

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

ROBERTO FERREIRA DOS SANTOS

**O ARCABOUÇO LEGAL DA ATIVIDADE DE  
INTELIGÊNCIA DO BRASIL**  
**Entre a Eficiência e o Controle**

BRASÍLIA

2015

ROBERTO FERREIRA DOS SANTOS

**O ARCABOUÇO LEGAL DA ATIVIDADE DE  
INTELIGÊNCIA DO BRASIL**

**Entre a Eficiência e o Controle**

Monografia apresentada à  
Universidade de Brasília como  
requisito parcial para a obtenção do  
grau de bacharel em direito.

***Orientador: Prof. Dr. João Costa  
Neto***

BRASÍLIA

2015

Roberto Ferreira dos Santos

**O arcabouço legal da atividade de inteligência do Brasil:  
Entre a Eficiência e o Controle**

Monografia apresentada à Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em direito à seguinte banca examinadora:

---

João Costa Neto

Professor Doutor e Orientador

---

Márcio Iorio Aranha

Professor Doutor e Examinador

---

Joanisval Brito Gonçalves

Professor Doutor e Examinador

---

Rafael Fonseca

Mestrando pela Universidade de Brasília e Examinador Suplente

Brasília, 22 de junho de 2015

Para Ana e Cristine.

## RESUMO

A atividade de inteligência, de uma forma ou de outra, está presente e se faz necessária em todas as configurações de Estado. Em regimes democráticos, os serviços e os sistemas de inteligência devem ser mais eficientes e mais controlados. Devem ser mais transparentes, mas trabalhar com o segredo. Um sistema de inteligência é necessário a todos os Estados, mas não se justifica se o seu funcionamento não for eficiente. Este trabalho tem o objetivo de analisar a legislação brasileira referente à atividade de inteligência para identificar as suas principais características, limites e deficiências. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa nos instrumentos legais referentes à atividade de inteligência de forma que fosse possível a identificação de seus elementos estruturantes principalmente quanto ao controle e à eficiência. O ordenamento jurídico brasileiro se preocupa muito mais com controle do que com eficiência. Para que haja um controle efetivo sobre a atividade de inteligência, é necessário que se tenha instrumentos legais que garantam o seu funcionamento eficiente. A ausência desses instrumentos pode levar a uma atividade que funcione muito aquém do que se espera, ou que não funcione.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atividade de inteligência; ABIN; legalidade; eficiência; controle; direitos fundamentais.

## ABSTRACT

Intelligence exists and is necessary in any kind of State. In democratic States, the secret services and the intelligence systems must be more efficient and more controlled. They shall be more transparent and still work with the secret. An intelligence system is necessary to every State but there is no reason for their existence if they do not work efficiently. The objective of this paper is to analyze the Brazilian legislation concerning to intelligence in order to identify its main characteristics, limits and deficiencies. It was developed a research in the Brazilian legal instruments to highlight the structuring elements of the intelligence related mainly to control and efficiency. Brazilian legal system cares more about the control issues than about the efficiency issues of intelligence. In order to have an effective control over intelligence, it is necessary to have legal instruments that guaranties its efficient operation. The lack in those instruments can drive intelligence to an efficiency level far below what is desired or to a total ineffectiveness.

**KEY WORDS:** Intelligence; ABIN; legality; efficiency; control; fundamental rights.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. A INTELIGÊNCIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	10
1.1 Definições da Atividade de Inteligência, a Orientação e o Controle.....	10
1.2 Direitos Fundamentais, a Eficiência e a Inteligência.....	23
2. A INTELIGÊNCIA E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	29
2.1 A Previsão Constitucional da Atividade.....	29
2.2 Dos Primórdios da Inteligência Brasileira ao Sistema Atual.....	34
2.3 A Política Nacional de Inteligência.....	41
2.4 O Sistema de Inteligência e a ABIN.....	44
2.5 Os Subsistemas de Inteligência.....	48
2.5.1 Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.....	48
2.5.2 O Subsistema de Inteligência de Defesa.....	52
3. CONTROLES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	58
3.1 A Creden e o GSIPR.....	58
3.2 O Controle da Atividade de Inteligência pelo Poder Legislativo.....	63
3.3 O Controle da Atividade de Inteligência pela ABIN.....	66
4. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA.....	70
CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85

## INTRODUÇÃO

Os tomadores de decisão buscam por informações confiáveis e privilegiadas que possam os auxiliar na condução de suas atribuições. Os Estados, nas suas relações com outros Estados, em tempos de paz ou de guerra, na condução das questões internas e na garantia da segurança, necessitam de conhecer os cenários, as causas, os problemas, os elementos envolvidos nas diversas questões, e as consequências de suas ações.

Os serviços de inteligência e os sistemas de inteligência se desenvolvem e se profissionalizam como reflexo do aumento da complexidade e da especialização da própria burocracia estatal e em consonância com as características do próprio Estado, seu arranjo institucional, suas prioridades e suas necessidades por informações.

A terminologia para designar a atividade de inteligência também acompanha as transformações. Gonçalves destaca que o vocábulo inteligência foi incorporado à doutrina brasileira a partir da década de 1990, após a redemocratização (Gonçalves, 2009, p.13). Ele atribui as razões da mudança à tentativa de tentar banir termos associados ao regime militar. A atividade foi conhecida, e continua sendo em alguns países, como atividade de informações. O termo resulta da visão de que é uma atividade que busca coletar dados e informar seu usuário, um tomador de decisões. Mesmo fazendo uso de técnicas e métodos não utilizados por outras instituições, a atividade de informações se constitui como uma atividade informacional. O aumento da complexidade da atividade e das organizações que a desempenham, e do uso que se faz do seu produto conduziu para o entendimento de que se trata de uma atividade que busca mais do que informar. Utiliza métodos e técnicas sigilosos associados a metodologias de áreas de produção de conhecimento do meio científico para gerar produtos que possam ser consumidos por seus usuários para a tomada de decisões. Em decorrência, a terminologia “atividade de inteligência” se difunde e passa a ser mais utilizada.

A atividade de inteligência, de uma forma ou de outra, está presente e se faz necessária em todas as configurações de Estado. Nos Estados democráticos contemporâneos e em tempos de paz, a utilização da inteligência se tornar mais intensa sob a necessidade de que a administração pública seja eficiente e que garanta e proteja os direitos individuais. As atribuições da inteligência e os temas com os quais ela terá de tratar se ampliam, como também se ampliam os instrumentos de controle sobre suas ações. Em regimes democráticos,

os serviços e os sistemas de inteligência devem ser mais eficientes e mais controlados. Devem ser mais transparentes, mas trabalhar com o segredo.

No Brasil, a lei nº 9.883/99, de 7 de dezembro de 1999, cria a atividade de inteligência sob a égide da Constituição Federal de 1988, em uma democracia. A atividade de inteligência passa a estar em consonância com os valores democráticos, com a defesa do Estado democrático de direito, da sociedade e dos direitos e garantias individuais. Entretanto, recebe como herança restos da estrutura e das lembranças da atividade que a precedeu. Consequentemente, carregou a desconfiança sobre uma atividade que acumulou a tradição de apoio ao regime ditatorial, e a perseguições políticas.

Os primeiros estudos sobre inteligência no Brasil se concentraram no controle civil democrático da inteligência (Cepik; Ambros, 2012, p.83). A questão da legitimidade recebeu atenção no momento histórico da criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), mas a dimensão da efetividade vem, aos poucos, sendo objeto de estudo de mais pesquisadores. Segundo Bruneau e Boraz, (2007, p.18), a efetividade muito provavelmente será um assunto crescente nas democracias mais novas na medida em que encaram as suas próprias ameaças internas e externas.

Este trabalho tem o objetivo de analisar a legislação brasileira referente à atividade de inteligência para identificar os suas principais características, limites e deficiências. Para alcançar tal objetivo, foi desenvolvido um levantamento da legislação brasileira referente à atividade de inteligência de maneira que fossem identificados os elementos estruturantes da atividade. Com isso, são destacados os elementos relativos ao controle e à eficiência presentes nos instrumentos legais. A análise será feita a partir dos principais conceitos da atividade de inteligência, e dos princípios da eficiência e da legalidade, sob a luz da proteção dos direitos fundamentais.

No primeiro capítulo é feita uma revisão de algumas reflexões e definições sobre atividade de inteligência, eficiência, legalidade e direitos fundamentais. No segundo capítulo é desenvolvida uma discussão que considera os primórdios da inteligência do Brasil, a criação e estruturação sistema atual. O terceiro capítulo propõe um debate sobre os controles da atividade de inteligência existentes no Brasil, suas características e limitações.

A partir das reflexões anteriores, o quarto capítulo apresenta reflexões sobre o funcionamento do sistema de inteligência, suas limitações e possibilidades. Ao final do trabalho, serão apresentadas algumas reflexões a título de conclusão.

As reflexões apresentadas buscam contribuir para ampliar e aprofundar a discussão acerca da atividade de inteligência do Brasil, principalmente sob o aspecto dos desafios ao ordenamento jurídico nacional na busca pela eficiência da atividade com a garantia do controle adequado das suas ações.

## 1 – A INTELIGÊNCIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

### 1.1 – Definições da Atividade de Inteligência, a Orientação e o Controle.

Inteligência é um conjunto de ações de obtenção de dados associado a um conjunto de ações de análise para compreensão desses dados e sua transformação em um cenário compreensível para entendimento do passado, do presente e uma perspectiva de como possa se configurar o futuro, de maneira que a sua utilização possa ser transformada em ação pelo usuário. Inteligência é aplicação de técnicas para a obtenção dos dados, mas também para a transformação desses dados.

Cepik (2003, p.28) destaca dois usos principais para o termo inteligência. Uma definição ampla diz que inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender demandas de um tomador de decisões. Outra, para a ciência da informação, inteligência é uma camada de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada por dados brutos na base e por conhecimento reflexivo no vértice.

Para Washington Platt (1974, p.30), informações (*intelligence*) é um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente. A informação estratégica é o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras (Platt, 1974, p.31).

A atividade de informações, ou como atualmente é designada no Brasil a atividade de inteligência, trata fundamentalmente de produzir conhecimentos com um objetivo específico de auxiliar um usuário a tomar decisões de maneira mais esclarecida e, conseqüentemente, mais segura. Para que esses conhecimentos sejam produzidos, os órgãos de inteligência fazem uso de todos os instrumentos de obtenção de dados disponíveis nas diversas áreas do conhecimento humano. Além disso, desempenham atividades de obtenção de dados por meio de técnicas especializadas desenvolvidas por meio de treinamento específico para que tenham acesso a dados que não estão disponíveis ao pesquisador ou ao público em geral. Devido ao

caráter estratégico da atividade de inteligência, podem buscar obter dados que são protegidos por aqueles que o detém.

Além de tentar obter todo e qualquer tipo de dado que possa ser útil para informar o usuário, os órgãos de inteligência também enfrentam o desafio de tratar os dados obtidos, atribuir uma confiabilidade a esses dados e obter um significado do conjunto de dados e dos cenários construídos a partir o resultado das análises. Esse processo requer treinamento e utilização de técnicas de diversas áreas do conhecimento, a depender do objeto a ser abordado pela inteligência.

A atividade de informações, segundo Sherman Kent (1967, p.18), consiste de duas espécies de operações: a operação de levantamento e a operação de pesquisa. A operação de levantamento são processos pelos quais o mundo contemporâneo é mantido sob “íntima e sistemática” observação. A operação de pesquisas são as tentativas de criar quadros compreensíveis do que foi observado no passado, a fim de facilitar a compreensão do que acontece hoje. Nessa visão, a atividade de inteligência fundamenta-se em dois pilares: a obtenção de dados e a análise de dados. A inteligência se caracteriza pela coleta de dados disponíveis ao pesquisador e de dados que irão requerer aplicação de operações encobertas, e pela análise rigorosa dos dados obtidos das operações de levantamento.

A inteligência estratégica se caracteriza por tratar-se de uma atividade humana, técnica e especializada, desde o ponto de vista das tarefas que são cumpridas e dos resultados que pode oferecer (Cano, 1965, p.19). A atividade de inteligência deve reunir o refinamento e o rigor dos centros de pesquisa das universidades, a especialidade resultante do treinamento para utilização de operações encobertas e o foco para que o resultado possa assessorar o tomador de decisões.

Para Kent, a pesquisa às vezes é formal, altamente técnica e trabalhosa. Outras vezes é informal, sem técnica e rapidamente atingida. Algumas vezes um plano de pesquisa requer milhares de homens-hora de trabalho, outras vezes é executado por um homem-minuto ou menos (Kent, 1967, p.147). Independentemente da sua utilização, o conhecimento é produzido por um processo de pesquisa.

Cano considera três aspectos fundamentais para classificar as atividades de informações: a profundidade em que abordam a todo o país, as características próprias que apresentam durante sua execução, e a finalidade da atividade, independente do nível em que

se desenvolvem (Cano, 1965, p.23). A atividade de inteligência pode ocupar-se de questões ligadas à política externa de um país, tanto na proteção de seus interesses quanto na obtenção de vantagem frente a outros atores internacionais, e de questões internas do país, das mais variadas naturezas. A relação de assuntos e temas com os quais a inteligência deve lidar vai depender da configuração política e social de cada país e das orientações apresentadas pela classe política. A inteligência pode adquirir caráter mais estratégico, ligado à formulação de políticas públicas, de diretrizes nacionais ou de elaboração de instrumentos legais; pode ser mais tática, na assessoria do planejamento de ações ou missões policiais, militares ou de fiscalizações; ou pode ser mais operacional, no apoio direto a ações efetiva como as de combate militar, a ações de perseguição e busca por criminosos e de movimentação para enfrentamento e prevenção de ilícitos. A finalidade da inteligência vai resultar das prioridades que cada país elabora como fruto das suas características políticas e sociais.

A inteligência é uma área especializada que impõe a necessidade de ser indispensavelmente orientada e conduzida por especialistas e, dentro dela, por outra parte, em alguns casos, resulta imperiosa a participação de especialistas nos distintos aspectos específicos da vida do Estado, como podem ser economistas, sociólogos, juristas, técnicos (Cano, 1965, p.20). Toda a atividade de inteligência serve a uma necessidade de condução determinada, seja militar ou de Estado, e consiste em informar ou em produzir inteligência de informações reunidas, ou seja, obter informações, dados, notícias, antecedentes, etc., e submetê-los a um processo de análise fundamentado em conhecimentos especializados e técnicos, que se assistem em apreciações de verdade, para poder cumprir com eficácia a finalidade da tarefa, qual seja, servir à condução de que depende (Cano, 1965, pp 20-21).

Segundo Michael Herman o surgimento dos sistemas nacionais de inteligência está relacionado ao lento processo de especialização e diferenciação das funções que eram parte da diplomacia, do fazer a guerra e da manutenção da ordem interna (Herman, 1996, p.2-35). As características organizacionais dos sistemas de inteligência resultam de processos específicos de construção de soluções para os desafios da área de segurança nacional. As burocracias da área de segurança nacional tenderiam a ser criadas por iniciativa do poder executivo, como um papel secundário e relutante do legislativo (Cepik, 2003, p.119). Diferentes sistemas nacionais de inteligência são mais ou menos institucionalizados, mais ou menos adaptáveis, mais ou menos ágeis.

Amy Zegart afirma que o desenho inicial e o desenvolvimento posterior de organizações na área de segurança nacional seriam fortemente condicionadas por três fatores em ordem decrescente de importância: as escolhas estruturais feitas no surgimento da agência; os interesses e preferências cambiantes dos atores relevantes; os eventos externos que, dependendo da intensidade e do tempo, podem forçar a mudança organizacional (Zegart, 1999, p.42).

As características da inteligência de cada Estado resultarão de seu processo histórico de formação como Estado, da relação entre o Estado e a sociedade e da relação da sociedade com o poder, seja ele estatal ou não. Esses sistemas de inteligência poderão ter caráter mais ligado às relações do Estado com os demais atores internacionais, às questões militares, ou às questões de segurança pública interna. Independente de suas características, os Estados desenvolvem sistemas de inteligência para protegerem seus interesses como Estado e para obterem vantagens frente aos desafios que forem apresentados a esse Estado, sejam por atores internacionais, sejam por atores internos, sejam no cenário das relações internacionais, sejam no cenário da gestão pública interna.

Para Kent, o Estado, a fim de sobreviver em um mundo de Estados em competição, deve ter uma política de iniciativa própria, empreendida no interesse de uma melhor ordem no mundo e um grau mais alto de prosperidade nacional, e uma política de resposta e proteção para contrabalançar a política de outros Estados que venham a se opor às aspirações nacionais (Kent, 1967, p.18). A atividade de inteligência constitui um instrumento valioso para que os Estados possam obter informações mais claras e confiáveis e, conseqüentemente, possam se posicionar mais autonomamente frente às suas escolhas não somente de competição, mas também de coordenação e cooperação.

Uma estratégia nacional de inteligência se relaciona com a própria autonomia e independência do Estado. Independentemente do modelo de Estado que se configura, a atividade de inteligência contribui para manter os decisores informados adequadamente e para que possam agir de forma mais autônoma frente a multiplicidade de interesses que cercam as decisões. Para que um governante decida adequadamente, é preciso conhecer as coisas como elas são de fato, afastando as desinformações e as dissimulações. Não há garantias de que um decisor fará as escolhas adequadas por ter o apoio da inteligência, mas dificilmente conseguirá decidir acertadamente desconhecendo apropriadamente o cenário que se apresenta.

Segundo Steele, na era da informação, a ausência de uma estratégia nacional de informação é tanto quanto abdicar e render-se. Equivale a ter falhado em ocupar territórios com seu exército na Segunda Guerra Mundial, ou ter falhado em estabelecer uma barreira contra o uso de armas nucleares durante a Guerra Fria (Steele, 2001, p.193). As questões que se apresentam aos Estados não são necessariamente as mesmas que havia durante o período da Guerra Fria ou até mesmo na Segunda Guerra Mundial. O cenário internacional passou por transformações e pela significativa inclusão de novos atores. Os cenários internos também mudaram com o aumento das sociedades, com o maior fluxo de informações dos indivíduos dentro Estados e com indivíduos e organizações em outros Estados. O maior desafio para o governo é saber mudar a natureza da ameaça. Atualmente, quadrilhas internacionais têm mais dinheiro, computadores melhores, informações melhores, e muito mais motivação para agir e agir de uma maneira mais agressiva que muitos Estados (Steele, 2001,p.194). A necessidade por informações privilegiadas e confiáveis e por análises que expliquem a realidade de maneira confiável é um imperativo aos Estados nas relações com outros atores internacionais ou no enfrentamento de questões internas, como a segurança pública ou o aumento da eficiência na gestão pública.

Kent defende que a sua visão sobre a organização das informações é tão verdadeira para a paz quanto para a guerra. “Os erros na grande estratégia de paz podem não produzir o espetáculo de um desnecessário desastre no campo de batalha, mas algumas vezes produzem piores” (Kent, 1967, p.84). O período de paz pode levar a um entendimento equivocado com relação à necessidade da atividade de inteligência. Durante as guerras, a inteligência adquire um caráter mais preponderante de aspectos táticos e operacionais, voltados para os combates. Um período sem combate pode não trazer o temor e a pressão pela própria sobrevivência. Países com menor tradição de envolvimento em conflitos armados ou que possuem pouca ou nenhuma experiência com acontecimentos inesperados como atentados terroristas, por exemplo, podem perder o caráter de necessidade da manutenção dos seus serviços de inteligência. O fato de não estar envolvido em conflitos armados ou de não ter a tradição de fazê-lo não reduz a necessidade de uma atividade de inteligência atuante. A atuação desses serviços se torna mais complexa, pois tem de atuar em cenários de paz, em que muitas vezes há colaboração entre os Estados, mas que ainda a competição permanece. Mesmo para cooperar com outro Estado, é preciso ter informações confiáveis e compreender os cenários adequadamente, para poder preservar seus os interesses, ou até mesmos os interesses dos cooperantes frente a outros atores.

O uso adequado da inteligência na elaboração de políticas é o de informar ou esclarecer o processo. Quanto mais o elaborador de políticas sabe sobre o problema que ele/ela está lidando, maior a probabilidade de resultar em uma política mais inteligente e eficiente. A inteligência funciona como um antídoto para concepções apriorísticas, preconceito, ou inflexibilidade ideológica (Holt, 1995, p.13). Contudo, Holt acredita que os elaboradores de política frequentemente encaram a inteligência mais como um suporte para o que eles querem fazer do que pistas para o que eles deveriam fazer.

Os serviços de inteligência devem ser encarados como organizações engajadas na manufatura de um produto, o conhecimento, resultante da matéria-prima, todos os tipos de dados, e de trabalho, altamente habilitado, mas não rentável do ponto de vista comercial (Kent, 1967, p.83). Devem estudar o mercado e desenvolver os interstícios inexplorados (Kent, 1967, p. 84). As características dos serviços de inteligência refletem as necessidades do país por duas razões: pela estrutura institucional elaborada pelos legisladores para o seu funcionamento e, conseqüentemente, as prioridades que são apresentadas a esses serviços, e pelos assuntos priorizados pela própria inteligência como resultado dos levantamentos que fazem das necessidades dos usuários e do conhecimento dos objetos que somente a própria inteligência pode ter. A inteligência reflete, ou deve refletir, as características dos negócios, neste caso, as características do Estado.

Os conhecimentos serão inúteis se não forem completos, precisos, oportunos e relacionados com o problema existente ou que estiver surgindo. O conhecimento da inteligência se destina a realização de uma ação. Para que isso ocorra, a inteligência deve estar a par dos assuntos em discussão nas repartições encarregadas da política, dos planos e das operações e goze da maior soma de orientação e cooperação possível da parte deles (Kent, 1967, p. 174). A necessidade de orientação é evidente. As informações são subordinadas aos objetivos, à política, aos planos e às operações (Kent, 1967, p.175). “As informações não podem servir se não conhecerem o pensamento dos executores, não gozarem de sua confiança e não tiverem a orientação que qualquer profissional precisa ter de seu cliente” (Kent, 1967, p. 175). Sem a orientação adequada e a confiança dela decorrente, a inteligência não pode produzir o tipo apropriado de conhecimento.

A orientação para a inteligência irá refletir as prioridades do Estado e dos governantes e possibilitará a concentração dos esforços para a produção dos conhecimentos. As orientações irão condicionar os assuntos sobre os quais a inteligência irá trabalhar e,

consequentemente, condicionará os orçamentos, o pessoal e as operações necessárias. As orientações também serão um dos instrumentos que servirão para o controle da atividade de inteligência.

Os requerimentos para a comunidade de inteligência não são conceitos abstratos (Lowenthal, 2003, p.143). A agenda dos elaboradores de política são os requerimentos da inteligência. Todos os políticos têm alguns assuntos com os quais eles devem se preocupar e outros assuntos com os quais eles gostariam de priorizar. A mistura e o equilíbrio entre essas preferências será muito importante para formular a agenda do decisor e, consequentemente, os requerimentos para a inteligência (Lowenthal, 2003, p.143).

A comunidade de inteligência necessita de orientação sobre as prioridades da agenda do decisor para que a coleta de dados e as análises sejam as mais úteis possíveis (Lowenthal, 2003, p. 144). Por outro lado, a comunidade de inteligência sabe que raramente poderá ignorar alguns assuntos, mesmo que não esteja na agenda do decisor (Lowenthal, 2003, p. 144). Significa que algumas vezes a inteligência fará escolha por pesquisar assuntos que terão pouca atenção dos decisores.

Os decisores tendem a assumir, incorretamente, que tudo está sendo acompanhado pela inteligência, pelo menos em um nível mínimo (Lowenthal, 2003, p.144). Como consequência, quando algum dos assuntos com baixa prioridade ganha importância, os decisores esperam que já exista uma quantidade mínima de dados e de conhecimentos já produzidos sobre o assunto e que seja possível ampliá-los rapidamente.

Para Lowenthal (2003, p. 144), a coleta é a base da inteligência. Entretanto, a comunidade de inteligência segue os limites, inclusive orçamentários, que os decisores colocam. Por mais que os gestores da inteligência queiram coletar mais e mais dados, eles não podem gastar mais do que foi alocado para isso (Lowenthal, 2003, p.144).

Os decisores preferem receber análises que apoiam as suas preferências e que fundamentam as decisões que eles já gostariam de tomar (Lowenthal, 2003, p.146). A comunidade de inteligência, como parte de uma burocracia permanente, pensa em períodos mais longos de tempo, enquanto os decisores tendem a se preocupar com períodos de quatro anos, coincidentes com a duração dos mandatos (Lowenthal, 2003, p.148). Além disso, os decisores não querem receber más-notícias, que muitas vezes são dadas pela inteligência. A

inteligência corre o risco de sofrer do mal de “matar o mensageiro” (Lowenthal, 2003, p.148).

Os decisores querem decidir e esperam por inteligência que os permitam decidir. A busca por inteligência que seja útil para a decisão é um objetivo permanente, mas qual inteligência deve ser usada quando, ainda gera debate.

Os tomadores de decisão não podem prescindir da inteligência para uma ação mais adequada. Para que os conhecimentos produzidos e apresentados aos decisores sejam de fato úteis para uma tomada de decisão mais esclarecida, a relação entre o usuário e o produtor deve ser bem sincronizada. Os produtores de inteligência necessitam conhecer as necessidades dos decisores. Esse conhecimento resulta da organização institucional da atividade de inteligência, do arcabouço legal necessário para o funcionamento dessa atividade, e da orientação apresentada ao serviço de inteligência.

Kent destaca que “não há nada mais importante nas informações do que as relações entre o seu pessoal e as pessoas que utilizam o produto de seu trabalho” (Kent, 1967, p.173). Essas relações são estabelecidas por um grande esforço consciente e persistente. As informações devem ser suficientemente próximas da política, planejamento e operações para obter o máximo de orientação, mas não tão próximas a ponto de perderem sua objetividade e integridade de julgamento (Kent, 1967, p.173).

Kent defendia que “um profissional de uma organização de informações não pode ser qualquer um. Uma organização de informações é estranha e maravilhosa coleção de especialistas dedicados, agrupados numa unidade de produção vigorosa” (Kent, 1967, p.81). As organizações de inteligência devem ser parecidas com uma grande universidade. Devem dispor de gente, para a qual a mentalidade de pesquisa e rigor constitui um sopro de vida e coerentemente deve ser tolerante com as mentes fantasiosas e com os excêntricos de ideia fixa (Kent, pp. 81-82). Tal gente deve defender um tipo de liberdade de investigação acadêmica e lutar contra aqueles que se opõem a tal liberdade pondo em evidência suas opiniões errôneas ocasionais (Kent, 1967, p.82).

A atividade de inteligência deve reunir a liberdade acadêmica e a expertise técnica necessárias à produção de conhecimento, associadas à possibilidade de operações encobertas para a obtenção de dados e para influência, propaganda e desinformação. As operações de

inteligência exigem pessoas treinadas em determinadas técnicas e em procedimentos particulares. Requerem, também, a utilização de materiais apropriados a cada técnica.

As operações de inteligência consistem no desenvolvimento da busca, que se caracteriza pela obtenção de dados não disponíveis ao público e ao pesquisador comum. De alguma forma, os dados são protegidos por que os detém. Podem ser dados sensíveis de várias naturezas, como de chancelarias de outros Estados, de forças armadas, de tecnologias sensíveis, de segredos industriais, etc.

As operações de inteligência podem englobar, além da busca, ações específicas de neutralização de ações adversas. A salvaguarda do conhecimento deve ser entendida como a proteção não só dos conhecimentos resultantes do exercício da própria atividade, como também de dados de interesse do Estado, embora tenham sua origem ou sejam manuseados ou custodiados fora da comunidade de inteligência.

As técnicas operacionais são técnicas especiais de emprego de pessoal e de material nas operações de inteligência. São instrumentos necessários à superação de obstáculos existentes ao cumprimento das missões.

As missões de inteligência são determinadas pela chefia do órgão de inteligência a partir da necessidade e da pertinência para a produção dos conhecimentos. Requerem uma definição precisa e clara dos resultados desejados e dos prazos para obtê-los. Para que as operações de inteligência tenham as técnicas adequadas e planejamento, os alvos devem ser especificados e estudados em detalhes, visando à identificação de suas peculiaridades. Também o ambiente operacional requer um reconhecimento e um estudo detalhados. Os meios disponíveis em pessoal, material e numerário condicionam, também, o emprego das diferentes técnicas operacionais necessárias ao cumprimento da missão.

Os trabalhos operacionais podem oferecer riscos aos profissionais envolvidos. A natureza das operações encobertas impõe a adoção de medidas que permitam a coordenação e o controle efetivos. É necessário que se tenha documentos de planejamento que possuam os elementos necessários à execução da operação, para minimizar os riscos aos envolvidos e possibilitar o controle técnico e legal das ações. Um desses documentos seria um plano de operações que consubstanciaria as alternativas escolhidas para o cumprimento da missão.

A coleta de dados a partir de fontes humanas, por exemplo, envolve a manipulação de outros seres humanos como fontes potenciais de dados (Lowenthal, 2003, p.211). As

habilidades básicas para um bom coletor de dados de fontes humanas envolvem técnicas psicológicas para ganhar confiança, incluindo criar empatia, elogiar e ser simpático. Existem também outros métodos mais diretos de ganhar cooperação como o suborno, a chantagem e o sexo (Lowenthal, 2003, p.211). Duas questões surgem: a primeira diz respeito à moralidade da manipulação por si mesma; a segunda é a extensão da responsabilidade do recrutamento feito por agentes do Estado (Lowenthal, 2003, p.211). Questões ligadas ao terrorismo e ao narcotráfico, por exemplo, muitas vezes dependem fortemente do uso de fontes humanas. Desse modo, os agentes do Estado devem desenvolver contatos e, muitas vezes, pagar pelas informações prestadas por membros de organizações terroristas ou criminosas (Lowenthal, 2003, p. 212).

Durante a coleta de dados, a inteligência utiliza de uma variedade de técnicas, incluindo o roubo de material e diversas formas de ouvir o que é dito nas conversas de outros (Lowenthal, 2003, p.212). No caso americano, quando operam dentro dos Estados Unidos da América, a inteligência e as forças policiais necessitam de uma ordem judicial para poderem ouvir as conversas alheias e para técnicas semelhantes. Outra questão que surge é sobre a responsabilidade sobre o conhecimento que foi obtido (Lowenthal, 2003, p.212). Até onde vai a obrigação dos agentes de inteligência sobre o conhecimento que obtiveram?

O segredo sempre foi parte de todos os governos, democráticos ou não (Holt, 1995, p.5). Alguns dos dados protegidos do público são usados para apoiar decisões sobre políticas públicas, da mesma forma que a inteligência é utilizada para apoiar decisões sobre política externa (Holt, 1995, p.5).

Para Bar-Joseph, profissionalismo por si só não é uma garantia para evitar, no longo prazo, a deterioração do processo da inteligência (Bar-Joseph, 1995, p. 59). As sociedades democráticas, que garantem aos indivíduos grandes liberdades individuais, encorajam o profissionalismo da inteligência mais do que regimes não democráticos, pois estes deixam pouco espaço para discricão quando considerações profissionais e políticas entram em conflito (Bar-Joseph, 1995, p.59). Apesar dessa diferença, ambos os regimes necessitam de instrumentos para previna a degradação da relação entre a inteligência e o Estado. Como a política é maior do que a inteligência, os sistemas de controle devem ser políticos (Bar-Joseph, 1995, p. 59). Controle político, seja sobre os militares, seja sobre a inteligência é mais difícil de definir do que profissionalismo (Bar-Joseph, 1995, p. 60).

Os instrumentos de um governo democrático devem ser responsivos à vontade das pessoas, caso contrário, o governo não seria democrático (Holt, 1995, p.8). Os serviços de inteligência também devem ser responsivos ao povo em uma democracia. Se a comunidade de inteligência fizer um serviço ruim de coleta e análise de inteligência, o povo não saberá, mas o povo terá de pagar se isso levar a uma política externa ruim (Holt, 1995, p. 8-9). Apesar da necessidade de ser responsiva, grande parte do que a inteligência faz deve ser feita em segredo. O desafio é como conciliar o segredo com a responsividade.

Para Holt, existem quatro níveis nos quais o controle e a responsividade pode ser reforçados. O primeiro é o presidente, que é o cabeça do executivo e é mais diretamente responsável. O segundo é o Congresso, que é responsável pela fiscalização geral das agências do executivo, principalmente, com relação ao orçamento. Em terceiro há a mídia, que possui fiscais extra-oficiais. E, em quarto, o povo, que tem sempre a palavra final, mas acaba sendo dependente dos outros três para obter informações (Holt, 1995, p.9).

É em nome do público que qualquer atividade governamental, secreta ou não, ocorre. Essa é a fonte do termo interesse público. O controle da atividade de inteligência pode ocorrer por meio de três instituições: a mídia, o presidente e o congresso (Holt, 1995, p. 169).

Holt compara a coleta feita pela imprensa e pela CIA. Ambos coletam notícias, mas a principal diferença na prática é que alguns dos métodos da CIA seriam ilegais ou antiéticos se usados pela imprensa (Holt, 1995, p.171). A imprensa exerce dois papéis. O primeiro é através da publicidade, que pode acabar com uma operação se for feita antecipadamente. A segunda é através da relação da imprensa com a comissão de inteligência no Congresso. As notícias publicadas pressionam a comissão de inteligência no congresso nacional.

José Manuel Ugarte (2003, p.104) apresenta três tipos de controle: político apartidário; controle parlamentar, externo; e os mecanismos de proteção contra atos dos serviços de inteligência que afetem a privacidade das pessoas. O controle político apartidário se subdivide em controle político do Executivo e controle profissional interno.

Ferraz (1999, p.77) classifica o controle da seguinte forma: quanto ao órgão que o exerce (controle parlamentar, controle administrativo e controle judiciário); quanto ao posicionamento dos órgãos controlado e controlador (interno e externo); quanto ao momento em que se efetiva (prévio concomitante e posterior); quanto à forma de instauração (controle

*ex officio* e controle por provocação); quanto à extensão do controle (de legalidade, de mérito e de resultados).

A classificação do controle apresentada por Ferraz não diverge da classificação apresentada por Bandeira de Mello (Mello, p.212), que divide o controle em controle interno e controle externo, sendo que o externo pode ser parlamentar direto, controle pelo Tribunal de Contas e controle judicial.

José Afonso da Silva (2002, p.725) divide o controle segundo a natureza das pessoas controladas, a natureza dos fatos controlados, o memento do seu exercício, e a natureza dos organismos controladores. Os tipos de controle são de legalidade, de legitimidade, de economicidade, de fidelidade funcional e controle de resultado, de cumprimento de programa de trabalho e metas.

Para Bar-Joseph, cada país desenvolve seu próprio mecanismo de controle sobre a inteligência, baseado na sua própria cultura política, experiência nacional, equilíbrio de forças entre grupos políticos opostos, ou necessidades de segurança. Controle sobre a inteligência nas democracias deve atender a duas demandas: prevenir que a inteligência interfira na política e políticos interfiram no trabalho profissional da inteligência; e habilitar a comunidade de inteligência a manter um alto nível de efetividade operacional (Bar-Joseph, 1995 p. 60).

A diferença entre os sistemas de controle depende de duas variáveis: a participação das instituições políticas no controle da inteligência; e o meio pelo qual o controle é feito (Bar-Joseph, 1995, p.61). É possível haver dois métodos de participação, o unilateral ou a multilateral. Na unilateral, uma instituição individual controla a inteligência. Na multilateral, ao menos duas instituições estatais controlam a inteligência. Uma vez que a inteligência é parte do executivo, o controle feito por esse pode ocorrer de forma unilateral. No sistema multilateral, o controle é mantido pelo executivo e pelo legislativo e, possivelmente, pelo poder judiciário. O controle também é exercido pelos meios de comunicação, por grupos de pressão e pela opinião pública. A maneira pela qual o controle é feito pode ser pessoal, quando feito por indivíduos que são colocados em posição de gerenciamento nos órgãos de inteligência e representam interesses dos políticos e garantem que as agências ajam de acordo com as políticas determinadas para a área; ou constitucional, quando a regulação é feita por meio de leis.

O modelo unilateral-pessoal é o mais utilizado em países com níveis baixos de cultura política, onde a distribuição de poderes não existe. Esse modelo, na sua forma pura, não é encontrado nas democracias (Bar-Joseph, 1995, p.63). O controle multilateral-pessoal permite que outros grupos participem do processo político por meio de seus representantes. Esse modelo, por um lado, reduz a possibilidade da inteligência se tornar um instrumento de um único partido. Contudo, aumenta o risco do embate político dentro das instituições de inteligência, tornando-a mais uma área da competição política (Bar-Joseph, 1995, p.64) Bar-Joseph aponta ser muito difícil encontrar exemplos reais desse modelo, uma vez que os países que mantêm um controle multilateral normalmente o fazem por meio de leis e não de indivíduos (Bar-Joseph, 1995, p. 64).

O terceiro modelo é o unilateral-constitucional. Neste modelo, o poder executivo tem o monopólio do controle da atividade de inteligência, mas é regulado pela lei ou por normas éticas institucionalizadas (Bar-Joseph, 1995, p.64). Esse tipo de controle só pode ser mantido apenas em sociedades políticas muito desenvolvidas. O emprego desse modelo normalmente requer que outros participantes do processo político tenham pouco interesse em questões de inteligência ou que eles confiem totalmente que o poder executivo não abuse de seu poder excessivo. O modelo unilateral-constitucional é normalmente frágil e tende a colapsar sob alta pressão (Bar-Joseph, 1995, p. 65).

A implementação do modelo multilateral-constitucional requer um consenso dentro do sistema político sobre princípios, como as regras éticas que os serviços de inteligência devem seguir e a necessidade de se evitar a politização da comunidade de inteligência (Bar-Joseph, 1995, p. 65). O sistema multilateral-constitucional oferece um método de *checks and balances* que evita um poder de controlar a inteligência e uma forma de controle que faz com que a intervenção política na inteligência mais difícil de ocorrer (Bar-Joseph, 1995, p. 66). Para Bar-Joseph, o sistema de controle multilateral-constitucional só pode ser estabelecido em países com cultura política altamente desenvolvida, e onde as organizações de inteligência são altamente profissionais. As críticas a esse sistema apontam para o risco de politização da inteligência e um grande decréscimo da efetividade operacional e da habilidade de manter o sigilo profissional (Bar-Joseph, 1995, p.66).

A relação do Estado democrático de direito com a sua inteligência envolve a necessidade de possuir um serviço de inteligência eficiente, que assessore os decisores com informações privilegiadas e confiáveis e o dever de controlar as ações desses serviços para

coibir violações aos direitos. Serviços de inteligência precisam ser eficientes, mas não pode violar direitos na execução das suas missões institucionais. Nesse aspecto, esses serviços não diferem de nenhuma instituição pública. Entretanto, dada à missão que a inteligência possui, e às técnicas que podem utilizar no seu ofício, possuem um potencial de violarem direitos fundamentais e liberdades individuais na sua rotina de trabalho ou, em casos mais extremos, no desvirtuamento de suas atribuições.

O Brasil desenha um modelo de controle baseado em leis e com atribuições de mais de um poder, legislativo e executivo, sem afastar apreciação do poder judiciário, se necessária. A inteligência demanda por capacitação profissional, orientação e controle. Possui potencial de desvirtuamento, má utilização pelos decisores e conseqüente violação de direitos fundamentais e de liberdades individuais. Os mecanismos de controle desenvolvidos a partir de instrumentos de orientação permitem o funcionamento necessário da atividade de inteligência e evita e pune as possíveis violações.

## **1.2 Direitos Fundamentais, a Eficiência e a Inteligência**

A inteligência é uma atividade que demanda por orientação para funcionar com eficiência e para que os controles sejam eficazes. Caso não haja orientação e instrumentos que possibilitem seu funcionamento, dificilmente haverá o que controlar. A inteligência se insere na burocracia estatal e deve agir na legalidade, seguindo os princípios constitucionais e do direito administrativo. É evidente a preocupação com a legalidade da atividade de inteligência. Por outro lado, como uma estrutura da administração pública, deve ser eficiente. O desafio para a atividade de inteligência é conciliar seu funcionamento eficiente no tratamento dos assuntos que lhe são próprios com a estrita observância da legalidade e respeito aos direitos fundamentais e às liberdades individuais.

Uadi Lammêgo Bulos (2008, p.405) define direitos fundamentais como o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social. Acrescenta, ainda, que sem os direitos fundamentais o homem não vive, não convive e, em alguns casos, não sobrevive. As

liberdades públicas têm a natureza de normas constitucionais positivas, pois derivam da linguagem prescritiva do constituinte. Na medida do possível têm aplicação direta e integral.

Dentre os direitos fundamentais, a Constituição Federal, no art. 5º, X, consagra a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem. Como distingue Bulos, intimidade e privacidade são direitos inerentes ao ser humano, à pessoa física, e honra pertence tanto as pessoas físicas como às jurídicas (Bulos, 2008, p.431). A esfera de reserva do ser humano é salvaguardada no direito à intimidade, sendo salva de intromissões externas.

A Constituição pátria protege, no art. 5º, VI e VIII, a liberdade de convicção político-filosófica. Os indivíduos podem seguir a corrente de pensamento político ou filosófico que quiserem sem quaisquer impedimentos à livre circulação de ideias. Para Bulos, a liberdade de convicção político-filosófica é, em verdade, uma liberdade de comunicação nas democracias (Bulos, 2008, p.437)

A casa também é asilo inviolável do indivíduo (inviolabilidade de domicílio, Constituição Federal, art. 5º, XI). Para alguém nela penetrar, necessita de consentimento do morador ou de ordem do juiz, salvo em caso de flagrante delito, desastre ou para prestar socorro. A amplitude da casa, em direito constitucional, não é apenas a residência, mas todo o local, determinado e separado, que alguém ocupa com exclusividade, a qualquer título, inclusive profissionalmente.

A Constituição Federal garantiu em 1988 a inviolabilidade do direito ao sigilo (Constituição Federal, art. 5º, XII). Decorre do direito à vida privada, sendo que o poder público não pode adentrar a esfera íntima do indivíduo, devassando suas particularidades (Bulos, 2008, p.445).

A mesma Constituição Federal garantiu a liberdade de informação no art. 5º, XIV e XXXIII. São abarcados o acesso à informação e o direito de receber informações dos órgãos públicos. Essa liberdade é o direito fundamental de informar e ser informado (Bulos, 2008, p.481).

Como destaca Bulos (2008, p.409), os direitos e garantias fundamentais, em regra, são relativos, e não absolutos. Nenhuma prerrogativa pode ser exercida de modo danoso à ordem pública e aos direitos e garantias fundamentais, as quais sofrem limitações ético-jurídicas. As limitações, por um lado, tutelam a integridade do interesse social e, por outro, asseguram a convivência harmônica das liberdades.

Da relação dos indivíduos com a esfera pública, Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é o princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade (Bandeira de Mello, 2010, p.96). Essa superioridade é, até mesmo, uma condição da sobrevivência e asseguramento deste último. Seria a própria condição de existência da sociedade. Decorrente dessa supremacia, a administração deve obedecer ao princípio da autotutela dos atos administrativos, e, dessa forma, deve revogar os próprios atos inconvenientes e inoportunos e anular ou convalidar os atos inválidos que haja praticado.

A administração pública não pode se furtar, também, à observância do princípio da legalidade. É o princípio específico do Estado de Direito (Bandeira de Mello, 2010, p.100). É fruto da submissão do Estado à lei. Esse princípio contrapõe-se a qualquer tendência personalista exacerbada dos governantes. A administração pública pratica atos que não são necessariamente atos administrativos. O conteúdo desses atos não é regido pelo direito administrativo e não possui força jurídica inerente aos atos administrativos.

O exercício dos direitos individuais pode entrar em conflito com outros direitos constitucionalmente protegidos. Como consequência, é necessário que se defina o âmbito ou o núcleo de proteção e, se fora o caso, a fixação precisa das restrições ou das limitações a esses direitos (Mendes, 2012, p.33). Em relação ao âmbito da proteção de determinado direito individual, é preciso identificar o objeto da proteção e contra que tipo de agressão ou restrição se outorga essa proteção. Dessa forma, para Mendes, o âmbito da proteção não se confunde com proteção efetiva e definitiva, garantindo a possibilidade de que uma situação específica tenha a sua legitimidade aferida em face de um dado parâmetro constitucional (Mendes, 2012, p.35). Quanto mais amplo for o âmbito de proteção de um direito fundamental, maior a possibilidade de se qualificar um ato do Estado como um ato de restrição. Ao contrário, quanto mais restrito for o âmbito de proteção de um direito fundamental, menor a possibilidade de um ato do Estado ser qualificado como um ato de restrição. O âmbito de proteção, muitas vezes só poderá ser definido no confronto com a eventual restrição.

Para Mendes (2012, pp.35-36), o âmbito de proteção de certo direito constitui ponto central da dogmática dos direitos fundamentais e nem sempre se pode afirmar que determinado bem, objeto ou conduta estão protegidos ou não por um dado direito.

A norma constitucional que submete determinados direitos à reserva de lei restritiva contém uma norma de garantia, que reconhece e garante determinado âmbito de proteção e

uma norma de autorização de restrições, que permite ao legislador estabelecer limites ao âmbito de proteção garantido pela constituição (Mendes, p.36-37).

Segundo Mendes (2012, p.39), a Constituição de 1988 consagra a técnica de estabelecimento direta, ou técnica da restrição legal a direitos individuais. Como um dos exemplos, Mendes aponta que o sigilo das comunicações telefônicas somente pode ser suspenso mediante ordem judicial e nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer, para fins de investigação criminal ou instrução penal:

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

Em outros casos, o próprio texto constitucional impõe diretamente um limite expresso ao exercício do direito individual na própria definição da garantia ou em disposição autônoma (Mendes, 2102, p.40). Isso ocorre com a inviolabilidade do domicílio, que o próprio texto constitucional não assegura em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou durante o dia, por determinação judicial.

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

Mendes (2012, p. 40) aponta que a teoria externa admite que não há relação necessária entre a ideia de direito individual e a ideia de restrição. A necessidade de compatibilização entre os direitos individuais e os bens coletivos é que estabelecerá a relação entre direito e restrição. A teoria interna preconiza que os conceitos de direito individual e de restrição não são autônomos e, desse modo, a ideia de direito individual deve possuir um determinado conteúdo.

Para Alexy, a corrente que defende uma concepção mais individualista da sociedade e do Estado tenderá a adotar uma abordagem da teoria externa, enquanto aquela que defende uma visão de necessária integração do indivíduo na comunidade se aproximará mais da teoria interna (Mendes, 2012, p.41).

Os direitos individuais, enquanto direitos de hierarquia constitucional, somente podem ser limitados por disposição constitucional ou por lei ordinária como fundamento imediato na própria constituição (Mendes, 2012, p.43).

A proteção aos direitos fundamentais não se confunde com proteção de privilégios individuais. Mais do que garantir ao indivíduo uma esfera de proteção, fundamenta a própria existência de um Estado democrático de direito no sentido de afirmar que existem limites que a coletividade, o Estado, não pode ultrapassar sob o risco de descaracterizar a sua própria razão de existir. Por outro lado, a dimensão da proteção encontra limite na existência do próprio Estado, como coletividade, e no sentido de se viver em coletividade.

O Estado possui limites para que mantenha sua razão de existir como o ente coletivo e deve se orientar por princípios e normas. Não basta existir como Estado, a condução do seus deveres deve ser sempre excelente.

O art. 37 da Constituição Federal determina os princípios que a administração pública deverá obedecer:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência deve ser concebido na intimidade do princípio da legalidade, pois a busca de eficiência não justifica postergar o dever administrativo por excelência. O princípio da eficiência seria uma faceta do princípio da boa administração, que seria desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças a escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto” (Mello, p.122). O princípio da boa administração, então, seria um dever atual e estritamente jurídico, pois a norma só quer a solução excelente.

Segundo Bulos (2008, p.806), pelo princípio da eficiência administrativa “busca-se a presteza, o rendimento funcional, a responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo agente público”. Seu objetivo seria obter resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados. As características nucleares do princípio da eficiência são o interesse público, a integridade, a objetividade, a responsividade, a transparência, a honestidade e a liderança. Dentre essas as características, a objetividade é a busca de resultados positivos para o administrado, perseguindo o alto padrão de qualidade dos serviços públicos (Bulos, 2008, p.807).

O princípio da legalidade é a consagração da ideia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei (Mello, 2010, p.100). É a submissão do Estado à lei.

Submete os exercentes do poder concreto a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. O princípio da legalidade opõe-se a todas as formas de poder autoritário. O princípio da legalidade é a completa submissão da administração às leis (Mello, 2010, p.101).

O princípio da legalidade administrativa destina-se ao administrador público, que só age em conformidade com a lei, não pode externar o seu querer. A finalidade de suas ações respalda-se na lei, e não no elemento subjetivo da vontade. Para Bulos, o princípio da legalidade administrativa tem função vinculante (Bulos, 2008, p.802).

O Estado deve prover à sua administração, os instrumentos legais necessários e suficientes para a condução de seus negócios. O administrador público só pode agir em conformidade com a lei, e seu rendimento deverá ser sempre excelente. Para tanto, é necessário que existam os instrumentos legais que garantam a maior clareza possível para a condução da coisa pública e que possibilitem o melhor rendimento possível das instituições públicas.

Por atuar com o segredo e com questões de segurança do Estado e da sociedade, a atividade de inteligência atua sempre no debate dos limites dos direitos fundamentais e das liberdades individuais e no limite entre o coletivo e o individual. Uma atividade de Estado, como a inteligência, requer uma estrutura jurídica detalhada e clara. Deve agir na legalidade, mas também deve funcionar com eficiência, até mesmo para justificar sua existência.

## 2 – A INTELIGÊNCIA E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 2.1 – A Previsão Constitucional da Atividade

A Constituição Federal de 1988 determina que, dentre as competências da União estão as de manter relações com Estados estrangeiros e participar de relações internacionais e as de assegurar a defesa nacional.

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

Dentre os instrumentos de manutenção da defesa nacional, a Constituição Federal de 1988, no art. 142 *caput*, definiu que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares. Destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um deles, da lei e da ordem.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Segundo Lammêgo Bulos, a consignação de instituição nacional às Forças Armadas é um reconhecimento de uma autonomia jurídica derivada de seu caráter institucional (Bulos, 2008, p.1184). O fato de serem instituições permanentes e regulares significa que são ligadas à própria manutenção do Estado. Existirão enquanto o Estado existir. Esse reconhecimento, de certo modo, destaca a existência uma burocracia estatal, ou de ao menos uma parte dela, ligada de tal forma a existência do próprio Estado que ultrapassa as constantes mudanças ligadas às políticas públicas derivadas das agendas escolhidas durante os processos eleitorais.

Não se pode desconsiderar que até mesmo essa parte perene da burocracia, ligada à existência do próprio Estado, também deve reagir e se adaptar de maneira a atender às prioridades apontadas pelas escolhas feitas pelos eleitores nas urnas. Entretanto, existe a imposição de um necessário equilíbrio entre prioridades de mais longo prazo, ligadas à

própria razão de existir dessa burocracia permanente e regular, e as prioridades determinadas pelos gestores públicos no comando, que nem sempre coincidem.

Além da determinação expressa feita na Constituição Federal da permanência e regularidade das forças armadas, outros órgãos também são criados expressamente pelo texto constitucional.

No art. 144, a CF/88 define que a segurança pública é dever do Estado e será exercida e será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A segurança pública será exercida por meio da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária nacional, das polícias civis, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militar.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Segurança pública é a manutenção da ordem pública interna do Estado. Visa a preservar a incolumidade da pessoa e do patrimônio. Para que haja uma preservação dos direitos e garantias fundamentais, é necessária a existência de uma atividade constante de vigilância, prevenção, além da repressão, de condutas delituosas. Bulos (2008, p.1188) destaca que a segurança pública não se resume a uma questão de polícia. O *caput* do art. 144 destaca que segurança pública é dever do Estado.

A lei deve disciplinar e a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, segundo a CF, art. 144, § 7º).

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

A segurança pública ultrapassa as atribuições das polícias. Do mesmo modo, a defesa nacional ultrapassa as atribuições das forças armadas. Outras instituições também devem ser,

de certo modo, fortemente responsáveis pela contribuição para com a defesa nacional e com a segurança pública.

Do mesmo modo que a segurança pública e a defesa nacional ultrapassam as atribuições das forças armadas e das polícias, a competência de manter relações com Estados estrangeiros ultrapassa as atribuições do Ministério das Relações Exteriores.

A Constituição Federal de 1988 é silente com relação à atividade de inteligência ou a alguma instituição que exerça essa atividade. Mesmo com a definição da atividade de inteligência como uma atividade permanente na defesa do Estado democrático de direito e seu papel de assessoria na prevenção de ameaças ao Estado e de problemas de segurança pública, não existe previsão constitucional de permanência de instituição ou instituições de inteligência ou de determinação constitucional de garantia de eficiência e controle de suas atividades.

Em 2013, foi apresentada uma Proposta de Emenda Constitucional, de autoria do Deputado William Dib, para dispor sobre as atividades de inteligência no País. A PEC 331/2013 inclui um Capítulo IV à Constituição Federal, Das atividades de Inteligência. Esse capítulo teria dois artigos:

Art. 144 – A. As atividades de inteligência, essenciais ao Estado Democrático de Direito, serão exercidas nos termos de lei complementar, que estabelecerá os poderes e os limites de atuação dos órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 144 – B. A Agência Brasileira de Inteligência, instituição nacional permanente, autarquia especial, dirigida por integrante da carreira de Oficial de Inteligência, com mandato de dois anos, permitida uma recondução, sob a autoridade suprema do Presidente da República, destina-se a planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar atividades de inteligência de Estado, sem prejuízo dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências, obedecidos os direitos fundamentais, a política, as diretrizes legais, e o pacto federativo.

Parágrafo único. Os cargos da Agência Brasileira de Inteligência, composto de cargo de Oficial de Inteligência e de quadros auxiliares, são carreiras de Estado e poderão ser preenchidos por provimento derivado.

O art. 144 – A, proposto pela PEC, acresce à Constituição Federal a atividade de inteligência como uma atividade essencial ao Estado democrático de direito e indica ao legislador a necessidade de lei complementar que regulamente seu exercício. Por um lado eleva, ou reconhece, a importância dessa atividade como algo diferente das demais atribuições das instituições públicas, como as forças armadas, as polícias e os órgãos fiscalizatórios; por outro lado, reconhece e impõe a necessidade de regulamentação para o funcionamento. Propõe o aumento da clareza e dos limites de atuação dos diversos órgãos nessa atividade.

O art. 144 – B define a Agência Brasileira de Inteligência, órgão central do Sistema de Brasileiro de Inteligência, como uma instituição permanente. Além disso, altera a característica institucional de órgão da Presidência da República para autarquia especial, tendo a direção com mandato com período fixo de duração. Essa alteração concede mais autonomia ao órgão central do Sisbin e permite a fixação de um contrato de gestão junto ao seu usuário. Do mesmo modo, impele o poder executivo e o poder legislativo a estabelecerem os instrumentos legais e de gestão necessários à ação da ABIN. Como consequência, permite uma fiscalização e um controle maiores das atividades da ABIN e dos demais órgãos de inteligência do Brasil.

A Agência Brasileira de Inteligência recebe as atribuições constitucionais de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência de Estado. Além de uma instituição que executa ações de inteligência e produz conhecimentos para assessorar o Presidente da República, a ABIN supervisiona e controla as atividades desempenhadas por outros órgãos.

A PEC também traria alterações no art. 12, 21, 22, 49, 52 e 84. Dentre as alterações, acrescenta as carreiras da Agência Inteligência como cargo privativo de brasileiro nato listadas no §3º, do inc. II do art. 12, derivado do parágrafo único do art. 144 – B, que define os cargos da ABIN como carreira de Estado. Acrescenta às competências da União previstas no art. 21, a de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência de Estado. Inclui dentre, as competências privativas da união previstas no art. 22, as de legislar sobre a organização do sistema de inteligência nacional, e sobre a competência da Agência Brasileira de Inteligência. Acrescenta às competências exclusivas do Congresso Nacional a de fiscalizar e controlar as atividades de inteligência de Estado e a Agência Brasileira de Inteligência. Dentre as competências exclusivas do Senado Federal, a PEC acrescenta a de aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente e o diretor-geral da Agência Brasileira de Inteligência, bem como a destituição dessas autoridades. A PEC 331/3013 acrescenta às competências privativas do Presidente da República a de fixar a política nacional de inteligência.

A PEC 331/2013 foi arquivada em 31 de janeiro de 2015 devido ao fato de ter sido submetida à deliberação da Câmara e ainda se encontrar em tramitação, de acordo com o art.

105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O conteúdo da PEC traria para o texto constitucional dispositivos que já existem em leis e decretos.

A perenidade das instituições não está ligada somente ao fato de terem sido expressamente prevista na Constituição Federal. Essa perenidade pode ser derivada da natureza das atividades que desempenham. O supracitado art.21 da Constituição Federal atribui à União a competência de manter relações com Estados estrangeiros. A burocracia estatal desenvolvida para a execução dessa atribuição não poderá ter suas atribuições delegadas.

De certo modo, a atividade de inteligência encontra-se absorvida dentre as atribuições das diferentes instituições. A atividade precípua das forças armadas não é inteligência, mas sem dúvida essa também é uma atividade desempenhada e necessária para o atingimento de seus objetivos. O mesmo ocorre com as instituições de polícia. A inteligência figura como mais uma dentre as atribuições de várias instituições. Entretanto, a relevância dessa atividade nos Estados nacionais, tanto para as decisões estratégicas quanto para os planejamentos operacionais, associado ao potencial de lesão que ações mal conduzidas podem causar faz crer que as atribuições de inteligência não podem simplesmente passarem diluídas nas atribuições dos órgãos aos olhos do ordenamento jurídico nacional.

A definição de atividade de inteligência apresentada pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a Agência Brasileira de Inteligência traz em si elementos de defesa nacional, de relações entre Estados e de segurança pública. A atuação da atividade de inteligência nesses três elementos ocorre de maneira assessoria. A atividade não possui o papel protagonista na defesa nacional, nas relações entre Estados e na segurança pública. Entretanto, a sua razão de existir se fundamenta nesses três pilares.

O legislador criou uma agência de inteligência e instituiu um sistema de inteligência ligados à preservação do Estado democrático de direito e à defesa da sociedade, que deve intercambiar dados de órgãos que possuam dados sobre defesa, relações internacionais e segurança pública, por meio de Lei Ordinária. A previsão constitucional dessa atividade e de uma agência central de inteligência contribuiria para o aumento de eficiência da atividade de inteligência, uma vez que afirmaria a atividade de inteligência como autônoma frente às demais atribuições dos órgãos, com necessidade de planejamento, regulação e controle específicos.

A previsão constitucional da atividade de inteligência também contribuiria para proteger a atividade e os órgãos nela envolvidos das variações casuísticas, comuns nos sucessivos governos, e do desvirtuamento da inteligência derivado da sua má utilização pelo usuário, pois haveria uma maior autonomia e uma maior independência característicos de órgãos da burocracia permanente. Uma atividade, e conseqüentemente seus órgãos envolvidos, com as características e as missões que possui deve receber a previsão legal e os instrumentos compatíveis.

No período em que a Constituição Federal foi pensada e promulgada, a então atividade e informações possuía outras características. Era uma atividade mais hierarquizada e pouco autônoma do aspecto da sua relação com o decisor superior. Possuía uma grande estrutura e autonomia burocrática, mas era muito mais ligada ao governo do que ao Estado. Era uma modelo de informações característico de um regime de exceção. A Constituição Federal de 1988 marcou a criação de um Estado democrático de direito no Brasil, que necessita de uma atividade de inteligência compatível. Essa atividade não foi contemplada em 1988 e continua sendo negligenciada com instrumentos jurídicos insuficientes para garantir seu funcionamento eficiente e um controle efetivo.

## **2.2 – Dos Primórdios da Inteligência Brasileira ao Sistema Atual**

O primeiro registro legal de concepção formal para o uso integrado das Informações no Brasil, como instrumento de suporte às ações estratégicas do poder executivo, foi o Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927, no governo do Presidente Washington Luís, que instituía o Conselho de Defesa Nacional. O Decreto 17.999/27 ditava que o Conselho tinha por fim "somente em ordem consultiva, o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, economica, bellica e moral, relativas à defesa da Patria." O Conselho era composto, permanentemente, das seguintes autoridades: Presidente da República, Ministro da Guerra, Ministro da Marinha, Ministro da Fazenda, Ministro da Viação, Ministro da Agricultura, Ministro do Interior, Ministro do Exterior, Chefe do Estado-Maior do Exército, Chefe do Estado-Maior da Armada. Segundo o art. 8º do decreto, "Todos os papéis, arquivo e mais objetos do Conselho ficarão sob a guarda e responsabilidade do Estado Maior do Exercito, que os classificará".

A criação do Conselho foi resultado de uma necessidade do Presidente da República de obter informações confiáveis sobre o comércio exterior brasileiro e sobre a situação política interna. Objetivava garantir que o presidente realmente soubesse sobre as questões mais pungentes do País. O Conselho não possuía uma estrutura burocrática de técnicos para obtenção de dados e elaboração de análises. Contudo, tentava garantir o fluxo de informações privilegiadas e confiáveis, oriundas das diferentes pastas para que o Presidente pudesse decidir com maior clareza e segurança. Além da preocupação com a obtenção de informações qualificadas, a criação do Conselho demonstrou o entendimento de que havia documentos e registros que não poderiam estar disponíveis a todo o público.

O caráter de assessoria da atividade de informações fica evidente na afirmação de que tinha caráter somente em “ordem consultiva”. Apesar de ser composto pelas maiores autoridades de cada uma das pastas do governo federal, o Conselho apenas informava o Presidente.

O Conselho de Defesa Nacional foi reestruturado em 15 de fevereiro de 1934 mediante Decreto nº 23.873. Na ocasião foram criadas a Comissão de Estudos da Defesa Nacional, a Secretaria-Geral da Defesa Nacional e uma Seção da Defesa Nacional em cada ministério. Estas Seções receberam a missão de centralizar todas as questões atinentes à defesa nacional, vinculadas aos respectivos ministérios. Os assuntos de interesse do Conselho se ampliaram. A preocupação com questões de comércio exterior, que foram tão importantes na criação do Conselho permaneciam, mas ganharam importância as preocupações com a defesa nacional no sentido da organização bélica do cenário internacional e as convulsões no cenário interno.

Em agosto de 1934, o Decreto nº 7 alterou a designação do Conselho de Defesa Nacional para Conselho Superior de Segurança Nacional. Demonstrava que os interesses nacionais ultrapassavam os conflitos internacionais e se preocupava com seus reflexos nas questões internas.

Em 1937, a atividade de informações ganhou status constitucional. A Constituição Federal de 10 de novembro de 1937 modificou, em seu artigo nº 165, a denominação do Conselho Superior de Segurança Nacional para Conselho de Segurança Nacional. Apesar do status constitucional, não é possível afirmar que o Conselho era uma organização com as características dos serviços de inteligência atuais. O aumento da complexidade burocrática de um órgão de aconselhamento direto ao Presidente da República caminha em paralelo com o aumento da complexidade burocrática da própria gestão pública no Brasil. Os assuntos do

Estado e de seu governo iam se ampliando e a estrutura para lidar com os negócios do Estado refletia esse processo.

Em 5 de outubro de 1942, o Decreto-Lei nº 4.783 redefiniu as competências e a organização do Conselho, de modo que a Comissão de Estudos, a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras e a Secretaria-Geral, em sua estrutura interna, e as Seções de Segurança dos ministérios civis, externamente, seriam seus órgãos complementares, ficando a Secretaria-Geral subordinada diretamente ao Presidente da República e encarregada de centralizar todas as questões emanadas dos demais organismos.

O Decreto Lei nº 6.476, de 8 de maio de 1944 criou , no âmbito do Conselho de Segurança Nacional, "como órgão complementar, a Comissão de Planejamento Econômico das atividades gerais do País".

Os Decretos-Leis nº 9.775 e nº 9.775-A , de 6 de setembro de 1946, fracionaram a Secretaria-Geral em três seções encarregadas de "organizar os Planos Industrial e Comercial, Político Interno e Econômico relativos ao Plano de Guerra". Os decretos atribuíram à 2ª Seção a responsabilidade de "organizar e dirigir o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações – SFICI". O SFICI era o órgão componente da estrutura do Conselho de Segurança Nacional, que passaria a ter o encargo de tratar das informações no Brasil. Competia ao SFICI: "a) organizar a propaganda e contra-propaganda no que interessa ao PLANO POLÍTICO EXTERIOR; b) organizar a defesa do próprio sistema econômico, coordenando as medidas para a contra-espionagem e contra-propaganda no que interessa ao PLANO ECONÔMICO."

A criação do SFICI reflete uma preocupação comum aos Estados no pós guerra com a configuração das relações internacionais, com o início da bipolarização política e as consequências para as políticas internas e os interesses de cada Estado. Também ganhava muita importância a defesa dos interesses nacionais nas relações econômicas com outros países em um mundo que buscava o comércio exterior como modo de reestruturar as economias internas.

O SFICI se configura como o primeiro órgão com as características das agências de inteligência atuais. Na mesma época foram criados ou reformulados vários serviços de inteligência nos mais diferentes países, como a *Central Intelligence Agency* (Agência Central de Inteligência – CIA), criada nos Estados Unidos da América em 1947, o *Ministérstyo*

*Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (Ministério da Segurança do Estado – MGB), na União Soviética em 1946, que em 1954 deu origem ao *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (Comitê de Segurança do Estado – KGB); e o *Service de Documentation Exteriére et de Contre-Espionnage* (Serviço de Documentação Exterior e de Contra-Espionagem – SDECE), na França, em 1946.

O Decreto nº 27.583 , de 14 de dezembro de 1949 aprovou o Regulamento para a Salvaguarda de Informações que interessam à Segurança Nacional - R.S.I.S.N.. Esse regulamento teve a chancela do então Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e tornou-se o primeiro instrumento legal que objetivamente visava à proteção das informações julgadas sigilosas pelo Estado brasileiro. O Brasil, então, desenvolvia os instrumentos legais necessários à preservação do segredo na década de 40, sob o embrionário regime democrático.

O Decreto nº de 6, de dezembro de 1958, aprovou o Regimento Interno da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. O Decreto manteve as três seções da Secretaria-Geral, assim como suas responsabilidades, mas separou o SFICI da 2ª seção e proporcionou-lhe autonomia com vinculação direta Secretário-Geral.

As competências da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional foram definidas pelo art. 3º do Decreto nº 45.040:

Art. 3º À SG/CSN compete dirigir; coordenar e orientar as atividades de informações de interesse para a segurança nacional com as de realização de estudos necessários para que o Governo possa estabelecer as linhas de ação da Política de Segurança Nacional, bem como, a qualquer momento, reajustá-las de acordo com os interesses nacionais.

A secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional era um órgão de coordenação e orientação das atividades de informações no Brasil.

O texto legal estabeleceu, também, no § 1º do artigo 4º, competência para a Junta Coordenadora de Informações, a saber:

"§1º As informações serão obtidas através dos órgãos da administração federal estadual e municipal, autárquicas, paraestatais, sociedade de economia mista mediante um planejamento realizado pela Junta Coordenadora de Informações (JCI)."

O SFICI foi de fato a primeira estrutura de informações profissional no Brasil. Representou o primeiro momento no Brasil em que as informações foram tratadas como uma

atividade independente, desenvolvida por profissionais, e com a necessidade de um arcabouço legal próprio.

Em 13 de junho de 1964, mediante a Lei nº 4.341, foi criado o Serviço Nacional De Informações - SNI, cujo texto lhe atribuía "superintender e coordenar as atividades de Informações e Contra-Informações, em particular as que interessem à Segurança Nacional". O art. 4º estabeleceu que o SFICI fosse incorporado ao novo órgão. Os interesses nacionais se transformaram profundamente. O serviço de informações representado pelo SFICI tinha características próprias de um cenário pós Segunda Guerra Mundial, mais voltado para as relações entre os países e suas consequências para a política e a economia nacionais. O representado pelo SNI era centrado em preocupações advindas de um cenário internacional de Guerra Fria, com a política internacional bipolarizada e o aumento do autoritarismo na política, em particular no Brasil, com o golpe militar de 1964.

O espectro de assuntos e objetos de interesse e atenção da atividade de informações se estendeu no Brasil. Ao se comparar as atribuições do SNI e de seu antecessor, o SFICI, observa-se que o novo serviço de informações ocupava-se de praticamente todos os temas existentes no país, em particular os ligados à segurança nacional. O próprio conceito de segurança nacional foi claramente ampliado dentre os objetos do SNI em comparação ao SFICI.

Ainda na Lei nº 4.341/64, o art. 3º incumbiu ao SNI "proceder" no mais alto nível, a coleta, a avaliação e a integração das informações, em proveito das decisões do Presidente da República e dos estudos e recomendações do Conselho de Segurança Nacional, assim como das atividades de planejamento a cargo da Secretaria-Geral desse Conselho.

O Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971, criou a Escola Nacional de Informações e centralizou toda a formação do pessoal da atividade de inteligência e o desenvolvimento da doutrina de inteligência no Brasil.

Art. 5º Os Cursos e Estágios relacionados com as atividades de Informações do Sistema Nacional de Informações em funcionamento em outras Escolas ou entidades de ensino serão absorvidos pela Escola Nacional de Informações (EsNI) à medida que forem sendo ativados os seus Cursos ou Estágios considerados equivalentes.

A criação de uma Escola Nacional de Informações representou a centralização da formação de todos os profissionais que atuavam na atividade de informações no Brasil, civis ou militares. Do mesmo modo, possibilitou a criação de uma doutrina única para a atividade.

O Brasil passou a ter um sistema único de informações, o Sistema Nacional de Informações (Sisni), uma única escola de informações, a Esni, e a agência central de informações, o SNI. A atividade de informações tinha característica de ser unitária, hierarquizada e centraliza. Possui elevada capilaridade e execução altamente descentralizada, mas o fluxo de informações eram todo canalizado para o SNI.

Até o ano de 1990, já sob a égide da Constituição de 1988, o sistema de inteligência existente no Brasil era o Sisni (Sistema Nacional de Informações), que era comandado pelo SNI (Serviço Nacional de Informações). No ano de 1990, o Presidente Fernando Collor de Melo extinguiu o SNI e o Sisni.

A atividade de informações passou, então, por um período de transição. Perdeu o poder político que possui durante o período de ditadura no Brasil, perdeu a sua dimensão, com a devolução de seus servidores para os órgãos e origem, sendo que parte permaneceu na atividade em órgãos militares ou policiais e parte foi exercer outras funções nas forças ou órgãos de origem. Perdeu sua característica hierarquizada e foi fragmentada em vários órgãos, frações e unidades. Muitas unidades de informações, principalmente a dos órgãos civis foram extintas. Parte da agência central do SNI permaneceu no governo federal como secretaria de assuntos estratégicos, criada pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.

Nesse período, a designação de atividade de informações, no Brasil, transforma-se para atividade de inteligência. A palavra inteligência foi adotada para a atuação dos serviços secretos e serviu para traduzir o exercício de tarefas próprias que resultavam em conhecimentos que iam além da tarefa reunir dados e informar e culminavam com a produção de resultados que não eram alcançados pelos métodos convencionais aplicados nas atividades políticas.

No ano de 1999, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

O art. 3º da lei, que cria a ABIN como órgão de assessoramento direto do Presidente da República, teve sua redação alterada pela Medida provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto

de 2001, que altera dispositivos sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, para:

Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei.

Na criação da ABIN, a intenção do legislador foi de que houvesse um órgão de assessoramento direto ao Presidente da República. Essa designação foi alterada pelo próprio Presidente da República na estruturação de seus ministérios e da presidência.

A lei 9.883/99 apresentou conceitos que até então estavam presentes apenas nos manuais das escolas militares e de informações no Brasil. A lei define inteligência no parágrafo 2º do art. 1º como sendo a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional.

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

No parágrafo 3º do art. 1º, a lei define contrainteligência como a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

§ 3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

Dessa forma, a lei define uma atividade responsável por produzir conhecimentos sobre situações que possam influenciar o processo decisório, a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. Mais do que isso, essa atividade, nos termos da lei, tem também o objetivo de neutralizar a inteligência adversa.

A lei 9.883/99 reflete uma clara necessidade de tratar de um tema essencial para os Estados. Entretanto, sob o reflexo de uma atividade desempenhada por mais de duas décadas no país com características e assuntos que não se coadunavam mais com o Estado democrático de direito, a lei reforça que a inteligência é uma atividade que se fundamenta na preservação da soberania nacional, na defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, e que deve cumprir e preservar os direitos e garantias individuais.

Com isso, a atividade de inteligência, na legislação nacional, é ligada aos valores mais centrais do país, que é a própria preservação do Estado e da dignidade da pessoa humana. O

legislador busca afastar a atividade de inteligência do uso autoritário que já teve e asseverar ser uma atividade de Estado, impessoal e protegida de usos particulares. Nesse esforço, a atividade de inteligência recebe as competências e atribuições mais elevadas possíveis junto ao Estado brasileiro.

A lei 9.883/99 e a legislação posterior busca afastar a atividade de inteligência de seu passado autoritário e tenta atribuir feições próprias de países democráticos.

### **2.3 – A Política Nacional de Inteligência**

É função da ABIN, de acordo com o art. 5º da lei 9.883/99, a execução da Política Nacional de Inteligência (PNI). A PNI cumpriria a dupla função de ser um limitador das ações da ABIN, de acordo como o entendimento do art. 3º, e priorizador das suas ações. Cumpriria, por derivação, essas mesmas funções para os outros componentes do Sisbin.

Art. 5º A execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.

A lei de criação da ABIN e de instituição do Sisbin vincula a obediência a uma política nacional de inteligência. Em termos de ações de trabalho, o primeiro documento da inteligência no Brasil é a Política Nacional de Inteligência. A partir desse documento norteador, a ABIN e os integrantes do Sisbin desenvolverão as suas atividades.

A proposta de Política Nacional de Inteligência foi apresentada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 135/00, que define os objetivos e estabelece as diretrizes para os órgãos encarregados do exercício da atividade de inteligência na Brasil. A PNI apresenta três objetivos: a. a produção de conhecimentos de inteligência para assessorar o Chefe de Estado; b. a proteção de conhecimentos sensíveis a respeito dos interesses e da segurança do Estado e da sociedade; c. o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a consolidação do Sisbin.

Dentre as diretrizes da PNI: a. executar a atividade de inteligência em estrita conformidade com o ordenamento jurídico no País; b. difundir conhecimentos de inteligência que possam contribuir com o processo decisório e a ação governamental, e com a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado; c. executar a atividade de inteligência, sem vínculo

de subordinação, de forma sistêmica e cooperativa entre os integrantes do Sisbin, e por meio do intercâmbio com entidades públicas e privadas nacionais e com serviços de inteligência de outras nações, quando do interesse do país; d. coordenar e integrar as medidas de contrainteligência, no âmbito do Sisbin, e de proteção do conhecimento sensível, nas entidades de interesse do Estado; e. cooperar com os Poderes legislativo e Judiciário da União e com os órgãos governamentais, por intermédio da difusão de conhecimentos de inteligência; f. aperfeiçoar a política de pessoal voltada para a atividade de inteligência, por meio da integração e da cooperação entre os componentes do Sisbin; g. promover o desenvolvimento científico-tecnológico e a evolução doutrinária da atividade; e h. atualizar os dispositivos legais complementares necessários ao desempenho da atividade de inteligência.

O texto da PNI apresentado em 2000 não apresentava grandes detalhamentos em termo da própria lei 9.883/99. Tratava-se de um documento simples e demasiadamente vago para a função que se prestava de orientar e balizar a atividade de inteligência na Brasil. Não possuía as características que se espera de uma política nacional. Ainda assim, o texto da PNI não foi assinado pelo Presidente da República.

Em 2009, foi apresentada outra proposta de PNI para a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI). Nessa proposta, o texto da PNI apresenta os pressupostos da atividade de inteligência: obediência à Constituição Federal e às Leis; atividade de Estado; atividade de assessoramento oportuno; atividade especializada; conduta ética; abrangência; caráter permanente.

Os pressupostos da atividade de inteligência apresentados na proposta de PNI reforçam que a atividade de inteligência deve observar o ordenamento jurídico brasileiro e observar os princípios, direitos e garantias fundamentais e buscar o bem-comum e a defesa dos interesses da sociedade e do Estado democrático de direito. Definem, também, que inteligência é atividade exclusiva de Estado e um instrumento de assessoramento de seus sucessivos governos, naquilo que diga respeito aos interesses da sociedade brasileira.

Como uma atividade de assessoramento oportuno, o texto da PNI reforça que a inteligência deve acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, e identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do Estado. Deve permitir que o Estado mobilize os esforços necessários para fazer frente às adversidades futuras e para identificar oportunidades à ação governamental de forma antecipada.

O texto da PNI, sobre o pressuposto de que a atividade de inteligência é uma atividade especializada, destaca que seu exercício se baseia em um conjunto de valores profissionais e em uma doutrina comum. Além disso, a inteligência desenvolve ações de caráter sigiloso destinadas à obtenção de dados indispensáveis ao processo decisório, indisponíveis para coleta ordinária em razão do acesso negado por seus detentores. Nesses casos, são executadas operações de Inteligência, realizadas sob estrito amparo legal.

Para efeitos de balizamento das ações dos órgãos que integram o Sisbin, a PNI prioriza espionagem, sabotagem, interferência externa, ações contrárias à soberania nacional, ataques cibernéticos, terrorismo internacional, atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, armas de destruição em massa, criminalidade organizada, corrupção, ações contrárias ao Estado democrático de direito.

O texto da PNI fixa os objetivos para a inteligência nacional:

- I – acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, assessorando o processo decisório nacional e a ação governamental;
- II – identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças, riscos ou oportunidades;
- III – neutralizar ações da Inteligência adversa;
- IV – orientar a forma de execução da proteção de áreas e instalações, sistemas, tecnologias e conhecimentos sensíveis, bem como dos detentores desses conhecimentos; e
- V – engajar a sociedade no permanente aprimoramento da atividade de Inteligência.

A PNI estabelece como diretrizes para a inteligência: prevenir ações de espionagem no País; ampliar a capacidade de detectar, acompanhar e informar sobre ações adversas aos interesses do Estado brasileiro no exterior; prevenir ações de sabotagem; expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético; compartilhar dados e conhecimentos; ampliar a confiabilidade do Sistema Brasileiro de Inteligência; expandir a capacidade operacional da Inteligência; fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos; cooperar na proteção das infraestruturas críticas nacionais; cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro.

A versão de projeto da PNI de 2009 apresenta um avanço com relação à primeira proposta de 2000. Contudo, ainda apresenta prioridades claramente ligadas a ameaças e a possibilidade de ações de contrainteligência. Isso se reflete nas diretrizes da PNI ligadas a

prevenção e ameaças. Não apresenta prioridades e diretrizes mais claramente ligadas à busca por oportunidades e à melhoria da gestão no seu mais alto nível, com objetos claros da inteligência. Apresenta-se como um instrumento muito mais ligado a ações de contrainteligência.

A proposta de PNI ainda apresenta objetivos amplos e vagos que não caracterizam de fato a existência de uma política nacional que possa de fato orientar as ações do Sisbin e da ABIN e, conseqüentemente, das frações de inteligência dos demais órgãos. Do mesmo modo, por ser um instrumento vago, dificulta as ações de controle interno e de controle externo sobre a atividade de inteligência. De qualquer modo, a proposta da PNI também não foi aprovada ainda pela Presidente da República.

#### **2.4 – O Sistema de Inteligência e a ABIN**

O sistema de inteligência criado pela lei 9.883/99 tem a finalidade clara de assessorar o Presidente da República. Em decorrência disso, o espírito da lei versa todo sobre a estruturação de um sistema que garanta que as informações sejam canalizadas para o Presidente e de que forma a controlar que isso ocorra da maneira adequada.

A lei 9.883/99, no art. 1º, §1º, estabelece que o Sisbin tem como fundamento a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado democrático de direito e a dignidade da pessoa humana. Deve cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária. O legislador demonstrou uma preocupação em vincular a atividade de inteligência de assessoria do Presidente da República a um fundamento permanente e institucional, como a preservação da soberania nacional, defesa do Estado democrático de direito e a dignidade da pessoa humana. Houve uma preocupação, também, de destacar a proteção dos direitos e garantias individuais.

O sistema integra o planejamento e a execução das atividades de inteligência do país. O art. 1º da Lei 9.883/99 estabelece que o Sisbin tem por finalidade fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. Os órgãos e entidades da

Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República, conforme estabelece o art. 2º da lei. O Sisbin, então, é composto tanto por órgãos de inteligência ou que possuem frações de inteligência, quanto por órgãos que não são órgãos de inteligência, e que não possuem frações de inteligência, mas que produzem conhecimentos de interesse para a atividade na função de assessorar o Presidente da República.

O funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência é regulamentado pelo Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que teve sua redação alterada pelo Decreto 8.149/2013. Segundo o art. 5º do decreto, o funcionamento do Sisbin ocorrerá por meio da articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes a segurança, sigilo profissional e salvaguarda de assuntos sigilosos.

O Sisbin, então, é composto por órgãos de diferentes naturezas, mas que devem aportar dados e conhecimentos para assessorar o Presidente da República. O fluxo desses dados e conhecimentos é limitado pelas normas de segurança e de assuntos sigilosos. Existirão, então, dados que estão de posse dos órgãos, que poderão servir para assessorar o Presidente da República, mas que ou não poderão ser compartilhados por possuírem algum tipo de proteção específica, ou poderão ser partilhados, mas com alguma medida de segurança específica.

O art. 7º do Decreto nº 4.376/02 institui o Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR), com as seguintes competências:

- I - emitir pareceres sobre a execução da Política Nacional de Inteligência;
- II - propor normas e procedimentos gerais para o intercâmbio de conhecimentos e as comunicações entre os órgãos que constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência, inclusive no que respeita à segurança da informação;
- III - contribuir para o aperfeiçoamento da doutrina de inteligência;
- IV - opinar sobre propostas de integração de novos órgãos e entidades ao Sistema Brasileiro de Inteligência;
- V - propor a criação e a extinção de grupos de trabalho para estudar problemas específicos, com atribuições, composição e funcionamento regulados no ato que os instituir; e

VI - propor ao seu Presidente o regimento interno.

São membros do Conselho os titulares do GSIPR, da ABIN, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do DPF e do DPRF, do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, da Secretaria de Inteligência da Aeronáutica, da Subchefia de Inteligência Estratégica, da Assessoria de Inteligência Operacional, da Divisão de Inteligência Estratégico-Militar da Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, do Centro de Inteligência da Aeronáutica, e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras. O Conselho é presidido pelo Ministro-Chefe do GSIPR e reunir-se-á, em caráter ordinário, na sede da ABIN, em Brasília.

Têm assento no Conselho Consultivo do Sisbin tanto o GSIPR, como entidade política, com status de ministério ligado à Presidência da República, quanto a ABIN, o órgão central do Sisbin, e integrante da estrutura do GSIPR.

A lei 9.883/99 criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), como um órgão da Presidência da República, com a função de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País.

Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei.

Para executar a atividade de inteligência, a ABIN ocupa a posição central de um sistema de inteligência. O parágrafo único, do art. 3º, que cria a ABIN, apresenta a previsão do uso de técnicas e meios sigilosos com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado:

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

Desse modo, o legislador contemplou a previsão da utilização de técnicas e meios sigilosos para que a ABIN pudesse exercer suas funções. A utilização dessas técnicas e desses

meios sigilosos também ocorrerá nos demais órgãos ou frações de inteligência. No mesmo parágrafo, a extensão e o uso de técnicas e meios sigilosos são limitados pela irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e os princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

O legislador fundamentou a atividade de inteligência na preservação da soberania nacional, na defesa do Estado Democrático de Direito e na dignidade da pessoa humana, e reconheceu a necessidade de utilização de segredo para a execução das missões dos órgãos. Os direitos e garantias individuais devem ser observados, mas abuso no seu exercício não pode servir para o impedimento da execução da atividade de inteligência. Deve haver uma harmonização entre o exercício e a proteção dos direitos e garantias individuais e o exercício da atividade de inteligência.

Essa harmonização ocorre por meio de regras construídas como resultado de um processo legítimo em um Estado democrático de direito. Além dos parâmetros impostos pela lei 9.883/99 e pelo decreto nº 4.376/02, a lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008, dispõe sobre as carreiras da ABIN.

O art. 6º da lei nº 11.776/08, impede o exercício de outra atividade remunerada pelo profissional da inteligência:

§1º Aos titulares dos cargos integrantes das Carreiras de que tratam a alínea a do inciso I e a alínea a do inciso II do caput do art. 2º aplica-se o regime de dedicação exclusiva, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários e ausência de conflito de interesses, mediante autorização específica regulamentada em ato do Diretor-Geral da ABIN.

O art. 7º da mesma lei submete os servidores da ABIN ao conjunto de deveres e responsabilidades previstos em código de ética do profissional de inteligência editado pelo diretor-geral da ABIN. O Código de Ética Profissional do Servidor da Agência Brasileira de Inteligência foi publicado pela Portaria nº 463/ABIN/GSIPR, de 07 de dezembro de 2012. O art. 6º do Código de Ética estabelece, dentre os deveres do agente público da ABIN:

IV - exercer a atividade de Inteligência com critério, oportunidade, exatidão, eficácia e imparcialidade e em benefício do Estado e da sociedade;

Desse modo, reforça o exercício da atividade de inteligência à eficácia e imparcialidade e impessoalidade, em benefício da sociedade e o Estado, afastando interesses particulares e sectários.

O Código de Ética, em seu art. 6º também reforça a necessidade de manter o sigilo profissional e a incolumidade das fontes de informação.

VII - resguardar e proteger a origem dos dados e a identidade das fontes de informação do órgão, exceto quando estes forem requeridos pelos mecanismos de controle internos e externos da atividade de Inteligência;

O art. 6º do Código de Ética reforça, também, a necessidade de proteção da privacidade, uma vez que veda o acesso ao conteúdo dos documentos a pessoas não credenciadas. De certo modo, os dados de posse do órgão, que seriam resultado de coletas e análises, não serão tornados públicos fora dos parâmetros que a lei impuser.

VIII - ser discreto no trato dos assuntos de serviço, não revelando a pessoas descredenciadas ou que não tenham necessidade de conhecer informações/conteúdos de documentos de interesse institucional, nem métodos ou técnicas utilizados na atividade, mantendo segredo sobre os resultados das ações de Inteligência;

Também não poderão os servidores da ABIN utilizar as informações obtidas no exercício da sua função ou em decorrência dela para proveito próprio ou de outros.

Art. 7º É vedado aos servidores da ABIN:

I - fazer uso de informações obtidas no exercício da atividade e dos recursos da instituição em benefício próprio ou de terceiros;

A legislação nacional estrutura o órgão central do Sisbin, a ABIN, na preservação da soberania nacional, na defesa do Estado democrático de direito e na dignidade da pessoa humana. Impõem limites com os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária. A própria lei 9.883/99 apresenta os parâmetros para a atuação da ABIN e o funcionamento do Sisbin e possibilita, com a PNI, o esclarecimento desses parâmetros, diretrizes e limites. A ABIN possui, também, um código de ética próprio para os seus servidores, que associado ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo especifica e amplia os parâmetros de atuação e o controle sobre o profissional e o exercício por ele da atividade de inteligência.

## **2.5 – Os Subsistemas de Inteligência**

### **2.5.1 – Subsistema de Inteligência de Segurança Pública**

A partir da instituição do Sisbin, houve a criação de subsistemas inteligência para tratar de atribuições mais específicas. O desenvolvimento de subsistemas é o resultado de uma especialização horizontal da atividade de inteligência, como resultado do aumento de especialização dos órgãos no tratamento de temas específicos.

O Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência. O subsistema tem a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo. São integrantes do subsistema os Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Defesa e da Integração Nacional e o GSIPR. O órgão central do subsistema é a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp).

O decreto prevê que os órgãos de inteligência de segurança pública dos estados e do Distrito Federal poderão integrar o subsistema da mesma forma como ocorre no Sisbin, por meio de convênios e ajustes específicos, desde que ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência.

Diferente da lei 9.883/99 que institui o Sisbin e cria a Abin como o órgão central e elenca suas competências como tal, o Decreto 3.695/00 define a Senasp como órgão central do subsistema, mas não elenca suas competências como tal. Além disso, atribui ao próprio subsistema a competência de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País. De acordo com o art. 6º, cabe à Senasp prover os serviços de Secretaria-Executiva do Conselho Especial. De acordo com o § 3º do art. 1º do Decreto cabe aos integrantes do Subsistema, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

Art. 3º do Decreto 3.695/00 cria o Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública como um órgão de deliberação coletiva, com a finalidade de estabelecer normas para as atividades de inteligência de segurança pública. Dentre os membros permanentes com direito a voto estão um representante do GSIPR e um representante da ABIN.

Art. 3º Fica criado o Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, órgão de deliberação coletiva, com a finalidade de estabelecer normas para as atividades de inteligência de segurança pública, que terá a seguinte composição:

I - como membros permanentes, com direito a voto:

- a) o Secretário Nacional de Segurança Pública, que o presidirá;
- b) um representante do órgão de Inteligência do Departamento de Polícia Federal e outro da área operacional da Polícia Rodoviária Federal;
- c) dois representantes do Ministério da Fazenda, sendo um do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e outro da Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI) da Secretaria da Receita Federal;
- d) dois representantes do Ministério da Defesa;
- e) um representante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- f) um representante da Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional; e
- g) um representante da Agência Brasileira de Inteligência.

II - como membros eventuais, sem direito a voto, um representante de cada um dos órgãos de que trata o § 2º do art. 2º.

O Subsistema, desse modo, caracteriza-se por ser eminentemente federal, com a possibilidade de participação dos entes federados por meio de convênios, da mesma forma como acontece no Sisbin. Dentre as atribuições do Subsistema estão a de suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões a respeito de segurança pública. A participação dos entes federados no Conselho do Subsistema ocorre como membros eventuais, sem direito a voto.

Compete ao Conselho Especial do Subsistema conforme a redação do art. 4º do decreto:

Art. 4º Compete ao Conselho Especial:

- I - elaborar e aprovar seu regimento interno;
- II - propor a integração dos Órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal ao Subsistema;
- III - estabelecer as normas operativas e de coordenação da atividade de inteligência de segurança pública;
- IV - acompanhar e avaliar o desempenho da atividade de inteligência de segurança pública; e
- V - constituir comitês técnicos para analisar matérias específicas, podendo convidar especialistas para opinar sobre o assunto.

O Decreto não apresenta definição de inteligência de segurança pública. A definição de inteligência de segurança pública é apresentada na Resolução nº 1 da Senasp, de 15 de julho de 2009, que regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP, no § 4º do art. 1º:

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;

A Resolução, no mesmo parágrafo, também apresenta a definição de inteligência policial:

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;

Por ser um subsistema criado no âmbito da lei 9.883/99, a definição de inteligência de segurança pública segue a definição apresentada pela referida lei. Pela finalidade do Subsistema apresentada no art. 1º, a inteligência de segurança pública deve suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo. Também deve identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza conforme entendimento do § 3º do art. 1º que apresenta as competências dos integrantes do Subsistema. A atividade de inteligência de segurança pública, então, constitui uma atividade de assessoria para a tomada de decisões da mesma forma como a atividade de inteligência, entretanto, voltada para uma temática específica.

A inteligência de segurança pública não se confunde com a investigação criminal prevista pela Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Também não se confunde com o inquérito policial previsto Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), que afirma, no art. 4º, que a polícia judiciária terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. Trata-se de uma atividade para assessorar o governo federal e os governos estaduais sobre questões de segurança pública.

Um dos integrantes do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública é o Departamento de Polícia Federal. De acordo com a Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011, que aprova seu o regimento interno, a Polícia Federal possui uma diretoria de inteligência policial composta por um serviço de operações de inteligência, um serviço de análise estratégica e estatística, uma divisão de contrainteligência policial, uma divisão antiterrorismo, e uma coordenação-geral do Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica, que possui uma divisão de inteligência policial e uma divisão de doutrina de inteligência e treinamento.

À Diretoria de Inteligência Policial compete: dirigir, planejar, coordenar, controlar, avaliar e orientar as atividades de inteligência no âmbito da Polícia Federal, planejar e executar operações de contrainteligência, antiterrorismo e outras determinadas pelo Diretor-Geral, e propor ao Diretor-Geral a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições na área de inteligência.

Dentro da Diretoria-Executiva, na Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, existe um Setor de Análise de Dados de Inteligência Policial. Dentro da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado, na Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas, na Divisão de Repressão a Crimes Financeiros, na Coordenação-Geral de Polícia Fazendária, e na Coordenação-Geral de Polícia de Repressão a Drogas, existem serviços de análise de dados de inteligência policial. Dentro de cada Superintendência Regional da Polícia Federal existe um Núcleo de Inteligência Policial.

Somente a Diretoria de Inteligência Policial possui dentre as suas competências regimentais tarefas explícitas ligadas à atividade de inteligência no âmbito da Polícia Federal. As demais unidades que possuem setor, serviço ou núcleo de inteligência policial, não apresentam em suas competências elencadas no Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal as tarefas ligadas à atividade de inteligência. A inteligência constitui uma atividade de apoio às decisões dos dirigentes dos setores a que estão subordinados.

#### 2.5.2 – O Subsistema de Inteligência de Defesa

No âmbito das Forças Armadas, o Ministério da Defesa, por meio da Portaria Normativa nº 295/MD, de 3 de junho de 2002, criou o Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde), a fim de integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência de defesa. De acordo com o Livro Branco de Defesa (Brasil, 2012, p.77), a inteligência de defesa tem a característica de ser técnico-militar especializada e é desenvolvida com a finalidade de produzir e salvaguardar conhecimentos de interesse da defesa. A inteligência de defesa compreende dois níveis de atuação: a inteligência estratégica de defesa e a inteligência operacional de defesa.

A inteligência estratégica de defesa seria voltada para a produção dos conhecimentos necessários ao processo decisório e à formulação e condução do planejamento estratégico militar, de políticas e de planos, de interesse da defesa nacional. A inteligência operacional de defesa, por sua vez, seria voltada para a produção e salvaguarda dos conhecimentos necessários ao planejamento, condução e sustentação de campanhas e operações militares, visando atingir objetivos estratégicos abrangidos nas áreas de operações.

O Sinde é composto pelos órgãos de inteligência de mais alto nível do MD e das Forças Armadas, especificados nas Normas de Funcionamento do Sistema de Inteligência de Defesa (Nosinde). O órgão central do Sinde é o Departamento de Inteligência Estratégica, da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do MD. O conselho consultivo do Sinde é integrado pelos Oficiais-Generais que chefiam ou dirigem os órgãos de inteligência especificados nas Nosinde. Compete ao órgão central, o DIE, representar, o Sinde perante a ABIN, para efeito do controle externo da atividade de inteligência por parte do Poder Legislativo.

A Portaria Normativa nº 295/MD de 2002 define, no art. 2, atividade de inteligência de defesa como aquela desenvolvida no interesse da defesa, englobando os ramos inteligência e contrainteligência. A inteligência desenvolvida no interesse da defesa não significa uma inteligência desenvolvida exclusivamente pelo Ministério da Defesa. É possível que haja inteligência desenvolvida no interesse da defesa pelo DPF e pelo DPRF na região de fronteira, no acompanhamento de deslocamento de estrangeiros, pela ABIN ou por fração do Ministério das Relações Exteriores, por exemplo.

Diferentemente do subsistema de inteligência de segurança pública, que foi criado por um decreto presidencial, o Sinde foi criado por uma portaria do Ministério da Defesa. A portaria de criação do Sinde não o considera um subsistema de inteligência, mas um sistema

de inteligência de defesa. Dentre os seus componentes figuram somente órgãos do próprio Ministério da Defesa e das forças armadas. O Conselho Consultivo do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública possui representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa, do GSIPR e da ABIN. O Conselho Consultivo do Sinde é integrado somente por Oficiais-Generais que chefiam os órgãos de inteligência que integram o Sinde. Apesar de a defesa nacional ultrapassar as atribuições do Ministério da Defesa e de haver um Sisbin criado por força de lei, não existe nenhum representante do GSIPR, da ABIN, do Ministério da Justiça ou do Ministério das Relações Exteriores no Sinde.

Além disso, a portaria de criação do Sinde atribui ao seu órgão central, o DIE, a competência para representar o sistema perante a ABIN. Não faz nenhuma menção da representação em termos de fornecimento de dados e conhecimento para assessorar o Presidente da República nos termos da lei 9.883/99. A portaria faz menção à representação somente para efeito do controle externo da atividade de inteligência por parte do Poder Legislativo. Não menciona a representação em termos de controle da atividade de inteligência a ser exercido pela ABIN e pela Creden.

A Portaria Normativa nº 295/MD de 2002, desse modo, é um instrumento que afasta a inteligência de defesa do Sisbin. Trata da inteligência de defesa como uma atividade praticamente autônoma da atividade definida pela lei 9.883/99. Não apresenta nenhum dispositivo que contribua para a melhoria do tráfego de dados e conhecimentos para o Sisbin e seu órgão central. Também não possui dispositivos que permitam a contribuição de participantes de membros do Sisbin na inteligência de defesa. Não detalha nenhum dos dispositivos previstos pela lei 9.883/99 de planejamento e controle, por parte da ABIN e da Creden, da atividade de inteligência exercida no âmbito do Ministério da Defesa.

A estrutura de inteligência dos órgãos do Ministério da Defesa e das forças armadas é bastante complexa. O Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, aprova a estrutura regimental do Ministério da Defesa. O art. 1º da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa define dentre as áreas de competência do Ministério, no inciso V, a inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa. No inciso XV, item c também é de competência do Ministério da Defesa, a política nacional de inteligência de defesa.

Na estrutura organizacional do Ministério da Defesa, dentre as competências do Gabinete do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, está a de assessorar o Ministro de

Estado da Defesa nos assuntos políticas e estratégias nacionais e setoriais de defesa, de inteligência e contrainteligência.

Dentro do gabinete existe uma Subchefia de Inteligência Operacional que tem as seguintes competências, de acordo com o art. 13:

- I - contribuir com o desenvolvimento e atualização da doutrina e propor diretrizes para operações conjuntas, quanto às atividades de inteligência operacional;
- II - participar da elaboração do planejamento de emprego conjunto das Forças Armadas, na área específica de inteligência operacional, para cada uma das hipóteses de emprego, e acompanhar a condução das operações conjuntas decorrentes;
- III - propor as diretrizes para utilização das fontes de inteligência humana e de inteligência tecnológica;
- IV - coordenar, gerenciar e controlar inovações, implantações e operações de sistemas e recursos tecnológicos que possibilitem o emprego e a integração das inteligências e áreas mencionadas no inciso III do caput como suporte e apoio;
- V - acompanhar a atividade de inteligência operacional para as operações conjuntas; e
- VI - acompanhar as atividades de cartografia e de meteorologia, de interesse militar, em território nacional.

Na Chefia de Assuntos Estratégicos há uma Subchefia de Inteligência Estratégica que, dentre as suas competências, está a de coordenar o Sistema de Inteligência de Defesa e efetuar sua ligação ao Sistema Brasileiro de Inteligência.

Art.16. À Chefia de Assuntos Estratégicos compete:

- I - assessorar o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas nos assuntos relativos a política, estratégia, assuntos internacionais, inteligência e contrainteligência estratégicas;
- II - orientar, supervisionar e controlar as atividades das Subchefias subordinadas;
- III - propor diretrizes e coordenar o planejamento, a execução e o acompanhamento dos assuntos voltados para a política, a estratégia, os assuntos internacionais e a inteligência estratégica;
- IV - participar de representações e de organismos, no País e no exterior;
- V - propor ações e coordenar atividades de articulação e integração, interna e externa, para viabilizar a integração de esforços e a racionalidade administrativa; e
- VI - avaliar a situação estratégica e os cenários nacional e internacional, nas áreas de interesse do País.

Um dos órgãos de inteligência das forças armadas, no âmbito do Ministério da Defesa, é o Centro de Inteligência da Marinha. O Centro de Informações da Marinha foi constituído pelo Decreto nº 42.687, de 21 de Novembro de 1957. O Centro de Informações da Marinha é

subordinado ao Estado Maior da Armada para fins de comando militar, controle de coordenação e controle de administração. O decreto de criação do CIM determinou que a organização e as atividades do centro seriam fixadas em Regulamento a ser submetido à aprovação do Presidente da República no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do decreto. O Decreto nº 16, de 28 de janeiro de 1991, alterou a denominação do CIM para Centro de Inteligência da Marinha e o subordina ao Chefe do Estado-Maior da Armada.

Outro órgão de inteligência das forças armadas é o Centro de Inteligência do Exército (CIE). O Centro de Informações do Exército foi criado pelo Decreto nº 60.664, de 2 de maio de 1967. O decreto incumbiu então Ministro do Exército de emitir os atos complementares necessários à organização do Centro. O Decreto de 23 de dezembro de 1992 alterou a denominação do Centro para Centro de Inteligência do Exército, vinculou-o tecnicamente ao Estado-Maior do Exército e o manteve subordinado ao Comandante Superior do Exército. O decreto de criação do CIE e o posterior decreto que alterou sua denominação não apresentam as atribuições do centro.

O Serviço de Informações da Aeronáutica foi criado pelo Decreto nº 63.005, de 17 de julho de 1968. O decreto criou, no então Ministério da Aeronáutica, o Serviço de Informações da Aeronáutica, ligado ao então Ministro da Aeronáutica. Ao Serviço de Informações da Aeronáutica foi atribuída a competência de superintender e coordenar as atividades de informação e contra-informação no âmbito do Ministério da Aeronáutica. Sua subordinação era ao Chefe do Gabinete do Ministro da Aeronáutica. Atualmente, recebe a designação de Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAER).

Apesar de o órgão central do Sisbin, a ABIN, ter sido criado em 1999 as estruturas militares de inteligência existiam antes disso. Os instrumentos normativos de criação desses órgãos de inteligência eram editados pelas próprias autoridades aos quais os órgãos ficariam subordinados. Também não possuíam atribuições claramente definidas. O funcionamento desses órgãos de inteligência também não são detalhados pelos instrumentos normativos. O decreto de criação do Serviço de Informações da Aeronáutica é um pouco mais detalhado do que os de criação dos órgãos do Exército e da Marinha.

A lei 9.883/99 é clara ao abarcar a atividade de inteligência no Brasil. O Sistema de Inteligência de Defesa encontra-se submetido aos dispositivos de planejamento e controle postos pela lei. A Portaria Normativa nº 295/MD de 2002, ao fazer a distinção conceitual de inteligência de defesa, não possui o condão de excluir uma parcela da inteligência, a de

defesa, dos desígnios da lei 9.883/99. Apesar de parte da atividade de inteligência de defesa possuir especificidades técnicas, permanece submetida ao regulamento representado na instituição de um sistema brasileiro de inteligência e na criação de uma agência brasileira de inteligência.

### **3 – CONTROLES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

#### **3.1 – A Creden e o GSIPR**

O Conselho de Defesa Nacional (CDN) foi criado por meio da Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. O art. 1º da lei define que o CDN é um órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático, tem sua organização e funcionamento disciplinados nesta lei. A Medida Provisória nº 2216-37, de 2001 alterou o art. 4º da lei 8.183/91 e incumbiu o GSIPR de executar as atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do Conselho de Defesa Nacional.

A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), do Conselho de Governo, foi criada em 6 de agosto de 2003 por meio do Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003. Segundo o art. 1º do Decreto, a Creden tem a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal. Também é finalidade da Creden aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério, inclusive aquelas pertinentes a atividade de inteligência.

A Creden é integrada pelo Ministro-Chefe do GSIPR, que a presidirá; pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República; pelos ministros da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, da Saúde, das Comunicações, da Integração Nacional, de Minas e Energia, dos Transportes; e pelo Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

A Creden deve emitir diretrizes para a atividade de inteligência desenvolvida no Brasil. Essas diretrizes servem para orientar os vários órgãos de inteligência da Brasil no desenvolvimento dos seus planos, metas e objetivos de inteligência. A Política Nacional de Inteligência seria formulada pelo Presidente da República e apreciada pelo Congresso

Nacional, por meio da CCAI. A partir da PNI, a Creden poderia emitir suas diretrizes para a inteligência de forma a especificar mais o conteúdo da política.

A PNI, conforme discutido anteriormente, nunca veio a ser aprovada pelo Presidente da República. Apesar disso, a Creden chegou a emitir duas diretrizes para a inteligência, a primeira em 2002 e a segunda em 2009. O conteúdo das Diretrizes da Creden para a Inteligência é classificado, dessa forma, não foi possível o acesso. De qualquer modo, foram diretrizes emitidas sem que houvesse a aprovação de uma Política Nacional de Inteligência prevista em lei. Além disso, são diretrizes que já possuem seis anos, sendo que inclusive foram elaboradas há dois mandatos presidenciais, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Dentre as competências da Creden estabelecidas pelo Decreto 4.801/03 não está a de controlar a atividade de inteligência. Todavia, ao exercer a atribuição de formular políticas e diretrizes, promover a articulação e de acompanhar a as relações exteriores e a defesa nacional, e como decorrência de ambas, a atividade de inteligência, fornece parâmetros para a verificação da ação da inteligência em termos de legalidade pelos órgãos de controle e em termos de eficiência pela sociedade e pelos decisores. Além disso, exerce um certo controle, ao supervisionar a execução da PNI pela ABIN.

A Creden é presidida pelo Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Gonçalves destaca que tradicionalmente a autoridade do Ministro-Chefe do GSIPR é absoluta na ABIN (Gonçalves, 2010, p.161). Seria uma instância de controle sobre a agência. Segundo ele, seria pouco provável que se faça algo, e praticamente impossível que se conduza uma operação sem o conhecimento do ministro (Gonçalves, 2010, p.162). A autoridade que trata com o Congresso Nacional pelo serviço de inteligência é o Ministro do GSIPR (Gonçalves, 2010, p.162). Entretanto, a relação descrita entre o GSIPR e a ABIN não é a demonstrada nos instrumentos legais.

A lei 9883/99 que institui o Sisbin e cria a ABIN, não apresenta nenhuma referência à subordinação do órgão central. O art. 5º da lei determina que execução da Política Nacional de Inteligência será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Também no art. 9º A da referida lei, ocorre a menção ao GSIPR na medida em que:

Art. 9º A - Quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser

fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 1o O fornecimento de documentos ou informações, não abrangidos pelas hipóteses previstas no caput deste artigo, será regulado em ato próprio do Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Essa redação não constava no texto original da lei 9.883/99 e foi alterada por meio das Medidas Provisórias 2.123-30, de 2001, e 2.216-37, de 2001.

A vinculação da ABIN ao GSIPR aparece nas normas que versam sobre a estrutura da presidência da República. Na lei 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, são elencadas as competências do GSIPR, de acordo com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37 de 2001. Ainda no art. 6º, a ABIN aparece como um dos componentes da estrutura básica do GSI.

Art. 6o Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação, zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem assim pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e Vice-Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, uma Secretaria e uma Subchefia.

A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República. O art. 6º passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6o Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete:

I - assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições;

II - prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;

III - realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança;

IV - coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação;

V - zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e de outras autoridades

ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem como pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e do Vice-Presidente da República.

§ 1o (Revogado).

§ 2o (Revogado).

§ 3o Os locais onde o Chefe de Estado e o Vice-Presidente da República trabalham, residem, estejam ou haja a iminência de virem a estar, e adjacências, são áreas consideradas de segurança das referidas autoridades, cabendo ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, para os fins do disposto neste artigo, adotar as necessárias medidas para a sua proteção, bem como coordenar a participação de outros órgãos de segurança nessas ações.

A mesma lei definiu a estrutura básica do GSIPR:

§ 4o O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República tem como estrutura básica:

I - a Agência Brasileira de Inteligência (Abin);

II - o Gabinete;

III - a Secretaria-Executiva; e

IV - até 3 (três) Secretarias.

A lei 12.462/11 não alterou as competências do GSIPR e, com relação à inteligência, manteve a atribuição de coordenar as atividades de inteligência federal. Na sua estrutura básica figura a ABIN. De fato, essa é a única das estruturas do GSI com corpo de servidores concursados e com burocracia permanente.

Desse modo, compete ao GSIPR coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação. A ABIN, como órgão central do Sisbin, tem a atribuição de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País. No tocante à inteligência, então, o GSIPR deve coordenar a inteligência federal. Como a Lei 9.883/99 define essa competência à ABIN, essa atribuição do GSIPR deverá ser feita a partir do órgão central do Sisbin. O GSIPR possui a atribuição de coordenar a inteligência em termos de articulação no nível político. O órgão responsável por canalizar os dados e conhecimento vindos do Sisbin e conveniados é a ABIN. Do mesmo modo será esse o órgão que executará, mas também planejará, supervisionará e controlará as atividades de inteligência.

A ABIN deverá obedecer à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos da lei 9.883/99. A ABIN é um órgão de inteligência federal, criado por lei e originalmente de assessoria direta ao Presidente da República. A redação do art. 3º da lei 9.883/99 veio a ser

alterada pela MP 1.999-17, 2000 e pela MP 2.216-37, de 2001 e a ABIN passou a ser órgão da Presidência da República. O cargo de Diretor-Geral da ABIN pela redação do art. 11 da lei 9.883/99 é de escolha privativa do Presidente da República após aprovação de seu nome pelo Senado Federal. O legislador atribui relevância tão significativa ao cargo de Diretor-Geral da ABIN que contemplou a necessidade de que seu nome fosse aprovado pelo Senado Federal. De forma a garantir a isenção das ações da ABIN, órgão central do Sisbin, e a proteção de influências políticas do poder executivo, não seria aceitável que esse Diretor-Geral fosse completamente subordinado a um ministro de Estado de livre nomeação do Presidente da República, como o cargo de Ministro-Chefe do GSIPR. Desde a criação do GSIPR, o cargo de ministro sempre foi ocupado por Oficiais-Generais do Exército.

O GSIPR, então, deverá atuar somente como um coordenador dos vários órgãos de inteligência e fornecer diretrizes à ABIN a partir da PNI e das decisões da Creden. A sua interferência nas ações de ABIN, como as de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, deve ser restrita. O acesso do GSIPR à ABIN deve ser restrita e regrada para se impedir eventuais influências da autoridade política que não sejam mediados pela CCAI e pelos instrumentos legais de orientação. O legislador garantiu ao órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência autonomia para o exercício de suas funções.

A ABIN é um órgão criado por força de lei para assessorar o Presidente da República e planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País. Deve ser protegida de influência política e de deterioração técnica. O ministro do GSIPR não tem competência de interferir nas rotinas de funcionamento da ABIN. Não pode ter acesso a alvos, fontes, operações e processos de produção de conhecimento da ABIN. Esse acesso deve ser garantido aos órgãos de controle interno e externo. A ABIN deve manter registro e documentação das suas ações e de seus processos internos de inteligência para a CCAI possa exercer a fiscalização e o controle. Sob o aspecto dos gastos públicos, cabe ao Tribunal de Contas da União e aos órgãos de controle internos do executivo, como a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR, exercer o controle sobre a gestão na ABIN, obedecidas as exigências de salvaguarda de dados e informações.

O GSIPR, pela legislação vigente, deve ter a sua influência limitada sobre a ABIN, uma vez que as atribuições do órgão central do Sisbin ultrapassam a esfera do poder executivo federal. Além disso, como ente político, o Ministro-Chefe do GSIPR integra as esferas

colegiadas da Creden e do Conselho de Governo e pode exercer sua influência sobre as atividades de inteligência de forma ponderada e mediada pelos demais componentes desses órgãos. Uma interferência mais direta e específica do ministro chefe do GSIPR nas atividades desenvolvidas pela ABIN podem desvirtuar as determinações da PNI, da CCAI e da Creden. Significaria um aumento da influência do poder executivo e da Presidência da República e uma consequente redução do controle advindo do equilíbrio entre os poderes legislativo e executivo.

### **3.2 – O Controle da Atividade de Inteligência pelo Poder Legislativo**

A atividade de inteligência objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sobre assuntos que possam influenciar o processo decisório do país e a ação governamental, buscando a salvaguarda do estado e da sociedade. O legislador vinculou essa atividade à existência da própria sociedade e do Estado. Dotou, ainda, o órgão central de poderes para utilizar meios e técnicas sigilosos para o alcance dos seus objetivos institucionais. Os limites para a atividade de inteligência foram postos por meio do destaque à irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado. De outro modo, é dizer que a atividade de inteligência objetiva proteger o Título I da Constituição Federal do Brasil, os princípios fundamentais, e limita-se pela observância do Título II, dos direitos e garantias fundamentais. Isso posto, não elucida a questão do equilíbrio entre a efetiva atuação do serviço de inteligência e as possíveis violações aos direitos fundamentais.

Uma das formas de controlar a atividade de inteligência é feita pela redação do art. 5º da Lei 9.883/99, ao estabelece a competência para a execução da Política Nacional de Inteligência fixada pelo Presidente da República pela ABIN, sob a supervisão da Creden. O referido artigo destaca que a PNI será fixada pelo Presidente da República e a sua execução, feita pela ABIN, será supervisionada pela Creden do Conselho de Governo. Ainda antes de ser fixada, a PNI será remetida para exame e sugestões da CCAI do Congresso Nacional. No art. 6º, a lei atribui ao Poder Legislativo a competência de exercer o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência.

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

O funcionamento da atividade de inteligência, então, alicerça-se na defesa do Estado democrático de direito, com observância dos direitos e garantias individuais, sob supervisão da Creden e controle externo do Congresso Nacional.

A Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) foi instalada em 21 de novembro de 2001 e é composta pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, pelos presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e por mais seis parlamentares, com mandatos de 2 anos, renováveis. A presidência da CCAI é exercida por um ano, alternadamente, pelos presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado.

O principal objetivo da CCAI, de acordo com a Resolução nº 2, de 2013-CN é fiscalizar e controlar a atividade de inteligência desenvolvida por órgãos da Administração Pública Federal, especialmente dos órgãos integrantes do Sisbin.

Art. 2º A atividade da CCAI tem por principal objetivo, entre outros definidos nesta Resolução, a fiscalização e o controle externos das atividades de inteligência e contra-inteligência e de outras a elas relacionadas, desenvolvidas no Brasil ou no exterior por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, especialmente pelos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a fim de assegurar que tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal e com as normas constantes do ordenamento jurídico nacional, em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade.

A Resolução nº 2 de 2013-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), destaca mais uma vez, no artigo supracitado, a preocupação de assegurar que a atividade de inteligência seja realizada em conformidade com a Constituição Federal e em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade.

Dentre as competências da CCAI elencadas no art. 3º da Resolução nº 2, de 2013-CN, está a de receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos e entidades públicos, em razão de realização de atividade de inteligência e contra-inteligência, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sociedade.

Para o cumprimento de suas funções, é conferida à CCAI a possibilidade de acesso a arquivos, áreas e instalações dos órgãos do SISBIN, independentemente do seu grau de sigilo.

§ 4º Para o bom cumprimento de suas funções, a CCAI terá acesso a arquivos, áreas e instalações dos órgãos do SISBIN, independentemente do seu grau de sigilo.

Na eventualidade de constatação de ilícitos civis ou penais, a CCAI encaminhará as conclusões do processo por ela conduzido ao Ministério Público para as medidas cabíveis.

Art. 21. Tendo a CCAI apurado, em processo sigiloso, a prática de ilícitos civis ou penais por parte de pessoas ou órgãos responsáveis pela execução de atividades de inteligência, contrainteligência ou de salvaguarda de informações sigilosas, seja pela análise dos relatórios parcial e geral, seja pela apuração de denúncias de violação de direitos e garantias fundamentais, suas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público competente, conforme o caso, para que este promova a ação de responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Dentre as competências da CCAI, não estão somente aquelas destinadas a proteger os direitos e garantias individuais. Compete à Comissão também:

II – examinar e apresentar sugestões à Política Nacional de Inteligência a ser fixada pelo Presidente da República, na forma da Lei;

III – examinar e emitir parecer sobre proposições legislativas relativas à atividade de inteligência e contrainteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos;

IV – elaborar estudos sobre a atividade de inteligência;

V – examinar as atividades e o funcionamento dos órgãos do SISBIN em conformidade com a Política Nacional de Inteligência;

VI – apresentar recomendações ao Poder Executivo para a melhoria do funcionamento do SISBIN;

VII – manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999;

VIII – apresentar proposições legislativas sobre as atividades de inteligência, contrainteligência e salvaguarda de informações sigilosas;

As competências supracitadas orientam-se no sentido de que a Comissão contribua para o aprimoramento do funcionamento da atividade de inteligência em termos de orientação, como na Política Nacional de Inteligência, de aperfeiçoamento do arcabouço legal relacionado à atividade, e de eficiência na execução das ações em termos de conformidade com a PNI. Também compete à CCAI analisar a parte da proposta orçamentária relativa aos órgãos e entidades que realizem atividades de inteligência e contrainteligência, bem como as propostas de créditos adicionais destinados ao custeio ou investimento em atividades e programas de inteligência e contrainteligência.

Segundo Gonçalves (2010, p.101), um dos fatores que dificultam o controle pelo legislativo é o desconhecimento dos parlamentares e assessores a respeito das peculiaridades da atividade. Para Bruneau (2000, p.23-24), há o desinteresse dos parlamentares em tomar parte de comissões que lhes trazem poucos ganhos políticos, como é o caso das comissões sobre a atividade de inteligência. Os parlamentares podem chegar a temer participar de comissões sobre a inteligência pela possibilidade de serem associados à arbitrariedades do Estado ou a assuntos que as pessoas preferem ignorar.

As atividades de inteligência, em sua grande parte, são executadas por órgãos do poder executivo. Ao poder legislativo compete a importante função de fiscalizar e controlar as atividades de inteligência no Brasil. Para que esse controle ocorra, é necessário que exista regulamentação, criação de procedimentos e obrigatoriedade de manutenção de documentação por parte do poder legislativo, na criação dos instrumentos legais necessários para esclarecer e balizar o funcionamento da inteligência e por parte do poder executivo na criação de portarias e procedimentos. A partir desses instrumentos, a CCAI pode exercer a fiscalização e o controle baseados na legislação, nas suas próprias deliberações, na PNI, nas diretrizes da Creden e portarias emitidas pelo executivo. Para tanto, será necessário interesse e empenho do poder legislativo, bem como uma estrutura adequada à demanda do trabalho.

### **3.3 – O Controle da Atividade de Inteligência pela ABIN**

As atividades de inteligência e os dados e conhecimentos que não tenham a característica, ou pelo menos o potencial de assessorar o Presidente da República, não integram o fluxo previsto pela lei 9.883/99. Desse pensamento decorre que existem instituições que não são componentes do sistema brasileiro de inteligência e que existem atividades da inteligência que não integram o fluxo da lei 9.883/99

A constatação de que existem instituições que não integram o Sisbin é fornecida pelo próprio Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre sua organização e o seu funcionamento. Entretanto, a questão sobre os assuntos ou certa parcela da atividade de inteligência que não integraria o fluxo da lei 9.883/99 permanece aberta. Parte dessa atividade de inteligência seria feita por órgãos que são integrantes do Sisbin, como a inteligência desenvolvida pelas forças armadas, e pelas polícias federais. Essas atividades estariam

claramente açabarcadas pelo espectro da lei 9.883/99. Resta, porém, o questionamento acerca da extensão da aplicação da lei sobre essas atividades, principalmente no tocante ao planejamento e controle.

O órgão central do sistema, então, é o único órgão criado por lei com as atribuições exclusivamente voltadas para a atividade de inteligência. Essa atividade, contudo, também pode ser e é exercida em outros órgãos, e com outras finalidades. Esses órgãos não desenvolvem somente a inteligência no que se trata da finalidade de assessorar o Presidente da República. Também desempenham atividades de inteligência para assessorar comandantes de forças armadas, ministro de Estado, como Ministro da Defesa e Ministro da Justiça, Comandantes de Polícias Militares, Secretários de Segurança Pública Estaduais, delegados de política entre outras possibilidades.

As funções da ABIN deverão obedecer à política de inteligência e às diretrizes superiores. A lei atribui à ABIN as funções de planejamento e execução, mas também as de coordenação e as de supervisão e controle. Além de um órgão executivo de ações próprias de inteligência, tem a atribuição de exercer controle da atividade no país. A lei, entretanto, não estabelece a forma pela qual esse aspecto das atribuições deverá ser exercido, nem que instrumento será necessário para regulamentá-la.

Compete à ABIN o planejamento, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de inteligência no Brasil. Essas atribuições são estabelecidas no art. 3º. que cria a própria Agência como órgão central do sistema, que ficou instituído pelo art. 1º da mesma lei, para assessorar o Presidente da República. Desse modo, caberia à ABIN exercer suas atribuições sobre todos os órgãos de inteligência do país. A atribuição de planejar e de coordenar concentra-se aos órgãos que produzem ou detêm dados e conhecimentos que possam assessorar a Presidência da República. No caso de outros órgãos ou conhecimentos, o planejamento e coordenação por parte da ABIN não faria sentido, uma vez que tratam-se de assuntos que fugiriam à competência e às atribuições da ABIN e da Presidência da República.

As ações da ABIN de planejamento da atividade de inteligência serão mais aprofundadas e detalhadas para os temas e assuntos ligados às suas atribuições e com caráter mais estratégicos e serão menos detalhadas e aprofundadas com relação a temas e assuntos mais táticos e operacionais desenvolvidos pelos órgãos ou frações de inteligência.

As competências da ABIN de supervisão e controle são mais amplas do que as de planejamento e coordenação. Enquanto as de planejamento e coordenação aplicam-se somente àquelas ligadas às atribuições de assessorar o Presidente da República e às competências legais dele, as de supervisão e controle aplicam-se a toda a atividade de inteligência do país. A ABIN deve supervisionar e controlar todas as atividades de inteligência no Brasil pelo entendimento da lei 9.883/99. Essas atribuições serão exercidas por meio da emissão de documentos, como Instruções Normativas e Portarias, para regulamentar a atividade, criar procedimentos comuns necessários e instituir documentos e rotinas básicas. A partir dessa regulamentação, a Agência pode verificar as ações das várias instituições e exercer a supervisão e o controle. Além disso, fornece mais instrumentos para que os órgãos e controle interno e externo possam desempenhar as suas funções.

A ABIN, entretanto, nunca emitiu um instrumento de regulamentação da atividade de inteligência. O GSIPR publicou, do Sisbin por meio da Portaria nº 5/GSIPR, de 31 de março de 2005, o Manual de Inteligência - Doutrina Nacional de Inteligência - Bases Comuns, homologado pelos membros do Conselho Consultivo do Sisbin. Com relação à doutrina de inteligência, o Conselho tem a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da doutrina de inteligência. Possui, entretanto, o caráter consultivo. Ao GSIPR, por sua vez, compete coordenar as atividades de inteligência federal. Compete à ABIN, pela lei 9.883/99, promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência. A publicação do Manual de Inteligência, então deveria ter sido feita pela própria ABIN para orientação de todos os órgãos de inteligência do Brasil.

Uma das causas para a atuação deficiente da ABIN no planejamento, na coordenação, na supervisão e no controle da atividade de inteligência no país reside na ausência de instrumentos normativos que regulamentem a ação da Agência junto aos órgãos e frações de inteligência. Para que a ABIN possa planejar a atividade de inteligência, é preciso que haja uma Política Nacional de Inteligência, as orientações da CCAI, e as diretrizes da Creden. Além disso, o legislador deve prever que tipo de instrumentos e procedimentos a ABIN poderá utilizar para supervisionar e controlar a atividade de inteligência exercida pelas demais instituições. Uma vez detectadas incompatibilidades entre o planejado e orientado e o executado, quais deveriam ser as providências tomadas pela ABIN? A solução possível atualmente seria a de encaminhar a órgãos de controle, dependendo da inconsistência ou da irregularidade para providências. E quais procedimentos deveriam ser adotados para a ABIN e caso de recusa das instituições das ações de controle da ABIN?

Outra causa para a ação deficiente da ABIN no planejamento, na coordenação, na supervisão e no controle passa por uma baixa aceitação dos demais órgãos ou frações de inteligência. Essa baixa aceitação decorre, em parte da deficiência ou inexistência de instrumentos legais por parte do legislativo, de orientações e diretrizes por parte da Presidência da República na aprovação da PNI, por parte da CCAI no envolvimento com as diretrizes e o controle da atividade de inteligência, por parte da Creden na emissão de diretrizes e do GSIPR interferência das ações da ABIN. Além disso, a atividade de inteligência no Brasil foi severamente transformada a partir da Constituição de 1988 e da Lei 9.883/99. Entretanto, vários órgãos ou frações de inteligência que existiam anteriormente permanecerem. Esses órgãos integram estruturas burocráticas com várias outras atribuições, com diretrizes e controles próprios, mas não específicos para a inteligência. Desse modo, essas frações de inteligência teriam de obedecer e atender as necessidades de suas chefias ou comandos e às deliberações próprias da inteligência vindas da ABIN, da Creden e da CCAI. Por um lado, as determinações de suas chefias ou comando são revestidas de hierarquia, por outro lado, as deliberações da ABIN não são revestidas dessa hierarquia funcional, mas existe uma especificidade de atuação decorrente do imperativo legal. Não existe subordinação dos órgãos do Sisbin para com a ABIN, mas, para exercer a atividade de inteligência, deve atender às regulações e normas oriundas das instâncias competentes como a CCAI, a Presidência da República, a Creden, o GSIPR e, neste caso, a ABIN. Os órgãos ou frações de inteligência não são subordinados à ABIN, mas estão submetidos ao planejamento, coordenação, supervisão e controle da atividade feita pela ABIN. É difícil, por exemplo, fazer com que um Oficial-General que comande o CIE ou o CIAER ou o CIM aceitar que deve seguir, em um certo nível, um planejamento e uma coordenação e receber ações de supervisão e controle feitos por uma agência civil.

#### **4 – O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA**

O Sisbin e a ABIN, como órgão central do sistema, têm a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. Os órgão do Sisbin poderão, também, fazer uso de técnicas e meios sigilosos para alcançar a finalidade. Ainda, os órgãos fornecerão à ABIN dados e conhecimentos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais. No entanto, devem irrestrita observância às garantias e direitos individuais, devendo, ainda, cumpri-los e preservá-los.

O Sistema Brasileiro de Inteligência, então, integra órgãos com realidades muito distintas. Dele fazem parte instituições que possuem frações de inteligência estruturadas e com mais tradição, como as forças armadas e as políticas, e órgãos que nem mesmo possuem frações de inteligência, mas que possuem informações que podem integrar o fluxo do sistema para contribuir com o assessoramento do Presidente da República. Em decorrência dessas realidades distintas, também existem as capacidades de ações distintas, a sensibilidade dos assuntos tratados e a estrutura própria de controle e proteção.

A entrada de outras unidades da federação no Sisbin ocorrerá mediante ajustes e convênios, ouvido o órgão de controle externo. Os órgãos dessas unidades comporão o Sistema na sua finalidade estabelecida por lei de fornecer subsídios ao Presidente da República.

O art. 2º destaca os órgãos responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores como órgãos que possam produzir conhecimentos de interesse para as atividades de inteligência. Dentre esses órgãos estão os de caráter permanente como as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da CF/88.

Dentre as competências da ABIN está a de executar as atividades de inteligência do País. O parágrafo único do art. 4º da lei 9.883/99 define que os órgãos componentes do Sisbin fornecerão à ABIN, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais. A maneira como esses dados e conhecimentos serão compartilhados deverão ser mediante ato presidencial.

O legislador, por meio da lei 9.883/99, preocupou-se em disciplinar a comunicação do órgão central do Sistema com demais órgãos federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal:

Art. 10. A ABIN somente poderá comunicar-se com os demais órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o conhecimento prévio da autoridade competente de maior hierarquia do respectivo órgão, ou um seu delegado.

A questão derivada do entendimento do art. 10 é sobre a natureza da comunicação que a lei busca regradar. A lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, em seu art. 10 disciplina que:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Uma vez que as informações mantidas pelos órgãos mencionados no artigo devem ser eivadas de publicidade como regra e de que qualquer cidadão deve ter acesso a essas informações, não faria sentido limitar a comunicação do órgão central do Sisbin ao conhecimento prévio da autoridade de maior hierarquia do órgão. Não haveria sentido limitar à ABIN o acesso a informações que qualquer cidadão pode ter. Como consequência, então, o art. 10 refere-se a dados ou conhecimentos que não estão acessíveis a qualquer cidadão e que precise ter seu acesso controlado de alguma forma, para que haja a anuência, ou pelo menos o conhecimento da maior autoridade do órgão. O que não fica claro é quais seriam essas informações que o cidadão comum não possa ter acesso e que podem ser compartilhadas com o órgão de inteligência central do sistema.

O parágrafo único do art. 4º da lei 9.883/99 estabelece que os órgãos componentes do Sisbin fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais. Mais do que isso, os órgãos das unidades da federação poderão compor o Sisbin e, conseqüentemente, encaminhar informações à ABIN, conforme entendimento do §2º da art. 2º da Lei:

§ 2º Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as Unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.

O universo de informações com potencial de integrar o fluxo do Sisbin e serem postas à disposição da ABIN, então inclui todos os órgãos do Sisbin e órgãos das unidades da federação que venham a integrar o Sistema por meio de ajustes e convênios. A lei não disciplina, contudo, quais informações poderão ser postas à disposição do Sisbin. São disponíveis dados contidos nos cadastros de identificação das secretarias de segurança públicas dos Estados, das polícias civis, dados dos registros para a emissão de passaporte do DPF, registros contidos nos departamentos de trânsito dos Estados, dados mantidos pela secretaria de receita federal do Brasil, como as declarações de imposto de renda de pessoa física? Algumas dessas informações são protegidas por conterem dados pessoais e não serem de acesso ao público.

Em decorrência da forma que é instituído o Sisbin, existem quatro tipos de informações: 1) as produzidas por frações de inteligência que devem integrar o sistema; 2) as produzidas pelos frações de inteligência que não devem ou não podem integrar o sistema; 3) as produzidas por órgão que não são de inteligência que devem integrar o sistema; e 4) as produzidas por órgãos que não são de inteligência que não devem o não podem integrar o sistema.

Dentre os órgãos que compõem o Sisbin, existem aqueles ligados à segurança pública e aqueles ligados à defesa. Esses órgãos possuem tradição de desenvolver atividade de inteligência antes mesmo da promulgação da Lei 9.883/99. Parte do que produzem poderá ser canalizado para o Sistema e assim compor um cenário maior de assessoria ao Presidente da República. Esses órgãos possuem práticas especializadas, testadas e tradicionais aplicadas às suas necessidades institucionais. No caso das forças armadas, existe a tradição de sondagem das capacidades das forças armadas dos demais países, do potencial de uso dessas capacidades, dos planejamentos das demais forças armadas que possam ser de interesse da defesa nacional, bem como do levantamento das potencialidades nacionais com relação à defesa. Nesses casos, são usadas técnicas comuns a vários países e clássicas da inteligência, como o uso de fontes humanas, o recrutamento de informantes, as operações cobertas para obtenção de dados. Ao se aplicarem essas técnicas, o objetivo seria proteger o país de ameaças perpetradas por outros países contra a soberania nacional. Algumas questões surgem dessas ações.

A coleta de dados para a inteligência ocorre de forma constante e por longos períodos para, até mesmo, observar-se historicamente a mudança no comportamento dos envolvidos

nessa relação. Diante da legislação nacional, quão legítimas seriam essas ações desempenhadas pelas forças armadas fora do território nacional? Além disso, muitas dessas ações necessitarão ser empreendidas dentro do território nacional para que se evite ou controle a ação de forças armadas estrangeiras na atividade de, por exemplo, sondar nossos potenciais bélicos, recursos que possam ser utilizados para fins militares, planos de aquisições de equipamentos ou, até mesmo, desenvolvimento de milícias armadas. Se a questão se afigura difícil quando se discutem hipóteses de atuação fora do território nacional, a dificuldade aumenta mais ainda ao se pensar na necessidade da atuação dentro do território nacional e com alvos brasileiros.

As corporações policiais, tanto federais quanto estaduais, também possuem estruturas de inteligência anteriores à lei 9.883/99. Dentre as atribuições de um órgão de inteligência policial está a de assessorar os comandantes ou os chefes da polícia em seus planejamentos estratégicos. Também assessoram no sentido de auxiliar na organização das ações policiais para o enfrentamento do crime organizado e para a prevenção de crimes. Essas ações não ocorrem dentro de um inquérito policial. São ações para apoiar o planejamento dos órgãos e a prevenção de ilícitos. Da mesma forma que a inteligência militar, a inteligência policial pode utilizar de técnicas de recrutamento de informantes, de infiltração de agentes em organizações criminosas, vigilâncias de locais e pessoas e acesso a conversas entre pessoas ou grupos. Essas ações não ocorrem dentro de um inquérito policial. Os questionamentos que surgem versam em torno de até onde essas ações são legítimas e qual o limite para que elas sejam consideradas invasões a direitos. Até onde a proteção da segurança da sociedade e dos demais indivíduos justifica a ação desses órgãos de inteligência.

Uma vez que as informações já estão de posse do Estado, a administração pública poderia fazer uso delas de forma responsável para a execução de outras tarefas da administração pública? Poderiam ser disponibilizadas para uso do órgão de inteligência?

As informações de cadastro de pessoa física, de posse da Receita Federal do Brasil poderiam ser utilizadas pela fração de inteligência da Receita Federal do Brasil? São dados fornecidos pelo contribuinte do objetivo de atender a obrigação de declaração de rendimentos em um ano fiscal, para que o Estado possa restituir o que foi pago a mais ou tributar o que ainda não foi tributado. Poderia a inteligência ter acesso a essas informações para verificá-las frente a de outros contribuintes e compreender falhas e possibilidade reais ou hipotéticas de desvios de divisas e sonegações fiscais para que possa assessorar o Ministro da Fazenda ou o Presidente da República na proposição de mecanismos para coibir as fraudes e tornar os

mecanismos de arrecadação mais eficiente? Em caso de resposta negativa, restaria a dúvida de qual seria a função da inteligência na área financeira, seja desenvolvida pela própria Receita Federal, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) ou pela ABIN?

Do mesmo modo, os órgãos policiais desenvolvem atividades de inteligência para assessorar as decisões estratégicas e organizacionais dos comandantes, dos chefes de polícia, dos secretários de segurança pública, etc. A inteligência policial busca entender as dinâmicas das organizações criminosas, os perfis dos crimes e da criminalidade e as suas tendências e o comportamento da violência e dos criminosos. Desse modo, possibilitam que suas organizações possam se preparar para enfrentar a criminalidade e evitar novos crimes. Essas ações, contudo, não estão inseridas em um inquérito policial ou uma investigação conforme definido pela lei 12.830/13, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Os dados armazenados nesses órgãos, ou aqueles que estão em inquéritos policiais, poderiam ser utilizados pelas frações de inteligência policial? Da mesma forma, em caso de resposta negativa, qual seria então a função da inteligência policial, uma vez que inquérito policial não é competência da inteligência policial?

De acordo com o inc. XII do art. 5º da Constituição Federal é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

A partir do entendimento do inc. XII do art. 5º da Constituição Federal, os órgãos de inteligência, inclusive a ABIN, poderiam solicitar o acesso a correspondências, comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas para fins de investigação criminal. A Constituição Federal fez distinção entre investigação criminal e instrução processual penal e não vinculou o exercício dessas atividades a nenhum órgão específico. Dessa forma, outros órgãos públicos que desenvolvem ações de investigação envolvendo crimes poderiam fazer uso da permissão feita pelo constituinte. A ABIN, no cumprimento das suas atribuições e competência e das diretrizes emanadas pela PNI, pela CCAI e pela Creden poderia desenvolver ações de investigação que envolvam crimes. Dessa forma, seria permitido que a ABIN solicitasse o acesso a correspondências, comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas para fins de investigação criminal.

A Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, regulamentou o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal, e determinou que:

Art. 1º A interceptação de comunicações telefônicas, de qualquer natureza, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal, observará o disposto nesta Lei e dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob sigredo de justiça.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se à interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática.

Da mesma forma, a Lei 9.296/96 veda:

Art. 2º Não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I - não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal;

II - a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;

III - o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese deve ser descrita com clareza a situação objeto da investigação, inclusive com a indicação e qualificação dos investigados, salvo impossibilidade manifesta, devidamente justificada.

As interceptações das comunicações telefônicas, também, poderão ser autorizadas pelo juiz, por meio de requerimento da autoridade policial, na investigação criminal, e do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal, segundo o art. 3º da Lei 9.296/96.

A interceptação, então, conforme entendimento derivado do texto constitucional do art. 5º, XII, que faz uma reserva qualificada da inviolabilidade do sigilo das comunicações, e de acordo com a lei 9.296/96, só poderá ocorrer para prova em investigação criminal e em instrução processual penal. As frações de inteligência policial, apesar de compostas por policiais, não desenvolvem suas atividades dentro de um inquérito policial. Também não desenvolvem para prova. Essas frações, então, não podem solicitar ao juiz a autorização para interceptação de comunicações. Do mesmo modo, o entendimento da lei 9.296/96 impede que a ABIN solicite autorização para interceptação de comunicações.

A vedação para que a inteligência possa ter acesso a correspondências, comunicações telegráficas, de dados e às comunicações telefônicas não advém do texto constitucional. Essa vedação decorre do art. 3º da lei 9.296/96 que estabelece que o juiz determinará a interceptação das comunicações telefônicas a partir de requerimento da autoridade policial ou do representante do Ministério Público. Neste caso, os órgãos de inteligência somente poderiam ter o acesso caso o juiz concedesse de ofício essa autorização.

A vedação à interceptação das comunicações persiste quando a lei vincula a autorização à necessidade de fazer prova ou de o fato constituir infração penal não ser punida com detenção. Muitas ações da inteligência buscam antecipar a ocorrência do fato ou impedir que o crime ocorra. Muitas vezes a ação que se pretende evitar, apesar de oferecer risco à sociedade e ao Estado, não é nem mesmo tipificada como crime, como seria o caso de atentados terroristas. A autorização para que a inteligência possa interceptar comunicações, em certos casos, contribuiria para evitar crimes de uma certa magnitude ou ações que teriam impacto e consequências para a coletividade até maiores do que vários crimes que permitem essa interceptação.

A inclusão das hipóteses para que a ABIN e os órgãos de inteligência possam ter acesso a essas comunicações poderia ser feita por alteração da redação da lei 9.296/96. Mais do que incluir as hipóteses, a alteração legal deveria contemplar os mecanismos de registro dessas ações da inteligência, como registro e manutenção de documentos e procedimentos para, neste caso, controle por parte do poder judiciário.

A permissão de acesso às comunicações por órgãos de inteligência é uma limitação ao sigilo das comunicações que o legislador não vislumbrou, mas que tem ganho mais importância para a reflexão e debate sobre a sua pertinência. Justifica-se a proteção das comunicações de pessoas que se organizam para preparar delitos ou ações contra pessoas ou instituições? Pessoas que se comunicam para preparar ou apoiar ações de sabotagem ou atos violentos que possam ser entendidos como terroristas?

Uma vez que a atividade de inteligência liga-se aos valores mais fundamentais do Estado, as ações de inteligência devem ser desenvolvidas para proteger esses valores, inclusive os direitos e garantias individuais. Esses direitos e garantias não podem, contudo, ser usados para perpetrar ações que configurem crimes. Mais do que isso, os direitos e garantias individuais não podem ser utilizados para proteger o indivíduo na execução de ações que coloquem em risco a coletividade e outros indivíduos, ameaçando o próprio Estado e a sociedade. Os direitos individuais não podem servir de proteção para ações contra o Estado que deve ser garantidor desses direitos.

As informações armazenadas pelos órgãos públicos, dessa forma, poderiam ser utilizadas pelas suas frações de inteligência para auxiliarem na assessoria para a melhoria do planejamento e da gestão desses órgãos e para a assessoria a ações táticas e operacionais de combate a ilícitos ou irregularidades. A utilização desses dados pela inteligência deveria ser

feita obedecendo normas de sigilo e controle para que não ocorra exposição indevida e desvirtuamento da sua finalidade.

A ABIN, como órgão executor da atividade de inteligência, não pode ter acesso aos dados de órgãos de inteligência que não integram e não são conveniados ao Sisbin. Esse obstáculo, contudo, pode ser contornado com a possibilidade criada pela lei 9.883/99 de assinaturas de acordos e convênios, o que possibilitaria à ABIN o acesso aos dados e conhecimentos mantidos por esses órgãos. A ABIN, da mesma forma, não poderia ter acesso aos dados produzidos por órgãos de inteligência ou não que não sejam de interesse para a assessoria do Presidente da República. Muitas vezes são dados que o Presidente da República não pode conhecer. Todos os demais dados e conhecimentos têm o potencial de serem compartilhados com a ABIN.

A lei 9.883/99 preocupou-se com o fluxo de informações dos órgãos de inteligência para a ABIN ao requerer que essa comunicação tivesse o conhecimento prévio da autoridade competente de maior hierarquia do respectivo órgão. Por outro lado, facilitou essa comunicação ao possibilitar que o conhecimento pudesse ser de um delegado da autoridade de maior hierarquia. Uma vez que a atividade de inteligência desempenhada pela ABIN ocupa-se da preservação do Estado democrático de direito, da soberania nacional e da sociedade, ligar-se-ia aos valores mais caros ao Estado e a sociedade. Dessa forma, a ABIN pode ter acesso aos dados e conhecimentos existentes nos bancos de dados dos órgãos do poder executivo federal e dos membros do Sisbin conveniados. Esse acesso necessita ter mecanismos de verificação e controle e registros para que se possa impedir desvios de utilização dos dados e atribuição de responsabilidades caso ocorram irregularidades.

A Agência Brasileira de Inteligência é um órgão criado pelo Poder Executivo para assessorar o Presidente da República, executar atividade de inteligência, planejar, coordenar supervisionar e controlar a atividade de inteligência como um todo. É fundada em valores como a preservação do Estado e da sociedade e na obediência aos direitos e garantias individuais. Não se trata de um órgão exclusivamente de assessoria do Presidente da República. Não é uma agência criada simplesmente para integrar a estrutura de planejamento do governo federal. Não é um instrumento de governo. Trata-se de um instrumento de Estado que pode ser utilizado pelo governo no desempenho de suas atribuições institucionais. Desse modo, não se pode restringir o acesso da ABIN a dados e conhecimentos que já estejam de

posse do Estado. Os órgãos devem compartilhar com a ABIN os dados e conhecimentos que estão sob sua custódia.

Para a execução de suas atribuições e competências, a ABIN deve utilizar todos os instrumentos necessários, inclusive os meios e técnicas sigilosos. A utilização desses meios, indiscutivelmente, deve obedecer aos limites constitucionais e legais expressos. Mais do que isso, os atos da agência devem ser documentados de forma a possibilitar a fiscalização e o controle.

## CONCLUSÃO

A atividade de inteligência se desenvolve a partir do lento desenvolvimento organizacional das estruturas do fazer guerra, da diplomacia e do policiamento. Torna-se uma atividade autônoma e diferente daquelas que a originaram. Contudo, permanece ligada à defesa nacional, às relações exteriores e à segurança pública e expande sua atuação para a assessoria na elaboração, planejamento e acompanhamento de políticas públicas das mais diversas naturezas.

Os Estados desenvolvem suas estruturas de inteligência com as características e as finalidades próprias das suas histórias nacionais e da sua experiência com os conflitos armados, com as relações internacionais, com a segurança pública e com a gestão pública. Os países democráticos enfrentam o desafio de estruturar seus órgãos e sistemas de inteligência com as exigências de transparência, eficiência e controle próprios dos Estados democráticos de direito.

No Brasil, a atividade de inteligência começa a ganhar um esboço institucional na década de 20 do século passado. Entretanto, somente na década de 40, com a criação do SFICI é que a então atividade de informações começa a se institucionalizar com uma burocracia própria e profissional. Com o advento do golpe militar de 1964, a atividade de informações ganha muito poder, principalmente pelo exercício do papel de polícia política do regime de exceção. A partir dessa atribuição, o sistema de informações e o órgão central de informações desenvolvem uma estrutura forte, poderosa e complexa como nunca antes no Brasil. A estrutura do sistema e dos órgãos de inteligência seguiam a das organizações militares e os principais profissionais envolvidos na condução e execução eram militares. A atividade de informações, além de exercer o papel de polícia política do regime, contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil.

A partir das transformações ocorridas no País, da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, parte significativa das atividades desempenhadas pelo sistema de informações não se adequavam mais às necessidades do Estado brasileiro. Mais do que isso, o modo de atuação dos órgãos de informações e suas diretrizes e objetivos não eram mais aceitos em um regime democrático.

O fim do SNI e do Sisni significou mais do que uma evolução institucional. Trouxe consigo a necessidade de se criar e estruturar uma atividade em bases que nunca haviam sido feitas no Brasil até então. Por mais que a atividade de inteligência seja antiga no mundo e no Brasil, a lei 9.883/99 criou, do ponto de vista legal, uma atividade ligada à defesa do Estado e da sociedade, e com os elementos necessários às democracias, como a responsividade, o controle interno, o controle externo e a divisão de competências entre os poderes. A inteligência, do ponto de vista legal, passou pela divisão entre militares e civis, com a subordinação do poder militar ao poder civil. Foi a partir da lei 9.883/99 que a atividade de inteligência passou a existir no Brasil.

A lei que define a inteligência no Brasil e institui um sistema de inteligência, cria uma agência civil, órgão de Estado, responsável por executar a atividade de inteligência para assessorar o Presidente da República no exercício de suas funções constitucionalmente estabelecidas. Para isso, a Agência recebe o apoio de todos os componentes do sistema de inteligência e dos conveniados. A ABIN, então, não é mais um órgão da burocracia estatal de assessoria do Presidente da República. A sua atividade de assessoria é ligada aos valores mais elevados do Estado brasileiro e da sociedade. Sua missão é considerada tão importante pelo legislador que permitiu o uso de meios e técnicas sigilosos e o sigilo de seus produtos e documentos.

Apesar de ser um órgão da Presidência da República, a influência do Presidente na ABIN é limitada. Deve ocorrer por meio de diretrizes emanadas em uma Política Nacional de Inteligência, pela Creden e pelo GSI. Por outro lado, é limitada pelo controle do poder legislativo pela CCAI e na aprovação do nome do Diretor-Geral da ABIN. Com as competências atribuídas à ABIN a relação entre a agência e o Presidente deve ser limitada e controlada pelo poder legislativo. O órgão central do sistema de inteligência possui atribuições e prerrogativas importantes, derivadas da importância dos assuntos que terá de tratar e das consequências para o Estado e a sociedade. Um órgão criado com esse potencial não pode estar ao sabor de um único poder ou de uma única pessoa. Deve possuir os mecanismos que garantam a autonomia de funcionamento, para proteger de ingerências políticas, e de mecanismos de controle de suas ações, para impedir e coibir os desvios.

A lei 9.883/99 criou uma agência de inteligência e um sistema brasileiro de inteligência. Entretanto, vários órgãos ou frações de inteligência já existiam e continuaram existiram. Tiveram que se adequar às exigências de um país democrático. Muitos desses

órgãos, de origem militar, desenvolveram suas rotinas na estrutura e hierarquia militares características do Sisni e do SNI. Enfrentam o desafio de se adequarem a um sistema de inteligência em que não há hierarquia e subordinação entre os órgãos, mas que, por exercerem uma atividade de inteligência, devem se submeter à legislação pertinente e às regras emanadas pela CCAI, pela Creden e pela ABIN.

Além de criar um órgão executor da atividade de inteligência, a lei atribuiu a esse órgão as funções de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a atividade de inteligência, e, conseqüentemente, concedeu feições de órgão regulador do setor da inteligência no Brasil. Essa opção do legislador converge para o movimento dos países democráticos de separarem a inteligência civil da inteligência militar e regularem a atividade por meio de controles do poder executivo e do poder legislativo. No Brasil, a então atividade de informações se consolidou nas estruturas militares e com o comando militar. Por mais que o legislador tenha atribuído o planejamento, a coordenação, a supervisão e o controle da atividade de inteligência a um órgão civil, os órgãos e frações militares de inteligência têm dificuldade de aceitar o papel atribuído à ABIN. O ministro chefe do GSIPR, por exemplo, sempre foi um General de Exército. Várias das ações que seriam próprias da ABIN são emanadas pelo GSIPR, na figura de seu ministro, para garantir maior aceitação dos demais órgãos, principalmente os militares.

A ABIN, no exercício de suas funções, pode ter acesso aos dados e conhecimentos sob custódia dos membros do Sisbin e dos conveniados. Esse acesso deve ocorrer de forma institucionalizada e com os documentos e procedimentos necessários para que os órgãos de controle possam verificar e fiscalizar possíveis violações a direitos e desvios de finalidade. Não seria razoável impedir a agência de inteligência, criada por força de lei, fiscalizada pelo executivo e pelo legislativo, com instrumentos de responsabilização dos seus servidores pelos desvios de conduta, de ter acesso a dados que já estejam sob a responsabilidade do Estado e para cumprimento de sua função de assessoria em assuntos ligados à defesa do Estado e da sociedade.

Para que a ABIN possa exercer as suas atribuições tanto como órgão executor quanto como órgão planejador, coordenador, supervisor e controlador da atividade de inteligência deve contar com os instrumentos necessários para garantir a eficiência da administração pública. Do mesmo modo, para que os membros do Sisbin e conveniados possam desempenhar a atividade de inteligência, precisam contar com os instrumentos necessários.

O legislador criou um sistema de inteligência e uma agência de inteligência com atribuições grandiosas e com funções importantes. Previu, também, as instâncias de controle da atividade pelo poder executivo e pelo poder legislativo. Entretanto, não foram desenvolvidas as regulamentações necessárias para as rotinas de funcionamento dos órgãos de controle, como a ABIN, e, principalmente, a CCAI. Mais do que isso, não foram desenvolvidos os instrumentos de orientação da atividade de inteligência, como uma Política Nacional de Inteligência, e as diretrizes, com detalhamento suficiente, da Creden e as orientações rotineiras da CCAI. Os instrumentos de orientação permitem a posterior verificação e controle da atividade.

A atividade de inteligência também deve receber a supervisão necessária sobre as suas prioridades, temas e, principalmente, rotinas e operações. O legislador se preocupou em normatizar e controlar as atividades da ABIN, mas existe muita atividade de inteligência feita por outros órgãos federais e por órgãos estaduais e municipais. Esses órgãos ou frações de inteligência também possuem o potencial de violarem direitos e garantias individuais. Esse potencial é até mais agravado com a confusão entre as atividades policiais e as atividades de inteligência policial. Além disso, órgãos e frações de inteligência das forças armadas resistem à obediência à lei 9.883/99 para compartilharem dados e conhecimentos com a ABIN e a serem supervisionados e controlados por ela.

A supervisão e o controle do setor de inteligência no Brasil deveriam ser feitos pela ABIN, por meio de orientações, instruções normativas e portarias que regulamentem a atividade e permitam a verificação da adequação das ações. Contudo, para que a agência desenvolva essa atribuição, é preciso que o legislativo emita lei regulamentando a forma pela qual a ABIN deve exercer suas atribuições, os instrumentos de controle, os limites e as providências a serem tomadas em caso de irregularidades.

O legislador se preocupou em definir as atribuições da atividade de inteligência e os mecanismos de controle. A preocupação foi grande com as proteções contra os abusos que os órgãos de inteligência podem cometer. Por outro lado, não foram criados, ou especificados os instrumentos necessários para garantir a eficiência dos órgãos que exercem a atividade de inteligência. Para que sejam cumpridas atribuições grandiosas, é preciso que haja os instrumentos que possibilitem a execução das suas missões. O legislador não forneceu ao órgão central os instrumentos legais que possibilitassem o exercício da atribuição de supervisionar e controlar a atividade de inteligência. Também não houve criação de leis, ou

alteração das leis existentes, que contemplassem a atividade de inteligência como, por exemplo, a regulamentação das ações dos agentes infiltrados, a proteção à identidade dos agentes por meio de documentos e registros criados para esse fim, e a regulamentação da prática de algumas ações sigilosas dentro e fora do território nacional, com alvos nacionais ou estrangeiros, com a definição de proteções e responsabilidades dos agentes.

A atividade de inteligência, em todo o mundo, requer sigilo e, muitas vezes clandestinidade. Entretanto, na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, os órgãos públicos e os agentes públicos necessitam de previsões legais para desempenharem a suas ações com eficiência. Essas previsões são precárias no Brasil, até mesmo em razão da reduzida experiência brasileira de convívio com a atividade de inteligência em um país democrático, associada à memória das experiências vividas no período ditatorial. Os gestores dos órgãos de inteligência são levados a agir baseados no entendimento dos instrumentos legais insuficientes que existe. Isso pode levar a agir em desacordo com as normas ou a executar menos do que atividade de inteligência requer em decorrência da preocupação de que as ações possam ferir a legalidade. Nenhuma das duas opções é aceitável em estruturas da administração pública.

Além disso, por mais detalhada e complexa que venha a ser a legislação sobre a atividade de inteligência, ela não será capaz de abarcar todos os casos necessários de atuação dos órgãos de inteligência. Portanto, é necessário que se tenha órgãos de planejamento e de controle estruturados e atuantes para avaliarem as ações da inteligência, concederem autorizações necessárias e corrigirem os erros. A legislação criou esses órgãos e instâncias, mas não garantiu o seu funcionamento efetivo.

O arcabouço legal brasileiro apresenta elementos de criação de órgãos e sistemas, atribuição de competências e previsão de controle. Entretanto, pouco existe no sentido fornecer instrumentos reais para o funcionamento e a garantia de eficiência da atividade. É bastante compreensível que o legislador, ao criar os instrumentos legais que, de alguma maneira, interferem no funcionamento da atividade de inteligência, não a tenha levado em consideração, uma vez que se trata de uma atividade não muito conhecida no Brasil e com um passado que gera muita desconfiança. Contudo, as instâncias do poder legislativo e do poder executivo responsáveis pela atividade de inteligência, como a CCAI, a Creden, a Presidência da República e a própria ABIN devem se comprometer para que sejam criados os

instrumentos necessários e alterados os instrumentos existentes para o funcionamento da atividade.

Um sistema de inteligência é necessário a todos os Estados, mas não se justifica se o seu funcionamento não for eficiente. O arcabouço legal brasileiro se preocupa muito mais com controle do que com eficiência. Entretanto, os próprios mecanismos de controle não são efetivos até mesmo por não existirem os mecanismos que garantam a eficiência. Não se trata, portanto, de se ter uma atividade de inteligência controlada ou eficiente. Não há um antagonismo entre eficiência e controle. Para que haja um controle efetivo sobre a atividade de inteligência, é necessário que se tenha mecanismos que garantam o seu funcionamento eficiente. A ausência desses mecanismos pode levar a uma atividade que funcione muito aquém do que se espera, ou até mesmo que não funcione.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 23.873, 15 de fevereiro de 1934.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 7, de agosto de 1934.
- \_\_\_\_\_. Constituição dos estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.783, de 5 de outubro de 1942.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 6.476, de 8 de maio de 1944.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 9.775, de 6 de setembro de 1946
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 27.583 , de 14 de dezembro de 1949.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.341, DE 13 de junho de 1964.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 42.687, de 21 de Novembro de 1957.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 60.664, de 2 de maio de 1967.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 63.005, de 17 de julho de 1968.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República federativa do Brasil de 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 16, de 28 de janeiro de 1991.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000.

- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória Nº 1.999-17, de 2000.**
- \_\_\_\_\_. **Mensagem Presidencial nº 135, de 2000.**
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.**
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.**
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **PORTARIA NORMATIVA Nº 295, de 3 de junho de 2002.**
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.**
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003.**
- \_\_\_\_\_. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Portaria nº 5, de 31 de março de 2005.**
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008.**
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.**
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.**
- \_\_\_\_\_. Departamento de Polícia Federal. **Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011.**
- \_\_\_\_\_. Agência Brasileira de Inteligência. **Portaria nº 463, de 07 de dezembro de 2012.**
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional. 2012.**
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013.**
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013.**
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.149, de 2013.**
- \_\_\_\_\_. **Projeto de Emenda Constitucional nº 331, de 2013.**
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 2013.**

BRUNEAU, Thomas. **Intelligence and Democratization: the challenge of control in new democracies: occasional paper #5.** Monterey: The Center for Civil-Military Relations – Naval Postgraduate School, Março, 2000.

BRUNEAU, Thomas; Boraz, Steven. (eds.) **Reforming Intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness.** Austin: University of Texas Press, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

BAR-JOSEPH, Uri. **Intelligence Intervention in The Politics of Democratic States: the United States, Israel and Britain.** Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1995.

CEPIK, Marco A. C.. **Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilema na institucionalização de serviços de inteligência.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CEPIK, Marco A. C.; Ambros, Christiano C.. Explicando Falhas de Inteligência Governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos. **Vara História**, Belo Horizonte, Vol. 28, nº 47, p.79-99, jan/jun 2012.

CANO, Oscar A. C.. **Inteligencia Nacional.** Buenos Aires: Ediciones Esnaola, 1965.

FERRAZ, Luciano Araújo. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata.** Niterói: Impetus, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência.** Niterói: Impetus, 2010.

HERMAN, Michael. **Intelligence and Policy: a comment.** Intelligence and National Security, v. 6, n.1, Jan. 1991.

HOLT, Pat M.. **Secret Intelligence and Public Policy: a dilemma of democracy.** Washington: CQ Press, 1995.

KENT, Sherman. **Informações Estratégicas.** Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1967.

LOWENTHAL, Mark M.. **INTELLIGENCE: from secrets to policy.** Washington: CQ Press, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDES, Gilmar. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional.** 4º Edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

PLATT, Washington. **Produção de Informações Estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército e Livraria Agir Editora, 1974.

RIVERO, Jean. **Liberdades Públicas**. S Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

STEELE, Robert D.. **On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World**. Oakton: OSS International Press, 2001.

UGARTE, José Manuel. Controle Público da Atividade de Inteligência: a procura de legitimidade e eficácia. In: BRASIL, Congresso Nacional. **Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a soberania e a democracia**, de 6 a 7 de novembro de 2002. Brasília: ABIN, 2003.

ZEGART, Amy. **Flawed by Design: the evolution of the CIA, JCS, NSC**. Stanford-CA: Stanford University Press, 1999.