com impacto na segurança pública;
- Ações contrárias à segurança de infraestruturas críticas com impacto na segurança pública.

Cada uma das elencadas ameaças, caso concretizadas, colocarão em xeque o normal funcionamento não só da instituição, como, e principalmente, da sociedade e do Estado Democrático de Direito. Daí o motivo pelo qual não pode o Ministério Público abrir mão da utilização da atividade de inteligência no exercício de suas atribuições.

5 A busca do dado negado e o Ministério Público

Não menos complexa, mas que deve ser abordada neste artigo, é a temática relativa à busca do dado negado, mais especificamente pela inteligência do Ministério Público, para a obtenção dos indispensáveis subsídios à produção do conhecimento.

A INTEL, para produzir conhecimentos úteis à tomada de decisão, vale-se de fontes⁹ que podem ser classificadas sob duas diferentes óticas: *origem e grau de acesso*. Em termos de origem, as fontes podem ser humanas ou tecnológicas. No que diz respeito ao acesso, abertas ou fechadas.

Quando o acesso aos dados e informações se encontra em fontes abertas, acessíveis via *Open Source of Information* ou *Open Source of Intelligence*,¹⁰ não se divisam maiores problemas além do eficaz emprego dos recursos huma-

⁹ Fontes de inteligência, em apertada síntese, são os mananciais de onde os dados e informações são extraídos, via coleta ou busca, pelos serviços de inteligência, para que os conhecimentos sejam produzidos.

¹⁰ Muito embora o termo *Open Source Intelligence*, fonte aberta de inteligência, seja utilizado para designar todos os modais onde a informação esteja acessível sem maiores barreiras, ele se diferencia do termo *Open Source Information*, fonte aberta de informação. O primeiro diz respeito às informações de inteligência desclassificadas ou sem prévia classificação, enquanto o segundo diz respeito às informações em geral (STEELE, 2004).

nos e tecnológicos disponíveis para o cumprimento da missão, pois não há vedações legais ou constitucionais a impedir a coleta¹¹ do quanto necessário à produção do conhecimento.

O grande dilema das inteligências no Brasil, que, por certo, igualmente será enfrentado pela inteligência do Ministério Público, vincula-se à busca do dado negado que, por definição, é aquele que o seu titular não quer compartilhar ou está coberto por sigilo de natureza legal ou constitucional.

Na hipótese, por conta do artigo 5º, inciso XII, da Constituição Federal, onde as quebras de sigilos das comunicações estão diretamente ligadas à investigação e à persecução criminal, e não se confundindo a inteligência com investigação criminal,¹² a produção de conhecimentos pela INTEL do Ministério Público, como pelas demais inteligências no país, estará circunscrita, tão somente, ao uso de fontes abertas.

Muito embora o Marco Regulatório da Atividade de Inteligência,¹³ ainda em tramitação no Congresso Nacional, com incerta aprovação, nas seções I e II do Capítulo V, artigos 19 a 28, busque respaldar legalmente as quebras de sigilo para fins de inteligência, cuidando-se a vedação para tal de constitucional e pétreia, não há como se contornar o referido óbice.

As inteligências do país, incluindo-se a do Ministério Público, portanto, não têm respaldo constitucional para buscarem o dado negado coberto por sigilo legal ou constitucional.

Na hipótese, o uso de fontes fechadas pela inteligência do Ministério Público, abarcado por sigilo legal ou constitucional, dependerá da autorização de compartilhamento pela autoridade competente no universo da persecução criminal.

¹¹ Procede-se a coleta de dados e informações quando esses se encontram em fonte aberta. Nas hipóteses em que há o dado a ser obtido, utilizam-se ações de busca.

¹² **Investigação:** é o processo de descoberta, coleta, preparação, identificação e obtenção de evidências (provas), para se determinar o que aconteceu e quem é o responsável (HESS, K. et al. *Criminal Investigation*. Ninth Edition: 2010, p. 6).

Inteligência: diz respeito à redução de incerteza no processo decisório. Busca estabelecer os fatos, desenvolvendo, com precisão, validade e credibilidade, hipóteses, estimativas, predições para auxiliar a decisão (CLARK, R. *Intelligence Analysis*. Third edition: 2010, p. 8-9).

¹³ No primeiro semestre do ano de 2019, o então Senador Major Olímpio (PSL/SP), falecido em 18 de março de 2021, vitimado pela COVID, propôs ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 2719/2019, cujo objetivo era estabelecer o Marco Regulatório da Atividade de Inteligência no Brasil. A proposta de Marco Regulatório, ao longo de seus onze (11) capítulos, buscou uniformizar conceitos; listar (não taxativamente) os órgãos e instituições com legitimação para o exercício da atividade de inteligência; definir quem são os integrantes dos órgãos de inteligência (orgânicos e não orgânicos), o que fazem e a forma de sua proteção; dispor o que são Operações de Inteligência e o substrato legal para o seu emprego; quais os meios de produção do conhecimento; as vedações de uso dos conhecimentos de inteligência; o controle da Atividade de Inteligência; e a forma de compartilhamento dos conhecimentos de inteligência (PEREIRA, 2022).

6 O “lugar” da inteligência do Ministério Público

A inteligência moderna, cuja modelagem como conhecemos deita raízes nas lições aprendidas durante a Segunda Guerra Mundial, nos jogos de espionagem então travados e ações encobertas atrás das linhas inimigas, assumiu cabal importância no pós-conflito, quando o mundo se fracionou em dois blocos de poder perfeitamente definidos e eclodiu a chamada Guerra Fria.

Na altura, Sherman Kent, que integrou, durante a guerra, o *Office of Strategic Services* (OSS),¹⁴ precursor da *Central Agency of Intelligence* (CIA),¹⁵ escreveu a seminal obra, *Strategic Intelligence for American World Policy* (1949), onde traçou as bases do exercício da atividade de inteligência em alto nível, tratando-a como, mais além do que uma atividade altamente especializada, como processo e produto.¹⁶

Em um mundo bipolar, no qual os perigos e ameaças aos Estados Nacionais eram representados por outros Estados Nacionais, – portanto conhecidos em termos de capacidades e simétricos em sua natureza –, havia uma distinção clara entre os tipos de inteligência a se praticar, tanto de vertente externa (focada nas questões de interesse além das fronteiras), quanto interna (praticada dentro do território nacional). Além disso, em um segmento próprio, havia a inteligência militar.

A inteligência interna, encontrava a sua própria subdivisão. A de Estado propriamente dita, que visava, principalmente, prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações adversas, tais como terrorismo, espionagem, sabotagem, propaganda adversa e desinformação; e a que podemos chamar de segurança (*homeland security*), praticada pelos diversos estamentos estatais dedicados à preservação da lei e da ordem.

¹⁴ Em junho de 1942, após o Japão ter atacado furtivamente a base naval de Pearl Harbor, no Havai, Willin J. Donovan, herói condecorado na Primeira Guerra Mundial, que, desde 1941, por determinação do Presidente Franklin D. Roosevelt, estava trabalhando na estruturação de uma moderna agência secreta de inteligência, para operar lado a lado com a inteligência militar, criou a OSS para “coletar e analisar informações estratégicas e planejar e operar ações especiais” (DULLES, 2006, p. 31).

¹⁵ Em 1947, através do *National Security Act*, o Presidente norte-americano Truman cria a *Central Intelligence Agency* (CIA) que, a partir de então, em todo o mundo, passa a realizar ações encobertas (PEREIRA, 2021).

¹⁶ A um só tempo a inteligência é processo, produto e atividade. Processo no sentido do emprego de metodologia própria para obter dados, informações e, com eles, produzir conhecimentos. Produto, que é o trabalho final almejado pela atividade e que deve a ser apresentado ao tomador de decisões – também chamado de conhecimento de inteligência. E atividade, por ser exercida por pessoas treinadas especificamente para tal finalidade, sob o mando de instituições especialmente criadas para lidar com a matéria e em espaços físicos próprios. É o que ensina Mark Lowhental (2015, p. 10-11) (PEREIRA, 2020).

No entanto, com a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, o mundo bipolar cedeu espaço ao multipolar, dando início ao fenômeno conhecido como Globalização, com nuances positivas e negativas, em um cenário de mundo VUCA,¹⁷ impondo substanciais mudanças no modo de se pensar e de se fazer segurança e inteligência.

O mesmo mundo que se abriu para o comércio, fluxo célere de capitais, trânsito de pessoas e partilha de conhecimentos, abriu-se para o terrorismo, transnacionalização de diversas formas de crimes e integração de organizações criminosas.

Os perigos e as ameaças às nações deixaram de ser simétricos, representados por outros Estados Nacionais, passando a ser dissimétricos, representados por redes terroristas e organizações criminosas.

A dramática lição sobre a mutação dos perigos e ameaças aos Estados nacionais, de simétricos para dissimétricos, ocorreu pouco mais de uma década após o fim da Guerra Fria, no 11 de setembro de 2001, conhecido como *o dia que mudou o nosso mundo interconectado* (FROST, 2009), quando alguns poucos terroristas, fazendo uso de aviões de carreira previamente sequestrados, lançaram-nos, como se armas fossem, contra importantes alvos no coração do território norte-americano, pegando de surpresa serviços de inteligência e segurança ao redor do mundo.

A piorar o cenário, a partir da segunda década dos anos dois mil, nomeadamente com a emergência¹⁸ de países que, com o fim da Guerra Fria, entraram em um segundo plano no que diz respeito ao protagonismo no jogo de poder entre nações, os perigos e ameaças tornaram-se híbridos, simétricos e assimétricos ao mesmo tempo, dando a antever o advento do Mundo BANI.¹⁹

Nesse contexto, a linha divisória entre os limites da segurança interna e externa, do que cada uma pode fazer, mesmo em matéria de inteligência, ficou bastante esmaecido, pois o hibridismo dos desafios imposto aos Estados nacionais obrigou-os a adaptação aos perigos e às ameaças que se lhes apresentavam.

¹⁷ No final dos anos 80 e início dos anos 90, os norte-americanos Warren Bennis e Burt Nanus (2008) criaram a expressão VUCA, VICA em português, buscando significar o mundo em mutação que, naquela altura, nos estertores da Guerra Fria, estava a despontar no horizonte. VUCA é o acrônimo em inglês que reúne as palavras *volatility* (volátil), *uncertainty* (incerto), *complexity* (complexo) e *ambiguity* (ambíguo) (PEREIRA, 2020).

¹⁸ Diz-se que países como a China, a Rússia e o Irã, que, em algum momento histórico, ocuparam papel fundamental na geopolítica internacional, são reemergentes, e não emergentes, pois estão a retornar ao protagonismo no intrincado jogo de poder entre nações.

¹⁹ Em 2018 o antropólogo Jamais Cascio criou o conceito de Mundo BANI, que entendia ser frágil, ansioso, não-linear e incompreensível, como forma de explicar o que a humanidade estava a experimentar no final da segunda década dos anos dois mil, em contraste com o Mundo VUCA que estava em seus estertores (PEREIRA, 2021).

No entanto, para os fins deste trabalho, objetivando-se classificar didaticamente o “lugar” da inteligência a ser exercida pelo Ministério Público, a definição clássica de segurança interna e externa será mantida.

A inteligência do Ministério Público, cujo ponto focal, de um lado, é a segurança orgânica e ativa, e, de outro, prevalentemente, o combate à macrocriminalidade, pode ser classificada como interna, podendo peregrinar entre a de Segurança Pública, pois praticada para salvaguardar os bens tutelados pelo artigo 144, da Constituição Federal, e de Estado propriamente dita, porquanto a proteção dos valores professados pelo Estado Democrático de Direito (artigo 1º, da Constituição Federal) também são importante parte de sua missão institucional.

Convém lembrar que, em tempos de ameaças híbridas, o uso da inteligência como escudo protetor dos bens tangíveis e intangíveis do Ministério Público e da sociedade, guarda fundamental relevância, não importando, a não ser para fins didáticos, se estas são de natureza interna ou externa.

7 Investigação x Inteligência

É bastante comum, mas não menos equivocado, principalmente na área de Segurança Pública, usar os termos *investigação* e *inteligência* como se sinônimos fossem. No entanto, não o são.

Muito embora a atividade de inteligência, em matéria de investigação criminal, desempenhe importante papel de assessoria, com esta não se confunde. À inteligência e à investigação são reservadas distintas missões.

A investigação é o processo de descoberta, coleta, preparação, identificação e obtenção de evidências (provas), para determinar o que aconteceu e quem é o responsável (HESS, 2010, p. 6). O produto da investigação criminal é sintetizado em documento oficial, de natureza prevalentemente pública, e se destina a subsidiar o processo judicial (no caso de presentes indícios de autoria e a prova da materialidade acerca do cometimento de algum crime). Cabe à investigação criminal, focando no que aconteceu no passado, trazer à luz fatos e eventos com repercussão na área penal.

De outro lado, a inteligência diz respeito à redução das incertezas havidas no curso do processo decisório. Busca estabelecer os fatos, desenvolvendo, com precisão, validade e credibilidade, hipóteses, estimativas, predições para auxiliar a decisão (CLARK, 2010, p. 8-9).

A inteligência, ao revés da investigação, não busca provas. O seu produto, muito menos, serve como elemento probatório. O que há em comum entre a Inteligência e a Investigação é que ambas se valem do método científico para a obtenção de seus resultados (produto), com a formulação de hipóteses e busca de conclusões.

No caso da Inteligência, o seu produto final é o conhecimento e, no caso da investigação, (a que ora nos referimos) provas, evidências e indícios.

Todo o produto da atividade de inteligência decorre da utilização de método investigativo (no sentido do método científico), porém, nem toda investigação tem como produto o conhecimento de inteligência.

No caso da atividade de inteligência aplicada à área criminal, esta deve estar voltada à elaboração de conhecimentos sobre o crime e o criminoso para orientar as ações dos órgãos vinculados à Segurança Pública (UGARTE, 2019).

Mal comparando, a inteligência aplicada à persecução criminal deve estar para a investigação criminal o mesmo que o GPS está para o carro. Aquele indica o caminho a seguir, os obstáculos na rota, as vias mais rápidas e o tempo estimado de chegada. O GPS, entretanto, não é o motorista, não é o carro, não é o caminho e, muito menos, o destino. No mesmo sentido, a inteligência não é a investigação, não é o investigador e, por igual, não produz prova.

8 Considerações finais

Fazer inteligência é muito diverso do que simplesmente exercer o ofício ministerial, exigindo um modelo mental próprio para o adequado exercício da atividade. Enquanto a tutela dos mais importantes direitos e interesses da sociedade é a atividade-fim do Ministério Público, em apertada síntese falando, a INTEL é atividade-meio, de assessoria e altamente qualificada, que busca assegurar adequadamente o funcionamento a instituição, seja no que diz respeito à segurança Institucional ou efetivo combate à criminalidade organizada.

A formação acadêmica e profissional dos membros e servidores do Ministério Público, ímpar em matéria jurídica e outras conexas ao cumprimento da missão institucional, não asseguram a específica habilitação para que militem na área de inteligência, sendo-lhes exigida a preparação e o modelo mental específico.

A inteligência, que é um misto de arte e ciência (DULLES, 2006), necessita que os seus operadores compreendam, com exatidão, do que este ofício realmente se trata.

Nas palavras Ferreira (2007), a atividade de inteligência não é para amadores, pressupondo a preparação dos quadros que atuarão na área; não se constitui na solução dos problemas de segurança institucional do Ministério Público ou em uma atividade com viés acadêmico e erudito. Não pode ser exercida de forma isolada, devendo estar vinculada a um sistema que lhe dê sustentação, não sendo isenta de riscos. Ainda, os conhecimentos de inteligência não são ativos institucionais que possam ser compartilhados com todos os integrantes da instituição indistintamente. Na hipótese, a necessidade de conhecer é o elemento central da partilha de informações.

E, no ponto, uma observação importante. O que definirá se alguém deve ter acesso a determinado conhecimento de inteligência é o seu credenciamento e a sua necessidade de conhecer.²⁰ Em ambas as hipóteses não é o grau hierárquico o elemento definidor de tais circunstâncias. Assim, por exemplo, pode ocorrer de membros do Ministério Público não terem o acesso a determinados conhecimentos de inteligência e que os seus subordinados o tenham, sem que isso signifique qualquer ato de insubordinação ou quebra de hierarquia.

Outra questão a ser observada, no que tange aos desafios da inteligência ministerial, é a forma de sua interlocução com o SISBIN, agências que o integram e os seus operadores.

O Ministério Público, e por consequência a sua inteligência, não faz parte do SISBIN e nem é se constitui em um subsistema próprio que o integre. Dessa forma, o compartilhamento de conhecimentos sensíveis dependerá da formatação prévia de convênios que viabilizem o fluxo de informações e a criação de canais técnicos que facilitem a interlocução entre os que operam nos sistemas.

Muitos, portanto, são os desafios que o Ministério Público, em termos de inteligência, enfrentará até a sua efetiva consolidação, tanto de ordem objetiva quanto subjetiva.

A alocação de recursos humanos e tecnológicos, a preparação de quadros, a destinação de orçamento próprio para o exercício da atividade, a capilarização do sistema por todos os cantos do país e a sua integração com o SISBIN são apenas alguns destes desafios a enfrentar.

Os desafios de ordem subjetiva, no entanto, serão os mais complexos, pois a formação da cultura de inteligência, onde o segredo é a tônica e a hierarquia não é o elemento definidor acerca de quem deve deter a informação, há que se constituir no ponto focal da estruturação, crescimento e sustentação do sistema.

Lembrando Peter Druck, o grande problema das estratégias, por melhor que sejam, é que invariavelmente são comidas pela cultura organizacional no café da manhã.

²⁰ Trata-se de condição para que determinada pessoa tenha acesso a conhecimento ou dado sigiloso (DNAISP, 2016, p. 28).

Referências

- BENNIS, W.; NANUS, B. *Líderes/Leaders: Estratégias para un liderazgo eficaz/Strategies for an Efficient Leadership*. Barcelona: Paidós Iberica Ediciones, 2008.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 156*, de 13 de novembro de 2016.
- _____. *Resolução nº 260*, de 28 de março de 2023.
- _____. *Resolução nº 270*, de 12 de setembro de 2023.
- CLARK, Robert M. *Intelligence analysis: a target-centric approach*. 3. ed. Washington, D. C.: CQ Press, 2010.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. [Coleção Saraiva de Legislação]. 21a ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CUSSAC, J. L. G. *Inteligencia*. Madri: Editora Tirant, 2011. Kindle iOS version.
- DULLES, Allen. *The craft of intelligence: America's legendary spy master on the fundamentals of intelligence gathering for a free world*. Guilford, Connecticut: The Lions Press: 2006.
- FERREIRA, R. A. *4º Curso de Inteligência de Segurança Pública*. Rio de Janeiro: SSPRJ, 2007.
- FIGUEIREDO, L. *Ministério do Silêncio. A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula, 1927-2005*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- FROST, Brian. *Terrorism, Crime, and Public Policy*. 1. ed. New York: 2009. p. 1.
- GABINETE de Segurança Institucional. Política Nacional de Inteligência. Brasília: GSI. 2016.
- _____. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: GSI, 2017.
- _____. *Plano Nacional de Inteligência*. Brasília: GSI, 2018.
- JOHNSON, Loch K. *Handbook of intelligence studies*. New York: Taylor & Francis e-Library, 2006.
- KENT, S. *Strategic intelligence for American world*. New Jersey, New Jersey, Estados Unidos: Princeton World Press, 1949.
- LEI nº 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 União*, Brasília, DF: Presidência da República, 1999.
- LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. 4. ed. Washington, D.C.: Library of Congress, 2009.
- PLATT, W. *A Produção de Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1974.
- SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. *Silent Warfare: understanding the world of intelligence*. 3. ed. Washington, D.C.: Potomac Books, Inc., 2002.
- VEGAR, J. *Deficiências Decisivas de Capacidade, o estrangulamento do sistema de investigação de segurança português*. Pós-graduação, 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/877194/Defici%C3%Aancias_decisivas_de_capacidade_-_o_sistema_de_seguran%C3%A7a_portugu%C3%AAs>.