

INTELIGÊNCIA POLICIAL MILITAR E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: ANÁLISE CRÍTICA DO DESVIO FUNCIONAL ENTRE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NA POLÍCIA MILITAR DO AMAZONAS

MILITARY POLICE INTELLIGENCE AND THE DEMOCRATIC RULE OF LAW: A
CRITICAL ANALYSIS OF FUNCTIONAL DEVIATION BETWEEN INTELLIGENCE
PRODUCTION AND CRIMINAL INVESTIGATION IN THE AMAZONAS STATE
MILITARY POLICE

Marcello Phillipe Aguiar Martins¹

Luan Rafael Andrade de Souza²

Eduardo Freire da Costa³

Flávio Carvalho Cavalcante⁴

Flávio Humberto Pascarelli Lopes⁵

Denison Melo de Aguiar⁶

RESUMO: A atividade de inteligência de segurança pública consolidou-se como instrumento estratégico indispensável ao enfrentamento da criminalidade contemporânea, marcada por elevada complexidade organizacional, transnacionalidade e capacidade adaptativa. No entanto, a ampliação do emprego de técnicas e produtos de inteligência no âmbito das instituições policiais tem suscitado debates relevantes acerca de seus limites jurídicos, especialmente no que se refere à distinção entre inteligência e investigação criminal. O presente artigo analisa a atividade de inteligência policial militar à luz do Estado Democrático de Direito, com especial enfoque na Polícia Militar do Amazonas, sustentando que os problemas observados na prática institucional não decorrem de lacunas normativas, mas de desvios de finalidade na execução administrativa da inteligência. A pesquisa demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública e os normativos internos da PMAM estabelecem limites claros quanto à finalidade, metodologia e regime de controle da inteligência policial militar, vedando sua utilização como meio informal de persecução penal. Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-normativa, com

1

¹Bacharelado em Segurança Pública e do Cidadão pela Universidade do Estado do Amazonas. Cadete da Polícia Militar do Amazonas. Bacharel em Direito pela Universidade do Norte - UNINORTE. Mestrado em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA.

² Bacharelado em Segurança Pública e do Cidadão pela Universidade do Estado do Amazonas. Cadete da Polícia Militar do Amazonas. Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas - CIESA. Pós-graduado em Segurança Pública pela Faculdade Focus.

³ Bacharelado em Segurança Pública e do Cidadão pela Universidade do Estado do Amazonas. Cadete da Polícia Militar do Amazonas. Bacharel em Direito pela Universidade do Luterano do Brasil. Pós-graduado em Direito Militar pelo Gran Cursos.

⁴ Doutorando em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia - UFAM. Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos - UEA. Bacharel em Direito e em Segurança Pública, com especializações na área de Segurança Pública, Inteligência, Gestão Pública e Direito Militar. Oficial da Polícia Militar do Amazonas, com atuação em Inteligência e Investigação Criminal junto ao MPAM. Docente de Inteligência de Segurança Pública no CFO/PMAM-UEA e pesquisador na área de gestão estratégica, análise criminal e inteligência de segurança pública.

⁵ Pós-Doutor em Direito pela UniSalento. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Diretor da Escola Superior da Magistratura do Amazonas. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

⁶Pós-Doutor UniSalento (Itália-2024), Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD/ UFMG). Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/ UEA). Advogado. Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA/PA). Professor de ensino superior do curso de Direito da UEA. Professor da Academia de Polícia Militar do Amazonas (APM-PMAM).

emprego do método dogmático-jurídico, mediante análise de legislação, doutrina especializada, documentos institucionais e jurisprudência. Conclui-se que o fortalecimento da inteligência policial militar exige a observância rigorosa da doutrina de inteligência, a capacitação contínua do efetivo e a consolidação de mecanismos de controle institucional, de modo a compatibilizar eficácia no enfrentamento da criminalidade complexa e respeito às garantias do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Inteligência de segurança pública. inteligência policial militar. desvio de finalidade. Criminalidade complexa. Polícia Militar do Amazonas.

ABSTRACT: Public security intelligence has become a strategic and indispensable tool for addressing contemporary criminality, which is characterized by high organizational complexity, transnational reach, and adaptive capacity. Nevertheless, the expanded use of intelligence techniques and products within police institutions has raised significant legal concerns, particularly regarding the distinction between intelligence activities and criminal investigation. This article examines police military intelligence from the perspective of the Democratic Rule of Law, with a specific focus on the Military Police of the State of Amazonas. It argues that the main problems observed in institutional practice do not arise from normative gaps, but rather from deviations of administrative purpose in the execution of intelligence activities. The study demonstrates that the Brazilian legal framework, the National Doctrine of Public Security Intelligence, and the internal regulations of the Amazonas Military Police clearly define the purpose, methodology, and control regime of police military intelligence, expressly prohibiting its use as an informal means of criminal prosecution. Methodologically, the research adopts a qualitative, theoretical-normative approach, employing the dogmatic legal method through the analysis of legislation, specialized doctrine, institutional documents, and case law. The findings indicate that strengthening police military intelligence requires strict adherence to intelligence doctrine, continuous professional training, and effective institutional oversight mechanisms, ensuring both effectiveness in combating complex criminality and compliance with the principles of the Democratic Rule of Law.

2

Keywords: Public security intelligence. Police military intelligence. Misuse of purpose. Complex criminality. Military Police of Amazonas.

INTRODUÇÃO

A atividade de inteligência constitui instrumento estratégico indispensável à atuação do Estado contemporâneo, especialmente no campo da segurança pública, ao possibilitar a produção sistemática de conhecimentos destinados a subsidiar decisões governamentais em contextos de elevada complexidade. No ordenamento jurídico brasileiro, a inteligência encontra fundamento na Lei nº 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), definindo-a como atividade voltada à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos com potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental (Brasil, 1999). No âmbito da segurança pública, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) reafirma seu caráter permanente, sistemático e assessorador (Brasil, 2016).

A distinção normativa e funcional entre inteligência e investigação criminal encontra-se juridicamente consolidada no ordenamento brasileiro. Enquanto a investigação orienta-se à apuração de autoria e materialidade delitiva, submetida ao regime jurídico da persecução penal e ao controle externo do Ministério Público, a inteligência estrutura-se como atividade prospectiva e analítica, voltada à antecipação de riscos e ao assessoramento estratégico do processo decisório. Essa separação não é meramente terminológica, mas ontológica e funcional, constituindo elemento essencial à preservação da legalidade e da legitimidade democrática da atuação estatal. Todavia, a clareza normativa não elimina tensões institucionais: como observa Gonçalves (2005), a consolidação democrática da atividade de inteligência exige compatibilizar segredo funcional e mecanismos efetivos de controle, especialmente em ambientes organizacionais marcados por forte orientação operacional.

É nesse contexto que se insere o presente estudo. Partindo da análise dos fundamentos conceituais e jurídicos da inteligência, o trabalho investiga a hipótese de que o denominado “desvio funcional” da inteligência policial militar não decorre de lacuna normativa, mas de descompasso entre a doutrina formalmente instituída e sua internalização organizacional. O recorte empírico adotado é a Polícia Militar do Amazonas, com especial atenção à Diretriz nº 003/CG/PMAM/2009, que regulamenta o emprego do policiamento velado no âmbito da corporação. A escolha desse marco normativo permite examinar, em perspectiva concreta, como a disciplina formal da atividade pode conviver com práticas que tensionam sua finalidade assessoradora.

3

Ao articular fundamentos normativos, estrutura metodológica da inteligência e análise institucional da experiência amazonense, o artigo contribui para o debate contemporâneo sobre inteligência e democracia ao demonstrar que a legitimidade da atividade não depende apenas da suficiência da norma, mas da coerência entre finalidade doutrinária, incentivos organizacionais e mecanismos de governança interna. O caso do Amazonas, embora situado em contexto regional específico, revela dinâmicas que transcendem o contexto regional e iluminam desafios estruturais do modelo brasileiro de polícia ostensiva em ambiente democrático.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítico-crítica, adequada à complexidade do objeto de estudo, que envolve a análise dos limites jurídicos da atividade de inteligência policial militar e do fenômeno de seu desvio funcional em relação à investigação criminal, à luz do Estado Democrático de Direito. Trata-se de investigação eminentemente teórico-normativa, voltada à compreensão crítica das bases conceituais, normativas e institucionais que estruturam a inteligência policial militar no ordenamento jurídico brasileiro, com recorte específico na Polícia Militar do Amazonas.

O delineamento metodológico fundamenta-se, inicialmente, em pesquisa bibliográfica, mediante o exame sistemático da produção doutrinária nacional e internacional sobre atividade de inteligência, inteligência policial, investigação criminal, controle da atividade estatal e Estado Democrático de Direito. Foram priorizadas obras clássicas e contemporâneas que tratam da inteligência como atividade de produção de conhecimento e assessoramento estatal, bem como estudos críticos acerca de seus limites democráticos e jurídicos, especialmente aqueles que abordam a distinção funcional entre inteligência e persecução penal.

Paralelamente, desenvolveu-se pesquisa documental, consistente na análise hermenêutica de normas constitucionais, legislação infraconstitucional, decretos, resoluções, diretrizes administrativas e documentos doutrinários oficiais que regulam a atividade de inteligência no Brasil e, especificamente, no âmbito das Polícias Militares. Nesse contexto, foram examinados a Constituição da República, a Lei nº 9.883/1999 (Sistema Brasileiro de Inteligência), o Decreto nº 3.695/2000 (Subsistema de Inteligência de Segurança Pública), a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), bem como a Diretriz nº 003/CG/PMAM/2009, que disciplina o emprego do policiamento velado na Polícia Militar do Amazonas.

A análise dos documentos normativos adotou o método dogmático-jurídico, com interpretação sistemática, teleológica e conforme a Constituição, buscando identificar as finalidades legais da atividade de inteligência policial militar, seus limites materiais e procedimentais, bem como as tensões existentes entre o marco normativo vigente e as práticas institucionais por ele autorizadas ou potencialmente estimuladas. Essa abordagem permitiu avaliar a compatibilidade da atuação da inteligência policial militar com os princípios constitucionais da legalidade, da finalidade pública, do devido processo legal, da reserva de jurisdição e da proteção dos direitos fundamentais.

No plano analítico, empregou-se a categoria jurídica do desvio de finalidade, oriunda do Direito Administrativo, como instrumento teórico para compreender o fenômeno do desvio funcional da inteligência policial militar. Tal categoria foi aplicada à análise do policiamento velado no âmbito da PMAM, a fim de verificar em que medida práticas formalmente enquadradas como produção de conhecimento assumem, materialmente, contornos típicos de investigação criminal, em desconformidade com os limites constitucionais e com as balizas estabelecidas pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

Adicionalmente, no processo de organização e sistematização do referencial teórico, bem como na revisão textual e na consolidação argumentativa, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial como instrumento auxiliar de apoio à pesquisa (Gemini e ChatGPT). A utilização dessa tecnologia ocorreu exclusivamente para fins de estruturação, organização de ideias, identificação de conexões bibliográficas e aprimoramento redacional, sempre sob supervisão crítica do autor. Todas as referências, interpretações e conclusões foram conferidas diretamente nas fontes originárias indicadas, preservando-se a autonomia intelectual, o rigor metodológico e a responsabilidade científica do pesquisador. A inteligência artificial, nesse contexto, foi empregada como ferramenta instrumental de apoio técnico, e não como substituto da análise jurídica e doutrinária desenvolvida no trabalho.

5

Ressalte-se que a pesquisa não se valeu de estudos de caso individualizados, dados empíricos sigilosos ou análise de procedimentos operacionais específicos em curso, restringindo-se à análise estrutural, normativa e doutrinária do problema investigado. Essa opção metodológica visa preservar o enfoque institucional do estudo, evitar generalizações indevidas e assegurar rigor científico, sem comprometer a sensibilidade do tema ou a segurança jurídica dos agentes públicos envolvidos.

Por fim, quanto aos aspectos éticos, destaca-se que a presente investigação se limita à utilização de fontes bibliográficas e documentais de acesso público, não envolvendo seres humanos, dados pessoais sensíveis ou informações classificadas. Dessa forma, o estudo prescinde de submissão a Comitê de Ética em Pesquisa, tendo sido conduzido em estrita observância aos princípios da integridade científica, da fidedignidade das fontes e do respeito às normas de citação e direitos autorais.

I. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS, LIMITES JURÍDICOS E DISTINÇÃO EM RELAÇÃO À INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

A atividade de inteligência constitui instrumento estratégico indispensável à atuação do Estado contemporâneo, especialmente no campo da segurança pública, ao possibilitar a produção sistemática de conhecimentos destinados a subsidiar decisões governamentais em contextos de elevada complexidade.

Conforme analisa Cepik (2003, p. 15-17), os sistemas nacionais de inteligência organizam-se como atividades especializadas na coleta, processamento e análise de informações relevantes ao Estado, integrando o núcleo institucional responsável por subsidiar políticas públicas de segurança e defesa. Em ambientes marcados por instabilidade e competição estratégica, a inteligência amplia a capacidade estatal de compreensão do cenário político e institucional, distinguindo-se de atividades meramente executivas ou repressivas.

Do ponto de vista histórico-doutrinário, a consolidação da inteligência como atividade especializada está associada ao desenvolvimento de métodos sistemáticos de produção do conhecimento, sobretudo a partir do século XX. Autores clássicos, como Sherman Kent, ao sistematizarem a metodologia da produção do conhecimento de inteligência, destacaram que sua finalidade precípua consiste em subsidiar decisões estratégicas por meio da análise de inferências, hipóteses e probabilidades, e não em produzir provas ou executar ações diretas (Kent, 1966). Essa matriz conceitual permanece central para a compreensão contemporânea da inteligência.

No ordenamento jurídico brasileiro, a inteligência estatal possui fundamento normativo expresso na Lei nº 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e definiu a inteligência como a atividade destinada à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos capazes de influenciar o processo decisório e a ação governamental (Brasil, 1999). Tal definição legal evidencia o caráter instrumental e assessorador da inteligência, afastando qualquer pretensão de autonomia operacional desvinculada da legalidade e da finalidade pública.

No âmbito da segurança pública, a criação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), por meio do Decreto nº 3.695/2000, e a edição da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) reforçaram a necessidade de delimitação conceitual e funcional da inteligência policial. A DNISP define a inteligência como o exercício

permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais, orientadas à produção de conhecimento para subsidiar a tomada de decisão, e não à persecução penal direta (Brasil, 2016, p. 15).

A dimensão institucional da inteligência no Estado Democrático de Direito também é reforçada pela reorganização promovida pelo Decreto nº 10.778/2021, que aprovou a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP) no âmbito da coordenação e integração de políticas e sistemas estratégicos. Ao inserir a inteligência no arranjo organizacional formal do Poder Executivo, vinculando-a a competências claramente delimitadas e a mecanismos de articulação interfederativa, o decreto reafirma sua natureza administrativa, assessoradora e estruturada, afastando qualquer compreensão de inteligência como atividade informal ou paralela à legalidade.

A inteligência, nesse contexto, apresenta-se como função estatal institucionalizada, sujeita a competências previamente definidas e integrada ao sistema decisório governamental, o que reforça sua distinção estrutural em relação à investigação criminal, esta submetida a regime jurídico próprio e a controles específicos, como o controle externo do Ministério Público (Brasil, 2021).

A consolidação normativa e institucional da atividade de inteligência no ordenamento brasileiro impõe, contudo, a necessidade de delimitação precisa de seu âmbito de atuação, especialmente diante de sua proximidade funcional com outras atividades estatais no campo da segurança pública. Se, por um lado, a inteligência integra o núcleo estratégico do processo decisório governamental, por outro, sua atuação não se confunde com a persecução penal nem com a atividade investigativa típica das polícias judiciárias. A ausência dessa distinção compromete tanto a coerência do sistema jurídico quanto a legitimidade democrática da própria inteligência. Torna-se, portanto, imprescindível examinar, sob perspectiva conceitual, metodológica e jurídico-constitucional, as diferenças estruturais entre a produção de conhecimento de inteligência e a investigação criminal, a fim de evitar sobreposições indevidas e prevenir o desvio de finalidade administrativa.

É nesse ponto que se impõe uma distinção estrutural entre a atividade de inteligência policial e a investigação criminal. Embora ambas possam dialogar funcionalmente no âmbito da segurança pública, trata-se de institutos ontologicamente distintos quanto à finalidade, ao método e ao regime jurídico de controle. Como observa Cepik (2003), os sistemas nacionais de inteligência organizam-se como estruturas especializadas voltadas à produção e ao

processamento de informações estratégicas relevantes ao Estado, integrando o núcleo institucional de assessoramento governamental. Diferentemente, a investigação criminal insere-se no âmbito da persecução penal, orientando-se à apuração de autoria e materialidade delitiva e submetendo-se às balizas do processo penal e ao controle externo do Ministério Público, nos termos do art. 129, VII, da Constituição da República.

A inteligência policial possui como finalidade precípua a produção de conhecimento estratégico, tático ou operacional destinado a subsidiar decisões e antecipar cenários de risco, o que a distancia da lógica probatória própria do processo penal. No plano normativo, a Lei nº 9.883/1999 define a inteligência como atividade destinada à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos capazes de influenciar o processo decisório e a ação governamental (Brasil, 1999). No âmbito da segurança pública, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública estabelece que a inteligência corresponde ao “exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais” (Brasil, 2016, p. 15), reafirmando sua natureza assessoradora.

Do ponto de vista metodológico, a distinção é igualmente evidente. Sherman Kent (1966), ao sistematizar a teoria da produção do conhecimento estratégico, destacou que a inteligência trabalha com inferências, hipóteses e probabilidades, buscando identificar tendências e padrões futuros. Trata-se de atividade analítica orientada à estimativa e à projeção, não à formação de prova judicial.

Nessa mesma linha, a literatura especializada destaca que a produção do conhecimento de inteligência opera por meio de juízos analíticos, estimativas e avaliação de confiabilidade das fontes, não se confundindo com o padrão de certeza exigido na atividade probatória penal. Cepik (2003, p. 18-19) observa que a inteligência trabalha com cenários e avaliações prospectivas baseadas em inferência e análise contextual, enquanto a prova judicial exige demonstração formal e juridicamente validada. A própria Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública ressalta que o conhecimento de inteligência resulta da análise crítica e integrada de dados e indícios, voltada ao assessoramento decisório, não à produção de elementos probatórios (Brasil, 2016, p. 18, 24).

A DNISP explicita essa separação funcional ao afirmar que a atividade de inteligência não se confunde com a investigação criminal (Brasil, 2016, p. 22) e que os conhecimentos produzidos destinam-se exclusivamente ao assessoramento do processo decisório, sendo vedada sua utilização direta como elemento probatório (Brasil, 2016, p. 24). Essa delimitação assume

especial relevância no contexto das Polícias Militares, cujas atribuições constitucionais restringem-se à polícia ostensiva e à preservação da ordem pública, não abrangendo a investigação criminal típica das polícias judiciárias, com exceção das atividades de polícia judiciária militar. (Brasil, 1988, art. 144).

Felipe Scarpelli de Andrade (2012) demonstra que parte significativa das disfunções observadas na prática institucional decorre da utilização inflacionada do conceito de “inteligência” para designar atividades meramente investigativas ou informacionais. Para o autor, quando a inteligência passa a assumir feição híbrida — simultaneamente consultiva e executiva — ocorre distorção metodológica que compromete sua legitimidade jurídica e fragiliza o sistema de garantias.

De modo convergente, Ferro Júnior (2016) sustenta que a atividade de inteligência deve operar em conformidade com os princípios do Estado Democrático de Direito, submetendo-se a mecanismos institucionais de controle e à observância estrita da legalidade. Para o autor, a utilização da inteligência fora de seus limites normativos compromete sua legitimidade e pode tensionar garantias fundamentais, especialmente quando ocorre sobreposição indevida com a atividade investigativa formal.

Essa distinção estrutural projeta efeitos diretos sobre o regime jurídico de fiscalização das atividades estatais. Enquanto a investigação criminal submete-se ao controle externo do Ministério Público, a atividade de inteligência possui modelo próprio de controle, definido pelo legislador ordinário. A Lei nº 9.883/1999 prevê mecanismo específico de fiscalização do Sistema Brasileiro de Inteligência, inclusive por meio de controle parlamentar, evidenciando que a inteligência integra arranjo institucional próprio e não se subsume automaticamente ao regime da persecução penal (Brasil, 1999).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça enfrentou diretamente a questão dos limites do controle externo do Ministério Público sobre a atividade de inteligência policial no Recurso Especial nº 1.439.193/RJ. Na ocasião, a Primeira Turma, sob relatoria do Ministro Gurgel de Faria, reformou entendimento que determinava o envio irrestrito de relatórios de inteligência da Polícia Federal ao Ministério Público Federal. O acórdão assentou que o controle externo da atividade policial, previsto no art. 129, VII, da Constituição da República, restringe-se à atividade de natureza judiciária, isto é, à investigação criminal formalmente instaurada, não alcançando de maneira genérica e indiscriminada relatórios de inteligência desvinculados de procedimentos investigatórios específicos.

O Tribunal destacou que a produção de relatórios de inteligência constitui atividade administrativa de assessoramento estratégico, inserida em regime jurídico próprio, e que sua submissão automática ao controle externo ministerial implicaria ampliação indevida das atribuições constitucionais do Ministério Público. Conforme consignado no voto condutor, admitir o acesso irrestrito a todos os relatórios avulsos de inteligência representaria extrapolação do controle externo da atividade policial, especialmente quando inexistente correlação com investigação criminal formalizada (STJ, REsp 1.439.193/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. 14 jun. 2016).

A decisão também enfatizou que solução diversa poderia ocorrer caso o Ministério Público, com base em elementos concretos e delimitados, postulasse informações relativas a casos específicos para apuração de eventual irregularidade, hipótese em que se justificaria o controle direcionado e fundamentado. Não se reconheceu, portanto, uma blindagem absoluta da atividade de inteligência, mas sim a necessidade de preservação de seu regime jurídico próprio, compatibilizado com a fiscalização constitucional em situações concretas de indício de ilegalidade (STJ, REsp 1.439.193/RJ).

Esse precedente é particularmente relevante porque consolida a distinção entre atividade investigativa — sujeita ao controle externo ordinário — e atividade de inteligência — submetida a modelo institucional próprio de fiscalização, previsto na Lei nº 9.883/1999. Ao delimitar o alcance do art. 129, VII, da Constituição, o STJ reforça a natureza não persecutória da inteligência e preserva sua função de assessoramento estratégico no âmbito do Estado Democrático de Direito (STJ, REsp 1.439.193/RJ).

Transposta para o contexto da Polícia Militar, essa compreensão autoriza afirmar que o Ministério Público não exerce controle ordinário sobre a produção regular de conhecimento de inteligência policial militar. Contudo, em hipóteses excepcionais caracterizadas por indícios consistentes de desvio de finalidade — como a utilização da inteligência como instrumento informal de investigação criminal — revela-se juridicamente admissível a atuação ministerial para coibir abusos concretos, não para submeter a inteligência a regime de controle diverso daquele previsto no ordenamento.

A tensão entre inteligência e persecução penal não constitui mero problema conceitual, mas expressão de dilema estrutural das democracias contemporâneas: como assegurar ao Estado capacidade estratégica de antecipação e análise sem ampliar zonas de opacidade incompatíveis com a legalidade estrita? A literatura sobre controle da atividade de inteligência demonstra que

a expansão funcional desses instrumentos tende a ocorrer quando mecanismos de governança interna e fiscalização externa não acompanham a crescente sofisticação técnica da atividade (Gonçalves, 2005; Cepik, 2003). O risco, portanto, não reside na insuficiência normativa, mas na progressiva flexibilização informal de seus limites sob a justificativa de eficiência operacional.

A literatura internacional sobre inteligência tem enfatizado que a legitimidade democrática da atividade não se esgota na previsão formal de competências e limites legais, exigindo a consolidação de mecanismos estruturados de supervisão institucional. Loch K. Johnson (2016), ao examinar o papel do Congresso dos Estados Unidos no controle das agências de inteligência, descreve o *oversight* como um “experimento democrático” contínuo, no qual a accountability depende não apenas da existência de normas, mas da efetividade prática dos instrumentos de fiscalização, do acesso a informações sensíveis e da autonomia política dos órgãos supervisores. Segundo o autor, contextos de deferência excessiva ao Executivo ou de baixa capacidade técnica do Legislativo podem fragilizar o controle e permitir a expansão informal das finalidades operacionais da inteligência.

Em linha convergente, Peter Gill e Mark Phythian (2012) sustentam que sistemas democráticos de inteligência enfrentam risco permanente de *mission creep*, fenômeno 11
caracterizado pela ampliação gradual e informal do escopo funcional das agências para além de sua finalidade originária. Para esses autores, o problema central não reside na existência da inteligência em si, mas na insuficiência de mecanismos efetivos de *oversight* capazes de alinhar prática institucional e mandato normativo. A ausência de cultura organizacional orientada à *accountability* e a prevalência de incentivos operacionais imediatistas tendem a deslocar a inteligência de sua função assessoradora para atuação de natureza executiva ou investigativa.

Essa abordagem teórica reforça a hipótese desenvolvida no presente estudo: o desvio funcional da inteligência policial militar não decorre de lacuna normativa, mas de desalinhamento entre desenho jurídico e governança institucional. Transposto para o contexto brasileiro, o debate internacional sobre *oversight* evidencia que a mera existência de doutrina formal, legislação orgânica e diretrizes administrativas não assegura, por si só, a preservação da finalidade estratégica da inteligência. A efetividade democrática da atividade depende da internalização concreta dos mecanismos de controle, da supervisão técnica qualificada e da compatibilização entre cultura organizacional e limites constitucionais.

Nesse sentido, a adequada compreensão da inteligência policial exige o reconhecimento de pilares estruturais bem delimitados: a centralidade da metodologia própria de produção do conhecimento; sua natureza eminentemente consultiva e assessoradora; a separação ontológica e funcional em relação à investigação criminal; a submissão a regime jurídico específico de controle; e o entendimento de que eventuais disfunções decorrem de desvio de finalidade administrativa na aplicação concreta da norma, e não de lacuna regulatória. A consolidação desses fundamentos conceituais e jurídicos constitui pressuposto indispensável para o exame das bases técnico-operacionais que estruturam a atividade de inteligência na segurança pública, especialmente no que se refere à sua organização metodológica e à produção sistemática de conhecimento estratégico.

2. A DOCTRINA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA: FUNDAMENTOS TÉCNICOS, CICLO DE PRODUÇÃO E O ENFRENTAMENTO À CRIMINALIDADE COMPLEXA

A Doutrina de Inteligência de Segurança Pública (ISP) constitui o principal vetor normativo e metodológico de institucionalização da atividade no âmbito das organizações policiais, conferindo-lhe racionalidade técnica, padronização metodológica e legitimidade jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Diferentemente de práticas informais de obtenção de informações, a inteligência organiza-se como disciplina especializada voltada à produção sistemática de conhecimento qualificado para subsidiar decisões estratégicas, táticas e operacionais (Cepik, 2003).

No plano normativo, a Lei nº 9.883/1999 define a atividade de inteligência como aquela destinada à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental (Brasil, 1999). Essa definição foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 4.376/2002, que estruturou o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), consolidando a inteligência como atividade institucionalizada, permanente e submetida a regime jurídico próprio (Brasil, 2002).

No âmbito específico da segurança pública, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública estabelece que a inteligência consiste no “exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais” (Brasil, 2016, p. 15). A ênfase na produção de conhecimento prospectivo e assessorador afasta a inteligência da lógica da repressão penal direta, situando-a como instrumento de suporte qualificado à decisão administrativa.

A literatura especializada converge nesse entendimento. Sherman Kent (1966) sistematizou a inteligência como conhecimento, organização e processo, evidenciando que sua eficácia não se confunde com a simples coleta de informações, mas depende de metodologia estruturada capaz de transformar dados dispersos em conhecimento significativo para decisão. Essa formulação permanece central na teoria contemporânea da inteligência.

No contexto brasileiro, Gonçalves (2005) enfatiza que a consolidação da atividade de inteligência em regimes democráticos exige sua institucionalização formal e submissão a mecanismos de controle e fiscalização. Para o autor, a compatibilização entre segredo necessário e transparência democrática constitui um dos principais desafios da atividade, impondo estrutura normativa clara e delimitação funcional precisa. A inteligência, portanto, não se apresenta como atividade paralela ou autônoma em relação ao Estado de Direito, mas como função administrativa sujeita a limites jurídicos e institucionais.

Essa dimensão institucional reforça que a inteligência não se confunde com atividade executiva ou investigativa. Conforme destaca Gonçalves (2007), a maturidade democrática de um sistema de inteligência é medida pela existência de mecanismos formais de controle, especialmente controle parlamentar, capazes de assegurar a conformidade da atividade com os princípios constitucionais. No Brasil, tal controle é exercido, entre outros instrumentos, pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), prevista na legislação do SISBIN.

13

Do ponto de vista técnico-operacional, a Doutrina de Inteligência de Segurança Pública estrutura-se no Ciclo de Produção do Conhecimento (CPC), também denominado Metodologia de Produção do Conhecimento. A DNISP descreve o ciclo como composto pelas fases de planejamento, reunião, processamento, análise e difusão (Brasil, 2016). Trata-se de processo contínuo e orientado às necessidades do decisor, cujo objetivo é transformar dados em conhecimento útil.

A etapa de planejamento assume função estruturante, pois define as demandas informacionais e orienta a coleta e a análise subsequentes. A DNISP estabelece que o planejamento deve estar alinhado aos objetivos estratégicos institucionais (Brasil, 2016). Essa orientação encontra respaldo na literatura sobre inteligência, que ressalta a necessidade de integração entre produção de conhecimento e processo decisório (Cepik, 2003).

A reunião de dados compreende tanto fontes abertas quanto dados protegidos, sempre observados os limites legais. A própria DNISP determina que a obtenção de dados deve

respeitar a legislação vigente e os direitos e garantias fundamentais (Brasil, 2016). Essa diretriz reafirma que a inteligência opera sob o princípio da legalidade, não podendo converter-se em mecanismo informal de persecução penal.

O processamento e a análise constituem o núcleo distintivo da atividade. A DNISP enfatiza que a análise é o elemento que diferencia inteligência de mera informação (Brasil, 2016). Em consonância com Kent (1966), é nessa etapa que se elaboram inferências, hipóteses e projeções de cenários, permitindo ao decisor compreender riscos e tendências futuras.

A fase de difusão encerra o ciclo, devendo ocorrer de forma segura, oportuna e adequada ao nível decisório correspondente (Brasil, 2016). Como observa Cepik (2003), a inteligência somente cumpre sua função estratégica quando efetivamente integrada ao processo decisório governamental.

A literatura recente sobre gestão do conhecimento aplicada à inteligência reforça essa compreensão metodológica. Essa aproximação entre inteligência e gestão do conhecimento evidencia que a capacidade analítica institucional depende não apenas de coleta estruturada, mas da institucionalização de processos de validação, registro e circulação controlada de conhecimento. Andrade e Almeida (2022) demonstram que o assessoramento provido pela atividade de inteligência pressupõe organização sistemática dos fluxos informacionais e utilização de técnicas analíticas estruturadas. A incorporação de instrumentos formais de apoio à decisão fortalece a racionalidade do processo analítico e reduz vieses cognitivos, conferindo maior consistência ao conhecimento produzido.

Essa estrutura metodológica revela-se particularmente relevante no enfrentamento da criminalidade complexa. Organizações criminosas contemporâneas operam com elevado grau de adaptação, fragmentação e articulação em rede, exigindo capacidade analítica capaz de identificar padrões e conexões não evidentes.

A dimensão transnacional e estruturada da criminalidade contemporânea reforça essa exigência. O Relatório da United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2010) destaca que organizações criminosas modernas operam por meio de redes flexíveis, cadeias logísticas fragmentadas e intensa utilização de fluxos financeiros ilícitos, explorando assimetrias regulatórias e vulnerabilidades institucionais. Esse cenário impõe aos Estados a necessidade de instrumentos analíticos capazes de identificar padrões, conexões e dinâmicas ocultas, superando modelos reativos baseados exclusivamente na repressão pontual.

Nesse contexto, a inteligência assume papel estruturante na identificação de redes, fluxos e interações que não se revelam a partir da análise isolada de eventos delitivos. A complexidade sistêmica do crime organizado, conforme apontado pela UNODC (2010), exige abordagem integrada e prospectiva, compatível com a lógica metodológica do Ciclo de Produção do Conhecimento.

Todavia, como adverte Gonçalves (2005), a sofisticação da atividade não afasta a necessidade de controle democrático permanente. O segredo inerente à inteligência deve ser compatibilizado com mecanismos de fiscalização capazes de assegurar sua conformidade com o Estado Democrático de Direito. A legitimidade da inteligência, portanto, não decorre apenas de sua eficiência técnica, mas de sua submissão a limites jurídicos e institucionais claramente definidos. Em sistemas institucionais marcados por forte cultura operacional, a preservação dessa legitimidade exige mecanismos contínuos de governança interna capazes de impedir a transmutação gradual da inteligência em instrumento informal de persecução penal.

Assim, a Doutrina de Inteligência de Segurança Pública cumpre dupla função: estruturar tecnicamente a produção do conhecimento e assegurar sua inserção legítima na arquitetura constitucional do Estado. A inteligência somente alcança legitimidade plena quando combina rigor metodológico, integração institucional e observância estrita aos parâmetros democráticos que a delimitam.

15

A consolidação de arcabouço normativo e metodológico robusto não assegura, por si só, a conformidade prática da atividade de inteligência com sua finalidade institucional. A formalização doutrinária — expressa na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública e na Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Brasil, 2016; Brasil, 2021) — constitui condição necessária para a delimitação conceitual da atividade, mas não suficiente para impedir distorções funcionais em sua execução concreta. A efetividade da inteligência depende da internalização organizacional de seus princípios, da capacitação contínua de seus agentes e da existência de mecanismos de governança capazes de alinhar incentivos operacionais à sua natureza eminentemente assessoradora.

Em ambientes institucionais caracterizados por intensa pressão por resultados quantitativos, a inteligência pode ser progressivamente capturada por lógicas operacionais orientadas à resposta imediata, em detrimento da produção estruturada e reflexiva de conhecimento. Nesses contextos, o Ciclo de Produção do Conhecimento — embora formalmente adotado — pode sofrer simplificações pragmáticas ou adaptações informais que

comprometem sua integridade metodológica e sua função estratégica. O desafio, portanto, não reside apenas na existência de doutrina, mas na capacidade institucional de preservá-la diante de dinâmicas organizacionais que tensionam sua finalidade originária.

3. DA CONFORMIDADE NORMATIVA À EXECUÇÃO CONCRETA: GOVERNANÇA E DESVIO FUNCIONAL DA INTELIGÊNCIA POLICIAL MILITAR NA POLÍCIA MILITAR DO AMAZONAS - PMAM

A atividade de inteligência policial militar encontra fundamento direto na arquitetura constitucional e legal da segurança pública brasileira. A Constituição Federal, ao atribuir às Polícias Militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (Brasil, 1988, art. 144, § 5º), delimita o campo de atuação institucional dessas corporações, situando a inteligência como instrumento de suporte ao planejamento e à execução dessas competências.

Em plano infraconstitucional, a Lei nº 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares) confere tratamento expresso à atividade de inteligência. O art. 5º, incisos VIII e XI, estabelece competir às Polícias Militares exercer prevenção especializada e:

Produzir, difundir, planejar, orientar, coordenar, supervisionar e executar ações de inteligência e contrainteligência destinadas à execução e ao acompanhamento de assuntos de segurança pública [...] 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, na esfera de sua competência, observados os direitos e garantias individuais (Brasil, 2023).

16

A interpretação sistemática do dispositivo revela que o legislador nacional reconhece a inteligência como competência institucional legítima das Polícias Militares, inserindo-a formalmente no rol de suas atribuições. Todavia, ao condicioná-la à atuação “na esfera de sua competência”, o próprio texto legal introduz uma cláusula de contenção constitucional que impede sua expansão para além do modelo de polícia ostensiva e preservação da ordem pública delineado no art. 144 da Constituição.

A inteligência policial militar é, portanto, simultaneamente autorizada e limitada pelo arranjo federativo e pelo desenho constitucional da segurança pública, o que afasta dúvidas quanto à sua legitimidade, mas também veda sua utilização para finalidades que extrapolem sua função estratégica de suporte ao processo decisório e ao planejamento institucional.

No contexto estadual, a Lei nº 3.514/2010 (Lei Orgânica da Polícia Militar do Amazonas) concretiza essa diretriz ao estruturar a inteligência policial militar como função inserida na cadeia de planejamento institucional. O Estado-Maior Geral dispõe de seção específica

responsável pelas políticas de inteligência, e os Grandes Comandos contam com setores próprios para assessoramento técnico. A inteligência, portanto, integra a lógica administrativa da Corporação, vinculada ao planejamento e ao controle hierárquico, e não constitui atividade paralela ou desvinculada do comando.

É nesse ambiente normativo que se insere a Diretriz nº 003/CG/PMAM, de 3 de junho de 2009, responsável por regulamentar o emprego do policiamento velado no âmbito da PMAM. Ela estabelece que o policiamento velado constitui “forma de atuação complementar e de apoio ao policiamento ostensivo, voltada especificamente à obtenção e produção de dados criminais, regida pelos princípios e normas da atividade de inteligência” (Amazonas, 2009).

A literalidade do dispositivo é inequívoca: o policiamento velado destina-se à produção de informações operacionais para subsidiar o planejamento e a racionalização do emprego do policiamento ostensivo, não à substituição da investigação criminal *stricto sensu*.

A mesma diretriz reforça essa delimitação ao consignar que a ação velada não deve ser confundida com atividade investigativa destinada à instrução criminal, alinhando-se à Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, segundo a qual a inteligência tem por finalidade a produção de conhecimento para assessoramento decisório, vedada sua utilização direta como meio informal de persecução penal (Brasil, 2016). Há, portanto, coerência normativa entre Constituição Federal, legislação orgânica estadual, diretriz interna e doutrina nacional.

17

Vale destacar que o normativo interno da corporação não se limita à definição conceitual do policiamento velado, mas estrutura um modelo formal de implantação e governança destinado a assegurar conformidade funcional da atividade.

No eixo das Condições de Implantação, estabelece que o policiamento velado se organize por meio de Grupo de Policiamento Velado (GPV) em cada Unidade Operacional, subordinado ao respectivo Comandante, porém tecnicamente vinculado à PM-2 (Amazonas, 2009). A criação do GPV depende de solicitação formal do Comandante da Unidade, instruída com documentação específica e submetida à autorização superior, evidenciando que a capilarização da atividade não é automática, mas condicionada a procedimento administrativo e validação técnica. Essa arquitetura revela que o normativo admite a descentralização operacional da inteligência, mas a submete a trilha formal de controle, justamente para evitar a formação de núcleos informais desvinculados do sistema institucional de inteligência.

O regime de credenciamento e formação reforça essa lógica de contenção. A Diretriz determina ser “expressamente proibido” o emprego no policiamento velado de policiais não

credenciados pela PM-2 e que não tenham recebido instrução básica específica para o exercício da atividade (Amazonas, 2009). A norma qualifica a instrução como elemento “fundamental” e “constantemente atualizado”, com ênfase na aplicação da doutrina de inteligência e na segurança das operações, prevendo estágios periódicos de atualização. O treinamento, portanto, não é requisito meramente administrativo, mas condição de legitimidade da atuação, convertendo a capacitação técnica em mecanismo preventivo contra o desvio funcional.

No plano da Coordenação, Controle e Fiscalização, a Diretriz institui mecanismo de *accountability* estruturado. Determina que o Oficial P/2 receba cópia dos Relatórios de Policiamento Velado (RPV), avalie mensalmente o desempenho do efetivo, identifique falhas operacionais e utilize os relatórios como instrumento de intercâmbio de dados criminais com a PM-2 por meio do Canal Técnico (Amazonas, 2009).

Além disso, prevê medidas de gestão de risco, como afastamento de agente identificado por delinquentes, recomendação de remanejamento após determinado período de atuação e possibilidade de descredenciamento. A supervisão pelo Chefe da PM-2 e a “fiscalização imediata do Oficial P/2 para que não ocorram desvios de conduta e de finalidade” revelam que o próprio normativo reconhece o risco institucional de desvio e responde com mecanismos formais de controle.

18

Essa engenharia normativa é particularmente relevante para a hipótese desenvolvida neste estudo. A Diretriz nº 003/CG/PMAM demonstra que a Polícia Militar do Amazonas não opera em vazio regulatório quanto à inteligência policial militar. Ao contrário, institui requisitos de implantação, credenciamento, capacitação, supervisão técnica e prestação de contas.

A eventual expansão informal da atividade — sobretudo quando realizada em unidades operacionais sob forte pressão por resultados quantitativos — não decorre da inexistência de parâmetros, mas da insuficiente internalização desses mecanismos de governança. O problema, portanto, não reside na autorização normativa do policiamento velado, mas na possibilidade de sua condução dissociada da metodologia da produção do conhecimento e dos controles técnicos estabelecidos pela própria Diretriz.

Todavia, a existência de balizas formais não elimina a possibilidade de distorções na execução concreta da atividade. Ailton Santos e Flávio Cavalcante, ao analisar o emprego da inteligência e do policiamento velado na PMAM, adverte que tais instrumentos foram concebidos para “produzir conhecimentos criminais operacionais voltados ao planejamento e

ao emprego racional do policiamento ostensivo, e não para substituir ou mimetizar a investigação criminal” (Santos, Cavalcante, 2022). Essa observação é central, pois evidencia que o risco não está no desenho normativo, mas na eventual reinterpretação pragmática da finalidade da atividade.

A problemática assume contornos mais complexos quando se considera a dinâmica organizacional de unidades operacionais especializadas. A Lei Orgânica da PMAM prevê a existência de setores de inteligência em diferentes níveis da estrutura institucional, inclusive no âmbito dos Grandes Comandos. A descentralização funcional da inteligência, por si só, não configura irregularidade; ao contrário, pode representar mecanismo legítimo de capilarização informacional. O problema emerge quando a condução da atividade nesses núcleos não observa rigor metodológico, supervisão técnica adequada e integração orgânica ao sistema formal de inteligência.

Santos e Cavalcante (2022) chamam atenção para o risco da criação de núcleos informais de coleta de dados em unidades operacionais sem vinculação efetiva à estrutura técnica de inteligência. Nesses casos, a ausência de controle especializado fragiliza a observância da metodologia de produção do conhecimento e amplia a possibilidade de emprego indevido de técnicas sensíveis. A inteligência deixa de operar como função estratégica e passa a assumir contornos eminentemente táticos, subordinados à lógica da ação imediata.

19

Esse fenômeno tende a ser potencializado em unidades cujo desempenho institucional é aferido predominantemente por indicadores quantitativos de produtividade, como número de prisões, apreensões ou abordagens. Unidades como a Rondas Ostensivas Cândido Mariano - ROCAM e a Força Tática, vocacionadas ao enfrentamento direto da criminalidade violenta, atuam sob elevada pressão por resultados visíveis. Nesse ambiente, a inteligência pode deixar de orientar estrategicamente a ação para ser instrumentalizada como mecanismo de incremento estatístico, invertendo sua finalidade originária.

A doutrina especializada adverte que a vinculação excessiva entre desempenho institucional e resultados imediatos pode distorcer a natureza da inteligência. Cepik (2003) observa que, quando subordinada à lógica da produtividade, a atividade perde sua capacidade analítica e prospectiva, convertendo-se em instrumento de curto prazo. De modo semelhante, Gill e Phythian (2012) destacam que sistemas de inteligência democráticos enfrentam riscos recorrentes de desvio funcional quando a pressão política e social por respostas rápidas supera os mecanismos de controle e profissionalização da atividade. A convergência dessas análises

reforça que o desvio funcional não é fenômeno local, mas risco estrutural em ambientes organizacionais orientados por imediatismo.

No caso da PMAM, a Diretriz nº 003/CG/PMAM não apenas delimita a finalidade do policiamento velado, como também atribui especial relevância à qualificação do efetivo empregado, ao estabelecer que a atividade somente alcançará seus objetivos quando conduzida de forma planejada, sob diretrizes de comando e com pessoal devidamente instruído (Amazonas, 2009). O treinamento, portanto, não é elemento acessório, mas condição de legitimidade. A própria DNISP (Brasil, 2016) estabelece que a atividade de inteligência exige capacitação permanente, padronização metodológica e atualização doutrinária contínua, justamente para evitar improvisações e usos distorcidos.

A análise do caso da Polícia Militar do Amazonas permite sustentar que o desvio funcional da inteligência policial militar não se explica por lacuna normativa, mas por tensão estrutural entre desenho jurídico e dinâmica organizacional. Em ambientes institucionais orientados por métricas quantitativas de desempenho, a finalidade de instrumento técnico de apoio decisório da inteligência pode ser progressivamente tensionada por expectativas de resultados imediatos, deslocando-a de sua função estratégica para uso predominantemente tático.

20

A originalidade deste estudo reside na demonstração de que, no caso da Polícia Militar do Amazonas, o problema da inteligência policial militar não é de déficit regulatório, mas de desalinhamento entre governança formal e incentivos organizacionais, deslocando o debate do plano normativo para o plano institucional.

O caso da PMAM evidencia que a preservação da natureza estratégica da inteligência policial militar não depende da criação de novos limites normativos, mas da coerência entre finalidade legal, governança interna e cultura organizacional. O desafio contemporâneo não é restringir a inteligência, mas assegurar que seu emprego permaneça vinculado à metodologia da produção do conhecimento e aos parâmetros constitucionais que legitimam sua existência no Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

O presente estudo demonstrou que a atividade de inteligência policial militar, quando corretamente compreendida e executada, constitui instrumento legítimo e indispensável ao Estado Democrático de Direito, especialmente no enfrentamento de fenômenos criminais

complexos, dinâmicos e estruturados. Longe de representar uma zona de indefinição jurídica, a inteligência encontra-se amparada por sólido arcabouço normativo e doutrinário, que delimita com clareza sua finalidade, metodologia e regime de controle.

A análise do ordenamento jurídico brasileiro, da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública e dos normativos internos da Polícia Militar do Amazonas evidenciou que não há lacuna regulatória quanto aos limites da atuação da inteligência policial militar. Ao contrário, as normas são explícitas ao afirmar que a inteligência se destina à produção de conhecimento e ao assessoramento do processo decisório, sendo vedada sua utilização como meio informal de persecução penal ou substituto da investigação criminal.

O problema central identificado pelo artigo reside, portanto, no plano da execução administrativa. Em determinados contextos institucionais, práticas formalmente enquadradas como inteligência podem ser desviadas de sua finalidade legal, assumindo materialmente contornos típicos de investigação criminal. Esse fenômeno caracteriza típico desvio de finalidade administrativa, com implicações relevantes para a legalidade da atuação estatal, a proteção dos direitos fundamentais e a segurança jurídica dos próprios agentes públicos envolvidos.

No caso específico da Polícia Militar do Amazonas, verificou-se que o emprego do policiamento velado é disciplinado por normas claras, especialmente pela Diretriz nº 003/CG/PMAM/2009, que delimita sua natureza como atividade de apoio ao policiamento ostensivo. Todavia, fatores como a expansão informal de núcleos de inteligência em unidades operacionais, a pressão institucional por resultados quantitativos e a insuficiência de formação continuada podem favorecer o uso distorcido de instrumentos de inteligência, deslocando-os de sua finalidade originária.

A pesquisa também demonstrou que a sofisticação técnica da inteligência – expressa no Ciclo de Produção do Conhecimento e na análise estratégica – não elimina, por si só, o risco de desvios funcionais. Ao contrário, quanto mais sensíveis e sigilosos são os instrumentos empregados, maior deve ser o rigor na observância das balizas normativas, dos mecanismos de controle institucional e da capacitação jurídica e doutrinária dos profissionais envolvidos.

Diante desse cenário, conclui-se que o fortalecimento da inteligência policial militar não passa por sua restrição ou esvaziamento, mas por sua correta institucionalização. A observância rigorosa da doutrina de inteligência, a integração orgânica ao sistema formal de inteligência, a fiscalização interna eficaz e o investimento permanente em formação continuada constituem

caminhos legítimos para mitigar o desvio funcional, preservar a legalidade administrativa e assegurar a compatibilidade da atuação policial militar com os pressupostos do Estado Democrático de Direito.

A maturidade democrática da atividade de inteligência não se mede apenas por sua sofisticação técnica ou por sua capacidade operacional, mas pela coerência estrutural entre finalidade normativa, cultura organizacional e mecanismos institucionais de controle. É nessa interseção que se define a compatibilidade da inteligência policial militar com o Estado Democrático de Direito, não como instrumento expansivo de poder, mas como tecnologia institucional de racionalização da decisão pública submetida à Constituição.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Polícia Militar do Amazonas. Diretriz nº 003/CG/PMAM, de 3 de junho de 2009. Regulamenta o emprego do policiamento velado no âmbito da Polícia Militar do Amazonas. Manaus: PMAM, 2009. Disponível em: (documento interno institucional). Acesso em: 12 fev. 2026.

AMAZONAS. Lei nº 3.514, de 8 de junho de 2010. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado do Amazonas. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 2010. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2010/823/823_texto_integral.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026.

22

ANDRADE, Felipe Scarpelli de. Atividade de inteligência policial: limites e possibilidades no Estado Democrático de Direito. Revista Brasileira de Ciências Policiais, Brasília, v. 3, n. 2, p. 75-98, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/87>. Acesso em: 12 jan. 2026.

ANDRADE, Felipe Scarpelli de; ALMEIDA, Rodrigo Carneiro de. A gestão do conhecimento como auxílio à inteligência de segurança pública. Revista Brasileira de Ciências Policiais, Brasília, v. 13, n. 8, p. 233-266, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3695.htm. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.778, de 24 de agosto de 2021. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10778.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Brasília: MJSP/SENASP, 2016.

BRASIL. Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14751.htm. Acesso em: 12 fev. 2026.

CEPIK, Marco. Sistemas nacionais de inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 75-127, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6CLtBMghPGZrHsFFH5LhHrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2026.

FEITOZA, Denilson. Direito processual penal. 6. ed. Niterói: Impetus, 2008.

23

FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. A atividade de inteligência e seus limites no Estado Democrático de Direito. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, n. 11, p. 85-104, 2016.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. Intelligence in an insecure world. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2012. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Jc-YAAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT1&dq=Intelligence+in+an+insecure+world&ots=zOWssMnofl&sig=NG3D_dUOC8p9tgbohNMafPLb_1A&redir_esc=y#v=onepage&q=Intelligence%20in%20an%20insecure%20world&f=false. Acesso em: 30 jan. 2026.

GONÇALVES, Joannisval Brito. O controle da atividade de inteligência: consolidando a democracia. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, n. 2, p. 9-32, 2005. Disponível em: <https://www.abin.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Revista-Brasileira-de-Intelig%C3%A2ncia-n%C2%BA-2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2026.

GONÇALVES, Joannisval Brito. As transformações no sistema de inteligência brasileiro e o controle parlamentar. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), 2007. Anais... Montreal: LASA, 2007. Disponível em: <https://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasaz2007/files/GoncalvesJoannisval.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2026.

JOHNSON, Loch K. Congress and the American experiment in holding intelligence agencies accountable. Journal of Policy History, v. 28, n. 3, p. 494-514, 2016. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-policy-history/article/abs/congress-and-the-american-experiment-in-holding-intelligence-agencies-accountable/8CD8AB4AF48C4697D8BC3DEDAE658F96> Acesso em: 30 jan. 2026.

KENT, Sherman. Strategic intelligence for American world policy. Princeton: Princeton University Press, 1966.

SANTOS, Ailton Luiz dos; CAVALCANTE, Flávio Carvalho. A inteligência de segurança pública: aspectos legais e o emprego do policiamento velado pela Polícia Militar do Amazonas no combate à criminalidade. [S.l.]: AYA Editora, 2022. Disponível em: <https://ayaeditora.com.br/wp-content/uploads/2022/01/L97.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). Recurso Especial nº 1.439.193/RJ (2014/0045709-5). Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em 14 jun. 2016. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 9 ago. 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=60811882&num_registro=201400457095&data=20160809&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 2 fev. 2026.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment. Vienna: UNODC, 2010. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf. Acesso em: 14 fev. 2026.