

A RELEVÂNCIA DA ATIVIDADE DE
INTELIGÊNCIA PARA A PROMOÇÃO DA
SEGURANÇA INSTITUCIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

*THE RELEVANCE OF INTELLIGENCE
ACTIVITY FOR THE PROMOTION OF
INSTITUTIONAL SECURITY OF THE
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE*

A RELEVÂNCIA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO¹

*THE RELEVANCE OF INTELLIGENCE ACTIVITY FOR THE PROMOTION OF
INSTITUTIONAL SECURITY OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE*

*Antônio Eduardo Cavalcante Barros²
Nelson Ricardo Gesteira Monteiro³*

RESUMO

O artigo examina a evolução da Atividade de Inteligência (AI) no Brasil, destacando a importância da Inteligência na formulação de políticas públicas, abrangendo áreas como política externa, defesa nacional e ordem pública. A análise inclui a definição e os objetivos da Inteligência, a estrutura de controle externo pelo Poder Legislativo e Judiciário, e a implementação de políticas e estratégias voltadas para a Atividade. A doutrina de Inteligência do Ministério Público é abordada como uma ferramenta crucial para fortalecer a atuação institucional, com foco na Segurança Institucional. O artigo detalha ainda como a Inteligência e a Contrainteligência devem apoiar a proteção dos ativos do Ministério Público, seguindo diretrizes de segurança orgânica e ativa estabelecidas na Política de Segurança Institucional. A conclusão enfatiza a necessidade de uma abordagem integrada e normativa para garantir a eficácia e a segurança das operações do Ministério Público, destacando a importância da Inteligência na defesa da independência e na proteção da instituição.

1 Data de Recebimento: 05/09/2024. Data de Aceite: 05/11/2024.

2 Especialista em Inteligência Policial e Segurança Pública pela Escola Superior de Direito Policial (ESDP/FIP). Especialista em Planejamento e Gestão em Defesa Civil pela Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (FAMETRO). Especialista em Sistema Jurídico e Criminalidade pela Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (FAMETRO). Especialista em Altos Estudos Estratégicos de Segurança Pública pela Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP). Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Capacitado no Curso de Procedimentos de Inteligência pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Capacitado no Curso de Aperfeiçoamento em Segurança Pública, desenvolvido no âmbito do Programa Academia Nacional de Polícia da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em parceria com a Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal (ANP/PF). Policial Militar do Estado do Ceará. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2282160359105149>. Email: eduardo.barros@mpce.mp.br.

3 Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR no ano de 1993, Pós-graduado e Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Federal do Ceará – UFC, Promotor de Justiça do Estado do Ceará desde o ano de 1997. Possui cursos de inteligência voltado as atividades do Ministério Público fornecidos pela Escola da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, no ano de 2001, pela Escola de Inteligência do Exército Brasileiro – CIE nos anos de 2019 e 2020. Coordenou o Núcleo de Segurança Institucional NUSIT do MPCE nos anos de 2016/2017 e 2020/2023. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2451351443066875>. Email: nelsongesteira@mpce.mp.br.

Palavras-chave: inteligência; contrainteligência; doutrina; segurança institucional.

1 INTRODUÇÃO

A Atividade de Inteligência (AI) é uma ferramenta utilizada pelas diversas esferas do Estado para coletar, analisar e disseminar, informações relevantes para a tomada de decisões de gestores superiores. Ela tem a responsabilidade de produzir conhecimentos com base em uma metodologia própria e especializada, obtendo assim subsídios sobre temas relevantes e de interesse de determinado órgão. Conforme Cepik (2023), de maneira ampla, Inteligência seria sinônimo de conhecimento ou informação analisada; de forma mais restrita, seria a coleta de informações sem consentimento, cooperação ou conhecimento por parte dos alvos da ação. Ainda sobre a definição do termo, trazemos um conceito clássico apresentado por Platt:

Informações (intelligence) é um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente. Esta definição traz à tona o problema da distinção entre o informe bruto (raw information) e a informação acabada (finished intelligence), distinção que é objeto de tanto orgulho profissional na Comunidade de Informações (Platt, 1974, p. 31).

Diferente do que ocorrera em um passado recente, muito por conta de sua aplicação em regimes autoritários, o tema Inteligência no Brasil atualmente se encontra em pleno processo de consolidação. A recente publicação da Doutrina de Inteligência do Ministério Público brasileiro, por meio da Resolução nº 260/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), é um exemplo claro, e busca padronizar a Atividade de Inteligência desenvolvida no âmbito do parquet nacionalmente, além de uniformizar a tramitação e a guarda segura de dados e conhecimentos, trazendo a instituição para uma realidade contemporânea nesta temática, permitindo que ela consiga atuar no mesmo patamar de outros órgãos de Inteligência externos.

Mais atual ainda temos a Política Nacional de Inteligência e o Sistema de Inteligência do Ministério Público, lançados na Resolução nº 292/2024. A Política é um instrumento destinado a guiar e reforçar a Atividade de Inteligência no apoio à atuação estratégica, investigação, e proteção da ordem jurídica, do regime democrático, e dos direitos sociais e individuais inalienáveis em todas as unidades e ramos do Ministério

Público nacional. Por sua vez o Sistema de Inteligência do Ministério Público tem como principais objetivos garantir a proteção e a disseminação segura e oportuna de dados, informações e conhecimentos de inteligência entre os Ministérios Públicos, além de possibilitar a integração desses órgãos aos demais sistemas e subsistemas congêneres do país.

Com essas ferramentas e fazendo uso de uma metodologia própria, aplicada ao Ministério Público (MP) ele se habilita, na União e nos estados, a falar a mesma língua quando se trata da temática Inteligência, promovendo o fortalecimento da Atividade de Inteligência ministerial. Bem como se torna apto a participar de sistemas que interligam vários órgãos, como é o caso do Sistema Brasileiro de Inteligência.

No que se refere à Segurança Institucional do MP, é inegável a contribuição da Inteligência para que essa outra atividade possa ser desenvolvida em atendimento ao que preceituam as doutrinas que a estabelecem. É o conhecimento produzido pela Inteligência que alimenta as análises de risco e os estudos de cenários, de alvos e de ameaças, amparando o emprego das equipes operacionais que atuam na proteção da instituição e seus integrantes.

Este artigo tem como objetivo geral demonstrar a importância da Atividade de Inteligência no cotidiano funcional do Ministério Público, em todas suas esferas de planejamento (político, estratégico, tático e operacional), com foco nas estratégias e resultados alcançados pela instituição. Dentre seus objetivos específicos procura analisar os reflexos da Inteligência como figura essencial na integralidade da Segurança Institucional, notadamente por meio da aplicação de medidas de Segurança Orgânica e Segurança Ativa, segmentos da Contraineligência, que por sua vez, é um ramo da Atividade de Inteligência.

A estratégia metodológica do presente trabalho científico é exploratória, qualitativa e quantitativa, bibliográfica e documental, a partir de um referencial teórico extenso, baseado também na experiência profissional prática. A linha de pesquisa trilhada está relacionada a uma temática de relevância para a instituição a qual se dirige, refletindo nos prismas de governança pública e gestão estratégica.

É importante reforçar que o artigo está inserido em um viés científico que busca, por meio da Atividade de Inteligência ministerial, trazer para a instituição uma ferramenta que amplia a capacidade no processo de tomada de decisão por parte de órgãos superiores da administração, a fim de que esse ativo seja aproveitado estrategicamente para gerar resultados ainda mais positivos.

2 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL NA ERA CONTEMPORÂNEA

A Atividade de Inteligência (AI) no Brasil tem sua história recente firmada por meio da Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a qual passou a ser o órgão central do referido sistema. Apesar do surgimento de outros sistemas de inteligência mais específicos, o Sisbin é o principal sistema nacionalmente falando, cabendo a ele “integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional”(Brasil, 1999).

A lei estabelece ainda o que se entende por Atividade de Inteligência, sendo:

[...] a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1999).

A Inteligência é portanto, uma atividade tipicamente de Estado, que envolve coleta, análise e disseminação de conhecimentos uteis para a tomada de decisão de um gestor, e a conseqüente implementação de políticas públicas que segundo Cepik (2023), envolvem prioritariamente questões de política externa, defesa nacional e ordem pública.

Kent afirma que possuir o conhecimento produzido por meio de técnicas especializadas, como na Atividade de Inteligência, dota governantes de dados estratégicos que o coloca a frente de dos demais:

Assim os líderes de nossa política têm necessidade de uma grande soma de conhecimentos sobre os demais países. Eles precisam de conhecimentos que sejam completos, preciosos, oportunos e que possam servir como base para ação. Para pôr em execução sua política positiva devem, primeiro e antes de mais nada, conhecer os outros países como entidades objetivas (Kent,1967, pg. 20).

A Lei nº 9.883 prevê também que a Atividade de Inteligência está sujeita a um controle externo, exercido prioritariamente pelo Poder Legislativo, que se faz por meio da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (Ccai), instituída em 2000. Desde então, os órgãos de Inteligência brasileiros contam

com um órgão do Congresso Nacional para exercer o controle externo político finalístico sobre eles. A Ccai é portanto integrada pelos líderes da maioria e minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como pelos Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ainda em relação ao controle externo, em situações específicas, a AI passa a ser fiscalizada pelo Poder Judiciário, por meio de manifestações prévias ou posteriores às ações operacionais das agências, notadamente aquelas ligadas a segurança pública, no caso de autorizar ações como, por exemplo, interceptação telefônica, infiltração de agentes, dentre outras permitidas legalmente.

Em se tratando do controle interno, cada agência possui seus próprios procedimentos específicos e suas instâncias de fiscalização. No âmbito do Poder Executivo, o papel do responsável pela pasta na supervisão da Atividade de Inteligência varia conforme a colocação do órgão ou unidade de Inteligência em cada estrutura. No caso da ABIN, por exemplo, antes subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), mas atualmente vinculada à Casa Civil, cabe ao chefe desta pasta a função crucial em termos de supervisão.

Percebe-se que por se tratar de uma atividade permeada pelo secretismo, a Inteligência requer mecanismos de controles para garantir que esteja em conformidade com a Constituição Federal e com os direitos e garantias individuais, além de assegurar a utilização adequada de recursos públicos.

Em junho de 2016 foi lançada, por meio do Decreto nº 8.792, a Política Nacional de Inteligência (PNI), instrumento com o objetivo de dar orientação à Atividade de Inteligência no País. Assim como o Sistema essa Política inspirou outras posteriores, e procura definir parâmetros e limites de atuação, estabelecendo pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do Sisbin. A PNI adota também os seguintes conceitos:

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a

salvaguarda da sociedade e do Estado;

II –Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (Brasil, 2016).

Posteriormente, em dezembro de 2017 é lançada a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), que é um documento de orientação e coordenação decorrente da PNI. A Estratégia busca consolidar conceitos e identificar desafios para a Atividade de Inteligência, além de definir eixos estruturantes e objetivos estratégicos.

A cerca de um ano o Sisbin passou por uma reformulação, publicada em setembro de 2023 por meio do Decreto nº 11.693, trazendo assim uma nova organização e funcionamento do sistema. Reforçando a Abin como órgão central do sistema, o decreto prevê como integrantes do Sisbin os órgãos permanentes, dedicados, associados e federados. Para as três últimas categorias são fixados critérios de ingresso de outras instituições no sistema, baseado na Política Nacional de Inteligência.

Figura 1: Composição do Sisbin



Fonte: Site da Agência Brasileira de Inteligência

Demonstrada a relevância da Atividade de Inteligência para o processo decisório de órgãos da estrutura do Estado, e a contribuição que esta pode fornecer na formulação de políticas públicas nas mais diversas instituições, fica mais evidente compreender a razão de haverem diversas categorias de Inteligência nas mais distintas áreas e setores. Desde

que desenvolvam conhecimentos a serem protegidos, há possibilidade de emprego da Inteligência. Validando esse entendimento, Gonçalves manifesta que:

[...] Atividade de Inteligência diz respeito à obtenção e análise de diferentes níveis de informações que venham a subsidiar o processo decisório de diferentes níveis e atividades. Daí que praticamente tudo pode ser objeto de análise de informações: questões de política externa, assuntos internos, problemas estratégicos contemporâneos, temas fiscais, segurança pública, produção industrial e agrícola, meio ambiente, epidemias e saúde pública, política energética. De fato, onde houver planejamento e processo decisório (e dados negados a serem obtidos sobre esses assuntos), a atividade de inteligência (em suas diferentes modalidades) mostra-se útil (Gonçalves, 2013, p. 23).

Desta forma, apresentam-se algumas taxonomias diversas para a Atividade de Inteligência.

Inteligência Militar e de Defesa - Se refere à coleta de informações estratégicas para auxiliar as decisões das diferentes hierarquias das forças armadas. É também o processo de obter dados confidenciais para orientar o planejamento militar em tempos de guerra ou de paz. Woloszyn sintetiza assim:

De forma geral, a inteligência militar é o exercício permanente de ações especializadas de diferentes fontes direcionadas para a obtenção de dados e avaliações que impliquem ameaças, veladas ou dissimuladas, capazes de influir na segurança e defesa do país ou, de maneira inversa, se traduzam em oportunidades para os interesses estratégicos, em especial, da indústria de defesa; identificação, avaliação e neutralização de ações adversas promovidas por forças militares de outros países e salvaguarda de conhecimentos e dados que, no interesse da segurança e defesa do Estado, devam ser protegidos (Woloszyn, 2018, p. 36).

Inteligência Policial ou Criminal - Aborda medidas para auxiliar na repressão de crimes e grupos criminosos. No Brasil, essa responsabilidade recai sobre as polícias estaduais (civil e militar), a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Federal. Ela se apresenta em dois níveis: estratégico e tático operacional. No estratégico tem como escopo o assessoramento do processo decisório em ações de planejamento. Atua ainda na

identificação de indícios e tipologias que auxiliam o trabalho da polícia judiciária e do Ministério Público, se tornando uma ferramenta fundamental na elaboração de políticas públicas de segurança. No nível tático operacional ocorre a busca de dados e a produção de conhecimentos que podem ser úteis às autoridades policiais em suas tarefas de investigação criminal. Entretanto, deve-se frisar que quem faz Inteligência não deve realizar investigação criminal, e que o conhecimento produzido pela Inteligência Policial não deve ser usada para a produção de provas, e sim como uma orientação para outras ações.

Inteligência de Segurança Pública – É uma categoria mais ampla e abrangente que a Inteligência Policial. Seu prisma de atuação é a segurança pública sob uma perspectiva estratégica de manutenção da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Como bem define a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Dnisp):

[...] o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e à execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 2016).

Inteligência Financeira - Refere-se ao conjunto de estratégias de Inteligência utilizadas para identificar crimes financeiros, pessoas, organizações e informações relacionadas, visando combater esses ilícitos e neutralizar as atividades de indivíduos e grupos. Atualmente, é considerado um dos principais instrumentos no combate ao crime organizado.

Inteligência Fiscal - Na sua vertente tributária a Inteligência concentra-se em identificar e recolher dados sobre crimes contra a ordem tributária, gerando conhecimento sobre o assunto. Um dos seus papéis é buscar informações não declaradas pelos contribuintes, e recuperação de ativos, especialmente aquelas relacionadas a grandes quantias de dinheiro.

Inteligência Estratégica - Essa categoria de Inteligência se concentra em questões de longo prazo, especialmente na formulação de cenários futuros. Ela trata do conhecimento estratégico fundamental para a segurança e prosperidade de um país, sendo utilizada pelos principais tomadores de decisão e planejadores do governo. É conhecida às vezes

como Inteligência de Estado ou Inteligência Nacional. Nessa vertente nossa representante maior é a Agência Brasileira de Inteligência.

Inteligência Ministerial – Categoria relativa a Atividade de Inteligência vinculada ao Ministério Público. Busca dar ao órgão maior subsídio para a tomada de decisões estratégicas, bem como para orientações táticas e operacionais, visando a implementação de planos e programas direcionados a áreas específicas ou através do suporte as diversas e mais complexas atividades exercidas pelo MP. Esta categoria é de relevante importância para o presente trabalho, e sobre suas especificidades nos ateremos mais a frente. Ademais Pacheco defende da seguinte forma a existência da Inteligência Ministerial:

[...] O Ministério Público, portanto, deve utilizar-se de métodos, técnicas e ferramentas adequadas para lidar com as informações necessárias ao desempenho de suas finalidades constitucionais, sejam aqueles convencionalmente denominados —atividade de inteligência, sejam, numa visão mais —gerencial, seus equivalentes dos sistemas de gestão da informação e da inteligência competitiva. Diante da crescente complexidade dos fatos com os quais lida o Ministério Público e a necessidade de sua atuação sistêmica, seja na área cível (por exemplo, ações civis para defesa de interesses difusos e coletivos), seja penal (por exemplo, programas de prevenção e repressão à criminalidade), o certo é que o Ministério Público deve utilizar algum sistema de gestão da informação, superando a fase individualista e amadorística de muitos de seus membros, e alcançando a racionalidade gerencial exigida pelo princípio constitucional da eficiência (Pacheco, 2013, p. 270).

3 A DOUTRINA DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O dicionário Michaelis (2024) define doutrina como: “Conjunto de princípios em que se fundamenta um sistema religioso, político ou filosófico; ideologia, sistema, teoria.” Doutrinas são portanto, princípios elaborados para orientar políticas ao longo de períodos que se esperam ser mais extensos do que meros dias, semanas ou meses, não se limitando a ações isoladas.

Por envolver o segredo como um instrumento e, em certa medida, como um requisito para sua eficácia, a Atividade de Inteligência deve ser regulamentada. Esse controle deve ocorrer tanto internamente, por meio do direcionamento apropriado de suas ações, quanto externamente, por órgãos estabelecidos legalmente. Nesse sentido a existência de conceitos doutrinários permitem que a AI respeite princípios éticos e o Estado De-

mocrático de Direito, como bem corrobora Pellanda:

Na atividade de Inteligência, os dilemas éticos que o agente público pode enfrentar ultrapassam o dualismo público-privado, pois suas atribuições afetam e são diretamente afetadas por uma série de princípios de ordem pública, mais especificamente constitucional. O conflito de interesses passa a ser, portanto, inteiramente público, e envolve a confrontação direta de princípios constitucionais. Para identificarmos tais princípios, é necessário compreendermos os elementos que caracterizam a atividade (Pellanda, 2005, p. 61).

A Abin lançou em novembro de 2023 a reformulação da Doutrina da Atividade de Inteligência, que trouxe fundamentações atualizadas, redefinindo conceitos e princípios. Um documento atual e aberto, que visa aproximar a atividade da sociedade brasileira.

Como já mencionando, existem outras categorias de Inteligência que possuem suas doutrinas próprias, como é caso da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Dnisp), que após passar por algumas alterações, está em sua 4ª edição, aprovada pela Portaria nº 2, de 12 de janeiro de 2016/SENASP. A Dnisp é instrumento orientador para órgãos de segurança pública (policias militares, policias civis, corpos de bombeiros, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal), a partir da mesma, outras doutrinas mais específicas foram e podem ser criadas, como por exemplo, a doutrina da Polícia Militar de um determinado Estado.

O Ministério da Justiça, através do Departamento Penitenciário Nacional efetivou a Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária (Dnipen), no ano de 2013. A Dnipen visa subsidiar o planejamento de políticas públicas por meio da materialização da Inteligência Penitenciária como instrumento colaborativo no combate ao crime organizado, especialmente as ações perpetradas por indivíduos reclusos em unidades prisioneiras, sejam federais ou estaduais.

Já em relação ao Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça instituiu por meio da Resolução nº 447/22 a Doutrina de Inteligência de Segurança Institucional do Poder Judiciário, considerada como documento de acesso restrito, classificada como reservada, procura tornar efetiva a padronização de metodologia própria para a produção de conhecimento e o estabelecimento de uma linguagem única para todas as unidades de Inteligência de Segurança Institucional do Poder Judiciário.

Diante das evoluções realizadas por diversas instituições, no sentido de criarem suas doutrinas específicas, o Ministério Público mostrou-se antenado com o tema e enviou esforços nesta mesma direção. Em março de 2023 o CNMP publicou a Resolução nº 260/2023, que instituiu a Doutrina de Inteligência do Ministério Público brasileiro.

O objetivo do documento é guiar, legalizar e padronizar a Atividade de Inteligência realizada dentro do Ministério Público da União e dos Estados. Ela busca promover a integração e a formalização da cooperação técnica entre os MPs e outros órgãos de Inteligência externos, além de uniformizar o processo de tramitação e a segura guarda de dados e conhecimentos.

Os Ministérios Públicos da União e dos Estados devem a partir de então realizar atividades que permitam a aplicação da doutrina descrita na resolução em suas áreas de atuação, com o objetivo de fortalecer a Atividade de Inteligência ministerial, mostrando assim sua relevância para a instituição, como fortalece Barcellos:

A Atividade de Inteligência, inicialmente restrita aos campos militares, hoje é tema presente em instituições públicas e corporações privadas, vez que atua permitindo que o decisor vislumbre oportunidades e mitigue riscos. Destarte, faz-se necessário avançar para a profissionalização dessa atividade no âmbito do Ministério Público brasileiro, para a estruturação de normas, procedimentos e protocolos que balizarão a Atividade de Inteligência e a execução de operações para coleta e busca de dados.

Mostra-se premente, dado o cenário atual, que se realizem os avanços e investimentos necessários para dotar o Ministério Público da capacidade de uma atuação proativa e segura, na tomada de decisões e na salvaguarda e proteção dos seus ativos. Quando se compreende o fim a que se destina a Atividade de Inteligência, qual seja, o assessoramento estratégico de um tomador de decisões, verifica-se seu caráter de imprescindibilidade (Barcellos, 2022, p. 275).

Devido à variedade de responsabilidades e à complexidade dos desafios enfrentados pelo Ministério Público, como a defesa da saúde pública, dos direitos da criança e do adolescente, do idoso, do consumidor, das populações nativas, e especialmente no que diz respeito a crimes empresariais, corrupção, organizações criminosas, crimes ambientais, entre tantas outras funções, a instituição não pode deixar de utilizar essa ferramenta tão valiosa que é a Atividade de Inteligência. O conhecimento e as técnicas operacionais fornecidas por ela possibilitam o intercâmbio de dados, informações e conhecimentos com outras entidades externas semelhantes. Além disso, a Inteligência envolve a recepção, concentração e análise das numerosas informações dispersas dentro da instituição, convertendo-as em conhecimento. Isso estabelece um fluxo organizado que torna esses dados e informações úteis e práticos, permitindo que o MP atue de forma preventiva em diversas áreas de sua atuação.

Compreende-se desta maneira, que a formulação de uma doutrina própria habilita o Ministério Público a evoluir por meio de suas unidades de Inteligência, que podem ser voltadas a auxiliar investigações concretas e subsidiar o planejamento e a execução das diversas ações perpetradas pelo MP, isso de forma tática; ou assessorar o processo decisório institucional, de forma estratégica.

Cabe sempre recordar que a AI se divide em dois principais aspectos ou ramos: a Inteligência, que busca obter e analisar informações, bem como produzir e difundir conhecimentos para apoiar decisões estratégicas; e a Contraineligência, que visa proteger, prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos do órgão a que se destina. Esses dois aspectos estão interligados e se beneficiam mutuamente. Muitas vezes, ambas as especialidades realizam ações sistêmicas, prospectivas ou exploratórias, para identificar oportunidades ou ameaças aos ativos de um sistema ou agência, seguindo ciclos específicos de produção de conhecimento.

Com relação a função do ramo de Contraineligência, ou seja, o propósito precípua de assegurar a proteção dos ativos tangíveis e intangíveis da organização, podemos dizer que de certa forma se associa a Segurança Institucional. Sobre o tema e sua aplicabilidade no Ministério Público nos debruçaremos no próximo tópico.

4 A ATUAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NA SEGURANÇA INSTITUCIONAL DO MP

O cumprimento da missão constitucional do Ministério Público muitas vezes resulta em enfrentamentos a agentes e organizações que buscam proteger seus interesses ilícitos. Não raras vezes eles podem recorrer a atentados e ameaças contra os membros ou a própria a instituição, para tentar dissuadi-los de cumprir suas funções institucionais. Essas ações são contrárias à ordem jurídica, desafiam o Estado Democrático de Direito e colocam em risco a independência do Ministério Público brasileiro.

Esse atual contexto de risco enfrentado pelos MPs e seus membros torna evidente a necessidade de implementar uma política de proteção institucional. Essa política deve garantir que os integrantes do órgão possam exercer suas atividades livremente, além de controlar as vulnerabilidades relacionadas à informação, aos sistemas e estruturas físicas. Portanto, é crucial que o Ministério Público brasileiro desenvolva mecanismos para preservar a identidade, imagem e sua reputação, assim como a atuação independente de seus membros.

O alicerce fundamental para esse modelo de ação é a criação e promoção contínua de uma cultura de Segurança Institucional. Isso requer conscientização e sensibilização

constantes de cada membro sobre sua responsabilidade na proteção pessoal e institucional. Mas também requer da instituição medidas voltadas para essa segurança interna, que podem se dar por meio da aplicação de normatizações e de medidas efetivas de segurança. Daí a premissa que a Atividade de Inteligência, notadamente por meio do ramo Contraineligência, deve dar suporte a Segurança Institucional. Como bem frisa Júnior:

[...] deve-se, com urgência, ocorrer a estruturação normativa da Contraineligência e da inteligência no Ministério Público brasileiro, com a compreensão da segurança como princípio máximo legitimador de tais atividades, objetivando respaldar o ciclo de produção do conhecimento, em especial o acesso aos dados necessários para a concretização das análises objetivas de vulnerabilidades e dos diagnósticos de ameaças aos ativos (ainda que as doutrinas específicas de outras Instituições sejam de elevada valia e apurada técnica, o Ministério Público é instituição peculiar e possui demandas próprias que devem ser consideradas no momento de avaliar as técnicas de produção do conhecimento, a manutenção do sigilo do seu produto e, principalmente, a transmissão da informação para os destinatários) (Júnior, 2019, p.30);

Em 2016 foi publicada Resolução nº 156 do CNMP, responsável por instituir a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público. Estabelecendo diretrizes e mecanismos para garantir, a nível nacional, as condições necessárias ao pleno exercício das atividades da instituição e de seus integrantes. A norma indica que a segurança institucional se divide em medidas de segurança orgânica e segurança ativa:

Art. 3º A segurança institucional compreende o conjunto de medidas voltadas a

prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda da Instituição e de seus integrantes, inclusive à imagem e reputação.

§ 1º As medidas a que se reporta o caput compreendem a segurança orgânica e a segurança ativa.

§ 2º A segurança orgânica é composta pelos seguintes grupos de medidas:

I – segurança de pessoas;

II – segurança do material;

III – segurança das áreas e instalações;

IV – segurança da informação.

§ 3º A segurança ativa compreende ações de caráter proativo e medidas de contrassabotagem, contraespionagem, contra crime organizado e contrapropaganda. CNMP (2016).

Nota-se que as medidas de segurança orgânica (Segor) e segurança ativa (Segat) também estão previstas na Doutrina de Inteligência do MP, sendo relatadas como segmentos da Contrainteligência, dado o seu caráter preventivo e peditivo. O que fortalece a hipótese que a Atividade de Inteligência e a Segurança Institucional devem atuar irmanadas, preferencialmente em um mesmo órgão dentro da instituição. O que facilita a interação de ações e medidas, dadas as complexidades e especificidades envolvidas, bem como as peculiaridades de ambos os segmentos.

A ausência de uma cultura que compreenda adequadamente a Atividade de Inteligência, acompanhado da falta de normativos que estabeleçam esse tema, são obstáculos que dificultam a implementação organizada e sistemática de um órgão de Inteligência e Segurança Institucional com funções específicas no Ministério Público. É crucial, portanto, sensibilizar a instituição sobre a importância de desenvolver uma estrutura normativa, técnica e operacional para um setor responsável pela Contrainteligência dentro da mesma, realizando essa tarefa com profissionalismo e capacitação adequada, uma vez que toda Atividade de Inteligência requer metodologia e técnicas específicas. A Contrainteligência é portanto, essencialmente uma proteção, um escudo que reduz riscos, minimiza vulnerabilidades e pode até prever ameaças, proporcionando à instituição uma vantagem estratégica contra agentes ameaçadores.

A aplicação de medidas de Contrainteligência, notadamente por meio da segurança orgânica e da segurança ativa, como já dito, igualmente medidas de Segurança Institucional, abarcam um conjunto de ações que visam a proteção e a salvaguarda da instituição e de seus recursos humanos, podendo ainda alcançar usuários dos serviços deste órgão quando estiverem utilizando suas áreas e instalações. De forma mais detalhada essas ações se dão no âmbito do Ministério Público das seguintes formas:

A Segurança Orgânica é o conjunto de medidas destinadas a prevenir e obstruir ameaças ao órgão, e sua estrutura se consiste em:

- Segurança de pessoas - refere-se às medidas de segurança destinadas à manutenção da normalidade do cotidiano funcional das pessoas envolvidas com a rotina da instituição. Em alguns casos, envolve a proteção e garantia da incolumidade física e moral de agentes públicos, que, ao desempenharem suas atribuições funcionais, podem colocar-se em situação de risco ou de possíveis ameaças, por vezes inclusive de seus familiares;
- Segurança do material - conjunto de medidas de segurança voltadas à proteção e

salvaguarda dos bens móveis e imóveis passíveis de mensuração patrimonial que subsidiaram o funcionamento das unidades do MP, inclusive documentação;

- Segurança das áreas e instalações - medidas de segurança que objetivam a proteção e o resguardo de todos os espaços físicos onde são realizadas as atividades da instituição, inclusive impedindo acessos não autorizados;

- Segurança da informação - conjunto de medidas que visa à proteção de informações, das comunicações, dos dados e dos conhecimentos pertencentes à instituição, cujo acesso por pessoa não autorizada pode culminar em graves prejuízos. Pela sua relevância, importância, complexidade e pelas frequentes atualizações tecnológicas que temos nos dias atuais, a segurança da informação passa a ter um valor primordial. Ela possui subdivisões, havendo assim a segurança da informação no pessoal, na documentação, nas áreas e instalações e nos meios de tecnologia da informação e comunicação.

- Com relação a Segurança Ativa, podemos dizer que são medidas e ações voltadas a proteção do órgão contra ações antagônicas, e se divide em:

Medidas de contrassabotagem - engloba um conjunto de ações destinadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar atividades deliberadas contra bens materiais, áreas ou instalações e imagem da instituição que possam resultar na interrupção de suas operações e/ou causar impacto físico direto e psicológico indireto em seus membros;

- Medidas de contraespionagem - é o conjunto de estratégias para e prevenir, detectar, obstruir e neutralizar atividades dissimuladas que buscam obter informações sensíveis ou sigilosas da instituição de forma adversa;

- Medidas contra o combate ao crime organizado - envolve um conjunto de ações destinadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar possíveis atividades prejudiciais de qualquer tipo contra a instituição e seus membros, provenientes de grupos criminosos organizados;

- Medidas de contrapropaganda - refere-se às ações destinadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar possíveis abusos, desinformações e publicidade enganosa de qualquer tipo contra o órgão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Atividade de Inteligência no contexto do Ministério Público brasileiro revela a importância crescente dessa função na estruturação e na efetivação das políticas públicas e na proteção dos direitos fundamentais da sociedade. A análise dos aspectos históricos, conceituais e normativos da Inteligência demonstra que, desde a instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência com a Lei nº 9.883/1999 até as recentes atualizações promovidas pela Resolução nº 292/2024 e pela Doutrina de Inteligência do Mi-

nistério Público, houve um avanço significativo na formalização e na padronização das práticas de Inteligência no Brasil, e em especial no Ministério Público.

A partir da revisão da literatura e da análise das recentes mudanças legais e doutrinárias, ficou evidente que a Atividade de Inteligência, agora consolidada através de documentos normativos e estratégias específicas, desempenha um papel crucial na estruturação de uma Segurança Institucional robusta para o Ministério Público. A integração dos conceitos de Inteligência e Contraineligência, como evidenciado pelas definições e práticas abordadas, oferece ao Ministério Público ferramentas essenciais para a proteção de suas operações e para a realização de suas funções constitucionais de maneira eficaz e segura.

A Resolução nº 260/2023, ao estabelecer uma Doutrina de Inteligência específica para o Ministério Público, e a Política Nacional de Inteligência e o Sistema de Inteligência do Ministério Público, criam um marco que promove a uniformidade e a integração das ações de Inteligência em nível nacional. Essas normativas visam não apenas fortalecer a capacidade analítica e estratégica do Ministério Público, mas também assegurar a segurança das informações e a proteção dos membros da instituição.

A análise das medidas de Segurança Orgânica e Segurança Ativa, bem como a função da Contraineligência, destaca que a Atividade de Inteligência não é um fim em si mesma, mas um meio para alcançar objetivos maiores de segurança institucional e eficácia na defesa dos interesses públicos. A conexão entre a Inteligência e a Segurança Institucional é um exemplo claro de como ferramentas especializadas podem ser integradas para atender a necessidades complexas e dinâmicas.

Contudo, este estudo também aponta para a necessidade de contínua evolução e profissionalização das práticas de Inteligência no Ministério Público. A implementação efetiva das novas diretrizes e a adaptação às novas demandas e desafios exigem um esforço constante para atualizar métodos, formar pessoal qualificado e promover uma cultura institucional que valorize e compreenda a importância da Atividade de Inteligência.

Para futuras pesquisas, recomenda-se uma investigação mais aprofundada sobre a eficácia das novas normativas e a avaliação de sua aplicação prática no cotidiano das atividades do Ministério Público. Além disso, estudos comparativos com outras instituições e sistemas de Inteligência, tanto nacionais quanto internacionais, podem proporcionar insights valiosos para o aprimoramento contínuo das práticas e estratégias de Inteligência.

Em suma, a Atividade de Inteligência representa um componente essencial para o fortalecimento da Segurança Institucional do Ministério Público, e as recentes reformas oferecem uma base sólida para que a instituição possa enfrentar desafios futuros com maior eficácia e segurança. A continuidade do desenvolvimento dessa área e a adapta-

ção às novas realidades do cenário nacional e internacional são passos fundamentais para a excelência na atuação do Ministério Público em defesa do Estado de Direito e dos direitos dos cidadãos.

THE RELEVANCE OF INTELLIGENCE ACTIVITY FOR THE PROMOTION OF INSTITUTIONAL SECURITY OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

ABSTRACT

The article examines the evolution of Intelligence Activity (AI) in Brazil, highlighting the importance of Intelligence in shaping public policies, covering areas such as foreign policy, national defense, and public order. The analysis includes the definition and objectives of Intelligence, the external control structure by the Legislative and Judiciary branches, and the implementation of policies and strategies related to the Activity. The Intelligence Doctrine of the Public Prosecutor's Office is discussed as a crucial tool for strengthening institutional performance, with a focus on Institutional Security. The article further details how Intelligence and Counterintelligence should support the protection of the Public Prosecutor's Office's assets, following the guidelines of organic and active security established in the Institutional Security Policy. The conclusion emphasizes the need for an integrated and normative approach to ensure the effectiveness and security of the Public Prosecutor's Office's operations, highlighting the importance of Intelligence in defending independence and protecting the institution.

Keywords: intelligence; counterintelligence; doctrine; institutional security.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

CEPIK, Marco AC. **Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Parabellum, 2023.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Tradução de Cel. Hélio Freire. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967.

BRASIL. Decreto nº 8.793 de 29 junho de 2016. **Fixa a Política Nacional de Inteli-**

gência. Brasília, n. 0, p. 1, junho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 07 mar. 2024.

BRASIL. 2017. **Estratégia Nacional de Inteligência**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP)**. Coordenação-Geral de Inteligência. Secretaria Nacional de Segurança Pública-Ministério da Justiça. 2016.

PACHECO, Denilson Feitoza. Atividade de Inteligência no Ministério Público. *In*: BRANDÃO, Priscila Carlos; CEPIK, Marco (Org.). **Inteligência de segurança pública: teoria e prática no controle da criminalidade**. Niterói: Impetus, 2013.

ON-LINE, MICHAËLIS. Dicionário *on-line*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/> Acesso em: 01 mar. 2024.

PELLANDA, Osiris Vargas. Ética profissional na atividade de Inteligência: uma abordagem jusfilosófica. **Revista Brasileira de Inteligência**, v. 1, n. 1, p. 53-68, 2005. Disponível em: <https://rbi.enap.gov.br/index.php/RBI/article/view/15/6>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BARCELLOS, Rodrigo Alves. Imprescindibilidade do plano de inteligência para o Ministério Público. *In*: MENDES, Cintiene S Monfredo; PINTO, Maurício Viegas (Org.). **Inteligência estratégica: explorando o passado e prospectando o futuro do Brasil**. 1ª Edição – Brasília, DF: Pró-Consciência, 2022. p. 272-283.

PLATT, Washington. **Produção de Informações estratégicas**. Tradução de Maj. Álvaro Galvão Pereira e Cap. Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército: Livraria Agir Editora, 1974.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividades de inteligência e legislação Correlata**. 4. ed. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Estudos de segurança institucional e contrainteligência no âmbito do Ministério Público brasileiro**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 156, de 13 de dezembro de 2016 Institui a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, e dá outras providências**. Publicada no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 1-11, de 14 de fevereiro de 2017. Disponível em:

<http://www.cnmp.mp.br/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

WOLOSZYN, André Luís. **Inteligência militar: o emprego no exército brasileiro e sua evolução**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2018.