

## A repressão à criminalidade organizada e os instrumentos legais: sistemas de inteligência

Rodrigo Carneiro Gomes\*

### RESUMO INDICATIVO

A Lei nº. 9.034/95, que trata do crime organizado, traz os principais meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Há vários instrumentos elencados como a "ação controlada", o acesso a dados, interceptação ambiental e a infiltração policial. Há a necessidade cada vez maior de técnicas modernas de inteligência, sendo que ainda existem problemas vinculados ao gerenciamento das informações obtidas, com possibilidade de perda de dados. Propõe-se a maior integração entre os órgãos de segurança pública, com a mitigação da exacerbada compartimentação, sigilo e a comunicação em tempo real de possíveis ameaças ao Estado e neutralização de ações de organizações criminosas.

---

ABSTRACT: The brazilian federal law 9.034/95 treats on the organized crime. It brings the main operational ways for the prevention and repression of actions practised for criminal organizations. It has some instruments as the "controlled action", data access, ambient interception and police infiltration. Each day past show us that is the time of modern techniques of intelligence. There is a real necessity of changes. We still have problems to the management of the gotten information exist, with possibility of loss of data. The answer is a better integration between agencies of public security. It is necessary to reduce the red tape and secrecy and to communicate in real time of possible threats to the State in order to neutralize the action of criminal organizations.

---

PALAVRAS-CHAVE: crime organizado, combate, repressão, meios operacionais, sistema de inteligência, compartimentação, sigilo, secretismo, integração.

---

### 1. INTRODUÇÃO

A criminalidade organizada, que no Brasil, de acordo com grande parte dos historiadores, profissionais de segurança pública, de comunicação e estudiosos do tema, tem seu berço nos presídios (em destaque o Instituto Penal Cândido Mendes, na Ilha Grande, Rio de Janeiro), tem avançado de forma significativa.

Nos últimos cinco anos, com inúmeras rebeliões de presos coordenadas simultaneamente e assassinatos de policiais, o crime organizado mostrou de onde surgem os comandos criminosos e terroristas: dos presídios. Comandam, traficam, matam, roubam, fazem "leasing" de armamento pesado, escambo de drogas por armas, criam "sites" criptografados, tanto com o objetivo de obter vantagem econômica ou material indevida como para demonstrar controle e domínio pela difusão do medo, com fechamento de comércio local, eliminação de agentes públicos e seus familiares e facções rivais.

Nesse contexto, vislumbra-se a imperiosidade da edição de instrumentos legislativos que instrumentem o Estado na reversão do grave quadro delineado.

---

## 2. O CRIME ORGANIZADO NA LEI N.º. 9.034/95 E NA ITÁLIA

A Lei n.º. 9.034/95, que trata do crime organizado, traz os principais meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

Há vários instrumentos elencados, como a "ação controlada", o acesso a dados fiscais, bancários, financeiros e eleitorais, a captação e a interceptação ambiental e a infiltração por agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação.

Na Itália, de onde adaptamos o Regime Disciplinar Diferenciado, há a Polícia Penitenciária (Corpo dei Polizia Penitenziaria), antes vinculada ao Ministério do Interior, hoje ligada ao Ministério da Justiça italiano, pelo Departamento de Administração Penitenciária e criada pela Lei n.º. 395, de 15.12.90. Posteriormente, em 1997, foi criado um grupo especializado, na estrutura citada, o "Gruppo Operativo Mobile" (GOM) da "Polizia Penitenziaria", com atribuições relacionadas a fazer frente à exigência derivada da gestão de detentos integrantes de organizações criminosas.

E, ainda, na Itália, além do "pool" de magistrados existente desde a década de 80, temos, a partir do mês de dezembro de 1991, a experiência de integração entre as diversas polícias que compõem uma central de serviços de inteligência, cuja direção é revezada entre integrantes indicados de cada uma das corporações que integram a DIA - "Direzione Investigativa Antimafia", sob a supervisão do Ministério do Interior italiano.

Da experiência italiana, cujos precedentes de crime organizado muito se assemelham com escândalos recentes, no Brasil, como a máfia do apito, superfaturamento de licitações, exigência de vantagem indevida, corrupção, extorsão e financiamento de campanhas eleitorais, tiramos a conclusão da necessidade não apenas de especialização de estrutura no Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia, no combate ao crime

organizado, como utilização de meios eficazes na sua repressão, como a "ação controlada", delação premiada, sistemas de inteligência interligados entre os diversos órgãos estatais competentes, dentre outros.

Uma área na qual investimentos, integração, suporte legislativo e especialização no combate ao crime organizado são imprescindíveis e nunca serão suficientes é o setor de inteligência das diversas unidades estatais.

---

### 3. O SISTEMA DE INTELIGÊNCIA NA LEI Nº. 9.883/1999

Para alcançar um padrão de excelência na utilização dos meios operacionais da Lei nº. 9.034/95, é necessário que haja um tratamento adequado da informação, posteriormente transformada em conhecimento, inteligência e ação, com acesso às mais diversas ferramentas tecnológicas. Sempre é necessária a transformação de informação (dados não tratados), para o alcance do conhecimento estratégico, conhecimento esse buscado, inclusive, por empresas para conquista de mercados, pelo que se chama "inteligência competitiva" e "gestão de informação".

No ordenamento jurídico brasileiro, a oficialização de um sistema de inteligência de âmbito nacional para tratamento de informação de cunho estratégico foi tardia e não acompanhou diversos modelos europeus, como o italiano, por exemplo. Pela Lei nº. 9.883/1999 foi instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência e criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN.

É no art. 1º, § 2º da Lei nº. 9.883/1999 que encontramos a definição de atividade de inteligência, nos seguintes termos:

"§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado."

O Departamento de Polícia Federal - DPF integra o Sisbin, através da Diretoria de Inteligência Policial - DIP, que integra o seu Conselho Consultivo.

Houve um hiato na atividade de inteligência do Estado com a extinção do SNI - Serviço Nacional de Informações, no período Collor e a criação do Sisbin e posterior edição do seu decreto regulamentador, o Decreto nº. 4.376/2002. Com a extinção do SNI, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, com atribuições repartidas entre o Departamento de Inteligência, o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos – CEFARH e Agências Regionais.

---

#### 4. INTELIGÊNCIA POLICIAL - Em busca da integração e sistematização

O viés de inteligência policial e não apenas de inteligência de Estado sofreu alguns tropeços ocasionados pela frágil perspectiva ética, em tempos não tão remotos, para retornar ao seu leito natural de obtenção de informações em nível estratégico decisório, voltada para o combate ao crime organizado.

Anota JOANISVAL GONÇALVES (2005):

"De fato, é difícil discordar da relevância da atividade de inteligência na defesa do Estado e da sociedade. Entretanto, evidencia-se o grande dilema sobre o papel da inteligência em regimes democráticos: como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial em uma democracia?<sup>[01]</sup>

Associada a essa questão, outra preocupação surge, sobretudo nas sociedades democráticas que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de Inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos<sup>[02]</sup>?

A maneira como determinada sociedade lida com o dilema transparência versus secretismo, em termos de procedimentos e atribuições dos serviços de Inteligência, é um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade<sup>[03]</sup>."

A escola tradicional de Inteligência alterou seus paradigmas, no campo policial, a partir das novas necessidades de obtenção e tratamento de dados voltados não mais para a formação pura e simples de dossiês contra supostos inimigos do Estado ou relacionados às atividades de interesse dos governantes. A moderna escola de inteligência busca a satisfação intransigente das necessidades do povo brasileiro, no campo estratégico, decisório de políticas públicas do Estado e de segurança pública.

Para ROBSON GONÇALVES<sup>[04]</sup>:

"O Estado é, em sua essência, cercado pelo secreto, faz parte das ações de governo, da manutenção da soberania e da obtenção de vantagens estratégicas para o país esse manto de proteção às informações ditas de "segurança nacional" e a busca por informações que possam revelar ameaças ou oportunidades ao País. Desta forma, o Estado não pode prescindir dos serviços de Inteligência, pois estes produzem o conhecimento necessário à tomada de decisões e trabalham na proteção destas informações, impedindo

que elementos de Inteligência adversos comprometam os interesses nacionais.

A natureza secreta das atividades de Inteligência permite que muitas vezes sua missão seja desvirtuada. Estados totalitários utilizam-se das ferramentas de Inteligência, dos conhecimentos obtidos e dos cenários projetados para "jogos de poder" e para auferir vantagens pessoais para seus governantes. Nas democracias, mecanismos de controle são criados para impedir o uso político dos serviços de Inteligência, porém nem sempre estes controles são efetivos e a frágil barreira ética que impede seu mau uso é constantemente rompida." (Negritou-se).

Note-se que há uma diferença entre a atividade de inteligência de Estado e a atividade de inteligência policial. Enquanto a primeira prima pelo assessoramento das autoridades de Governo, no processo decisório, a segunda busca a produção de provas da materialidade e da autoria de crimes. A Inteligência Policial é, em suma, voltada para a produção de conhecimentos a serem utilizados em ações e estratégias de polícia judiciária, com escopo de identificar a estrutura e áreas de interesse da criminalidade organizada, por exemplo.

A inteligência policial, na área de segurança pública, como dito, deve estar voltada, especialmente, para a produção de prova criminal, a ser utilizada em ação penal cujo caráter é público contra organizações criminosas. É preciso, para que não se distancie desse norte, reconfigurar o papel da inteligência policial quanto ao seu desempenho, sua ação, em um contexto democrático, suas possibilidades e limites, bem como as formas de sistematização e armazenamento dos dados respectivos.

Nesse cenário, a Polícia Federal tem na prática da atividade de inteligência o carro-chefe de seu trabalho, já alicerçado em pilares democráticos e exercido nos limites legais, como o do art. 6º da Lei nº. 9.296/96 que dispõe sobre a comunicação e acompanhamento pelo Ministério Público, nos casos de interceptação telefônica, precedida de autorização judicial fundamentada (art. 5º).

Para aprimoramento dos sistemas de inteligência e de combate ao crime organizado, o Estado tem que promover o compartilhamento de dados com estabelecimento de canais formais. Há bancos de dados institucionais da Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Exército, Marinha, Aeronáutica, ABIN, Detran, bancos de dados policiais das delegacias especializadas em lavagem de dinheiro, imigração ilegal, assalto a banco e, ainda, os não-policiais como os da Receita Federal, Dataprev/INSS, CNIS, mas os setores responsáveis pelo gerenciamento dos dados respectivos não interagem, o que gera uma enorme quantidade de dados perdidos e pouco trabalhados. Outro fator preocupante é a perda do conhecimento quando o detentor do banco de dados não providencia uma interface amigável de comunicação com outros cadastros e quando um policial interessado monta sua própria base de dados, com dedicação própria exclusiva e amor ao que faz, na ausência da iniciativa governamental, sem que o Estado se preocupe com a sua continuidade.

Mas é possível vislumbrar iniciativas muito oportunas que tentam mudar o rumo sombrio que se aproxima.

O novo passaporte brasileiro permitirá a disponibilização de um banco de informações nacional com os dados principais dos usuários de transporte aéreo internacional, em trânsito no país. Com nova roupagem, permitirá o registro imediato, em sistema informatizado, da entrada e saída de brasileiros e estrangeiros do território nacional, além de registrar, por código de barras bidimensional, a fotografia do passaporte.

Na reunião da ENCLA 2006 - Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos, realizada na cidade de Vitória/ES nos dias 08 a 11 de dezembro de 2005, foram traçadas metas a serem cumpridas justamente no tocante à criação e consulta de base de dados intergovernamentais. Citamos as seguintes metas:

- elaborar documento que regulamente o acesso dos Ministérios Públicos Estaduais às informações protegidas por sigilo fiscal;

- apresentar relatório sobre a possibilidade de informatizar o acesso do Poder Judiciário, do Ministério Público Federal e do COAF às informações da Secretaria da Receita Federal;

- propor medidas para aperfeiçoar a proteção de informações sigilosas;

- elaborar projeto para aprimorar a cooperação jurídica internacional nas áreas de fronteira;

- implantar sistema unificado e nacional de cadastramento e alienação de bens, direitos e valores sujeitos a constrição judicial, até sua final destinação;

- elaborar anteprojeto de lei complementar para incluir no art. 198 do Código Tributário Nacional o acesso a informações fiscais pela autoridade policial, em procedimento de investigação instaurado;

- regulamentar a Lei de Registros Públicos para fins de integração e uniformização de bases de dados;

- obter acesso integrado aos dados das Juntas Comerciais para os membros do GGI-LD;

- recriar base de dados de saída e entrada de brasileiros do território nacional;

- obter do Ministério das Comunicações e da ANATEL a elaboração de cadastro nacional de assinantes de telefonia fixa e móvel e de Internet;

- completar a primeira fase da integração do acesso ao conteúdo das bases de dados patrimoniais, incluindo, pelo menos, as bases de veículos terrestres, aeronaves e embarcações.

Portanto, ainda há possibilidade de se reverter a restrição de acesso ao manancial de informações de inestimável valor para a atividade investigatória e de inteligência da Polícia Federal, desde que sejam revistos os métodos de gestão do conhecimento capazes de organizar e sistematizar um fluxo pelo qual as informações possam não apenas chegar a todos os que tenham interesse por elas, mas estar disponíveis para consulta e uso quando for o caso.

Reconheça-se, por justiça, que esse é um problema que, no Brasil, perpassa todo o sistema de segurança pública, cujas polícias encontram-se, no geral, e de imediato, mais preocupadas em resolver o crônico problema de sucateamento e baixa remuneração de que são vítimas, não tendo nem mesmo tempo para produzir, de modo aceitável, conhecimento passível de armazenagem e utilização.

---

## 5. CONCLUSÃO

Como bem assevera o emérito professor e Delegado de Polícia Civil CELSO FERRO:

"A sobrevivência das organizações contemporâneas depende cada vez mais da capacidade de se construir um modelo de gestão do conhecimento, com estratégia, estrutura, decisão e identidade, apto a responder a um contexto cada vez mais complexo e instável da sociedade."

É incontestável e premente a maior interação entre os órgãos internos do Departamento de Polícia Federal, outros órgãos policiais e de segurança do Estado, com a mitigação da exacerbada compartimentação, com a comunicação em tempo real de possíveis ameaças ao Estado e neutralização de ações criminosas.

Ainda é recente, nas nossas memórias, o atentado terrorista do "World Trade Center", em Nova Iorque, referido no meio policial especializado como "nine-eleven", debitado à falta de comunicação do FBI ("Federal Bureau of Investigation") com o Serviço de Imigração e CIA ("Central Intelligence Agency"), quanto à presença de terroristas em solo norte-americano e seus treinamentos em escolas de aviação, arquitetados sob o codinome de "Projeto Bojinka". Obviamente, além da falha de difusão, é possível que o poder ofensivo das células terroristas tenha sido subestimado<sup>[05]</sup>.

É pela efetiva cooperação entre as agências intergovernamentais, em sentido amplo, mitigação do secretismo oficial, investimento maciço em recursos tecnológicos e na área de inteligência, que podem ser desencorajadas ações recentes do PCC, que ocorrem desde 1997 (no ano de 2002: uma onda de mais de 40 rebeliões no Estado de São Paulo, no mês

de maio/2006: 299 ataques, 82 rebeliões carcerárias, a nível nacional e simultâneas, 42 agentes públicos assassinados; no mês de julho/2006: 106 ataques, 6 agentes penitenciários assassinados) e das bases do crime organizado e das organizações terroristas que poderiam e podem ser suplantadas e implodidas, minimizando-se perdas e maximizando-se as ações dos órgãos de segurança pública.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Revista brasileira de inteligência. Vol. 1, nº. 1. Brasília, 2005;
2. AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, Conselho Consultivo do Sisbin. Manual de inteligência: doutrina nacional de inteligência: bases comuns. Brasília, 2004;
3. ALVES, Rex Nazaré. O papel da atividade de inteligência em relação às políticas públicas. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre "A atividade de inteligência e os desafios contemporâneos". Brasília, ABIN, nov. 2005;
4. DANTAS, George Felipe de Lima e outro. As bases introdutórias da análise criminal na inteligência policial. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/senasp/biblioteca/artigos/art\\_As%20bases%20introdu%C3%B3rias....pdf](http://www.justica.gov.br/senasp/biblioteca/artigos/art_As%20bases%20introdu%C3%B3rias....pdf)>. Acesso em: 12-12-2005;
5. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico - Elementos doutrinários. Vol. I, Rio de Janeiro, 2005;
6. FERRO JÚNIOR, Celso Moreira e outro. Cognição organizacional: um estudo da tecnologia da informação aplicada à análise de vínculos na atividade policial. Trabalho aprovado para apresentação oral no KM Brasil 2005. São Paulo;
7. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, Secretaria de Acompanhamento de Estudos Institucionais. III Encontro de estudos: desafios para a atividade de inteligência no século XXI. Brasília, 2004;
8. GOMES, Rodrigo Carneiro e MENEZES, Rômulo Fisch de Berrêdo. Integração dos sistemas de inteligência: por uma mudança de paradigmas e mitigação da síndrome do secretismo. Trabalho apresentado no Núcleo de Segurança Pública da UPIS, fev.2006, Brasília/DF;
9. GONÇALVES, Joanisval Brito. O controle da atividade de inteligência. Disponível em: <<http://www.inforel.org/>>. Acesso em: 13-12-2005;

10. GONÇALVES, Robson José de Macedo. A inteligência e o Poder Legislativo. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/seseg/doc/ArtigoRobson1.pdf>>. Acesso em: 12-12-2005;

11. MORESI, Eduardo Amadeu Dutra. Inteligência organizacional: um referencial integrado. Brasília: Ci. Inf., v. 30, nº. 2, p. 35-46, maio/ago.2001;

12. NONAKA, Ikujiro e outros. Facilitando a criação de conhecimento. Ed. Campus.

---

## Notas

<sup>01</sup> Although secrecy is a necessary condition of the intelligence services' work, intelligence in a liberal democratic state needs to work within the context of the rule of law, checks and balances, and clear lines of responsibility. Democratic accountability, therefore, identifies the propriety and determines the efficacy of the services under these parameters." Born [2004]: 4.

<sup>02</sup> Thomas Bruneau. "Intelligence and Democratization: the Challenge of Control in New Democracies". The Center for Civil-Military Relations – Naval Postgraduate School, Monterey California – Occasional Paper # 5 [March, 2000]: pp. 15-16.

<sup>03</sup> Peter Gill. Policing Politics: Security and the Liberal Democratic State [London: Frank Cass, 1994].

<sup>04</sup> <http://www.senado.gov.br/sf/senado/seseg/doc/ArtigoRobson1.pdf>

<sup>05</sup> <http://www.americanfreepress.net/Mideast/CIAKnew.htm>

\*Rodrigo Carneiro Gomes  
delegado de Polícia Federal, pós-graduando em Segurança Pública e Defesa Social, pós-graduado em Direito Processual Civil

GOMES, Rodrigo Carneiro. **A repressão à criminalidade organizada e os instrumentos legais: sistemas de inteligência.** Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8669>>. Acesso em 20/07/2006.