

UTILIZAÇÃO DO REPORTANTE PARA A OBTENÇÃO DE DADOS COMO FERRAMENTA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL

CLAUDIO MENEZES CABRAL JUNIOR

POLÍCIA FEDERAL - ILHÉUS/BA



RESUMO

O presente trabalho visa analisar os aspectos legais, teóricos e práticos da utilização, no Brasil, da figura do reportante, também conhecido como: whistleblower, em tradução literal, assoprador de apito. Uma figura jurídica já totalmente consolidada na Europa e nos EUA como importante ferramenta no combate à corrupção, à lavagem de dinheiro entre outros ilícitos, que vem sendo estudada, debatida e adaptada para integrar o ordenamento jurídico nacional. Descrevendo suas principais características, verificando os aspectos históricos e jurídicos relacionados a sua atuação, além de destacar a importância do seu uso como instrumento de obtenção de dados voltados para a inteligência policial, modalidade de inteligência de Estado aplicada aos problemas da segurança pública. Sempre ratificando a utilidade do instituto para os órgãos policiais no desempenho de suas competências institucionais, o presente estudo chama a atenção para a vocação natural da figura do reportante, de estar inserido na chamada inteligência policial. Sob este ponto de vista que dissertaremos, dando destaque ao manejo do reportante, destinado a subsidiar o trabalho da Polícia Judiciária no desenvolver da investigação policial.

PALAVRAS-CHAVE: Reportante. Whistleblower. Inteligência Policial. Polícia Federal.

1. INTRODUÇÃO

O termo *whistleblower* (assoprador de apito) se refere a ideia de alguém que, ao tomar conhecimento de uma irregularidade, assopra o apito para alertar ao público e às autoridades sobre uma situação ruim ou ilícito perpetrado. Note que todo o soprar do apito está destinado à chamar a atenção, quer seja quanto à observância de uma regra de trânsito, num evento esportivo como um jogo de futebol ou numa situação de perigo como em afogamentos ou incêndios. A analogia rápida e

fácil à comunicação de uma situação importante faz com que o termo *whistleblower* seja perfeito quando utilizado para descrever o sujeito que, pretendendo a observância da lei, alerta as autoridades para o fato que necessita apreciação (ROCHA, 2016).

Trata-se de um instituto de política criminal para a descoberta de ilícitos em que a ideia básica é transformar cidadãos em denunciante em favor do Estado (OLIVEIRA, 2015). Experiência de eficácia comprovada no combate à corrupção e bastante desenvolvida nos EUA e em boa parte da Europa, inclusive prevista no art. 33 da Convenção da Nações Unidas para o Combate à Corrupção, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2003 e ratificada pelo Governo brasileiro em 15 de junho de 2005.

No Brasil a utilização do reportante foi proposta como uma das 10 medidas contra a corrupção, no projeto de lei do Ministério Público Federal, no ano de 2015, que tinha por objetivo apresentar um projeto de lei popular visando ao aperfeiçoamento do sistema jurídico de modo a reprimir a corrupção e a impunidade no país. Recentemente a lei nº 13.608 de 10 de janeiro de 2018, trouxe para o ordenamento pátrio, ainda que de forma incipiente, este fabuloso instituto, que neste trabalho é abordado sob a ótica de uma verdadeira ferramenta de inteligência policial capaz de subsidiar e auxiliar as investigações policiais.

1.1 WHISTLEBLOWER E REPORTANTE

Muitos estudiosos atribuem a origem da utilização do termo *whistleblower* ao ativista dos direitos civis americano Ralph Nader. Ele teria cunhado a designação ainda nos inícios dos anos 70, para evitar conotações desabonadoras encontradas em outras palavras como informante e alcaguete. O Brasil seguiu a mesma lógica, escolhendo como tradução para o termo estrangeiro a designação de: reportante. A Juíza Federal Taís Shilling Ferraz foi quem atribuiu o termo, que foi adotado nas reuniões desenvolvidas pela Estratégia Nacional de Combate a Corrupção – ENCCLA, em sua Ação n.º 4, do ano de 2016 (ROCHA, 2016), em que foram feitos estudos dos projetos de lei existentes, que forneceu subsídios e esquentou o debate sobre a necessidade de uma legislação nacional que adotasse os programas

de *whistleblower* no país, futuramente resultando na edição da lei nº 13.608 de 10 de janeiro de 2018.

Importante esclarecer que, ainda que boa parte dos estudiosos sobre o tema adote e defenda a designação de reportante como a mais apropriada, em sua edição, a própria lei nº 13.608/18 não foi precisa em firmar esse entendimento, chegando a colocar em seu art. 3º a expressão “informante”, fazendo referência ao protagonista do instituto. Segundo a letra da lei: “O informante que se identificar terá assegurado, pelo órgão que receber a denúncia, o sigilo dos seus dados.”

O fato é que ainda há muito preconceito com relação ao uso de informantes, principalmente no Brasil, que passou recentemente por um período de exceção em que alguns setores especializados em montar redes de colaboradores estavam diretamente associados ao aparato repressor do Estado. Sem dúvidas, o legislador perdeu uma grande oportunidade de consolidar uma denominação apropriada e livre de preconceitos para o instituto. Porém, como já afirmado, grande parte das pessoas que se debruçam a estudar a matéria seguem a denominação de reportante, e por ter a convicção de ser esta a mais apropriada para tratar do tema, assim seguirá este trabalho.

1.2 CONCEITUAÇÃO

Em definição simplória do conceito de reportante, pode-se dizer que este seria a pessoa que chama a atenção das autoridades sobre atos ofensivos à ordem jurídica. As definições mundo afora são as mais variadas, mas vêm sempre orbitando um núcleo comum: a espontaneidade, o não envolvimento com o ilícito e a necessidade de que a informação seja relevante ao interesse público, versando sobre ilícitos civis ou criminais. Por exemplo, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – UNCAC, de maneira geral e ampla, prevê o reportante como toda pessoa que, de boa fé e em bases razoáveis, reporta para a autoridade competente ofensas previstas na Convenção¹.

1 UNCAC, artigo 33: “Cada Estado parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”.

No mesmo sentido é a definição utilizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que em suas recomendações para combater a corrupção de agentes públicos, prescreve que o programa de whistleblower deve proteger contra ações discriminatórias ou disciplinares a trabalhadores dos setores público ou privado que reportarem, em boa-fé e bases razoáveis, para autoridade competente, atos de corrupção de agentes públicos estrangeiros nos negócios internacionais² (ROCHA, 2016).

Utilizando os diversos conceitos trazidos pelo direito de outros países e principalmente baseando-se nas definições presentes nos diversos tratados internacionais sobre o tema, podemos conceituar o reportante como o cidadão que, não envolvido com a atividade delituosa, diante da ciência de fato relevante, por vontade própria, ainda que sem obrigação legal, espontaneamente leva ao conhecimento de uma autoridade informações sobre um ilícito civil ou criminal, podendo receber uma retribuição financeira como recompensa ou prêmio e devendo sempre receber proteção especial após a denúncia.

1.3 DA NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE OS INSTITUTOS DO REPORTANTE E DA DELAÇÃO PREMIADA.

Não podemos confundir o uso do reportante com a delação premiada, esta última já prevista em diversas leis brasileiras. Ambos institutos de política criminal, porém figuras distintas e com características próprias em que o primeiro se apresenta como uma ferramenta de melhor qualidade e utilidade frente a delação. O reportante é o terceiro não envolvido com o delito que espontaneamente comunica a autoridade informações relevantes sobre um ilícito civil ou criminal, podendo (devendo), para tanto, ser recompensado financeiramente por isso. A delação premiada é a imputação de ilícito a terceiro, realizada por um suspeito, “indiciado ou réu, no bojo do seu interrogatório (ou em outro ato)” (JESUS, 2005).

2 “IX Recommends that Member countries should ensure that: iii) appropriate measures are in place to protect from discriminatory or disciplinary action public and private sector employees who report in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities suspected acts of bribery of foreign public officials in international business transactions.” OECD, recommendation of Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, disponível em www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf

O delator é alguém que causou dano ao Estado e com este negocia para que não venha a sofrer a totalidade das punições que abstratamente lhe caberiam, dando em troca disso informações relevantes sobre o esquema criminoso, inclusive entregando os outros envolvidos na ação criminosa. Discrepando do delator, o agente reportante não tem ligação com a atividade criminosa. É um terceiro que diante da ciência de informações relevantes, resolve denunciá-las às autoridades competentes. O reportante é impelido a agir por razões morais, diante da repugnância natural que exsurge pela constatação de um crime (ou ato ilícito, em geral), destacadamente aqueles cometidos em desfavor da Administração Pública (OLIVEIRA, 2015).

Indiscutível a relevância da delação premiada, os acontecimentos recentes do país comprovam sua eficácia, mas da mesma forma, não há dúvidas que pairam sobre a delação premiada questionamentos sob seu respaldo nas orientações éticas da Constituição de 1988, pois lhe falta espontaneidade e faz soar como traição o interesse a ser obtido com a colaboração.

Vejamos o entendimento do Desembargador Federal Marcio Antônio Rocha, estudioso do assunto, sobre o instituto da delação premiada quando comparado com a utilização do reportante:

Ao contrário, os acordos de delação e leniência impõem deva o Estado, para obter informações e aplicar a lei, negociar com pessoas e corporações desonestas, que já se beneficiaram ilícitamente e causaram danos a sociedade e terão as punições atenuadas por colaborarem com a persecução de terceiros. Ou seja, nos acordos de delação, o Estado é obrigado a renunciar em parte à aplicação das penalidades na intensidade prevista em Lei (ROCHA, 2015, p. 10).

Neste ponto nota-se grande vantagem em relação ao reportante. “As referidas normas são marcadas por um forte elemento ético que estimula boas condutas nas corporações, públicas e privadas. Assim estão em perfeita consonância com os princípios constitucionais da moralidade e probidade” (OLIVEIRA, 2015, p. 5). Trata-se, portanto, de fomentar e remunerar a participação da sociedade civil para que se levantem contra os “inimigos” da sociedade, assegurando o direito de livre manifestação e de participação junto à administração pública, tudo em prol da coletividade e com vistas ao combate às fraudes e atos de corrupção.

1.4 DISTINÇÃO ENTRE REPORTANTE, INFORMANTE COMUM E TESTEMUNHAS.

Tanto no processo penal como no processo civil, intimam-se pessoas que têm conhecimento sobre fatos relativos ao litígio para prestar depoimento em juízo, ou seja, para funcionarem como testemunhas fornecendo dados sobre a existência e a natureza de um fato. Nessa qualidade, elas são obrigadas a dizer a verdade, caso contrário, estarão cometendo crime de falso testemunho conforme o artigo 342 do Código Penal. Importante salientar que a testemunha tem obrigação legal de falar a verdade, sendo que para ser testemunha, a pessoa não deve ter qualquer interesse na causa em questão, do contrário, pode ser alegada a sua suspeição. A testemunha, em sentido próprio, é pessoa diversa dos sujeitos principais do processo (um terceiro desinteressado) que é chamado em juízo para declarar, sob juramento, a respeito de circunstâncias referentes ao fato delituoso objeto da ação penal (MOREIRA, 2014).

O testemunho é um meio de prova, e suas regras encontram-se disciplinadas nos arts. 202 a 225 do Código de Processo Penal. As testemunhas, de acordo com o artigo 206 do Código de Processo Penal, não poderá se eximir da obrigação de depor, sendo que as informações oriundas da testemunha, uma vez compromissada com a verdade, possuem maior credibilidade e valor do que as de um mero informante comum, o qual não tem a mesma obrigação com a veracidade do conteúdo narrado nem com as regras inerentes ao processo.

Importante aqui fazer uma distinção entre a figura da testemunha informante, também chamada de declarante, disciplinada pelo Código de Processo Penal nos artigos 206 e 208, e dispensadas pela própria lei de prestar o compromisso com a verdade, não respondendo por crime de falso testemunho; do informante comum ou típico que colabora com o investigador policial lhe trazendo informações, mas não participante do processo penal, por ser apenas ajudador na investigação dos fatos de maneira informal, sem valor probatório real.

O reportante, por sua vez, não é chamado pela justiça, ele é quem toma a iniciativa de espontaneamente e sem estar sujeito a um dever legal, revelar fatos de interesse ao conhecimento das autoridades. O valor

do reportante reside preponderantemente nas informações que ele oferta e não exatamente no seu depoimento. Idealmente, o reportante não deve nem mesmo ser chamado a depor (ROCHA, 2016).

Assim como o informante comum, o reportante não participa ativamente do processo, ele apenas fornece informações que subsidiam a resolução da investigação, porém as informações dos reportantes, por natureza, guardam grande valor probatório no auxílio à investigação, uma vez que se trata de uma informação repassada por um *insider*³, alguém sabedor da fraude, conhecedor do esquema e com posição privilegiada como observador do ilícito.

2. DA CRIAÇÃO DE UM AMBIENTE PROPÍCIO PARA OS REPORTANTES

Uma das necessidades mais proeminentes na criação de um sistema eficaz de whistleblower, está na necessidade da formação de um ambiente institucional que inspire confiança para a atuação do reportante. A proteção da identidade do denunciante, evitando sua exposição midiática, a garantia de que não haverá retaliações, demissões ou negativas de promoções no seu ambiente de trabalho/corporativo e a previsão de prêmios ou recompensas derivadas dos recursos restituídos ao erário público estão entre as principais ações fomentadoras encontradas na legislação dos países que adotam com sucesso o instituto do reportante. É fácil observar, por exemplo, que a vasta legislação norte-americana de proteção aos denunciantes de fraudes e de atos ilícitos em geral é um importante elemento na luta contra a corrupção naquele país (OLIVEIRA, 2015).

2.1 A QUESTÃO DO SIGILO

Na denúncia anônima, o denunciante não apresenta seus dados, mantendo o total anonimato, seja em relação ao banco de dados, seja em relação à autoridade a cargo da investigação. O reportante, por sua vez, necessariamente será identificado, sendo, porém, a ele garantido,

3 O termo *insider* é comumente utilizado para designar o detentor de conhecimentos não acessíveis ao público, possuidor dados em geral circunscritos a um pequeno grupo de indivíduos em ambiente corporativo ou repartição do governo

pelo órgão que receber a denúncia, o sigilo dos seus dados. “Dessa forma, diante das informações relativas à qualificação do ‘denunciante’, uma vítima de eventuais abusos poderá intentar ações de indenização por danos morais, sem prejuízo das ações penais cabíveis” (NUNES, 2018).

Afinal, como ficaria a tutela de direitos dos injustamente investigados nos casos em que ocorressem crimes como calúnia ou denúncia caluniosa? Com a presença do anonimato, impossibilitado estaria esse de se rebelar contra o dano ao qual foi exposto. Por sua vez, tratando-se do sigilo da identidade, seria possível que o caluniado pudesse administrativamente, de maneira motivada, requerer a quebra do sigilo através do regular exercício do direito de petição, podendo também acionar o judiciário em caso da negativa na via administrativa.

O Juiz de Direito Lucas Sales Costa explica o posicionamento constitucional da seguinte forma:

A inteligência do constituinte, inequivocadamente, deriva da percepção de que endossar o relato anônimo tem potencial de impossibilitar eventual utilização da resposta proporcional ao agravo, quaisquer pleitos judiciais por danos materiais e morais que venham atingir a imagem (art.5º, V) ou mesmo ações penais envolvendo por exemplo, crimes contra a honra ou crime de denúncia caluniosa porquanto somente por meio do conhecimento da autoria da mensagem torna-se viável proceder a uma circunstancial e legítima responsabilização do remetente (COSTA, 2015, p. 1).

A Constituição pátria veda o anonimato, e sem dúvidas, a formatação de um sistema fundado no total anonimato do reportante possibilitaria abusos, delações temerárias e falsas, pondo em xeque o próprio sistema. “Por isso, tendo em vista a fiabilidade da informação, os sistemas de *whistleblowing* vêm assumindo o modelo de confidencialidade, em que se garante ao noticiante de boa-fé discricção de sua identidade ante terceiros” (PAULINO, 2017, p.1).

Neste tópico é importante ressaltar que, seguindo o padrão já alicerçado na jurisprudência pátria, assim como a denúncia anônima, a simples notícia ou comunicação de uma prática criminosa pelo reportante, por si só, não seria idônea para a instauração de um inquérito ou ação penal, sendo necessário procedimentos prelimi-

nares que atestem as informações prestadas. O professor Leandro Bastos Nunes explica:

Para fins de instauração de inquérito e procedimentos administrativos investigatórios, os dados fornecidos pelo “whistle-blower” devem ser revestidos de um mínimo de informações concretas acerca dos fatos e autoria dos ilícitos reportados, não sendo suficientes, por si sós, para a deflagração de inquérito policial ou investigações antes da adoção de providências investigativas preliminares para fins de corroboração dos supostos indícios dos atos ilícitos, de forma análoga aos requisitos das “denúncias anônimas”, consoante já consolidado pelo STJ (NUNES, 2015).

Por fim, faz-se necessário lembrar que a possibilidade do recebimento de uma premiação ou recompensa, derivada do êxito da informação prestada pelo reportante, implica na óbvia e obrigatória identificação do denunciante.

2.2 PROTEÇÃO AO REPORTANTE

Por natureza, o reportante é alguém que tem o domínio e o conhecimento dos fatos devido a sua posição privilegiada no cenário ilícito. Seja no funcionalismo público ou na iniciativa privada; em instituições bancárias ou grandes empresas, o reportante é em geral detentor de dados e informações que estão restritas a um seletivo grupo de pessoas e que, por pressão do próprio ambiente corporativo, dificilmente seriam oferecidas ao conhecimento do público e das autoridades. É preciso um ambiente de segurança capaz de encorajar a denúncia. Combater as possíveis retaliações é favorecer um cenário de incentivo à participação popular no combate à corrupção, encorajando a participação dos indivíduos num verdadeiro ato de cidadania ativa.

É importante evitar que o ato de reportar ilegalidades gere retaliações e danos à carreira, perdas econômicas/financeiras ou ameaças à integridade física e moral do reportante que, de boa-fé, expõe o ato de corrupção. Um sistema protetivo com leis, códigos de ética e atos normativos infralegais deve ser formado trazendo a previsão de medidas antirretaliação, como o impedimento de que o reportante seja demitido ou rebaixado de função, a inversão do ônus da prova em seu

favor nas disputas judiciais bem como o combate a quaisquer ações disciplinares desmotivadas e atos que venham a configurar perseguição ou discriminação.

Essa preocupação é bem evidenciada na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, quando em seu artigo 33, prevê que os Estados devem incorporar em seus sistemas legais um “sistema apropriado de medidas para ofertar proteção quanto a qualquer tratamento injustificado por qualquer pessoa que reportar fatos ilícitos indicados na convenção”.

2.3 RECOMPENSA

A ideia é que seja direcionado aos denunciantes um percentual dos valores que forem recuperados, caso as denúncias sejam comprovadas na justiça, ajudando na elucidação do ato criminoso. Trata-se de fomentar a mudança da cultura do silêncio para a valorização do ato de reportar fatos ilícitos que prejudicam a sociedade como um todo, remunerando a participação do cidadão na proteção da coisa pública.

Ainda que o pagamento de premiação ou recompensa não seja uma regra absoluta em todos os países, a prática é mais comum que incomum nas legislações mundo afora. Para muitos estudiosos do assunto, o sucesso da legislação está umbilicalmente relacionado à existência de uma retribuição financeira, como forma de compensação dos prejuízos morais e financeiros sofridos após denúncia (OLIVEIRA, 2015).

O fato é que o estímulo financeiro é um grande aliado dos programas de reportantes. Note que, por mais que a legislação contemple normas protetivas com relação a identidade e medidas antirretaliação, muitas vezes tais medidas são insuficientes frente aos problemas que o reportante irá enfrentar, surgindo a compensação financeira como ponto de equilíbrio e estimulador da prática de “assoprar o apito”.

Sobre o tema, a Consultora Legislativa do Senado federal e estudiosa do assunto Juliana Magalhães Fernandes Oliveira, esclarece:

O tema se insere dentro do contexto jurídico-sociológico das chamadas sanções premiais. O legislador em diversos países,

e até mesmo no Brasil, já percebeu que dispositivos legais estimulantes induzem a sociedade a atender melhor determinados comandos legais (OLIVEIRA, 2015).

A Lei nº 13.608, expressamente, prevê a possibilidade de pagamento de “premiação, em dinheiro, para informações que levem à resolução de crimes”, mas, infelizmente, não foi mais precisa, a ponto de definir valor ou percentual a ser relacionado como base para o pagamento da premiação em favor do reportante. “Todavia, podem ser utilizados parâmetros de recompensas proporcionais à eficácia das informações fornecidas em prol da elucidação dos ilícitos, com fundamento no princípio da proporcionalidade” (NUNES, 2018).

No instituto norte-americano, por exemplo, o montante varia conforme intervenção ou não do Estado no processo: de 25% a 30%, se o denunciante tiver atuado sozinho, e de 15% a 25%, se obteve auxílio da intervenção estatal (OLIVEIRA, 2015). De fato, o sistema legislativo norte-americano, amadurecido ao longo de anos de estudo e aplicação do instituto, com suas mais diversas normas de proteção aos denunciantes, cria um ambiente favorável de regras, reconhecidamente, de extrema importância na luta contra a corrupção naquele país.

3. O REPORTANTE COMO FERRAMENTA DE INTELIGENCIA POLICIAL

Amplamente por natureza, o conceito clássico de inteligência compreende toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas/necessidade de um tomador de decisões. Não será, porém, este conceito o objeto do presente estudo, que abordará um conceito muito mais restritivo, voltado especificamente para a figura do reportante, inserido na chamada inteligência policial ou inteligência voltada para segurança pública, modalidade de inteligência de Estado aplicada aos problemas da segurança pública. É sob este estrito ponto de vista que abordaremos o manejo do reportante, destinado a subsidiar o trabalho da Polícia Judiciária no desenvolver da investigação policial.

3.1 A INTELIGÊNCIA POLICIAL

Na doutrina não há unanimidade quanto ao conceito de Inteligência Policial, alguns defendem um posicionamento mais abrangente, em que ela também estaria voltada para a produção de provas no processo penal, outros, com um conceito purista e mais restrito, a define como atividade relacionada exclusivamente ao assessoramento dos tomadores de decisão, numa visão apenas indiretamente relacionada com a atividade de segurança pública, de estrito assessoramento.

Segundo a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, a atividade de Inteligência de Segurança Pública é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera de segurança pública, basicamente orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os governos federal e estaduais na tomada de decisões, para o planejamento e execução de uma política de segurança pública e das ações de prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza ou atentatórios à ordem pública. Essas duas funções estão descritas no Art. 1º § 4º, III e IV da Resolução nº 1 - SENASP, de 15 de julho de 2009.

III - Inteligência de Segurança Pública: é a atividade permanente e sistemática via ações especializadas que visa identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais sobre a segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem planejamento e execução de políticas de Segurança Pública, bem como ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, de forma integrada e em subsídio à investigação e à produção de conhecimentos;

IV - Inteligência Policial: é o conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas. (SENASP, 2009).

Neste trabalho utilizaremos um conceito amplo, empregado pela maioria dos doutrinadores do tema, no qual a Inteligência Policial utiliza, analisa e produz conhecimentos com base em informações e dados, como forma de maximizar os resultados no combate direto ao crime, auxiliando o inquérito e o processo judicial; produzindo provas, bem como instrumentalizando os gestores e tomadores de decisões. Ou seja, a Inteligência Policial trabalharia tanto subsidiando a produção de provas penais, como apoiando os processos decisórios atuando no nível de assessoramento, numa visão lato voltada à segurança pública.

Sendo assim, uma denúncia realizada por um reportante seria tratada como dados/informação de Inteligência Policial derivadas de uma fonte humana e poderiam ser utilizadas tanto como prova no inquérito/processo como para subsidiar os tomadores de decisões estratégicas relacionadas à segurança pública de forma mais ampla.

O fato é que não há impedimento que os conhecimentos derivados da atividade de inteligência sejam utilizados na persecução criminal, desde, é claro, que se respeitem todos os mandamentos legais e constitucionais que obrigatoriamente regem o devido processo legal. “Não existe óbice em compartilhar esse conhecimento com a unidade de polícia judiciária responsável para a sua devida apuração ou, havendo investigação ou processo em curso sobre os mesmos fatos, corroborar as provas até então produzidas” (LEITE, 2014, p.14).

Como bem ressaltou Denilson Feitosa Pacheco sobre o assunto:

Quanto à validade das provas obtidas na busca (operação de inteligência), todas as “provas” obtidas pelas atividades de inteligência em geral e pelas operações de inteligência podem, em princípio, ser utilizadas na investigação criminal, desde que sujeitas às limitações de conteúdo e de forma estabelecidas pela lei processual penal. Essa possibilidade de utilização decorre do princípio da liberdade probatória do processo penal (PACHECO, 2005, p. 3.).

Assistimos à ampliação e adequação da Inteligência aos tempos contemporâneos de criminalidade globalizada, ao passo que a figura do reportante se apresenta como uma ferramenta geradora de dados bastante interessantes. A atividade de inteligência policial, que antes era focada no interesse político, volta-se para o crime organizado, para

o contraterrorismo e suas vertentes, como a lavagem de dinheiro, narcotráfico, sonegação fiscal (CEPIK, 2003).

3.2 FONTES HUMANAS

Conceitualmente, o termo: fontes humanas de inteligência (HUMINT)⁴ é utilizado para descrever os dados e informações obtidos diretamente de seres humanos, como por exemplo: reportantes, espões, prisioneiros, jornalistas, informantes comuns, entre outros. Para muitos especialistas no tema Inteligência, esta é a mais antiga e mais eficaz fonte de informações, não tanto pela quantidade de dados e informações gerados, mas por sua precisão e qualidade.

O correto uso das fontes humanas na atividade de inteligência policial exige estudo e desenvolvimento teórico do tema, com o uso do reportante, importante ferramenta utilizada com sucesso em outros países, não é diferente. Observamos no Brasil um processo de valorização, principalmente por parte de órgãos da Justiça e pelo Ministério Público, deste mecanismo de obtenção de dados e informações.

A primeira década do século XXI foi marcada pelo uso crescente da interceptação telemática como principal mecanismo de inteligência, fornecendo aos órgãos de segurança base para atuação na repressão criminal. Entretanto, da mesma forma que os mecanismos de repressão evoluem, a criminalidade também avança e se especializa. As grandes operações policiais e a utilização maciça da interceptação telefônica, somadas a sua ampla divulgação nos meios de comunicação e o efetivo controle de legalidade pelos tribunais superiores, fizeram a criminalidade se aparelhar e aprender a atuar de forma cuidadosa, sempre suspeitando de uma possível investigação e de consequente interceptação telefônica ou telemática.

É uma tendência mundial a volta do investimento em fontes humanas, seja devido à saturação do uso da interceptação telemática (SIGINT)⁵ ou pela necessidade de obter um conhecimento específi-

4 Acrônimo de *human Intelligence*, termo usado internacionalmente para descrever os conhecimentos de inteligência obtidos por meio das fontes humanas

5 Acrônimo de *signals intelligence*, termo usado para descrever a atividade da coleta de informações ou inteligência através da interceptação de sinais de comunicação entre pessoas ou máquinas

co, só alcançável pela atuação humana. É neste cenário que o manejo das fontes humanas, aqui focado na figura do reportante, ganha relevância, proporcionando aos órgãos de segurança o acesso a dados negados, inacessíveis às técnicas comuns de investigação e possibilitando a antecipação da atuação policial, bem como a formação do lastro probatório necessário a persecução penal.

Em interessante análise, Juliana Cristina destaca:

Percebemos uma crescente sensação de insegurança – inclusive com “ataques” planejados contra o aparato de segurança pública do Estado, tornando essencial que o planejamento estratégico seja orientado para o problema, a partir da gestão pelo conhecimento, inteligência, informação buscando tornar possível um maior e melhor controle do fenômeno da criminalidade, o que contribui para a realização do bem comum, no que tange a segurança pública (CRUZ, p. 8, 2011).

O uso dos conhecimentos dos reportantes, quando voltado para subsidiar o trabalho da Polícia Judiciária no desenvolver da investigação criminal, merece especial atenção, pois as regras de processo penal estarão presentes e princípios como o do devido processo legal, ampla defesa e legalidade permearão o uso dos conhecimentos adquiridos. Tendo vivenciado e estudado a evolução das interceptações telefônicas/telemáticas, seu uso nas operações policiais e a dificuldade atual de obtenção de dados via interceptação de sinais, testemunho a necessidade do desenvolvimento desta fantástica ferramenta em nosso país.

Como já afirmado, é possível notar grande interesse de órgãos do Judiciário e principalmente do Ministério Público em torno de tal instituto, estando os órgãos policiais bastante apáticos e desinformados acerca dos usos e benefícios advindos da utilização do reportante como fonte de obtenção de dados estratégicos, relativamente seguros e com baixíssimo custo quando comparado às interceptações de sinais. Faz-se necessário chamar a atenção dos órgãos policiais nacionais para esta importante ferramenta de combate à criminalidade.

De fato, os regramentos legais relacionados ao tema Inteligência, mais especificamente às fontes humanas de inteligência, encontram-se ultrapassados e espalhados em diversos tipos normativos. Que vão desde decretos, como o nº 4.376, de setembro de 2002, que

dispõem sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, passando pelo Código Penal e ainda por diversas leis esparsas. Porém, a Lei nº 13.608/18, que dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa, institucionaliza a figura do reportante. Está criada, e respaldada legalmente no Brasil (ainda que de maneira incipiente), uma poderosa ferramenta de inteligência policial, que se encaixa perfeitamente como instrumento de obtenção de dados em prol da segurança pública.

4. PAPEL DE PROTAGONISMO DA POLÍCIA FEDERAL

Nos Estados Unidos da América a SEC (*Securities and Exchange Commission*), em tradução livre: Comissão de títulos e Câmbio, o que, grosseiramente comparando, corresponderia a nossa Comissão de Valores Mobiliários, é uma das principais agências/órgãos governamentais responsáveis por receber e analisar as informações repassadas pelos reportantes. A verdade é que a experiência americana dispõe de vasta legislação e diversos órgãos e agências que regem setores específicos como saúde, economia, tributos entre outros, voltando-se tanto o setor público como para o privado com vistas ao instituto do whistleblower.

Uma das ideias centrais deste artigo, conhecendo a realidade nacional e descrevendo as características do instituto do reportante, principalmente sua íntima ligação com a inteligência policial, é demonstrar que a Polícia Federal deveria assumir papel de protagonista na administração do instituto no Brasil, ficando responsável por receber, filtrar e tratar as denúncias, utilizando-as na dupla função de auxílio/produção de provas para a persecução penal, bem como para assessoramento de decisões estratégicas do órgão e com vistas à segurança pública como um todo.

4.1 CONFIANÇA DA POPULAÇÃO

A Polícia Federal goza de grande prestígio e confiança da população nacional, requisito essencial para o êxito na implantação de um programa de reportantes. O novo instituto no ordenamento jurídico brasileiro exigirá, necessariamente, que a população acredite fielmente no órgão responsável pela apuração dos delitos reportados.

Ainda em 2007 a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) mostrou que a Polícia Federal era a instituição em que os brasileiros mais confiavam, estando à frente até das Forças armadas (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2007). No mesmo estudo, intitulado “A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras”, foi constatado que a Polícia Federal era, na opinião da população ouvida, a principal arma no combate à corrupção. Para efeito de comparação, no mesmo levantamento, a Câmara aparece em último lugar em nível de confiança entre seis instituições públicas (12,5% dos entrevistados disseram que confiam na Câmara), no Senado, esse índice é de 14,6%.

Anos se passaram e mais uma vez a Polícia Federal, com a operação Lava a Jato, reforça seu papel de protagonismo no combate a corrupção. Nos anos de 2017 e 2018, conforme pesquisa relativa ao Índice de Confiança Social, a Polícia Federal aparece em terceiro lugar, estando atrás apenas dos bombeiros e da igreja (IBOPE INTELIGÊNCIA, 2018).

4.2 CAPACIDADE OPERACIONAL

Outro ponto de extrema relevância na implantação de um programa de reportantes é a capacidade operacional do órgão que recebe as denúncias. Além de credibilidade, esse órgão deve possuir material logístico e humano capaz de filtrar as denúncias, dando a elas o tratamento adequado, avaliando a boa-fé e razoabilidade do que foi reportado, evitando denúncias irrelevantes ou que não sejam suficientemente importantes para fazer jus aos benefícios/proteção do programa. Caberia aqui também, uma análise inicial para ver se a informação denunciada pertence ao rol de atos ilícitos de competência da Polícia federal, bem como se compensa fomentar a atuação estatal para o delito em questão.

Ponto importante a ser destacado é que os crimes mais comuns relacionados ao uso do reportante estão vinculados à competência de Polícia Federal. Fraudes fiscais ou previdenciárias, corrupção, atuação por carteis de grupos empresariais, fraudes e manipulação indevida do mercado financeiro, tráfico de drogas, infrações penais cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional, entre outros.

Ainda no tocante a capacidade operacional, a Polícia Federal tem um grande trunfo em suas mãos: a larga experiência com grandes operações. São muitos anos inserida nesta temática, criando até mesmo um padrão/paradigma de como administrar e conduzir as operações. O cuidado na compartimentação e tratamento dos dados oriundos das investigações habilitam a Polícia Federal.

A própria característica, defendida neste estudo, de ser o reportante uma ferramenta de inteligência policial, reforça a ideia de a Polícia Federal buscar a vanguarda na utilização deste instituto no Brasil. Em matéria de inteligência, a Polícia Federal tem material humano preparado para lidar com o assunto, uma rede de unidades (delegacias e superintendências) todas possuindo seu próprio setor de inteligência, com pessoal capacitado e operacionalizando investigações, muitas vezes de grande porte, em todo o país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de *whistleblower* mundo afora são considerados por especialistas como uma das mais importantes ferramentas de combate a corrupção. Tais programas figuram ainda como uma realização ativa dos direitos humanos, realçando boa cidadania e o direito de livre expressão dos indivíduos em prol da coletividade. O ato de reportar fatos de interesse público deve ser considerado um importante ato de cidadania e um serviço público praticado pelo particular (ROCHA, 2016).

Parte-se da premissa segundo a qual, na modernidade, o Estado não possui estrutura suficiente para fiscalizar, investigar e prevenir os diversos ilícitos decorrentes da complexidade havida nas relações sociais, assumindo-se a necessidade de que, em algum limite, os próprios indivíduos devem tomar para si parcela desse dever investigativo e preventivo (MILANEZ, 2017).

Por tudo relatado, fica configurada a chance de a Polícia Federal tomar a dianteira na administração desta importante ferramenta de inteligência policial que é o reportante. O órgão possui as condições necessárias para continuar na vanguarda em se tratando do combate à corrupção. As características do instituto combinam perfeitamente com as atribuições e principais virtudes de polícia.

Não restam dúvidas de que a participação cidadã e a realização de denúncias são inerentes e, até mesmo, peças-chaves no combate à corrupção. A experiência internacional atesta e comprova esta afirmação. A sociedade civil deve se sentir livre e motivada para levantar preocupações de interesse da comunidade. Os programas de reportantes devem, assim, propiciar um ambiente que favoreça os relatos/denúncias.

CLAUDIO MENEZES CABRAL JUNIOR

O AUTOR É AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL, LOTADO NA UNIDADE DE INTELIGÊNCIA POLICIAL DA DPF/ILS/BA E PÓS-GRADUADO NO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIAS POLICIAIS – CESP/ANP.

USE OF THE WHISTLEBLOWER TO OBTAIN DATA AS A POLICE INTELLIGENCE TOOL

ABSTRACT

The present work aims to analyze the legal, theoretical and practical aspects of the use of the figure of the whistleblower in Brazil. A legal figure already fully consolidated in Europe and the US as an important tool in the fight against corruption, money laundering and other illicit activities, which has been studied, debated and adapted to integrate the national legal system. Describing its main characteristics, verifying the historical and legal aspects related to its performance, besides highlighting the importance of its use as an instrument for obtaining data aimed at police intelligence, modality of state intelligence applied to public security problems. Always confirming the usefulness of the institute to the police in the performance of its institutional competences, the present study draws attention to the natural vocation of the figure of the whistleblower, to be included in the so-called police intelligence. From this point of view we will discuss, giving emphasis to the management of the whistleblower, destined to subsidize the work of the Judicial Police in the development of the police investigation.

KEYWORDS: Reportante. Whistleblower. Police Intelligence. Federal Police.

USO DEL SOLICITANTE PARA OBTENER DATOS COMO HERRAMIENTA DE INTELIGENCIA POLICIAL

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los aspectos legales, teóricos y prácticos del uso, en Brasil, de la figura del reportero, también conocido como: whistleblower, en traducción literal, que hace sonar el silbato. Una figura jurídica, ya plenamente consolidada en Europa y EE. UU. como una herramienta importante en la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y otros ilícitos, que viene siendo estudiada, debatida y adaptada para integrar el ordenamiento jurídico nacional. Describiendo sus principales características, constatando los aspectos históricos y legales relacionados con su desempeño, además de resaltar la importancia de su uso como instrumento de obtención de datos destinados a la inteligencia policial, modalidad de inteligencia estatal aplicada a problemas de seguridad pública. Confirmando siempre la utilidad del instituto para fuerzas y cuerpos de seguridad en el desempeño de sus competencias institucionales, este estudio llama la atención sobre la vocación natural de la figura del reportero, para insertarse en la llamada inteligencia policial. Desde este punto de vista, hablaremos, destacando el manejo del reportero, destinado a subsidiar la labor de la Policía Judicial en el desarrollo de la investigación policial.

PALABRAS-CLAVE: Reportante. Whistleblower. Inteligencia policial. Policía Federal.

REFERÊNCIAS

AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. Provas ilícitas: interceptações telefônicas, ambientais e gravações clandestinas em face das leis. 3. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. A Imagem das Instituições Públicas Brasileiras. Setembro/2007. Disponível em: http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem_instituicoes.pdf. Acesso em: 24 ago. 2018.

BRANDÃO, Priscila (org). CEPIK, Marco (org). Inteligência de Segurança Pública: Teoria e Prática no Controle da Criminalidade. Niterói: Impetus, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República

Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, []. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.608 de 10 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13608-10-janeiro-2018-786085-publicacaooriginal-154740-pl.html>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Espionagem e Democracia. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/marcocepik/publications/ag/C?sort=type&order=asc>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CRUZ, Juliana Cristina da. A Atividade de Inteligência de segurança Pública Para o Fortalecimento da Cidadania. Florianópolis, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/104293/A_Atividade_de_Intelig%C3%Aancia_de_Seguran%C3%A7a_P%C3%ABlica_para_o_fortalecimento_da_cidadania.pdf?sequence=1. Acesso em: 06 de abr. de 2017.

DA SILVA, Juarez Antônio. Atividade de inteligência: efeitos da ineficiência normativa. Inteligência de Segurança Pública e cenários prospectivos da criminalidade. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

ENCLA. O que é o whistleblower?. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/noticias/o-que-e-o-whistleblower>. Acesso em: 03 jun. 2018.

IBOPE INTELIGÊNCIA. Confiança do brasileiro nas instituições é a mais baixa desde 2009. Agosto/2018. Disponível em: <http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-a-mais-baixa-desde-2009/>. Acesso em: 23 ago. 2018.

JESUS, Damásio E. de. Estágio atual da "delação premiada" no Direito Penal brasileiro. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 854, 4 nov. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7551> . Acesso em 03 jun. 2018.

MARTNS, Jomar. "Whistleblower é um aliado do Estado no combate à corrupção". Setembro/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-20/whistleblower-aliado-estado-combate-corrupcao>. Acesso em: 03 jun. 2018.

MILANEZ, Bruno. Anotações sobre as propostas legislativas a respeito do whistleblowing no Brasil. Março/2017. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/propostas-legislativas-whistleblowing/>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MILANEZ, Bruno. Prevenção à corrupção: whistleblower protection act e sarbanes Oxley Act. Março/2017. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/whistleblower-act-sarbanes-oxley-act/> . Acesso em 02 de jun. de 2018.

MILANEZ, Bruno. Técnicas jurídico-penais de prevenção à corrupção: whistleblowing. Fevereiro/2017. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/corrupção-whistleblowing/>. Acesso em: 01 de jun. de 2018.

NUNES. Leandro Bastos. A Lei 13.608, de 10 de janeiro de 2018 , criou o "Whistleblower"? Janeiro/2018. Disponível em: <http://meusitejuridico.com.br/2018/01/17/lei-13-608-de-10-de-janeiro-de-2018-criou-o-whistleblower/>. Acesso em 10 de jun. de 2018.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 01 de jun. de 2018. (texto para discussão nº 175).

- PACHECO, Denilson Feitoza. Atividades de inteligência e processo penal. In: IV JORNADA JURÍDICA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO – AUDITORIA DA 4ª CJM, 30 set. 2005, Juiz de Fora/MG. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadeinteligencia.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial qui tam action e dos programas de whistleblower. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.65, abr. 2015. Disponível em: <https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio_Rocha.html>. Acesso em: 03 jun. 2018.
- ROMÃO, Cide Ferreira. O que é Inteligência Policial: discutindo um conceito. Disponível em: <http://www.inteligenciapolicial.com.br/2011/03/artigo-o-que-inteligenciapolicial.html>. Acesso em: 06 de abr. de 2017.
- SANTOS, Célio Jacinto dos. Investigação Criminal e Inteligência: Qual a Relação? In Revista Brasileira de Ciências Policiais, Brasília, v. 2, n. 1, p. 103-131, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://periodicos.dpf.gov.br/index.php/RBCP/article/download/48/47>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- SENASP. Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Brasília, 2009. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/31619209/91746107/name/Doutrina+Nacional+de+Intelig%C3%Aancia+de+Seguran%C3%A7a+P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 10 abr. de 2013.
- SENASP. Curso de Introdução à Atividade de Inteligência. Brasília, 2015.

