



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.310 DE 2022

Dispõe sobre as ações de Inteligência exercidas pelas instituições previstas nos incisos II, V e VI, do caput do art. 144 da Constituição Federal, destinadas à busca, produção e tratamento de informações necessárias à prevenção da criminalidade e violência, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Autores: Dep. Subtenente Gonzaga e Dep. Capitão Derrite.

Relator: Dep. General Peternelli.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.310, de 2022, visa disciplinar as ações de inteligência exercidas pelas Polícias Militares e Penais e pela Polícia Rodoviária Federal. Em resumo, a proposição assenta que, dentro do âmbito de atuação definido pela Constituição para esses órgãos de segurança, as ações de inteligência poderão fundamentar notícia crime e serão consideradas elementos de prova, sendo aptas a subsidiar as medidas administrativas e judiciais delas decorrentes. Além disso, no desempenho dessas atividades, poderão solicitar medidas de busca e apreensão junto aos órgãos competentes.

Ao tramitar pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), a matéria recebeu substitutivo que, mantendo o cerne do projeto, aperfeiçoou a redação do art. 3º, esclarecendo que as ações de inteligência deverão ocorrer no limite “*estrito*” das atribuições de cada órgão. Ademais, inclui na regulamentação da Lei as Polícias Federal e Civil, que já possuem função investigativa, e a Polícia Ferroviária Federal.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania cumpre, conforme o despacho inicial proferido pela Mesa, analisar o mérito, a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da proposição.



Destacamos, por último, que o projeto está sujeito à tramitação conclusiva pelas Comissões, tendo sido aberto prazo de 5 sessões para apresentação de emendas. Transcorrido o prazo supramencionado, não foram apresentadas emendas perante este colegiado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição principal e o Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise do mérito e dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa.

Com relação à constitucionalidade formal, destacamos que foram obedecidos os ditames relativos à competência legislativa da União e às atribuições do Congresso Nacional, nos termos do art. 22, incisos XXI e XXII, da Constituição Federal (CF). De igual modo, não há reserva de iniciativa sobre o tema, motivo pelo qual não há vedação para autoria parlamentar do projeto, conforme dispõe o art. 61, caput, da CF.

No tocante à constitucionalidade material e à juridicidade é indispensável iniciar esta análise trazendo a relevo os contornos que fundamentam a segurança pública brasileira e um detalhamento dos objetivos e propostas constantes no Projeto de Lei em tela.

Conforme leciona José Afonso da Silva¹:

[...] a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento daquela convivência social (ordem pública), da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, de modo a permitir que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem.

Como se pode depreender do ensino desse renomado jurista, a segurança pública é instrumento de salvaguarda para fruição de todos os demais direitos fundamentais. Por esse motivo, o constituinte optou por dedicar um capítulo inteiro da Carta Magna para a estruturação do arcabouço jurídico da segurança pública brasileira.

¹ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.111.



Pela arquitetura constitucional, delimitada pelo art. 144/CF, as funções da atividade policial, em âmbito estadual, estão divididas entre Polícia Civil e Polícia Militar, cabendo às Polícias Cíveis o exercício das funções de polícia judiciária, envolvendo a apuração de infrações penais, e às Polícias Militares a função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

O modelo adotado, embora bem traçado, gera dúvidas quanto ao limite dessas atribuições, sendo imprescindível dirimi-las por meio da legislação infraconstitucional para evitar lacunas na prestação do serviço ao cidadão. De 1988 para cá, algumas leis foram editadas com o objetivo de interpretar o art. 144, sendo a Lei 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, aquela que proporcionou maior tentativa de integração entre as atribuições dos diversos órgãos de segurança pública.

Apesar do esforço empenhado, algumas questões permanecem em campo obscuro e necessitam de resposta legislativa para eliminar qualquer lapso aparente. Uma dessas matérias que gerou intenso debate na doutrina e na jurisprudência nos últimos anos foi a atividade de inteligência policial desempenhada pelas polícias ostensivas, especificamente as Polícias Militares, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal e Penal, conflito que a presente proposição visa solucionar.

Em apertada síntese, o texto original e o substitutivo da CSPCCO, buscam: **a)** estabelecer o conceito de ações de inteligência exercidas pelas polícias ostensivas; **b)** a possibilidade de solicitação, no curso das ações de inteligência, de medida de busca e apreensão por parte desses órgãos; **c)** a confirmação expressa de que as instituições de segurança pública do art. 144 podem fundamentar a notícia crime a ser encaminhada ao órgão de investigação; **d)** utilizar as informações e documentos produzidos no âmbito da inteligência policial como elementos de prova aptos a fundamentarem medidas administrativas e judiciais delas decorrentes.

Antes de dedicarmos atenção ao conceito de inteligência policial presente no projeto de lei, precisamos fazer a correta distinção entre atividade de inteligência e investigação policial. Essa diferenciação é necessária, pois,



embora sejam áreas afins, ambas possuem propósitos diversos, o que impacta diretamente na definição dos efeitos legais oriundos dos documentos gerados por ambas.

De acordo com o §2º, do art. 1º, da Lei 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, inteligência é “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.*”. Dessa forma, quando voltada para a segurança pública, a inteligência visa, grosso modo, produzir e salvaguardar conhecimentos destinados a subsidiar decisões dos órgãos de segurança, ostentando, na maioria das vezes, caráter restrito ou secreto.

Por sua vez, a investigação policial é um procedimento preparatório destinado a encontrar indícios de autoria e materialidade, elucidando fatos para subsidiar possível ação penal. Por esse motivo, esse instrumento se subsumi ao crivo das normas constitucionais que protegem o investigado do arbítrio do Estado. Isto posto, passamos à análise dos quesitos específicos do projeto.

Iniciando pelo conceito de ações de inteligência, destacamos que o art. 2º do projeto, reproduzido sem alterações no substitutivo, acerta ao posicionar as ações de inteligência no campo estratégico das corporações, visando a construção de conhecimento hábil a direcionar o processo decisório das forças, respeitando, assim, o arcabouço constitucional e jurídico em vigor.

Por sua vez, quanto à possibilidade de solicitação de medida de busca e apreensão pelas polícias ostensivas, no âmbito das ações de inteligência, entendemos que o dispositivo pacifica, na esfera legal, questão já enfrentada pelo Poder Judiciário em algumas oportunidades, conforme podemos observar em manifestação do STF:

[...]O mandado de busca e apreensão foi expedido em resposta feita por Comandante da Polícia Militar, em verificação de tráfico de drogas, na localidade, pelo Serviço Reservado da Companhia da Polícia Militar.



[...] A ação, como se vê, cabia no âmbito de atribuições conferidas à Polícia Militar, podendo ser classificada como atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

(STF, Recurso Extraordinário 404.593/ES, Rel. Min. Cezar Peluso, 2a Turma, 2009. fls. 7 e 8).

Esse entendimento encontra eco na jurisprudência do STJ e dos Tribunais de Justiça, como se pode atestar:

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

(STJ, RHC 97.886/SP, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 07/08/2018, DJe 14/08/2018).

“Consta dos autos, em síntese, que o Comandante do Décimo Terceiro Batalhão de Polícia Militar Metropolitana representou pela expedição de mandados de busca e apreensão e, após manifestação favorável do representante do Órgão Acusador, fora deferida a representação (fls. 67/68). Com efeito, não se vislumbrou nesta instância o apontado constrangimento ilegal, porquanto a decisão à fls. 32/39 dos autos de origem, que deferiu a expedição dos mandados de busca e apreensão, reveste-se de fundamentação legítima, pautada pelos termos do art. 93, IX, da Constituição Federal, mormente em razão do endosso por parte do Ministério Público, bem como pelo risco de o indeferimento levar à perda da prova.”

(Mandado de Segurança Criminal nº 2037218-62.2022.8.26.0000. Rel. Des. Miguel Marques e Silva. 09/05/2022)

A doutrina também corrobora com essa compreensão, conforme assenta Denilson Feitosa: *“A Polícia Militar, mesmo na sua função específica de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, pode requerer a expedição de mandado de busca e apreensão para o cumprimento de seu dever de prender quem esteja em flagrante delito (com fundamento no art. 240, § 1, alínea a, c/c art. 243, § 1º, e art. 301, todos do CPP, e art. 144, § 5º, CR), sem significar uma investigação criminal”*².

² FEITOZA, D. Direito Processual Penal: teoria, crítica e práxis. 7. ed. Niterói: Impetus. 2010.



Assim, resta evidente que, em sede preventiva, as polícias ostensivas possuem a prerrogativa de solicitar medida de busca e apreensão, sem que isso importe em qualquer vício de constitucionalidade ou de juridicidade. Propomos, contudo, no mérito, a inclusão da expressão “*em procedimento próprio*”, para esclarecer que, quando, pela urgência, for necessária a solicitação de busca e apreensão, os documentos dela decorrentes possam ser catalogados à parte, preparando-os para serem utilizados posteriormente como fundamento de eventual notícia crime. Esse procedimento proporcionará um necessário desmembramento entre aquilo que foi colhido em busca e apreensão e os documentos de inteligência restantes, estes últimos inaptos, a nosso sentir, a figurarem fora dos relatórios de inteligência internos das corporações.

Aproveitando o ensejo, frisamos que outra providência presente no projeto de lei em exame é a possibilidade de os órgãos de policiamento ostensivo fundamentarem notícia crime para ser encaminhada aos órgãos competentes para apuração da infração penal. Destacamos que qualquer cidadão pode apresentar notícia crime perante o órgão investigativo. Dessa forma, o dispositivo apenas assenta que as forças ostensivas de segurança poderão fundamentar a notícia crime, utilizando-se daquilo que foi colhido em inteligência em procedimento próprio.

Por fim, a proposição busca conferir aos documentos e informações de inteligência força de elemento de prova apto a fundamentar procedimentos administrativos e judiciais futuros. Quanto a esse intento destacamos que, embora não possa configurar uma inconstitucionalidade, a aprovação possui o condão de colocar em risco tanto a atividade de inteligência como os processos e procedimentos decorrentes dela.

É que, como já mencionado neste parecer, a inteligência policial possui métodos e objetivos distintos da investigação policial, inviabilizando a utilização dessas informações como elemento de prova, conforme atesta Joanisval Brito Gonçalves³:

³ GONÇALVES, Joanisval Brito. Atividade de Inteligência e Legislação Correlata. 2ª ed. Rio de Janeiro. Editora Impetus, 2011.



Inteligência envolve análise sistemática de informações disponíveis, a identificação dos criminosos e os aspectos essenciais da consumação do delito, jamais a produção de provas em um inquérito. Não que não se possa recorrer a algumas técnicas operacionais de inteligência em uma investigação policial. O que não se pode fazer, repita-se, é inserir um relatório de inteligência nos autos de um inquérito.

[...] Em outras palavras, o uso de conhecimento de inteligência na instrução de inquérito policial é algo que vai de encontro à própria natureza da atividade de inteligência e pode ter consequências graves a ponto de comprometer o inquérito e anular o futuro processo penal a ele relacionado

Assim, entendemos que o parágrafo único, do art. 3º, presente tanto no Projeto de Lei original como no substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, possui o potencial de gerar um desvirtuamento do ordenamento jurídico com consequências graves para o direito penal brasileiro. Assim, propomos emenda supressiva saneadora da injuridicidade do dispositivo em ambos os textos.

Quanto ao mérito, concluímos que, com as emendas já sinalizadas acima, o projeto de lei merece prosperar, pois estabelecerá um marco legal de grande relevância para a atuação das polícias ostensivas no Brasil.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei 2.310/2022, na forma do substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, com as emendas em anexo.

Sala das Sessões, em 08 de dezembro de 2022.

Deputado General Peternelli (UNIÃO/SP)
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 2.310 DE 2019**

Dispõe sobre as ações de Inteligência exercidas pelas instituições previstas nos incisos II, V e VI, do caput do art. 144 da Constituição Federal, destinadas à busca, produção e tratamento de informações necessárias à prevenção da criminalidade e violência, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

EMENDA Nº 1

Dá-se a seguinte redação ao *caput* do art. 3º do substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado ao Projeto de Lei 2.310/2019:

“Art. 3º No limite estrito de suas atribuições constitucionais, as instituições descritas nos incisos I a VII do caput do art. 144 da Constituição Federal, poderão, ao executar ações de inteligência, solicitar, em procedimento próprio, medida de busca e apreensão junto aos órgãos competentes, bem como fundamentar a respectiva notícia crime a ser encaminhada ao órgão com respectiva atribuição de apuração.”

Sala das Sessões, em 07 de dezembro de 2022.

Deputado General Peternelli (UNIÃO/SP)
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 2.310 DE 2019**

Dispõe sobre as ações de Inteligência exercidas pelas instituições previstas nos incisos II, V e VI, do caput do art. 144 da Constituição Federal, destinadas à busca, produção e tratamento de informações necessárias à prevenção da criminalidade e violência, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

**EMENDA Nº 2
(SANEADORA DE JURIDICIDADE)**

Suprima-se o parágrafo único do art. 3º do substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado ao Projeto de Lei 2.310/2019.

Sala das Sessões, em 07 de dezembro de 2022.

Deputado General Peternelli (UNIÃO/SP)
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 2.310 DE 2019**

Dispõe sobre as ações de Inteligência exercidas pelas instituições previstas nos incisos II, V e VI, do caput do art. 144 da Constituição Federal, destinadas à busca, produção e tratamento de informações necessárias à prevenção da criminalidade e violência, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

**EMENDA Nº 3
(SANEADORA DE JURIDICIDADE)**

Suprima-se o parágrafo único do art. 3º do Projeto de Lei 2.310/2019.

Sala das Sessões, em 07 de dezembro de 2022.

Deputado General Peternelli (UNIÃO/SP)
Relator

