



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Proposição nº 1.00640/2022-97

Relator: Conselheiro **Rodrigo Badaró**

Proponente: Conselheiro Ângelo Fabiano Farias da Costa

EMENTA

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE INSTITUI A DOUTRINA DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. APROVAÇÃO.

1. A presente proposição foi editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público no exercício da atribuição prevista diretamente no art. 130-A, §2º, I, da Constituição da República.

2. A proposta pretende “*definir pressupostos, princípios e diretrizes para nortear e padronizar a Atividade de Inteligência no âmbito do Ministério Público Brasileiro, por meio da instituição de uma doutrina apta a contribuir para que a Atividade de Inteligência - compreendidos os ramos da Inteligência propriamente dita e da Contraineligência, bem como seu elemento operacional – disponha de parâmetros claros e precisos para que os diversos órgãos ministeriais, que já desenvolvem a referida atividade ou tenham a necessidade de dela servir-se, possam dominar seus procedimentos e melhorar a comunicação entre si e com as instituições componentes da Comunidade de Inteligência Nacional*”.

3. Em sua fundamentação, o eminente Conselheiro proponente, esclareceu que a proposta busca elaborar, de forma clara e precisa, uma doutrina consentânea com o atual “estado da arte” da Atividade de Inteligência no Brasil, cuja aprovação se dê por Instituição de Estado que detém a atribuição constitucional para normatizar a matéria no âmbito do Ministério Público.

4. Considerando-se a autonomia e independência do Ministério Público para o cumprimento de suas funções, perfeitamente justificável e necessária a “*adoção da presente Doutrina de Inteligência voltada especificamente à atividade ministerial e adaptada ao perfil e às tarefas constitucionais que lhe foram atribuídas*”.

5. Aprovação da Proposta de Resolução.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, -----, em APROVAR a presente Proposição, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 28 de fevereiro de 2023.

RODRIGO BADARÓ
Conselheiro Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Resolução que institui a Doutrina de Inteligência do Ministério Público e dá outras providências.

A proposta foi apresentada pelo ilustre Conselheiro Ângelo Fabiano Farias da Costa durante a 10ª Sessão Ordinária, realizada em 28/06/2022. Na sequência, foi distribuída à minha relatoria.

Conforme os autos, a Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público (CPAMP) instaurou procedimento interno com o escopo de coletar informações para subsidiar, caso necessário, posição do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, no que se refere à elaboração de uma doutrina de inteligência para o Ministério Público Brasileiro.

Desse modo, consta do referido procedimento relato das conclusões do grupo de trabalho quanto ao acolhimento ou não das sugestões de alteração do texto da doutrina a partir das contribuições de vários Ministérios Públicos, quais sejam: MPDFT, MPSP, MPBA, MPMGO e MPF.

A proposta foi apresenta nos seguintes termos:

RESOLUÇÃO Nº (...), DE (DIA) DE (MÊS) DE (ANO).

Institui a Doutrina de Inteligência do Ministério Público e dá outras providências.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições conferidas pelo artigo 130-A, §2º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e com arrimo nos artigos 5º, 147 e seguintes de seu Regimento Interno, em conformidade com a decisão plenária proferida na XX Sessão Ordinária, realizada no dia XX de XXX de 2019, nos autos da Proposição nº 1.000XX/2019-XX.

Considerando a competência fixada na Constituição Federal (CF) bem como a missão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de desenvolver políticas que

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

promovam efetividade e unidade no âmbito do Ministério Público brasileiro, orientadas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

Considerando a autonomia do Ministério Público (MP) e a necessidade de uma regulamentação nacional que se proponha à validação das diretrizes que nortearão a Atividade de Inteligência (AI) no âmbito do Ministério Público da União (MPU) e dos estados;

Considerando que a autonomia do MP, sob os aspectos administrativo, funcional e financeiro, está consagrada no art. 127, §§ 2º e 3º da CF e representa o substrato de independência da Instituição, predicado inarredável para o desempenho, com êxito, de suas relevantes atribuições constitucionais;

Considerando o disposto na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência, bem como o Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002, regulamentou aquele Sistema;

Considerando a necessidade de o MP, em âmbito nacional, adotar normativas que, lastreadas no texto constitucional, orientem, legitimem e padronizem a AI que desenvolve e, simultaneamente, permita a integração entre seus ramos bem como com os demais órgãos de inteligência;

Considerando a necessidade de distinção, no âmbito do MP, entre o exercício das atividades de Investigação e Inteligência; RESOLVE:

Art. 1º Instituir a Doutrina de Inteligência do Ministério Público, na forma dos Anexos a esta Resolução, com a finalidade de:

I – orientar, legitimar e padronizar a Atividade de Inteligência desenvolvida no âmbito do Ministério Público da União e dos estados;

II – favorecer a integração e a formalização da cooperação técnica entre os órgãos de que trata o inciso I deste artigo, bem como com os demais órgãos de Inteligência externos; e

III – uniformizar a tramitação e a guarda segura de dados e conhecimentos.

Art. 2º Compete à Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público deste Conselho coordenar a implantação da presente Doutrina, em âmbito nacional, no prazo de um ano, a contar da sua entrada em vigor.

Parágrafo único. A coordenação de que trata o caput deste artigo será exercida em cooperação com o Ministério Público da União e dos estados, bem como com o SISBIN.

Art. 3º O Ministério Público da União e dos estados deverão desenvolver ações que viabilizem a implementação da Doutrina objeto desta Resolução em seu âmbito, promovendo, assim, o fortalecimento da Atividade de Inteligência ministerial.

Art. 4º Essa Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Brasília, XX de XXX de 2022.

ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

Em que pese as contribuições colhidas pelo Conselheiro proponente, também determinei a abertura de prazo para manifestação dos Ministérios Públicos da União e dos Estados e às Associações Nacionais do Ministério Público bem como para o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, oportunizando a apresentação de novas sugestões acerca do tema, sempre no intuito de aperfeiçoar a proposta.

Manifestaram-se a favor da proposição, sem ofertar sugestões específicas, os Ministérios Públicos de Alagoas, Rondônia, Rio Grande do Norte, Acre, São Paulo, Amazonas e Tocantins.

O Ministério Público do Estado do Paraná esclareceu que houve participação de seus membros em todas as etapas da elaboração da presente proposta da Doutrina de Inteligência para o Ministério Público Brasileiro, ocasião em que puderam apresentar as considerações necessárias à consolidação do texto final, não havendo novos elementos que possam contribuir com o aperfeiçoamento da redação sugerida para o ato normativo. Assim, manifestam-se no sentido da integral concordância com a proposta nos exatos termos em que apresentada.

Do mesmo modo, o Ministério Público de São Paulo e Ministério Público do Rio Grande do Sul informaram que já contribuíram com a proposição, uma vez que participaram de reuniões da CPAMP/CNMP para tratar do assunto, não havendo, portanto, outras sugestões a serem apresentadas.

Por sua vez, o Ministério Público de Minas Gerais registrou que o tema foi objeto de análise pelo órgão no âmbito das reuniões do Comitê de Políticas de Segurança Institucional do CNMP, no qual foi exaustivamente discutido. Portanto, não há mais sugestões a serem indicadas.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil apontou a relevância

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

do tema em debate e manifestou concordância com a aprovação da proposta.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresentou sugestões com base na Doutrina de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (DISPERJ). Afirmou que modificaram pontos considerados relevantes e, de certa forma, sensíveis, no que tange à fundamentação da atividade de inteligência em análise, buscando atender aos princípios legais, normativas nacionais, além do interesse público.

Explicou que o conceito da atividade de inteligência adotado no Estado do Rio de Janeiro na qual está inserida a Coordenadoria de Segurança e Inteligência (CSI) é definido pela DISPERJ sendo o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública. Esclareceu que embora a CSI faça parte do rol de Agências de Inteligência (AI) que compõe o Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Rio de Janeiro (SISPERJ), ela se amolda a atividade de inteligência ministerial desempenhada no Ministério Público. Propôs as seguintes alterações:

Proposta Original	Proposta MPRJ
6. Elementos Componentes da Doutrina de Inteligência do Ministério Público: 6.1. PRESSUPOSTOS 6.2. FUNÇÕES 6.3. PRINCÍPIOS 6.4. CONCEITOS 6.5. CARACTERÍSTICAS	5. Atividade de Inteligência do Ministério Público (IMP): 5.1. CONCEITOS 5.2. PRESSUPOSTOS DA ATIVIDADE DE IMP 5.3. CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE DE IMP 5.4. PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE DE IMP 5.5. RAMOS DA ATIVIDADE DE IMP 5.6. NÍVEIS DE ASSESSORAMENTO DA ATIVIDADE DE IMP 5.7. FUNÇÕES DA DOCTRINA DE IMP
7. Distinções e Limites da Atividade de Inteligência do Ministério Público: atividade investigativa 7.1. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS 7.2. INTERCECÇÃO	6. Distinções e Limites da Atividade de IMP e da atividade de investigação: 6.1. DIFERENÇAS ENTRE A ATIVIDADE DE IMP E A ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO 6.2. SEMELHANÇAS ENTRE A ATIVIDADE DE IMP E A ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

<p>8. RAMO INTELIGÊNCIA 8.1. DEFINIÇÃO 8.2. CICLO DE INTELIGÊNCIA 8.2.1. Fase política 8.2.2. Fase de planejamento 8.2.3. Fase de reunião 8.2.4. Fase de processamento 8.2.5. Fase de difusão</p>	<p>7. CICLO DA ATIVIDADE DE IMP 7.1. OBSERVAÇÃO 7.2. ORIENTAÇÃO 7.3. IDENTIFICAÇÃO 7.4. DECISÃO 7.5. AÇÃO 7.6. MONITORAMENTO</p>
<p>9.1. DEFINIÇÕES 9.1.1. Conhecimento como processo 9.1.2. Conhecimento como produto 9.2. PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO 9.3. DADO 9.4. CONHECIMENTO DE INTELIGÊNCIA 9.5. TIPOS DE CONHECIMENTO DE INTELIGÊNCIA 9.6. CATEGORIAS DE CONHECIMENTO DE INTELIGÊNCIA</p>	<p>8. PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO 8.1. DEFINIÇÕES 8.2. TIPOS DE CONHECIMENTO DE INTELIGÊNCIA</p>
<p>10. METODOLOGIA DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO (MPC) (...) 10.2.4. Interpretação</p>	<p>10. DOCUMENTOS DE IMP 10.1. DOCUMENTOS EXTERNOS 10.1.1. PEDIDO DE BUSCA (PB) 10.1.2. RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA (RELINT) 10.1.3. RELATÓRIO PERIÓDICO DE INTELIGÊNCIA (RPI) 10.1.4. RELATÓRIO ESPECIAL DE INTELIGÊNCIA (REI) 10.1.5. MENSAGEM (MSG) 10.1.6. SUMÁRIO 10.1.7. RELATÓRIO TÉCNICO (RT) (MODELO NO APÊNDICE I) 10.2. DOCUMENTOS INTERNOS 10.3. ELABORAÇÃO DOS DOC IMP 10.3.1. IDENTIFICAÇÃO 10.3.2. CABEÇALHO 10.3.3. TEXTO 10.3.4. SEGURANÇA 10.4. RETRANSMISSÃO 10.5. RESTRIÇÃO AO USO DOS DOC IMP</p>
<p>11. TÉCNICA DE AVALIAÇÃO DE DADOS 11.1. DEFINIÇÃO 11.2. FONTE 11.2.1. Definição 11.2.2. Classificação das fontes 11.2.3. Julgamento da fonte 11.2.4. Valoração da fonte 11.3. CONTEÚDO 11.3.1. Definição</p>	<p>11. OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA 11.1. DENOMINAÇÕES 11.2. AÇÕES DE BUSCA 11.3. TÉCNICAS OPERACIONAIS DE INTELIGÊNCIA 11.4. TIPOS DE OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (OPIMP) 11.4.1. OPERAÇÕES EXPLORATÓRIAS</p>

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

<p>11.3.2. Julgamento do conteúdo 11.3.3. Valoração do conteúdo 11.3.4. Resultado da valoração</p>	<p>11.4.2. OPERAÇÕES SISTEMÁTICAS (...) 11.6. EFICÁCIA X SEGURANÇA</p>
<p>13. RAMO CONTRAINTELIGÊNCIA 13.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS 13.2. CONCEITO (...) 13.4. CICLO DE CONTRAINTELIGÊNCIA 13.4.1. Observação 13.4.2. Orientação 13.4.3. Identificação 13.4.4. Decisão 13.4.5. Ação 13.4.6. Monitoramento (...) 13.5.1.5. Segurança da imagem institucional (...) 13.5.2.4. Contra crime organizado</p>	<p>12. CONTRAINTELIGÊNCIA 12.1. RESPONSABILIDADE DA CI 12.2. VERBOS RELACIONADOS AO RAMO DA CI 12.3 TERMOS RELACIONADOS AO RAMO DA CI 12.4. SEGMENTOS (...) 12.4.3. SEGURANÇA DE ASSUNTOS INTERNOS (SAI)</p>
<p>14. OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA 14.1. CONCEITO 14.2. TIPOS 14.3. CARACTERÍSTICAS 14.3.1. Planejamento Operacional 14.3.1.1. Situação 14.3.1.2. Missão 14.3.1.3. Execução 14.3.1.4. Medidas administrativas 15.3.1.5. Medidas de coordenação e controle 14.3.2. Pessoal Especializado 14.3.3. Recursos Tecnológicos</p>	<p>13. ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE IMP 13.1. SISTEMA DE IMP 13.2. ORGANIZAÇÃO 13.2.1. Tipos de AIMP 13.2.2. Classes de AIMP 13.2.3. Estruturas Internas das AIMPS 13.2.4. Planos de IMP 13.2.5. Instalações 13.2.6. Recursos Humanos 13.2.7. Recursos Materiais e Financeiros 13.2.8. Informática 13.3. Situações Especiais</p>
	<p>APÊNDICE I MODELOS DE DOCUMENTOS DE IMP Modelos de Pedido de Busca (PB) Modelo de Relatório de Inteligência (RELINT) Modelo de Relatório Técnico (RT)</p>

É o relato do necessário.

VOTO

A presente proposição pretende “*definir pressupostos, princípios e diretrizes para nortear e padronizar a Atividade de Inteligência no âmbito do Ministério Público Brasileiro, por meio da instituição de uma doutrina apta a contribuir para que a Atividade de Inteligência - compreendidos os ramos da Inteligência propriamente dita e da Contraineligência, bem como seu elemento operacional – disponha de parâmetros claros e precisos para que os diversos órgãos ministeriais, que já desenvolvem a referida atividade ou tenham a necessidade de dela servir-se, possam dominar seus procedimentos e melhorar a comunicação entre si e com as instituições componentes da Comunidade de Inteligência Nacional*”.

Irrefutável a relevância do tema sob análise, tendo em vista o papel do Ministério Público como “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”, e da complexidade dos desafios impostos ao MP e suas múltiplas funções, asseguradas pela Carta Magna, o que demanda, para atender a alta expectativa social, a capacidade de atuar com elevada eficácia e oportunidade.

Conforme se depreende dos autos, o grupo de trabalho instituído pela CPAMP busca harmonizar a doutrina de Inteligência do Ministério Público com a maioria das doutrinas nacionais (Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP; Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência - ABIN; Doutrina de Inteligência de Segurança Institucional do Poder Judiciário).

Nesse contexto, explícito trecho do documento da doutrina em que esclarece que “*o intercâmbio de informações entre órgãos de Inteligência reclama que os ramos e as unidades do MP incorporem conceitos doutrinários sólidos, erguendo premissas de confiabilidade, credibilidade e segurança na produção e na transmissão do conhecimento, entre si e com outros órgãos de Inteligência*”.

Desse modo, no que concerne à sugestão apresentada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que apontou como parâmetro para alterações no texto original a

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Doutrina de Inteligência da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (DISPERJ), não será cabível seu acolhimento, uma vez que, como explicitado, todo o estudo feito pela CPAMP para elaboração da norma em apreço trouxe a experiência nacional como diretriz.

Ademais, o MPRJ apresentou uma sistematização de tópicos com alteração significativa da nomenclatura sem apresentar seus conteúdos, o que impossibilita uma análise adequada.

Realço que a proposta original foi acolhida pela maioria dos Ministérios Públicos, que também acompanharam e contribuíram para o aperfeiçoamento do texto na fase de elaboração do documento por ocasião da realização de reuniões organizadas pela CPAMP e pelo Comitê de Políticas de Segurança Institucional do CNMP.

A presente norma foi editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público no exercício da atribuição prevista diretamente no art. 130-A, §2º, I, da Constituição da República, *in verbis*:

“Art. 130-A. (...)

§2º. Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe

I. zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;”

A expedição de atos regulamentares contribui para o uniformizar procedimentos, otimizar o trabalho e aumentar a eficiência da estrutura administrativa, com inevitáveis reflexos no aprimoramento das atividades e no adequado manejo das competências dos órgãos ministeriais.

A Doutrina objeto da presente proposta de resolução abordou com detalhes todos os aspectos importantes que envolvem a Atividade de Inteligência do Ministério Público, quais sejam:

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. Preceitos Constitucionais e Competências do Ministério Público;
2. Fundamentos normativos da Doutrina de Inteligência do Ministério Público;
3. Distinções e limites da Atividade de Inteligência do Ministério Público: atividade investigativa;
4. Razões para o desenvolvimento de uma Doutrina de Inteligência do Ministério Público;
5. Objetivos da Doutrina de Inteligência do Ministério Público;
6. Elementos componentes da Doutrina de Inteligência do Ministério Público;
7. Ramos da Atividade de Inteligência;
9. Produção do conhecimento;
10. Metodologia de Produção de Conhecimento;
11. Técnicas de Avaliação de Dados;
12. Documentos de Inteligência;
13. Ramos Contraineligência;
14. Operações de Inteligência

Em sua justificativa o Conselheiro proponente afirma que a doutrina proposta se caracteriza por consubstanciar um texto claro, simples, preciso, conciso e objetivo, a fim de auxiliar desde o mais experiente até o mais incipiente integrante do Ministério Público a conhecer as linhas mestras da Atividade de Inteligência.

Aponta como um dos principais avanços a diferenciação dos conceitos de Inteligência e Investigação, na medida em que busca delimitar as duas atividades e, desse modo, atende a uma necessidade premente das promotorias criminais do Brasil e, sobretudo, dos GAECOs.

Nesse cenário, evidencia-se a importância da atividade de inteligência como instrumento da efetiva consecução da missão constitucional do Ministério Público e a necessidade de sua estruturação e controle, instituindo-se a presente Doutrina de Inteligência do MP que *“consiste no conjunto de princípios, características, conceitos, normas gerais e métodos que visam uniformizar e orientar a AI, a capacitação e a atuação de membros e servidores do MP. Paralelamente, possibilita a formalização de cooperações técnicas com*

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

unidades de Inteligência entre ramos do MP e agências e órgãos externos, viabilizando trâmite seguro de dados e conhecimentos”.

Outrossim, considerando-se a autonomia e independência do Ministério Público para o cumprimento de suas funções, perfeitamente justificável e fundamental a *“adoção da presente Doutrina de Inteligência voltada especificamente à atividade ministerial e adaptada ao perfil e às tarefas constitucionais que lhe foram atribuídas”.*

Pelo exposto, e louvando a iniciativa do eminente Conselheiro proponente, voto pela **APROVAÇÃO** da presente proposição, nos exatos termos propostos.

É como voto.

Brasília, 28 de fevereiro de 2023.

RODRIGO BADARÓ
Conselheiro Relator