

O EMPREGO DE INFORMANTES CONFIDENCIAIS NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA POLICIAL MILITAR

Adriano Teles da Silva

teles_adriano@hotmail.com

RESUMO

Este artigo analisa o emprego de informantes confidenciais nas operações de inteligência policial militar. Sua importância reside no fato de que a utilização de informantes pela atividade de inteligência de segurança pública e, em especial, pela inteligência policial militar, é uma ferramenta fundamental como meio de obtenção de informações. Nesse sentido, buscou-se responder à seguinte pergunta: Existe no Brasil e no Distrito Federal amparo legal e normativo que possibilitem o emprego de informantes como técnica de ação de busca na atividade de inteligência policial militar? Esse intento será conseguido por meio de uma investigação documental do tipo bibliográfico. O estudo demonstrou que as instituições policiais brasileiras, em geral, ainda carecem de normativos legais e instrumentais para o emprego de informantes na atividade de inteligência policial militar, no entanto, não existe vedação legal para tal e as conjunturas nacional, estadual e distrital demandam das polícias militares respostas mais efetivas no combate à criminalidade e na manutenção da ordem pública, sendo essa, portanto, uma ferramenta que não deve ser descartada.

Palavras-Chave: Inteligência Policial Militar. Fontes Humanas Confidenciais. Informantes confidenciais. Policiamento Orientado pela Inteligência.

THE USE OF CONFIDENTIAL INFORMANTS IN THE ACTIVITY OF MILITARY POLICE INTELLIGENCE

Adriano Teles da Silva

ABSTRACT

This article presented as the conclusion work of the Course for the Improvement of Officials of the Military Police of the Federal District 2017, analyzes the use of confidential informants in law enforcement intelligence operations. Such an approach is due to the fact that the use of informants by law enforcement intelligence activity, and especially by the military state police intelligence, is a very useful tool as a means of obtaining denied data. In this sense, we have tried to respond to the following question: Are there in Brazil and in the Federal District legal and regulatory apparatus that allow the use of informants as a valid technique in the military state police intelligence operations? This attempt will be achieved through bibliographic documentary research. The analysis showed that Brazil still lacks Legal and regulatory apparatus for the use of informants in law enforcement intelligence, however, there is no prohibition to do so and the national and state / district conjunctures demand from the military state police force more effective responses in the fight against crime and the maintenance of public order.

Keywords: Law enforcement Intelligence. Intelligence Operations. Confidential informants. Confidential Source.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a atividade de inteligência carrega a mácula de ter ficado sob a esguelha de interesses de determinados grupos políticos por um longo período, adotando uma característica bastante patrimonialista e invasiva aos direitos humanos. Durante o regime militar, ela esteve focada no combate à propagação dos ideais comunistas em solo brasileiro. Assim, sob o pretexto de defesa dos interesses nacionais e fazendo ferrenha oposição aos opositores do regime, foi conferida ampla liberdade aos órgãos de inteligência (ou de informações, denominação mais comum à época), e arbitrariedades costumavam ser cometidas para obtenção de informações, algumas delas em total discordância aos preceitos das convenções e tratados internacionais sobre direitos humanos. No entanto, após a Constituição de 1998, foram impostas várias restrições ao Estado visando o respeito aos direitos e garantias individuais. Desapoderou-se o Estado em prol da liberdade individual e da democracia, e isso incluiu o enfraquecimento e o desaparecimento da atividade de inteligência, vista equivocadamente por muitos como incompatível com o regime democrático.

Nesse contexto, os órgãos de inteligência passaram a lidar com a falta de ferramentas efetivas para a produção de conhecimento. No campo da segurança pública, experimenta-se um efeito rebote dessas restrições impostas às polícias: aumento da criminalidade devido à falta de recursos materiais e de amparos legais mais sólidos para fazer frente ao dinamismo do crime, sobretudo o crime organizado; aumento da informalidade nos órgãos de inteligência; e fomento às organizações criminosas que prosperam diante das restrições legais impostas aos órgãos de investigação e repressão. A espionagem, como é popularmente conhecida como a atividade secreta de se obter dados e informações, se viu alijada ao mundo da clandestinidade¹, no sentido pejorativo da palavra.

Da mesma forma, houve também, no Brasil, uma espécie de judicialização das operações de inteligência lançadas pelas organizações policiais. Para fazer uso de alguns instrumentos de busca a dados negados², as polícias passaram a precisar de autorização judicial; o que, na esmagadora maioria das vezes, só é legalmente viável na investigação criminal *stricto sensu*³, para as polícias judiciárias no desenrolar de inquéritos policiais. Assim, a atividade de inteligência policial militar passou a contar com instrumentos escassos, menos eficientes, menos eficazes e menos efetivos para desenvolver o seu trabalho, cuja finalidade primordial é a preservação da ordem pública, o que se dá por meio da prevenção e repressão imediata à criminalidade.

Obviamente, por consonância a uma teia legal construída no período pós-redemocratização, a atividade de inteligência, no que se refere ao emprego de técnicas e meios sigilosos, deve ser exercida com a irrestrita observância aos

¹ Clandestino em inglês se refere ao serviço secreto de informações realizado de forma legal.

² Dado negado é aquele que necessita de uma operação de busca para sua obtenção. (BRASIL, 2014)

³ Esse conceito será melhor estudado mais adiante.



direitos e garantias individuais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e às convenções internacionais sobre Direitos Humanos incorporadas ao nosso ordenamento. (FERRO, 2016)

Em regra, as polícias militares estaduais não possuem marcos regulamentários para a atividade de inteligência, principalmente os que tangem o emprego de informantes confidenciais e uso de infiltração em organizações criminosas, tampouco possuem dotação orçamentária para este fim. Informantes idealistas são raros, a maioria das pessoas se interessa por recompensas materiais e não agem visando apenas o bem comum. A maioria dos informantes é formada por criminosos ou pessoas de índole questionável que colaboram com a polícia para “entregar” concorrentes ou patrões que não cumpriram seus compromissos. Os policiais mais dedicados e imbuídos da causa da segurança pública, apesar dos riscos funcionais e de morte penetram no submundo do crime em busca de dados essenciais para a investigação “sem direito de errar, trafegando na linha tênue que separa lei e crime, vida e morte. São os policiais de inteligência que apontam perfis e fotografias dos criminosos, endereços, segurança do local, sistemas de proteção, armamento usado e outros dados que minimizem os riscos da intervenção tática (...)”. (SARAIVA, 2015)

Este trabalho busca definir o termo informante confidencial e analisar os aspectos legais e operacionais de seu emprego na atividade de inteligência policial militar, ou seja, aquela desenvolvida especificamente pelas organizações de polícia administrativa, responsáveis por evitar as ocorrências criminais. Nesse sentido, buscou-se responder à seguinte pergunta: Existem no Brasil e no Distrito Federal instrumentos legais e normativos que possibilitem o emprego de informantes como técnica de ação de busca na atividade de inteligência policial militar? A hipótese levantada foi a seguinte: Existe possibilidade legal, no entanto, o emprego de informantes confidenciais é uma ferramenta subutilizada e realizada de forma informal e não controlada por mecanismos administrativos de supervisão interna e externa.

Tal abordagem se impõe devido ao fato de que a utilização de informantes pela atividade de inteligência de segurança pública e, em especial, pela inteligência policial militar, é uma ferramenta muito útil para obtenção de dados negados em ações de busca⁴. Muitas vezes, a única ferramenta disponível e indicada para determinados casos. Geralmente essa técnica possui melhor custo-benefício e proporciona mais segurança aos agentes policiais envolvidos.

Na medida em que os informantes podem contribuir de forma decisiva à produção de conhecimentos a serem submetidos a tomadores de decisão nas forças policiais, este estudo também contribui para a desmistificação da atividade de inteligência como um exercício obscuro e ilegal do aparato estatal, sendo um instrumento importante para o controle da criminalidade, para a preservação da

⁴ Ações de busca são todos os procedimentos realizados pelo Elemento de Operações de uma agência de inteligência, a fim de reunir dados protegidos e/ou negados em um universo antagônico. (BRASIL, 2014)



ordem pública, para a proteção social e para o avanço dos níveis de civilidade de uma sociedade democrática. Assim, o principal objetivo deste estudo é analisar a aplicabilidade legal e operacional de informantes na atividade de inteligência desenvolvida pela polícia militar. Além disso, também irá descrever a atividade de inteligência de segurança pública e a inteligência policial militar sob a ótica da Doutrina Nacional de Segurança Pública (DNISP); definir o campo de ação e finalidade das Operações de Inteligência (OInt); demonstrar a importância da *Human Intelligence (HUMINT)*⁵ nas operações de inteligência da polícia militar; analisar as diferenças entre o informante/colaborador/delator judicial e o informante confidencial; investigar o modo de emprego de informantes confidenciais no Brasil e utilizar contrapontos estrangeiros; e, por fim, analisar o uso de informantes pela própria Polícia Militar do Distrito Federal. Esse escopo será buscado por meio de uma investigação documental do tipo bibliográfico.

2. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP) E A INTELIGÊNCIA POLICIAL MILITAR (IPM)

Como mencionado, ao longo da história brasileira, a atividade de inteligência esteve por muito tempo quase que exclusivamente voltada às questões de política externa, de segurança interna e de defesa nacional do que para questões voltadas especialmente ao controle da criminalidade. Limitava-se exclusivamente ao que os doutrinadores chamam de Inteligência de Estado ou Inteligência Clássica. Nas últimas duas décadas, uma série de dispositivos legais vem sendo construída a fim de regulamentar a Atividade de Inteligência no Brasil. Assim, no ano de 2000, por meio do Decreto n.º 3.695, o Governo Federal criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), “com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo”. Até então as forças policiais realizavam a atividade de inteligência de maneira individual, não padronizada, sem esforços formais de integração e compartilhamento e de uma maneira exclusivamente reativa.

O referido decreto também estabeleceu que as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal poderão, mediante convênio, compor o SISP: Nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 9.883 de 1999, “poderão integrar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal”. E estabeleceu ainda no mesmo artigo:

§ 3º Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de

⁵ HUMINT é a coleta de informações de fontes humanas. A coleção pode ser feita abertamente, como quando agentes do FBI entrevistam testemunhas ou suspeitos, ou podem ser feitos através de meios clandestinos ou secretos (espionagem). (FBI, 2017)



segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

Em julho de 2002, dez Estados brasileiros passaram a integrar o SISP por meio de convênio com validade de dois anos. A integração do Distrito Federal somente ocorreu em outubro de 2004. (FERRO, 2016)

Em 2009, o Poder Executivo federal, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) publicou a primeira edição da Doutrina Nacional de Segurança Pública (DNISP), sendo sua quarta edição posta em vigor pelo Decreto nº 8.793, em 29 de junho 2016, numa tentativa de coordenar as atividades desenvolvidas pelos diversos órgãos do SISP. Essa doutrina foi elaborada sob o manto dos princípios democráticos, visando compatibilizar os interesses do Estado e dos cidadãos no exercício da atividade. A DNISP pode ser interpretada como um norte a ser seguido pelos órgãos de inteligência de segurança pública; uma base estruturante para o sistema, com caráter muito mais didático do que regulatório. De uma maneira mais abrangente, DNISP pode ser definida como:

(...) um conjunto de conceitos, características, princípios, valores, normas, métodos, procedimentos, ações e técnicas que orientam e disciplinam as atividades de inteligência de ISP. Propõe uma linguagem especializada entre os profissionais da atividade de ISP, de modo que as relações de comunicação essenciais ao seu exercício ocorram sem distorções ou incompreensões. Dentro desta perspectiva, a doutrina deve ser capaz de padronizar a atuação das agências que integram o Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), visando maximizar os seus padrões de eficácia e eficiência, convertendo-se em importante instrumento de assessoria às políticas e ações relacionadas à área de Segurança Pública. (BRASIL, 2014).

O SISP foi criado dentro do SISBIN com o foco em informações voltadas à segurança pública e cabe a seus integrantes, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza. A DNISP prevê ainda quatro espécies de inteligência de segurança pública: Inteligência Bombeiro Militar, Inteligência Policial Militar, Inteligência Policial Judiciária e Inteligência Policial Rodoviária. A Inteligência Policial Militar é assim definida:

A atividade de Inteligência Policial Militar é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório; para o planejamento, execução e acompanhamento de assuntos de Segurança Pública e da Polícia Ostensiva, subsidiando ações para prever, prevenir e neutralizar ilícitos e



ameaças de qualquer natureza, que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas AIs das Polícias Militares.(BRASIL, 2014)

Vale referir-se a classificação dos tipos de inteligência proposta por Denilson Feitoza (2011) a fim de diferenciar a atividade de inteligência desenvolvida por outras áreas que não são da atividade de inteligência clássica, ou de Estado. Ele cita, dentre outras:

a) inteligência policial (Polícia Federal, Rodoviária Federal, Militares e civis); b) inteligência criminal (órgão de prevenção e repressão a crimes, especialmente as polícias, mas também o Ministério Público e quaisquer órgãos que tratem de crimes, como, por exemplo, pode ocorrer com as secretarias de fazenda); c) inteligência de segurança pública (Polícia Federal, Rodoviária Federal, Militares e Cívica, Corpos de Bombeiros Militares e Guardas Municipais).

Para esse autor, a Inteligência de Segurança Pública é uma inteligência executiva (não necessariamente por integrar o Poder Executivo, mas porque utiliza seu próprio conhecimento de inteligência para pautar suas ações.) voltada para o cumprimento de uma competência constitucional da própria instituição que a executa, ao passo que a inteligência clássica é de natureza consultiva, voltada para o assessoramento do Presidente da República. A ISP produz conhecimento não apenas para assessorar tomadores de decisões estratégicas, mas para executar suas próprias competências. (FEITOZA, 2011, apud FERRO, 2016). Alexandre Ferro afirma que a ISP opera basicamente em três esferas:

a) ISP de assessoramento; b) ISP de suporte à investigação criminal; e c) ISP tática, tais conceitos definidos assim. A ISP de assessoramento é aquela voltada à produção de conhecimento para tomada de decisão no campo estratégico. A ISP de suporte à investigação criminal, também chamada de inteligência policial ou inteligência criminal, atua em prol da repressão produzindo conhecimento a fim de assessorar a investigação policial. Está voltada para a produção de provas. A ISP tática, também chamada de policiamento (serviço) velado, está voltada para o emprego racional dos recursos da instituição policial. Trata-se de vertente da ISP voltada para a necessidade imediata de orientar as ações policiais para a execução eficiente de suas atribuições operacionais. (FERRO, 2016)

Outro óbice para o sistema policial brasileiro é o sistema de ciclo incompleto⁶ realizado pelas polícias estaduais no Brasil. Instalado ainda no regime imperial, esse sistema arcaico contribui para a rivalidade e animosidade entre as polícias civis (judiciárias e repressivas) e as polícias militares (administrativas, preventivas e repressivas imediatas). Um modelo incomum no cenário mundial e

⁶Sistema em que existem instituições distintas para realização das atividades policiais de acordo com o momento de atuação da polícia: se antes do crime, pelas atividades de prevenção (função de polícia administrativa) ou depois do crime, pelas atividades de repressão (função de polícia judiciária).



adotado por pouquíssimos países. Ocorre que, dentro do escopo maior de proporcionar segurança à população, essas instituições se veem quase que obrigadas a realizar parte do ciclo faltante. Assim, para prevenir crimes, a polícia militar às vezes precisa investigar.

A polícia civil também realiza atividades de prevenção, como campanhas educativas e realização de projetos sociais e possui unidades especializadas de prevenção. O que, no entanto, não configura usurpação de função pública por nenhuma das partes. Atualmente, devido a *lobbies* corporativistas junto a demais autoridades administrativas e judiciárias, a utilização do termo “investigação” pelas polícias militares em atividades alheias a apurações de inquéritos para crimes militares se tornou praticamente vedada. Para os que defendem essa vedação, a investigação policial só existe em âmbito de inquérito, como fomento à produção de provas e busca de materialidade para indiciamento de suspeitos. Essa visão limitada e corporativista vem prejudicando as polícias militares no seu negócio: prevenção do crime.

Para exemplificar essa situação permanente de conflito entre as forças policiais, no dia 02 de junho de 2017, foi publicada, no Jornal Estadão, uma matéria sobre uma representação feita por delegados contra juízes e oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo devido à expedição de mandados de busca e apreensão a partir de investigações realizadas por policiais militares. O Sindicato dos delegados daquele Estado acredita que houve crime de usurpação por parte de oficiais da polícia militar: “Verifica-se que o PM, ao representar pela concessão de mandado em crimes cuja atribuição investigativa não lhe cabe, usurpa a função da autoridade policial, sendo tal ato tão deletério ao direito que deverá, inclusive, ser decretado nulo”. Em resposta, a Associação Paulista de Magistrados se manifestou:

É preciso deixar claro que os atos judiciais determinados se revestem de inegável busca da preservação de interesses legítimos da sociedade. Frise-se, ainda, que as manifestações das Cortes Superiores dão amparo, com jurisprudência firme, no sentido da validade da expedição de mandados em casos análogos. Dito de maneira direta, os juízes agiram nos limites da atividade jurisdicional e buscaram preservar direitos e garantias tanto dos investigados quanto da Justiça, em atos encadeados em diversos órgãos públicos, como oficiais da Polícia Militar e membros do Ministério Público do Estado de São Paulo. (ESTADÃO, 2017).

No dia 8 de junho de 2017, o desembargador José Damião Pinheiro Machado Cogan apresentou requerimento ao Conselho Superior de Magistrado solicitando determinação para que os juízes estejam autorizados “a tomar conhecimento de solicitações de mandados de busca e apreensão feitos pela Polícia Militar, devendo ser cumpridos por Oficial da mesma, sempre que forem hipóteses fora do inquérito policial em andamento”. Esse mesmo requerimento colocou anexa jurisprudência do STF, STJ e TJSP sobre o mesmo assunto. Frisa-se trecho de decisão do STJ (HC 316.687/MG, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 19/05/2015):



[...] 2. A Constituição da República diferencia as funções de polícia judiciária e de polícia investigativa, sendo que apenas a primeira foi conferida com exclusividade à polícia federal e à polícia civil, evidenciando a legalidade de investigações realizadas pela polícia militar e de busca e apreensão por aquela corporação realizada, mediante ordem judicial. [...]

A polícia militar precisa, a partir dessa perspectiva, para manter a ordem pública e cumprir sua missão preventiva, realizar ações investigativas, seja com o escopo de apurar crimes militares, na atividade de inteligência, a fim de subsidiar as tomadas de decisões e suas autoridades administrativas, ou na repressão a crimes permanentes, podendo, inclusive, nestes casos, solicitar diretamente ao Poder Judiciário a expedição de mandados de busca e apreensão. A oposição das polícias civis aos sistemas de inteligência das polícias militares é tão grande no que tange ao combate ao crime, que as polícias militares passaram a utilizar o termo “pesquisa” ao invés de investigação, como um eufemismo para evitar questionamentos e celeumas.

Nesse contexto conflituoso, as técnicas de ações de busca mais ousadas e mais eficientes, na maioria dos casos, são evitadas na inteligência policial militar. Desperdiçam-se mais tempo e recursos com o emprego de técnicas mais modestas, que, frequentemente, nem obtêm resultados práticos e significativos, além de oferecerem mais riscos aos agentes em campo. A segurança pública sai perdendo nesse cabo de guerra entre as instituições.

Edmar Martins (2011) escreveu um trabalho com o título “A inteligência de segurança pública como subsídio para o enfrentamento ao tráfico de drogas”. Nesta pesquisa, o autor constatou que, no Brasil, um “solapamento entre as funções legalmente atribuídas às distintas instituições policiais, já que a coleta e a busca de dados ou informação por meio da ISP, especialmente em nível tático-operacional, pode ser confundida com investigação criminal em sentido estrito”. Nesse mesmo estudo ele ainda afirma: “Entretanto, sabemos que as atribuições da Polícia Civil não abrangem todos os tipos de atividades investigativas previstas e a possibilidade de uso da ISP não está adstrito somente a uma organização policial, mas a todas”. (MARTINS, 2011)

Nesse sentido, Edmar Martins também esclarece a diferenciação entre o gênero investigação criminal (*lato sensu*) e as espécies de investigação criminal, tais como a investigação criminal *stricto sensu*, realizada pelas polícias judiciárias; a investigação de crimes militares pelas polícias militares e forças armadas; a investigação dos Juizados Especiais; a investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito; as investigações fiscais realizadas pelas fazendas públicas estaduais e pela Receita Federal; e as investigações conduzidas pelo Ministério Público.



Assim, por um lado, a investigação criminal em sentido amplo pode ser realizada por qualquer órgão com atribuição para investigar ou averiguar possíveis delitos ou irregularidades em sua área de atribuição e se valer dos meios permitidos ou previstos no ordenamento jurídico para realizar os fins ali designados. Por outro lado, a investigação criminal em sentido estrito é uma atividade composta por atos de averiguação (que possuem natureza jurídica de ato administrativo) e/ou de produção antecipada de provas (natureza judicial e caráter cautelar) sobre a materialidade, as circunstâncias e a autoria de determinado fato delituoso já ocorrido (atividade reativa), que são produzidos e organizados na forma (em um IP) e pela autoridade com competência para tal (o Delegado de Polícia), visando à preparação da ação penal (portanto, trata-se de um procedimento jurídico preliminar e instrumental). [...] verificamos que a ISP não se confunde com a IC, de forma que não há conflito de atribuições entre a polícia preventiva e a investigativa sempre que identificada determinada atividade com as atribuições de cada polícia. Isso, na prática, nos conduz a diferenciar as atividades de inteligência das de investigação em casos aparentemente coincidentes. (MARTINS, 2011)

3. OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA E ESPIONAGEM

A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública define Operações de Inteligência da seguinte forma:

É o exercício de uma ou mais Ações e Técnicas Operacionais, executadas para obtenção de dados negados de difícil acesso e/ou para neutralizar ações adversas que exigem pelas dificuldades e/ou riscos iminentes, um planejamento minucioso, um esforço concentrado, e o emprego de pessoal, técnicas e material especializados. (BRASIL, 2014)

Celso Ferro Junior (2008) oferece uma definição um pouco mais completa e voltada para o campo policial:

Operação de inteligência policial é o conjunto de ações que emprega técnicas especiais de prospecção de dados, visando inclusive confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuam no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu *modus operandi*, ramificações, tendências e alcance de suas ações criminosas. (FERRO JÚNIOR, 2008, apud FERRO, 2016).

Assim, a DNISP prevê recursos para que os órgãos integrantes do SISIP obtenham dados de difícil acesso por meio de operações de inteligência. No passado, e até na atualidade, mas com conotação pejorativa, operações de inteligência eram mais conhecidas por “espionagem”, e os seus agentes, conhecidos por “espiões”. Ocorre que essas se tornaram nomenclaturas obsoletas e mais empregadas para descrever atividades privadas informais ou a espionagem ilegal entre Estados (tal



como definida no Decreto Federal nº 8.793, de 29 de junho de 2016, que estabelece a Política Nacional de Inteligência).

Em alguns países, como a Alemanha, por exemplo, a espionagem privada é legalmente vedada. No Brasil, a legislação contém uma lacuna quanto a isso, então a espionagem, desde que não atentatória contra os direitos constitucionais no art.5.º, inciso X (“são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”) é legal. O direito à privacidade abrange os direitos à intimidade, à inviolabilidade do domicílio, ao sigilo de correspondência e das comunicações telegráficas, de dados das comunicações telefônicas, ao direito à honra e à imagem.

O Decreto nº 678, de 6 de novembro 1992, recepcionou o Pacto de San José da Costa Rica, que, em seu artigo 11, assegura a proteção da honra e da dignidade:

toda pessoa tem direito ao respeito da sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade; ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação; toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

As únicas menções encontradas do termo espionagem na legislação nacional, com exceção do Decreto que estabeleceu a Política Nacional de Inteligência em 2016, aparecem na Lei nº 7.170, de 14 dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem pública e social e no Código Penal Militar de 1969. A primeira, por ter sido promulgada durante o regime militar, é bastante contestada quanto à sua recepção pela Constituição Federal de 1988. Este último, em seu artigo 144, está voltado à questão da segurança nacional e espionagem militar. No entanto, o ato da espionagem pode ser tipificado como outros crimes previstos na legislação comum e militar, com outros nomes.

A atividade de inteligência deve existir para a defesa dos interesses públicos. Toda operação de inteligência deve se atentar para a preservação dos direitos acima mencionados, consistindo em abuso, em caso de inobservância. As operações devem se atentar para os quatro princípios constitucionais que lhe dão fundamento: princípio da igualdade, princípio da proporcionalidade, princípio da eficiência e princípio do devido processo legal. (FEITOZA, 2011 apud FERRO, 2016).

Na fase da reunião de dados do processo de produção de conhecimento, a doutrina define duas ações de inteligência, a depender da fonte onde os dados são coletados ou buscados: 1). Ações de coleta são todos os procedimentos realizados por uma agência de inteligência, ostensiva ou sigilosamente, a fim de obter dados depositados em fontes disponíveis, sejam elas oriundas de indivíduos, órgãos



públicos ou privados; e 2) Ações de busca, por sua vez, são todos os procedimentos realizados pelo Elemento de Operações (ELO) de uma agência de inteligência, envolvendo ambos os ramos da ISP, a fim de reunir dados protegidos e/ou negados em um universo antagônico. Observa-se que dificilmente será necessário o emprego de informantes para a obtenção de dados disponíveis em fontes abertas. Eles serão úteis nas ações de busca, em que os dados necessários forem negados ou protegidos.

Richard Nossen (1975), um autor clássico da área de investigação criminal e ex-agente da Receita Federal dos Estados Unidos, identificou sete técnicas básicas de investigação que podem ser utilizadas para solução de crimes: vigilância, perícia, entrevista/interrogatório, escutas telefônicas e vigilância eletrônica, operações secretas, informantes e investigação financeira. A DNISP, por sua vez, assumiu os seguintes procedimentos de ações de busca na atividade de inteligência: reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional⁷, infiltração, desinformação, provocação, entrevista, entrada, ação controlada e interceptação de sinais. No entanto, mesmo não especificando os procedimentos que são aceitos para cada tipo de inteligência de segurança pública, sabemos que a infiltração, a entrada, a ação controlada e a interceptação de sinais são procedimentos permitidos apenas à inteligência de polícia judiciária, como subsídio à atividade investigativa e com a devida autorização judicial. A polícia militar somente pode lançar mão desses procedimentos quando em apuração de crime militar, pois eles exigem como dito, autorização judicial. Essa é a praxe atual. Restam, assim, apenas os procedimentos mais simples, mais arriscados e menos eficientes à polícia militar na prevenção da criminalidade.

4. *HUMAN INTELLIGENCE*

No que pese vários autores descreverem outros meios de obtenção de dados, a DNISP estabelece os seguintes: Inteligência Humana e Inteligência eletrônica. A Inteligência eletrônica pode ser ainda: Inteligência de Sinais, Inteligência de Imagens e Inteligência de dados. Inteligência Humana ou *Human Intelligence* (HUMINT) como é mais conhecida pelo termo inglês, é aquela cujo foco da obtenção de dados é o homem. Assim o procedimento de recrutamento de informantes está inserido na HUMINT e é uma ferramenta valiosa para as forças policiais (MADINGER, 2000).

A complexidade para solução de algumas modalidades criminosas, como, por exemplo, o tráfico de drogas, o contrabando de armas, o roubo a banco e a formação de associações criminosas especializadas em roubo e furto de veículos criam a necessidade de informações só possíveis de serem obtidas por meio de técnicas mais sofisticadas de HUMINT, tais como denúncias anônimas, delações premiadas e recrutamento de informantes. Como as denúncias anônimas são espontâneas e,

⁷ Recrutamento Operacional é a técnica de ação de busca utilizada para convencer ou persuadir uma pessoa, não pertencente à agência de inteligência, a trabalhar em benefício desta. (BRASIL. 2014)



geralmente, independem de políticas institucionais, deveria restar às agências de inteligência policial militar a formação de uma rede sólida de informantes. Todavia a formação dessas redes é hoje uma atividade nebulosa, não regulamentada, sem procedimentos formalizados, e que exige contato mais aproximado do policial com o mundo do crime. Flávio Saraiva, advogado e delegado aposentado da Polícia Civil do Estado de Alagoas, escreveu em seu Blog sobre segurança pública:

Vi muitos policiais presos, enfrentando processos administrativos e incompreensões; linchamento institucional que motivou suicídio, problemas psiquiátricos, alcoolismo e outros males. Quem consegue sobreviver, busca abrigo na omissão, é mais fácil para um condenado. (SARAIVA, 2015b)

No Brasil, a produção de conhecimento de inteligência de Estado fica por conta da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, com o apoio das agências de inteligência de outros órgãos pertencentes ou integrados ao SISBIN. O conhecimento voltado à aplicação da lei e ao combate ao crime fica por conta do SISP, tendo Ministério da Justiça por meio algumas secretárias como órgão central. Nessa seara, o emprego de HUMINT compete a cada órgão de segurança pública. Como explicado anteriormente, a doutrina nacional – DNISP - tenta padronizar alguns procedimentos na atividade de inteligência de segurança pública, mas é genérica e possui lacunas na questão da HUMINT e do emprego de informantes.

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados alguns projetos de lei que visam estabelecer procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência, como o Projeto de Lei (PL) nº 3.578/15, de autoria do Deputado João Morais (PCdoB/MG). O projeto elenca, dentre as técnicas permitidas de ação de busca, o recrutamento operacional, assim como a DNISP, no entanto, ele não detalha como essa técnica deverá ser empregada, assim como o faz com as técnicas de infiltração, interceptação de sinais e entrada. Consequentemente, o termo “informante” também não é citado.

Devido a esse contexto, a inteligência das polícias judiciárias obteve menos dificuldades ao longo das últimas duas décadas, conseguindo fazer uso de técnicas de ações de busca mais eficientes e eficazes em subsídio às investigações criminais desencadeadas. A Diretoria de Inteligência Policial da Polícia Federal, por exemplo, possui em sua estrutura um setor exclusivo responsável pela HUMINT, onde é mantido um catálogo de informantes. É sabido que outras polícias estaduais também contam com fundos para realizar pagamentos a informantes criminais.

A Resolução nº 01 de 2009 da SENASP, que regulamenta o SISP, estabelece as seguintes atribuições às Agências de Inteligência (AI) integrantes referentes ao uso de informantes confidenciais:

Art. 7º É atribuição prioritária das AI, a execução das atividades de informações e inteligência de segurança pública na área



da circunscrição correspondente, cabendo-lhes, ainda, planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência de segurança pública da área respectiva, obedecidas a política e as diretrizes superiores, e:

I - captar e difundir as informações de interesse à atividade de inteligência de segurança pública, observando-se o seguinte:

a) foco principal - Segurança Pública: a.1. crime organizado, tráfico de drogas, armas e explosivos, terrorismo, tráfico de seres humanos e de órgãos, homicídios, quando envolver ações de grupos de extermínio, encontro de cadáver, furto e roubo de veículos, roubo e furto de cargas, sequestros, crimes contra os meios de comunicação e transportes, fluxo migratório de infratores, movimentação em unidades prisionais, rebelião em unidades prisionais; roubo a banco, lavagem de dinheiro, corrupção, desvio de conduta policial e as ações criminosas que envolvam a participação de quadrilhas e bando, grupos, facções, seitas ou similares, seja no nível local ou em amplo espectro, além de outros assuntos de interesse da Atividade de Inteligência de Segurança Pública considerados úteis. b) foco secundário - Segurança Interna - fatos relativos à dinâmica social que possam atentar contra a segurança interna.

c) foco político e administrativo - fatos relativos à demanda social

VIII - proceder ao recebimento, na qualidade de recipiendário imediato, de notícia oriunda de **serviço institucionalizado de captação de delação anônima**, dar o tratamento adequado em face do sigilo a ela inerente, efetuando a triagem e encaminhamento segundo a área de competência e/ou interesse envolvido, buscando as respectivas respostas e difusão adequada, ainda que demandem sequência de trabalho, desde que não haja instrução expressa em contrário;

XVII - **recrutar e aproveitar potenciais colaboradores da sociedade civil** com capacidade técnica para apoiar a execução da Atividade de Inteligência de Segurança Pública, resguardando o sigilo das operações e atividades;

XX - catalogar os diversos tipos de crimes, técnicas utilizadas para a sua prática, **informantes**, autores, vítimas, testemunhas e notícias relacionadas às ações que sejam ou que se pressupõe de interesse para a atividade de inteligência de segurança pública, objetivando antecipar possíveis ações a serem desenvolvidas e a subsidiar outras formas de contenção ou acompanhamento de suas ocorrências; (grifo nosso)

A atribuição VII da referida Resolução, notadamente prevê a possibilidade da institucionalização, em cada AI, de serviço de captação de delação anônima, o que nada mais é do que um cadastro de uma rede de informantes confidenciais. Essa previsão não foi adstrita às polícias judiciárias, o que possibilita a qualquer AI, inclusive às polícias militares, a criação dos seus próprios “serviços de captação de delação anônima”. Esse item também estabelece a necessidade do controle interno desse serviço com o uso do adjetivo “institucionalizado”.

A atribuição XVII menciona o recrutamento de colaboradores da sociedade civil, no entanto, não menciona a forma de contato e de controle desses colaboradores. Logo, também não se verifica aqui vedação ao pagamento pelas colaborações prestadas às AI's.



Mais uma vez, a Resolução, ao descrever a atribuição XX, menciona a necessidade de um registro por meio de catalogação de informantes. Reforçando a ideia de rechaço à informalidade no SISP e explicitando a necessidade de serem formadas redes de informantes.

Percebe-se com a regulamentação do SISP, a tentativa do Poder Executivo de estabelecer diretrizes e procedimentos a serem seguidos por suas agências integrantes. A Resolução nº 01 de 2009 da SENASP, no que tange a possibilidade de pagamento por informações a colaboradores/informantes confidenciais, vai um pouco além da DNISP, no entanto ainda apresenta lacunas, deixando aberta a questão por conta de cada órgão.

5. DEFININDO O INFORMANTE CONFIDENCIAL

A DNISP define informante como “pessoa recrutada operacionalmente, para fornecer dados negados a que tenha acesso e que tenha interesse da ISP, podendo ser treinado”. No ordenamento jurídico brasileiro, assim como o termo espionagem visto anteriormente, o termo informante não aparece com frequência. A citação mais explícita é a que aparece no Artigo 37 da Lei nº 11.343, de 23 de Agosto de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, referentes aos crimes relacionados ao tráfico de drogas. No entanto, com sentido diferente da que é utilizada na inteligência policial militar:

Art. 37. Colaborar, como informante, com grupo, organização ou associação destinados à prática de qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei. Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e pagamento de 300 (trezentos) a 700 (setecentos) dias-multa.

Também se utiliza o termo informante para designar os colaboradores da justiça, em âmbito policial e processual. Porém, o termo mais utilizado é “delator”, pois se utiliza a expressão coloquial “delação premiada” para se referir ao benefício legal da colaboração premiada previsto na legislação brasileira e concedido aos réus em ação penal que aceite colaborar na investigação criminal ou entregar outros criminosos. Esse benefício é previsto em diversas leis brasileiras: Código Penal, Leis nº 8.072/90 – Crimes hediondos e equiparados, 9.034/95 – Organizações criminosas, 7.492/86 – Crimes contra o sistema financeiro nacional, 8.137/90 – Crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, 9.613/98 – Lavagem de dinheiro, 9.807/99 – Proteção a testemunhas, 8.884/94 – Infrações contra a ordem econômica e 11.343/06 – Drogas e afins.

Utiliza-se também a expressão “informante” corriqueiramente no dia a dia forense para se referir a um depoente não compromissado, quer por evento presente (caso já esteja sendo investigado), quer por possibilidade de evento futuro (probabilidade de se tornar investigado). Também há pessoas depoentes que não podem ser consideradas testemunhas, sendo franqueados do compromisso os parentes próximos (art. 206, CPP), pessoas proibidas de depor em razão de função,



ministério, ofício ou profissão (art. 207, CPP), os doentes e deficientes mentais ou menores de 14 anos (art. 208, CPP), ou, ainda, a quem figure como investigado, pois nessa condição, não seria obrigado a produzir provas contra si. Mesmo não existindo, explicitamente, a citação ao termo informante (em processo penal e civil), tais depoentes informantes guardam uma limitação evidente no que diz respeito ao compromisso de dizer a verdade e à conseqüente não obrigação de construir prova contra si.

Nota-se, todavia, que essas referências legais ou na rotina forense não contemplam o termo empregado na atividade de inteligência, pois o interesse aqui está na fase criminal anterior ao processo, isto é, anterior à ação penal e sem fins estritamente investigatórios (*stricto sensu*). No contexto de inteligência de segurança pública, informantes são aquelas pessoas que fornecem informação relevante sobre crimes e criminosos aos órgãos policiais.

A literatura americana, mais do que a literatura em língua portuguesa, nos ajuda a compreender melhor o termo informante utilizado na área de inteligência de segurança pública. Madinger (1999), por exemplo, descreve que os termos indivíduos cooperantes, testemunhas cooperantes, réu cooperante, fonte cooperante, fonte de informação, fonte confidencial, fonte restrita e informante confidencial, todos descrevem “uma pessoa que fornece informações sobre um crime para a aplicação da lei”. Nota-se, todavia, que essa definição é demasiadamente ampla, porque inclui meros expectadores que ligam anonimamente para o 190 ou o Disque denúncia. Também inclui testemunhas oculares, vítimas de fraudes e, até outros agentes da lei. Todavia, nenhum desses personagens podem ser considerados informantes, no contexto da atividade de Inteligência de Segurança Pública. Para esse autor, uma definição mais adequada de informante contempla uma descrição de três qualificações que uma pessoa deve possuir para ser considerada como tal. Segundo ele, corroborado por Shane (2016),

Informantes são pessoas, com acesso a informação sobre fato criminoso, motivadas de alguma forma a trazer essa informação ao conhecimento da polícia e controladas por investigadores/agentes de inteligência. Esses fatores tornam os informantes tão essenciais à segurança pública, não sem um custo considerável, no entanto.

Assim, os três atributos que possibilitam definir alguém como informante são: acesso, motivação e controle. Segundo Madinger (1999), se faltar um desses atributos, ter-se-á algo diferente de um informante. Somente pessoas com esses três atributos concomitantes poderão ser efetivas como informantes. A motivação é, em geral, à vontade, o desejo, ou as razões para agir. O acesso é a capacidade de obter informações (geralmente dados negados ou não disponíveis). E controle sobre o informante e sobre as informações que ele obtém é o poder de influenciar ou dirigir o comportamento do informante. (SHANE, 2016).

Innes apud Shane (2016) cita a distinção que a literatura americana faz entre os termos *informer* e *informant*. *Informer* implica certa repreensibilidade



moral do colaborador, em contraste com *informant*, que é qualquer pessoa que contribui ativamente com informações para a atividade policial. Esse autor classifica os informantes em três grupos, de acordo com o grau de relacionamento entre a polícia e o colaborador, são eles: 1) informante não criminal ou informante cidadão; 2) informador anônimo (*tipsters*) e; 3) informante criminal. O informante não criminal é aquele que conhece a rotina do criminoso e seus padrões de comportamento (namorados, vizinhos, amigos, parentes, colegas de trabalho, etc), mas não busca benefícios pessoais, geralmente são voluntárias e cometidas com o bem público. O informador anônimo é geralmente um cidadão comum que traz informações à polícia com o objetivo de fomentar a segurança pública, ou sua própria segurança, baseado nas suas observações pessoais em algo que ouviu dizer, não tendo muita proximidade com os criminosos. O informante criminal é alguém que oferece informações para a polícia sobre um crime ou sobre criminosos em troca de alguma vantagem pessoal ou redução de pena.

Philip B. Heyman, ex chefe da Divisão Criminal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, diante do Congresso, em 1978, declarou:

Alguns informantes são cidadãos responsáveis que relatam atividades supostamente criminosas sem nenhum interesse de retorno. Outros informantes vivem no meio do submundo do crime e relatam principalmente por dinheiro. Existem outros, num polo oposto, responsabilizados por crimes graves e cooperam com os agentes policiais em troca da promessa ou esperança de leniência.⁸(tradução nossa)

Um estudo conduzido pela Comissão Independente Contra a Corrupção na Austrália descreveu, em 1997, a importância da clareza na utilização dos termos usados para identificar os vários tipos de colaboradores, algo que a DNISP não contempla:

As definições atuais nem sempre ajudam aqueles que lidam com informantes a identificar aqueles que necessitam de regras especiais. A maioria das definições levantam mais questionamento do que respostas. É fundamental que as definições sejam claras, não ambíguas e o mais objetivas possíveis nas suas interpretações. Infelizmente os termos definidos irão inevitavelmente resultar em informantes que deveriam ser submetidos ao rigor de regras especiais não abrangidos pela classificação. As definições devem ser úteis para a aplicação por agentes operacionais. A imprecisão possibilita aqueles casos em que os agentes, por várias razões, não realizam o processo de registro alegando que a pessoa não está dentro da definição. (AUSTRÁLIA, 1997) (tradução nossa).

A dificuldade em distinguir informante confidencial de testemunha cooperante já provocou muito transtorno a órgãos de inteligência, que se viram débeis diante da impossibilidade de resguardar o sigilo da identidade de colaboradores obrigados a terem a identidade exposta em processos judiciais. A

⁸Audiências perante o Subcomitê de Prática Administrativa e Procedimento do Comitê do Senado sobre o Poder Judiciário (1978). Testemunho de Philip B. Heymann, Procurador-geral adjunto, Departamento Criminal, Departamento de justiça.



definição e classificação de informante são mais do que uma questão semântica, pois envolvem, além da questão da proteção da identidade, questões relativas à forma de obtenção de informações e o grau de credibilidade que ela merece.

Nesse sentido, Dennis G. Fitzgerald (2015), baseado no Manual para Uso de Informantes Confidenciais, do Departamento de Justiça americano, propõe uma distinção interessante entre Informante, Testemunha Cooperante e Bom Cidadão. 1) Informante para esse autor é qualquer indivíduo que forneça informação útil e credível a polícia referente a atividades criminosas e de quem a polícia espera obter informação adicional, útil e credível referentes a tais atividades no futuro, nos termos de um acordo de que a agência não irá expor a identidade da pessoa, com ou sem recompensa. Deve ser utilizado de maneira a evitar fornecer informações que os faça se tornarem testemunhas em processos posteriores. É empregado na atividade de inteligência somente. Jamais deve servir como testemunha, para tanto devem ter o anonimato preservado. 2) Diferentemente do informante, a testemunha cooperante presta declarações em processos legais. É geralmente recrutada para operações de longo prazo. São os famosos delatores dos escândalos de corrupção na política brasileira. 3) O Bom Cidadão (ou simplesmente, fontes de informações) é a pessoa que fornece informação sem nenhum interesse posterior. Esse tipo de colaborador não é um criminoso e obtém as informações de forma legal.

Essa classificação do Departamento de Justiça americano vai ao encontro da proposta feita por Jon Madinger (2000), que afirmou não ser a motivação e o acesso os fatores decisivos para fazer essa classificação. De acordo com ele, o que diferencia todos os informantes é o papel que irão ter após a decisão de colaborar com a polícia. Assim, os colaboradores poderão ser: 1) Testemunhas/Informantes; 2) Informantes ativos; e 3) Fonte de informação. Ele ainda identifica algumas categorias especiais: informante presidiário, informante inconsciente, agente provocador e empregados especiais.

No campo da atividade operacional de inteligência de segurança pública, em especial, na atividade de inteligência policial militar (predominantemente preventiva), interessam para fim de recrutamento, de um modo geral, todos os informantes confidenciais, ou seja, aqueles cujas identidades deverão ser mantidas em segredo, não podendo ser utilizados como testemunhas a partir das suas colaborações com a ISP.

Embora não seja escopo deste estudo se debruçar sobre as motivações que levam uma pessoa a colaborar com a polícia com repasse de informações, far-se-á uma breve consideração a seguir. Fitzgerald (2015), por exemplo, elenca alguns motivos de colaboração, dentre eles: dinheiro, medo, vingança, arrependimento, excitação e Síndrome James Bond⁹, altruísmo, ego, noção de cidadania. Maurício Viegas Pinto, renomado professor brasileiro na área de atividade de inteligência,

⁹ Indivíduos motivados pelo desejo de aventura e que enxergam na condição de informante uma válvula de escape para suas fantasias. São chamados de 007's pelos agentes policiais.



em uma entrevista concedida ao programa Direito e Globalização¹⁰, ao se referir a algumas pesquisas americanas com pessoas que foram presas por espionagem (os “*mice*”), definiu os principais motivos que movem as fontes humanas, resumindo-as no acrônimo DICA: Dinheiro, Ideologia, Chantagem e Aventura. Sendo dinheiro o mais importante entre eles, segundo ele.

6. O EMPREGO DE INFORMANTES CONFIDENCIAIS PELO MUNDO

Os programas das Nações Unidas (ONU) exercem considerável influência na comunidade internacional de justiça criminal. O trabalho do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) é orientado por procedimentos e normas da ONU sobre prevenção do crime e justiça criminal. A maioria dos princípios, procedimentos e normas relativas a essa área são Resoluções adotados pela Assembleia Geral ou pelo Conselho Econômico e Social.

O Manual de Instruções para Avaliação da Justiça Criminal: Sistemas policiais de Informação e Inteligência, lançado em espanhol em 2010 pelo UNODC, faz uma breve consideração sobre informantes:

O uso de informantes ou fontes humanas para a reunião de informação e inteligência data de tempo imemorial. Em alguns países, o uso e manejo (“gestão”) dos informantes está centralizado, enquanto em outros os informantes são os contatos pessoais no supervisados de agentes individuais. Os informantes podem colaborar por motivos muito distintos. Por um lado, podem ser “cidadãos conscientes” que fornecem informação por uma noção de dever cívico ou, por outro, podem ser delinquentes contumazes que buscam eliminar a concorrência. A informação pode ser proporcionada visando uma negociação de alguma vantagem pessoal ou, na maioria dos casos, em troca de dinheiro. Devido ao segredo que rodeia as operações com informantes e as potenciais grandes somas de dinheiro, existem enormes probabilidades de abuso. Em termos gerais, a credibilidade de qualquer informação proporcionada por um informante deve ser cuidadosamente avaliada e, e possível, corroboradas. Ao mesmo tempo, é difícil reconhecer que a polícia tem o dever de proteger seus informantes das tentativas de retaliação. (tradução nossa)

Esse mesmo manual faz uma série de questionamentos sobre o uso dessa ferramenta a qual toda instituição policial que faça uso dela deveria responder. Tais questionamentos coincidem como o objeto de estudo desta pesquisa:

A. Existem leis que permitem o uso de informantes?

B. Como as operações com informantes são gerenciadas? Há registros de detalhes pertinentes em algum arquivo confidencial? Os detalhes pessoais dos informantes são conhecidos somente pelos que tem contato com eles?

¹⁰ Programa visualizado no Canal Youtube na internet no dia 07/07/2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PUU0WvaUtAs&feature=youtu.be>>



Existe um comandante ou chefe responsável pela supervisão das operações com informantes? Existe alguma unidade especializada em operações com uso informantes? Em caso afirmativo, quantos informantes se mantêm ativos atualmente?

C. É realizada instrução especial sobre o uso de informantes? É permitido a todos os agentes recorrer a informantes ou seu uso está restrito a agentes selecionados especialmente? A identidade dos informantes é protegida quando prestam testemunho em juízo? Existe uma política de proteção de informantes e sobre a forma que prestam testemunho em juízo?

D. Como se paga os informantes? Eles são pagos em função dos resultados ou da qualidade da informação que fornecem? O agente que controla informante também é o mesmo que efetua os pagamentos ou se faz isto de maneira separada? Como se contabiliza o dinheiro? Exigem-se recibos? Quem faz a auditoria dos pagamentos efetuados a informantes? (tradução nossa)

O Manual da ONU de Medidas Práticas de Anticorrupção para Promotores e Investigadores, de 2004, clássica suas fontes humanas pela natureza e extensão da cooperação. No geral, esse manual traz três categorias: 1) Informantes Confidenciais (CI); 2) Fontes Confidenciais (CS) e; 3) Testemunhas Cooperantes (CW). A seguir explicaremos as diferenças entre cada uma dessas três categorias.

CI são pessoas que provavelmente estão de alguma forma, envolvidos na atividade criminosa, ou tem laços com alguém que esteja. As variadas motivações para esse tipo de informante incluem vingança, ganho financeiro, ou desejo de continuar uma relação vantajosa com o investigador. São geralmente pagos pelas agências e suas relações com os agentes é continuada. Seu *status* como informante e as informações que eles fornecem são mantidos sob absoluto sigilo, não podendo por isso testemunhar em juízo ou ser citado em processos.

CS são aqueles colaboradores que fornecem informações obtidas em virtude de seus empregos/funções legais. A motivação deste tipo de informante é a noção de dever público, amizade com algum policial, ou simplesmente a pura excitação de ajudar a polícia clandestinamente (de forma secreta). Geralmente não são pagos e tem baixo controle por parte da agência.

CW são fontes que ajudam as forças policiais de forma confidencial, mas podem eventualmente serem arroladas como testemunhas em processos judiciais. E esta é a principal característica que as distinguem dos CI. Às vezes CW podem ser recrutados em operações de inteligência.

O Manual de Formação em Direitos Humanos para as Forças Policiais: Direitos Humanos e Aplicação da Lei, publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos da ONU (ACNUDH), destacou algumas diretrizes no trato com os informantes (neste manual, chamados de informadores, por ter sido escrito com o português de Portugal). Embora essas diretrizes estejam no capítulo que trata da Investigação Policial, e o manual utilize o termo no sentido estrito, elas também valem para a atividade de inteligência policial militar que



realiza investigação criminal no sentido amplo, como exposto anteriormente. Este manual, apesar de ter sido publicado antes do Manual de Instruções para Avaliação da Justiça Criminal: Sistemas policiais de Informação e Inteligência, do UNODC, parece responder às perguntas daquele no que se refere ao emprego de informantes:

332. Os informadores são uma fonte extremamente importante de informação sobre o meio criminal e os delinquentes, constituindo por vezes a única forma de levar alguns criminosos, em especial os envolvidos no crime organizado, a responder perante a justiça. A manutenção e utilização de informadores por parte dos investigadores policiais pode contribuir significativamente para aumentar a eficácia das investigações e da instituição policial no seu conjunto.

Após reconhecer a importância dos informantes criminais, melhorando a eficácia das instituições policiais, o UNODC descreve, porém, alguns riscos da utilização dessa ferramenta:

333. Contudo, este processo reveste-se de consideráveis perigos, pelas seguintes razões: a) os próprios informadores são por vezes criminosos, ou mantêm estreitas ligações com eles; b) a informação é geralmente fornecida a troco de dinheiro ou outros favores; c) os contatos entre os agentes policiais e os informadores são necessariamente secretos.

334. O processo apresenta os seguintes perigos: a) o informador pode explorar a situação de maneira a conseguir cometer o crime e evitar ser detectado; b) o informador pode encorajar terceiros a cometerem crimes a fim de ser pago pelas informações fornecidas relativamente a estes; c) um agente pode levar a que o informador encoraje terceiros a cometer crimes que o mesmo agente possa depois detectar, a fim de demonstrar maior eficácia; d) o agente pode tornar-se corrupto através das transações financeiras com os informadores.

Apontados e explicados os motivos dos riscos do emprego de informantes pelas instituições policiais, o UNODC aponta para a necessidade de estabelecimento de regras disciplinadoras, elencando alguns aspectos que devem ser levados em consideração na elaboração dessas regras:

335. Pelas razões acima expostas, os organismos responsáveis pela aplicação da lei devem definir e aplicar regras disciplinadoras das relações e transações entre os agentes e os informadores da polícia. Estas regras devem ter em conta os seguintes aspectos: a) Cada informador deve tratar apenas com um agente policial, sendo este último o único responsável, no seio da instituição policial, pela manutenção dos contatos e realização de todas as transações. Isto permite responsabilizar um determinado agente por todos os contatos com o informador em questão; b) Embora a identidade do informador deva em geral permanecer confidencial, para



proteção do agente que com ele contata e do próprio informador deverá ser mantido um registo oficial com indicação da identidade de cada informador e do agente responsável pela ligação com ele. Esse registo deverá poder ser consultado apenas por um superior hierárquico especificamente designado para o efeito. c) As atividades dos informadores deverão ser cuidadosamente vigiadas. Acontece frequentemente que o informador, não só tem conhecimento do planeamento de um crime, como está também envolvido nesse mesmo planeamento e pode ser considerado um potencial participante na sua execução. Regra geral, isto não é aceitável, uma vez que significa, quase inevitavelmente, que o informador irá cometer um delito. d) Muito raramente, a atividade criminosa em planeamento é de tal magnitude, e a não participação do informador colocá-lo-á em tal perigo, que ele poderá ter de participar na sua execução. Tolerar quaisquer crimes, incluindo os cometidos pelos informadores, coloca graves questões jurídicas e éticas. Qualquer decisão de o fazer deverá ser tomada ao mais alto nível no seio da instituição policial e apenas depois das devidas consultas com as autoridades judiciárias. Estas decisões e consultas deverão ser sempre tomadas e efetuadas caso a caso. Não deve jamais conceder-se qualquer imunidade geral. e) As contrapartidas económicas oferecidas aos informadores nunca devem ser excessivas. Os pagamentos não devem constituir um grande aliciante ao fornecimento de informações, caso contrário o informador poderá ser tentado a encorajar terceiros a perpetrar novos crimes. f) Os pagamentos efetuados aos informadores deverão ser estritamente controlados através de procedimentos contabilísticos bem definidos e de uma fiscalização rigorosa. O funcionário que decide sobre a autorização de pagamento deverá ignorar a identidade do informador, mas é indispensável que conheça os pormenores do crime e a natureza da informação fornecida.

336. Ainda relativamente às relações entre a polícia e os informadores, devemos acrescentar que a probabilidade de corrupção de alguns agentes, em determinadas fases, é tão alta, que se torna quase inevitável. Os funcionários superiores de polícia têm assim a enorme responsabilidade de: a) definir uma política clara que sirva de base a procedimentos reguladores e diretrizes eficazes e permita otimizar os benefícios a retirar da recolha de informação confidencial sobre o crime e os delinquentes; b) estabelecer procedimentos reguladores estritos e diretrizes explícitas a fim de que os agentes seus subordinados compreendam exatamente de que forma deverão conduzir as suas relações com os informadores e até que ponto essas relações são vigiadas.

337. A criação de um sistema para a utilização eficaz dos informadores policiais é fundamental na prevenção e detecção do crime. A corrupção desse sistema implica a corrupção dos próprios agentes, a subversão do sistema de justiça penal e a violação dos direitos humanos.

No sistema penal dos Estados Unidos, o termo informante aparece de forma mais clara e reiterada. Aquele país conta com leis de recompensa a pessoas que denunciam esquemas criminosos às autoridades policiais, assim, como àqueles que ajudam na localização de criminosos procurados. Lá existem leis de *compliance*, de



estímulo a denúncias de atos de corrupção em órgãos públicos e em empresas. Lei Federal (Título 18, Código de leis dos Estados Unidos, Seção 4) descreve como fato típico a ocultação deliberada do conhecimento de um ato criminoso grave (*misprision*):

Quem, tendo conhecimento do real cometimento de um crime grave reconhecido pela corte dos Estados Unidos, oculta ou não o leva, assim que possível, ao conhecimento do mesmo ao juiz ou outra autoridade civil ou militar dos Estados Unidos, receberá multa ou será preso por tempo não maior que três anos, ou ambos (Código de leis dos Estados Unidos)

Observa-se, pois, que a lei federal americana abraça a tradição do sistema de justiça criminal daquele país de chamar a participação cidadã na prevenção e no controle do crime. No caso do Brasil, a própria Constituição Federal tentou atribuir aos cidadãos também essa responsabilidade. O artigo 144 da Carta Magna diz que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. No entanto, essa mesma responsabilização não se vê no código penal, tampouco em outras leis. O máximo que se chega é na responsabilização, com pena de apenas multa, de servidores públicos, médicos e outros agentes sanitários, como previsto no artigo 66 da Lei de Contravenções Penais:

Art. 66. Deixar de comunicar à autoridade competente:

I – crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício de função pública, desde que a ação penal não dependa de representação;

II – crime de ação pública, de que teve conhecimento no exercício da medicina ou de outra profissão sanitária, desde que a ação penal não dependa de representação e a comunicação não exponha o cliente a procedimento criminal:

Pena – multa, de trezentos mil réis a três contos de réis.

No Brasil, nota-se, que diferentemente dos EUA, o cidadão comum não é obrigado a comunicar fato criminoso às autoridades. Não existe punição para quem, tendo informação de fato criminoso, deixa de comunicar às autoridades. No Brasil, apenas a testemunha, já em âmbito de processo ou de investigação policial é obrigada a falar a verdade:

Falso testemunho ou falsa perícia

Art. 342. Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral: (Redação dada pela Lei nº 10.268, de 28.8.2001)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.850, de 2013) (Vigência)

§ 1º As penas aumentam-se de um sexto a um terço, se o crime é praticado mediante suborno ou se cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal, ou em processo civil em que for parte



entidade da administração pública direta ou indireta. (Redação dada pela Lei nº 10.268, de 28.8.2001)

§ 2º O fato deixa de ser punível se, antes da sentença no processo em que ocorreu o ilícito, o agente se retrata ou declara a verdade. (Redação dada pela Lei nº 10.268, de 28.8.2001)

Sobre a diferença entre testemunha judicial e informante policial/confidencial cabe ainda destacar que este último age motivado e de forma controlada, respeitando as regras do Estado democrático de direito. A primeira age mediante intimação, de forma não voluntária. Logo, o tratamento dado pelas leis americanas e brasileiras quanto à responsabilidade do cidadão em contribuir na aplicação da lei é distinto. Aqui o apelo é quase que somente à consciência cidadã individual das pessoas, lá existe o fator intimidador da “*misprision*”, além de benefícios pecuniários.

Os Estados Unidos possuem cerca de dezoito mil agências de polícias estaduais e locais. Lá diferentemente do Brasil, as polícias realizam o ciclo completo, ou seja, fazem a prevenção e também a investigação criminal. Toda agência possui sua rede de colaboradores e não existe uniformidade entre elas. Há uma grande autonomia dos entes federativos nessa questão.

No Estado da Flórida, um incidente que resultou na morte de Rachel Hoffman, uma informante operante numa ação controlada de compra de cocaína e arma de fogo, resultou na promulgação da “Rachel’s Law”. Assim, com a publicação das “Diretrizes para as polícias estadual e locais de Flórida no trato com informantes confidenciais”, em 2009, o termo informante confidencial passou a ser usado para designar “qualquer pessoa que, por razão de familiaridade ou proximidade com suspeitos ou criminosos de fato: 1) possa fazer uma compra ou venda controlada de contrabando, substâncias controladas, ou outro material numa investigação criminal; 2) possa fornecer regular ou constantemente informação sobre atividade suspeita ou criminosa a uma agência policial; ou 3) possa fornecer informação importante para inteligência criminal em andamento ou para esforços de investigação criminal das quais possa resultar em benefícios próprios no sistema de justiça criminal.” Importante, nesse Estado, é que a colaboração do informante com a polícia no caso “3” deve permanecer desconhecida por aqueles que receberão as informações (promotores) e com os quais as transações são realizadas. A recepção dessas “Diretrizes” pelo Departamento de Polícia da Cidade de Miami não tardou, e, no mesmo ano, esse Departamento revisou suas normas internas para se adequar. No entanto, a Polícia de Miami foi ainda além da legislação estadual e distinguiu informante confidencial de fonte confidencial. Esta última se refere apenas a colaboradores confidenciais pagos que não buscam benefícios processuais ou redução de pena pendentes. (FITZGERALD, 2015).

O Departamento de Polícia de Denver, Colorado, usa o termo informante confidencial para identificar qualquer indivíduo que forneça informação para o



Departamento. No entanto eles criaram a seguinte categorização: 1) Informante participante: aquele que age sob o controle primário de um agente e com aprovação do comando. Podem ser Classe 1 (pessoas que possuem grave histórico criminal ou tem sabida propensão à violência) ou Classe 2 (pessoas com histórico criminal não grave, pessoas sem histórico criminal ou propensão à violência); e 2) Informante não participante: aquele cuja colaboração é esporádica ou irregular e é obtida sem a orientação de um agente (por exemplo, um recepcionista de hotel, um atendente de aeroporto, um guarda de segurança, etc.). (FITZGERALD, 2015).

O Estado da Califórnia editou um Manual de Treinamento e Procedimentos Padrões dos Oficiais de Polícia da Califórnia que define informante como “qualquer pessoa que forneça informação a um investigador”. Essa definição pode incluir criminosos, vítimas de crimes e policiais. Todavia o manual prevê que poderá haver variações nas normas internas de cada departamento de polícia do estado. (FITZGERALD, 2015).

Quando nos referimos aos órgãos federais de segurança também não há uniformidade no uso do termo. O Procurador-Geral dos Estados Unidos é o chefe do Departamento de Justiça, ao qual os demais órgãos de segurança federais estão subordinados. O Departamento de Justiça emprega mais de 25 mil agentes no *Federal Bureau of Investigation (FB)*, no *Drug Enforcement Administration (DEA)*, e no *Bureau of Alcohol, Tobacco, Fire arms, and Explosives (ATF)*. Os agentes especiais desses órgãos têm o dever de recrutar e operar informantes e testemunhas cooperativas. O Departamento de Segurança Interna (DHS), que não pertence ao Departamento de justiça, emprega mais agentes que todos os órgãos do Departamento de justiça juntos. Fora esses órgãos federais citados, existem mais 44 agências federais e 64 inspetorias com poderes de polícia que também possuem suas redes de informantes. (FITZGERALD, 2015)

No início dos anos 2000, uma série de escândalos envolvendo agentes do FBI, os eventos relacionados aos ataques terroristas em 2001 e uma investigação no congresso sobre o uso de assassinos como informantes, fizeram com que aquela instituição mudasse seu sistema de nomenclatura. Em 2006, os termos informante, testemunha cooperante e “ativos” foram descartados e substituídos por Fontes Humanas Confidenciais (CHS). Essas fontes passaram a ser operadas pela Diretoria de Inteligência, criada após os atentados de 11 de setembro. Uma diretriz do Procurador-Geral regula o uso de fontes humanas confidenciais pelo FBI.

A DEA é uma agência federal investigativa responsável pela fiscalização, dentro e fora dos EUA, de substâncias controladas por lei subordinada ao Departamento de Justiça. A DEA possui em seus quadros um total de aproximadamente 6.600 empregados, dos quais 5.000 são agentes especiais. Os agentes especiais, denominados investigadores criminais, são autorizados a recrutar e operar fontes. A DEA apreende em média, em receita proveniente de organizações de tráfico de drogas, cerca de sete vezes o valor que o governo gasta para mantê-la. Em 2005 essa receita, por exemplo, foi de mais 19,3 bilhões de



dólares. O Manual dos Agentes DEA estabelece a política e procedimentos no trato com informantes. No entanto, assim como o FBI, a DEA descartou a nomenclatura informante do seu manual, adotando o termo Fontes Confidenciais. Fonte Confidencial (CS) é definida como “uma pessoa que, sob a direção de um agente específico da DEA, com ou sem expectativa de recompensa, fornece informação sobre tráfico de drogas ou executa um serviço legal para a DEA nas suas investigações de tráfico de drogas”. Para ser considerado um CS, o manual prevê que o colaborador deve atender a três critérios: 1) estar numa posição de ajudar de forma mensurável a DEA em investigações presentes ou futuras; 2) não oferecer probabilidade de comprometimento dos interesses e das atividades da DEA; 3) aceitar o direcionamento necessário para que seus serviços sejam utilizados efetivamente. Para a DEA são três os tipos de CS: CS ré (equivalente a delatores no Brasil), CS de uso restrito, e Prisioneiro Federal. Uma pessoa ou organização que fornece informação sem estar sob o controle de uma agente e sem ser parte efetiva da investigação é chamada de Fonte de Informação. É o caso de um empregado que vaza informação de valor de determinada organização durante a rotina de suas atividades, um cidadão consciente que testemunha algum evento de interesse da DEA, uma empresa que fornece acesso a seus registros etc.

É significativo que a DEA determine que, se uma Fonte de Informação se torna uma parte ativa e contínua de uma investigação, ela deve ser classificada como uma CS. Uma Fonte de Informação busca compensação financeira ou recebe alguma forma de recompensa do *Assets Forfeiture Fund* (um fundo para pagamento de ativos) ela deve receber um código apenas para o propósito de pagamento. Geralmente, uma pessoa ou organização que se encaixa na categoria Fonte de Informação pode ser identificada pelo nome em relatórios de investigação. Porém, se há alguma causa que exija a preservação do anonimato e se a pessoa ou organização não podem receber as garantias de um CS, o termo “Fonte de informação” deve ser usado. (FIZGERALD, 2015). Somente em 2010, os agentes do DEA realizaram a prisão de mais de 31 mil pessoas¹¹.

O Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (DHS) também descartou o termo informante em favor do termo genérico “fonte confidencial”. O DHS também estabelece o devido registro de suas fontes confidenciais e os define da seguinte maneira: “indivíduo que relata informação a respeito de possíveis violações da lei ou qualquer informação que ajude as investigações e atividades policiais. (FIZGERALD, 2015). Nota-se, portanto, que nos Estados Unidos não existe uniformidade na definição de informante pelas suas agências. O termo informante vem, todavia, sendo abandonado e substituído por termos mais amplos como “fontes confidenciais” ou “fontes humanas confidenciais”, principalmente nas agências federais. Isso se deu, em grande parte, devido ao valor pejorativo que foi atribuído ao termo informante após alguns fracassos e escândalos, uma verdadeira

¹¹ Dados do Bureau of Justice Statistics. Disponível em: <<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fjs10st.pdf>>. Acesso em 06/07/2017



perífrase. O fato é que os informantes são um recurso muito importante para a investigação criminal (no sentido amplo) nos Estados Unidos, responsável por 40-50% das soluções de casos policiais (WESLEY, 1970 apud FONDEVILA, 2009), e, no caso particular das drogas, representam nos Estados Unidos cerca de 40% dos casos. (ESTADOS UNIDOS, 2001)

No México, a situação é bem diferente da realidade vivida pelo seu vizinho do Norte e ainda mais obscura que a realidade brasileira. Assim como no Brasil, o México possui basicamente dois tipos de polícias: as preventivas e as investigativas. As primeiras são forças de reação, prevenção, vigilância, etc. (assim como as polícias militares estaduais no Brasil), e não possuem tarefas de inteligência propriamente ditas e, portanto, não recrutam informantes. As segundas, por sua vez, são polícias judiciárias que estão a mando dos Ministérios Públicos, aos quais compete realizar a investigação de toda sorte de crimes. Assim as polícias judiciárias realizam inteligência criminal e possuem um amplo sistema informal de informantes. (FONDEVILA, 2010).

A origem política do sistema de informantes no México, a concentração de poder e a grande autonomia do Ministério Público, responsável por toda a investigação e pela acusação criminal, faz com que um sistema informal e arriscado de informante se perpetue. (FONDEVILA, 2009; FONDEVILA, 2010). Neste país os grupos para policiais de informantes são chamados “madrinhas”. As madrinhas operam em redes com estrutura complexa e hierarquizada e participam ativamente nos procedimentos policiais, sendo ainda uma forma alternativa de ingresso à instituição policial. É a institucionalização da ilegalidade dentro das polícias judiciárias mexicanas. A função primordial das madrinhas é fazer inteligência no interior do próprio organismo policial e a ainda realizar a investigação criminal, fazendo o “trabalho sujo” da polícia nas ruas e alimentar seus chefes com informações de dentro e de fora da instituição. No México não existe nenhum controle judicial sobre as polícias e, muito menos, sobre seu sistema de informantes. Também não existe nenhuma regulação legal a respeito. As madrinhas não existem para os legisladores daquele país. (FONDEVILA, 2010).

7. INFORMANTES CONFIDENCIAIS NAS OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA DA PMDF

O Plano Diretor de Inteligência (PlaDInt) é o documento reservado que regulamenta internamente a atividade de inteligência na PMDF. No entanto, esse é um documento genérico que não aborda detalhes sobre as operações de inteligência, tampouco sobre as técnicas de ações de busca. As operações de inteligência são realizadas pela Seção de Pesquisas de Inteligência (outrora denominada Divisão de Operações) do Centro de Inteligência e também pelas Agências Regionais de Inteligência (ARI) pertencentes a cada um dos seis Comandos de Policiamento Regionais da Corporação. Nas ARI's as operações são



realizadas em sua maior parte e rotineiramente pelos agentes do “serviço velado”. A instituição também não possui publicações específicas voltadas para as operações de inteligência. Tudo o que se faz e se ensina dentro da corporação é baseado na cultura institucional, formada em grande parte pelo empirismo e pelo intercâmbio com outras instituições mais adiantadas doutrinariamente.

A execução do “serviço velado” pela PMDF foi, por muito tempo e principalmente num passado recente, motivo de grande embate entre esta instituição militar e a Polícia Civil do DF (PCDF). De um lado a PMDF declara a necessidade e legalidade do serviço para melhor eficiência do emprego do policiamento ostensivo e no combate aos crimes de caráter permanente, mais notadamente os crimes ligados ao narcotráfico. Do outro lado, a PCDF alega que os policiais militares estariam exorbitando suas funções constitucionais e legais para realizar atos de investigação, que é atribuição precípua da Polícia Civil. Somente em 2017, seis ocorrências resultaram em embates entre civis e militares em delegacias do DF¹², nas quais os delegados levantaram a hipótese de usurpação de função por parte dos agentes da PMDF. Esse ambiente de atrito constante demandou um posicionamento por parte do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por meio do Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial, que expediu a Recomendação Conjunta nº 1, de 16 de junho de 2017, com parecer favorável à PMDF. O MPDFT aludiu a legalidade e legitimidade da atividade de inteligência realizada pela PMDF, e mais especificamente, pelo seu serviço velado. A seguir seguem trechos importantes dessa Recomendação:

CONSIDERANDO, assim, que a atividade de inteligência, com a qual está relacionado o "serviço velado" realizado por policiais militares do DF, encontra previsão normativa, sendo regida pela Lei nº 9.883/1999, que estabelece o Sistema Brasileiro de Inteligência -SIS, e regulamentada pelo Decreto nº 3.695/2000, que estatui o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência;

CONSIDERANDO, por sua vez, que o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública é regulamentado pela Resolução nº 01 de 2009 da Secretaria Nacional de Segurança Pública;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto nº 3.695/2000, "Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza." [...]

CONSIDERANDO, ainda, que a realização de diligências por policiais militares, de forma imediata, em atendimento a comunicações de infrações penais que acabaram de ocorrer ou que estão em andamento

¹² (Ocorrências Policiais PCDF nº 1.572/2017 – 12ª DP; 1.308/2017 – 12ª DP; 1.036/2017 – 12ª DP; 1.275/2017 – 6ª DP; e os Inquéritos Policiais nº 31/2017 – DRF e 426/2017 – 27ª DP).



não podem ser consideradas, em linha de princípio, atividade típica de investigação; (destaque nosso).

CONSIDERANDO que, em decorrência do regramento legal específico, é legítima a afirmação de que a Polícia Militar possui caráter preventivo, ostensivo e repressivo e que a atuação de policiais militares no desbaratamento de crimes permanentes, como no caso do tráfico de drogas, em princípio, não sugere a extrapolação das funções confiadas à Instituição Policial; (destaque nosso).

Mesmo sendo privados de utilizar determinadas ações de busca e sem contar com fundo próprio de provimento de verba para bancar suas operações de inteligência, o serviço velado da PMDF tem obtido bastante sucesso no apoio ao policiamento ostensivo para realização de prisões em flagrante. Como dito, atualmente a PMDF não dispõe de orçamento destinado exclusivamente para bancar as suas operações de inteligência. Sendo assim, oficialmente, a instituição não trabalha com informantes confidenciais pagos, pois não possuem recursos para oferecer contrapartidas e, assim, mantê-los motivados a colaborar. Algumas operações, no entanto, contam com a colaboração de informantes não criminais/informantes cidadãos, cujas motivações particulares são exclusivamente intrínsecas, não dependem de contrapartidas.

Carece também a instituição de regulamentação para uso dessa ferramenta, pois, conforme exposto, a polícia militar deve fazer uso de todos os instrumentos legais a fim de fazer frente ao avanço da criminalidade na sociedade brasileira, sobretudo, no combate ao crime organizado. Pois, tratando-se de crimes permanentes¹³, é evidente que a polícia militar também tem competência legal para atuar. A Lei nº 9.034/1995, nessa mesma perspectiva, permite que as polícias, sem fazer qualquer distinção, mantenham tal ação sob vigilância e observação, coletando e analisando dados e informações para que sua atuação se concretize no momento mais propício. Não há, até o momento, nenhum impedimento legal. Existe apenas um entrave criado pelo costume, praxe profissional e oposição da polícia civil.

Diante da lacuna de dispositivos legais e da oposição realizada pelas polícias civis estaduais e distrital, as agências de inteligência dos outros órgãos de segurança pública atuam sob o melindre e receio de invasão de competência. Como afirmado anteriormente, a palavra investigação, mesmo que com fins preventivos, se tornou vocábulo evitado para agências estranhas às polícias judiciárias. Por isso, as técnicas sigilosas de ações de busca não são plenamente empregadas por não serem devidamente regulamentadas. Os agentes operacionais de inteligência atuam sob uma escura e densa névoa do que podem e do que não podem fazer, como se realizassem uma atividade clandestina, no sentido malicioso da palavra.

¹³ Crimes permanentes são aqueles cujo momento da consumação se prolonga no tempo por vontade do agente, como ocorre nas diversas modalidades do crime de tráfico de entorpecentes, no crime de sequestro e cárcere privado, organizações criminosas, dentro outros.



8. METODOLOGIA

Devido à complexidade do objeto de estudo e à dificuldade de acesso às informações relativas às operações de inteligência das diversas instituições que realizam ISP no Brasil, este trabalho constitui um resumo de assunto por meio de pesquisa bibliográfica acerca do tema proposto. Foram levadas fontes de caráter documental e hemerográficas. A maior parte das referências teóricas foi buscada em publicações importantes na literatura de língua inglesa e espanhola, na medida em que não foram encontradas publicações sobre o tema no Brasil e, poucas em língua portuguesa. Também foram realizadas consultas a portais de notícias da internet a fim de analisar melhor o emprego de informantes policiais pelos órgãos de polícia no Brasil, pois os dados relacionados a operações de inteligência e, sobretudo, ao emprego de informantes são protegidos legal e informalmente.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em qualquer lugar do mundo, mesmo nas democracias mais pungentes, descrever e analisar sistemas de informantes criminais é uma tarefa extremamente difícil. Nenhum dos atores envolvidos tem interesse em fornecer informação sobre o tema: a polícia teria de reconhecer lacunas e desvios legais em seu aparato; o Ministério Público e a Justiça, porque teriam que reconhecer sua incapacidade de realizar o controle externo da atividade policial; os próprios informantes, porque temeriam serem expostos, tendo suas identidades reveladas, e assim estariam submetidos a algum tipo de retaliação.

Na atividade de inteligência policial militar, para se ter acesso a determinados tipos de informação é necessário contar com informantes no submundo do crime. Todavia esse recurso deve ser utilizado respeitando todos os aspectos legais, sobretudo os referentes aos direitos humanos. E deve ser utilizado com precauções, pois envolve riscos. Daí a necessidade da formalização de procedimentos e de o controle interno e externo das operações de inteligência desenvolvidas pelas polícias.

Este estudo foi desenvolvido na tentativa de se responder a seguinte indagação: Existem no Brasil e no Distrito Federal amparo legal e normativo que possibilite o emprego de informantes como técnica de ação de busca na atividade de inteligência de inteligência policial militar? A hipótese levantada foi pela possibilidade legal no uso dos informantes confidenciais pelas polícias militares, no entanto, é uma ferramenta subutilizada e realizada de forma informal e não controlada por mecanismos administrativos de supervisão.

A análise demonstrou que o Brasil buscou nas últimas duas décadas estabelecer um amparo legal para a atividade de inteligência no país. Então, no âmbito federal existe considerável amparo legal atualmente, estabelecido pela publicação de leis, decretos e resoluções. Todavia o país e os entes federativos ainda



carecem de normativos legais e instrumentais mais específicos sobre o emprego de técnicas. Essa lacuna não pode ser confundida, no entanto, como vedação ao emprego de determinadas técnicas. Chegou-se à conclusão que é legal o recrutamento de informantes confidenciais pelas polícias militares estaduais e existe uma demanda crescente por respostas mais efetivas no combate à criminalidade e na manutenção da ordem pública, ainda mais quando se avança na estratégia do Policiamento Orientado pela Inteligência (Silva et all. 2021). No entanto, como fazê-lo? Essa resposta não pode ser respondida, pois com raras exceções, as instituições policiais no Brasil, e em especial, as polícias militares, não possuem procedimentos institucionalizados de gerenciamento e controle para operar informantes. Assim, conclui-se que a hipótese levantada estava correta e que o objetivo da pesquisa foi alcançado.

O tema “informantes confidenciais” é demasiado importante para a eficiência, eficácia e efetividade das polícias militares do Brasil e não pode continuar sendo ignorado cientificamente e institucionalmente como tem sido até o momento. Este artigo não abordou acuradamente questões importantes relativas ao uso de informantes, tais como: motivos de colaboração; técnica de recrutamento e desligamento; documentação, registros e arquivo de fontes; pagamento de informantes; métodos de controle; emprego de informantes operativos; programas de proteção; etc. Todos esses são temas que, individualmente, poderiam ser objetos de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

AUSTRÁLIA. Comissão Independente contra a Corrupção. **Police Informants. A Discussion Paper on the Nature and Management of the Relationship Between the Police and Their Informants.** 1997.

BRASIL. Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. **Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do SISBIN.** Diário Oficial da União de 22 de dezembro de 2000. Brasília. 2000.

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei antidrogas). **Institui o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas Sisnad;** prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília. 2006.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de junho de 2017.



BRASIL. Decreto nº 8.793, em 29 de junho 2016. **Fixa a Política Nacional de Inteligência.**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência – ABIN e dá outras providências. Diário Oficial da União de 8 de dezembro de 1999. Brasília. 1999

BRASIL. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP.** Presidência da República. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. – 4. ed. rev. e atual. – Brasília: 2014.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Resolução n.º 1 SENASP, de 15 de julho de 2009.** Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério Público da União. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Recomendação nº 1, de 16 de junho de 2017.** Diário Oficial da União de 28 de junho de 2017. Brasília. 2017.

DE OLIVEIRA, Paulo. **A atividade de inteligência na Polícia Militar do Distrito Federal como orientadora do emprego do policiamento ostensivo para a Copa do Mundo de 2014.** Rio de Janeiro – RJ. 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Código de leis dos Estados Unidos**, Título 18, Seção 4.

ESTADÃO. **CNJ investiga juízes por mandados expedidos para PMs.** Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cnj-investiga-juizes-por-mandados-expedidos-para-pms,70001822972>>. Acesso em 02 de julho de 2017. FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION (FBI). **Intelligence Branch.** Disponível em: <<https://www.fbi.gov/about/leadership-and-structure/intelligence-branch>>. Acesso em 01 de julho 2017.

FERRO, Alexandre Lima. **Os direitos humanos como limites das operações de inteligência de segurança pública.** Dissertação apresentada ao Centro Universitário Unieuro como requisito parcial do Curso de Mestrado em Ciência Política. Brasília, DF. 2016.



FITZGERALD, Dennis G. **Informants and Undercover Investigations: A practical guide to law, policy, and procedure**. Boca Raton. CRC Press. 2015.

FONDEVILLA, Gustavo. **“Madrina”: informantes y parapolicías: La colaboración ilegal con el trabajo policial em México**. Cide. 2009.

FONDEVILLA, Gustavo. **Gestión y administración del sistema de informantes policiales em México**. Sociológica(Méx.) vol.25 no.72. México. 2010.

MADINGER, John. **Confidencial Informant: Law Enforcement’s Most Valuable Tool**. CRC Press. Boca Raton. 2000.

MARTINS, Edmar. **A inteligência de Segurança Pública como subsídio para o enfrentamento ao tráfico de drogas: seu uso pela Polícia Militar**. Brasília. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). **Direitos Humanos e Aplicação da Lei. Manual de Formação em Direitos Humanos para as forças policiais** Série de Formação Profissional N.º 5. Lisboa. 2002.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). **Sistemas policiales de información y inteligencia. Manual de Instrucciones para la evaluación de la justicia penal**. Nova Iorque. 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **UN Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Promoters and Researchers**. 2004.

NOSSEN, Richard. **The seventh basic investigative techniques**. U.S Department of Justice. National Institute of Justice. 1975. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/147817NCJRS.pdf>. Consultado em 11 de julho de 2017.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Plano Diretor de Inteligência (PLADINT)**. Estabelece as normas gerais para o planejamento, coordenação, execução e controle da Atividade de Inteligência na PMDF, desenvolvida pelo Sistema de Inteligência. Brasília. 2015.

SARAIVA, Flávio. **Polícia não sai para matar, nem para morrer**.

2015a. Disponível em:

<<http://segurancaemfoco.blogspot.com/2015/10/27/policia-nao-sai-para-matar-nem-para-morrer/>>. Acesso em 01 de julho 2017.



SARAIVA, Flávio. **A informação que condena**. 2015b. Disponível em: <<http://segurancaemfoco.blogsdagazetaweb.com/2015/09/28/a-informacao-que-condena/>>. Acesso em 01 de julho de 2017.

SHANE, Jon. **Confidential Informants: A closer look at police policy**. Nova Iorque. Springer. 2017.

SILVA, Adriano et al. **Policamento Orientado pela Inteligência: Importância e Iniciativas no Cenário Brasileiro**. Revista Ciência & Polícia Brasília-DF, v.6, n.2, p. 104-130, jul/dez 2020

