



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Curso de Direito

**A Ausência da Constitucionalização da Atividade de
Inteligência no Brasil: possíveis razões e
consequências**

Brasília-DF
2025

**ANDRÉA FERNANDA
RODRIGUES BRITTO**

A Ausência da Constitucionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: possíveis razões e consequências

Artigo apresentado como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Direito
pelo Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Me. José Trindade Monteiro
Neto

**ANDRÉA FERNANDA
RODRIGUES BRITTO**

**A Ausência da Constitucionalização da Atividade de Inteligência no
Brasil: possíveis razões e consequências**

Artigo apresentado como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Direito
pelo Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília, 01 de julho de 2025.

Banca Examinadora

Prof. José Trindade Monteiro Neto
Orientador

Prof. João Trindade Cavalcante
Filho
Examinador

Prof. Pietro Cardia Lorenzoni
Examinador

A Ausência da Constitucionalização da Atividade de Inteligência no Brasil: possíveis razões e consequências

Andréa Fernanda Rodrigues Britto

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A Deslegitimação da Atividade e Inteligência no Brasil; 3. A Ausência de Constitucionalização da Atividade de Inteligência no Ordenamento Jurídico Brasileiro; 4. Tentativas de Constitucionalização da Atividade de Inteligência; 4.1 PEC nº 398/2009; 4.2 PEC nº 67/2012, 4.3 PEC nº 331/2013; 5. Análise Comparativa do Arcabouço Normativo Conferido à Atividade de Inteligência em Países Democráticos; 6. Esforços para a Legitimação da Atividade de Inteligência no Brasil; 7. Considerações Finais, 8. Referências.

Resumo:

Este artigo aborda as possíveis razões e consequências da ausência de constitucionalização da atividade de inteligência no ordenamento jurídico brasileiro. O estudo investiga as prováveis causas da deslegitimação da atividade de inteligência no Brasil, bem como analisa as tentativas de constitucionalização da atividade de inteligência. Além disso, faz uma breve análise do arcabouço normativo conferido à atividade de inteligência em alguns países democráticos em comparação com o arcabouço normativo brasileiro sobre a temática. Também analisa os esforços realizados para a legitimação da atividade de inteligência no Brasil por parte da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Conclui-se que a deslegitimação da atividade de inteligência no país causada pela atuação do Serviço Nacional de Informações (SNI) levou à ausência da inclusão da atividade de inteligência no texto constitucional e à falta das prerrogativas legais necessárias para a atuação de serviços de inteligência no Brasil, situação oposta aos de serviços de inteligência de diversos países democráticos, que contam com legislação robusta que legitima a sua atuação. Portanto, há necessidade tanto de incluir a atividade de inteligência na Constituição Federal, quanto de robustecer a legislação infraconstitucional sobre a temática.

Palavras-chave: Constitucionalização; Deslegitimação; Atividade de Inteligência; Legitimação; Agência Brasileira de Inteligência.

Abstract:

This article addresses the possible reasons and consequences of the lack of constitutionalization of intelligence activities in the Brazilian legal system. The study investigates the probable causes of the delegitimization of intelligence activities in Brazil, as well as analyzes the attempts to constitutionalize intelligence activities. In addition, it briefly analyzes the regulatory framework granted to intelligence activities in some democratic countries in comparison with the Brazilian regulatory framework on the subject. It also analyzes the efforts made to legitimize intelligence activities in Brazil by the Brazilian Intelligence Agency (ABIN). It is concluded that the delegitimization of intelligence activities in the country caused by the actions of the National Intelligence Service (SNI) led to the absence of the inclusion of intelligence activities in the constitutional text and the lack of legal prerogatives necessary for the activities of intelligence services in Brazil, a situation opposite to that of intelligence services in several democratic countries, which have robust legislation that legitimizes their activities. Therefore, there is a need both to include intelligence activities in the Federal Constitution and to strengthen the infra-constitutional legislation on the subject.

Keywords: Constitutionalization; Delegitimization; Intelligence Activities; Legitimization; Brazilian Intelligence Agency.

1 INTRODUÇÃO

A atividade de inteligência é fundamental ao desenvolvimento e à proteção do Estado e da sociedade brasileiros. Raramente, os Estados renunciam ao estabelecimento de uma organização profissional especializada na coleta, análise e disseminação de informações para subsidiar a tomada de decisão das autoridades nacionais. O Brasil, uma potência regional sul-americana, não é exceção, sendo um país de dimensões continentais com desafios geopolíticos, econômicos e sociais substantivos que requer um serviço de inteligência que faça frente às suas complexidades (Brasil, 2024c).

Todavia, ainda existe bastante preconceito com respeito à atividade de inteligência, especialmente no Brasil, onde no período da ditadura militar (1964-1985) os setores de inteligência integravam o aparato repressor do Estado. Contudo, não existe relação direta entre inteligência e autoritarismo. Os países desenvolvidos, com democracias consolidadas, possuem serviços de inteligência responsáveis, fortes e legais (Gonçalves, 2018).

O Estado necessita processar uma grande quantidade de informações rotineiramente, a fim de executar ações específicas, bem como elaborar políticas públicas e estratégias institucionais. Logo, se o Estado trabalhar com essa massa de informações de maneira pouco eficiente, com desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros, contraria-se o princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nesse sentido, a atividade de inteligência utiliza-se de métodos, técnicas e ferramentas adequados para o processamento de informações necessárias ao desempenho eficiente do Estado (Gonçalves, 2018).

Desse modo, a inteligência de Estado tem como principal missão o assessoramento do processo decisório estatal. A atividade de inteligência civil brasileira existe desde 1927, quando foi criado o Conselho de Defesa Nacional. Contudo, o primeiro serviço de inteligência pátrio foi criado somente em 1946, o Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI). Em 1964, o SFICI foi extinto e deu lugar ao Serviço Nacional de Informações (SNI). Em 1990, o SNI foi extinto. Apenas em 1999, foi criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Tendo em vista a sua importância, surpreende o fato de que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) não faz absolutamente qualquer menção à atividade de inteligência. As Forças Armadas e as autoridades de segurança pública são expressamente referidas na Carta Magna, ao passo que nenhuma referência é feita aos serviços de inteligência e ao papel da atividade de inteligência para a defesa do Estado e da sociedade. Sem respaldo constitucional, a atividade de inteligência no Brasil se enfraquece (Gonçalves, 2008).

O objeto deste artigo é analisar a questão da ausência da constitucionalização da atividade de inteligência no ordenamento jurídico pátrio, considerando a sua essencialidade para o Estado

brasileiro. Vê-se, portanto, que a falta de amparo constitucional é um problema latente na atividade de inteligência no Brasil. Além disso, a legislação infraconstitucional não aprofunda o suficiente as competências e atribuições da ABIN e dos demais órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Sem arcabouço legal robusto que regulamente as suas atividades, os serviços de inteligências ficam sujeitos não apenas a desvios de conduta, como também a mudanças conjunturais em sua estrutura, organização e missões (Gonçalves, 2008).

No tocante à metodologia, verifica-se que a pesquisa teve caráter teórico-argumentativo e dogmático. As principais técnicas utilizadas para tratar do problema foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica abrangeu a bibliografia já tornada pública com respeito à constitucionalização da atividade de inteligência, possibilitando a análise do tema sob o enfoque e abordagem propostos (Marconi e Lakatos, 2003).

Por seu turno, a pesquisa documental abrangeu a legislação sobre a atividade de inteligência no Brasil, os Projetos de Emenda à Constituição propostos no âmbito do Poder Legislativo visando à constitucionalização da atividade, bem como a jurisprudência sobre o tema. Subsidiariamente, foi utilizada a metodologia do direito comparado como estratégia investigativa, a fim de se estabelecer comparações entre as legislações relativas à atividade de inteligência em diversos países. Portanto, foi empregado o método comparativo, a fim de se verificar semelhanças e divergências com o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, o artigo abordará, no capítulo 2, a questão da deslegitimação da atividade de inteligência no Brasil, em que serão analisadas as razões para a falta de legitimidade da atividade de inteligência no país e para o seu desprestígio. No capítulo 3, sobre a ausência de constitucionalização da atividade de inteligência no ordenamento jurídico brasileiro, tratar-se-á dos motivos para que a atividade de inteligência não esteja presente no texto constitucional, bem como se analisará a legislação infraconstitucional existente sobre a temática. No capítulo 4, acerca das tentativas de constitucionalização da atividade de inteligência, serão detalhadamente analisadas a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 398/2009, de autoria do deputado Severiano Alves (PTB – BA), a PEC nº 67/2012, de autoria do senador Fernando Collor (PTB – AL) e a PEC nº 331/2013, de autoria do deputado William Dib (PSDB – SP), que tentaram inserir a atividade de inteligência no texto da Carta Magna.

No capítulo 5, tratar-se-á de análise comparativa do arcabouço normativo conferido à atividade de inteligência em países democráticos, onde se fará um breve exame do regime jurídico de serviços de inteligência de países democráticos e compará-los com a realidade da inteligência brasileira. No capítulo 6, sobre os esforços para a legitimação da atividade de inteligência no Brasil, serão abordadas as iniciativas de transparência ativa da ABIN feitas nos últimos anos com o propósito de melhorar a sua imagem perante a sociedade e conferir legitimidade à atividade de inteligência. Por fim, as considerações finais arrematarão os pontos

apresentados.

2 A DESLEGITIMAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Pode-se afirmar que uma das principais razões para a deslegitimação da atividade de inteligência no Brasil foi a atuação do SNI, que conduziu, por um lado, à quase extinção das estruturas relacionadas à atividade de inteligência quando da redemocratização e, por outro lado, a uma regulação jurídica frágil, com sua omissão no texto constitucional (Mota et al, 2018).

Com o golpe de 31 de março de 1964, que levou à deposição do Presidente João Goulart, a estrutura do SFICI, que à época era muito criticada em razão da ausência de orçamento próprio, da falta de pessoal especializado e de bons equipamentos, foi considerada incapaz para lidar com a nova realidade do país. Desse modo, o SNI foi criado por meio da Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Idealizado pelo general Golbery do Couto e Silva, o general foi o primeiro chefe do SNI e responsável por toda a sua estruturação. Ademais, Golbery antes atuava no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), o qual, juntamente com o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), forneceu documentos e cunhou extenso fichário com informações das principais lideranças políticas, sindicais e empresariais, assim como atuou intensamente na articulação da golpe civil-militar de 1964 (Brandão; Quadrat, 2024).

O SNI era a estrutura central do Sistema Nacional de Informações (SISNI), e responsável pela criação do Plano Nacional de Informações. O SISNI era composto por todos os órgãos responsáveis por inteligência e contrainteligência do Brasil em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), que já existiam ou foram sendo criados durante a ditadura. Dessa forma, compunham o SISNI os seguintes órgãos: o SNI, as Divisões de Segurança e Informações (DSI), as Assessorias de Segurança e Informações (ASI), o Centro de Informações do Exterior do Ministério de Relações Exteriores (CIEEX), segunda seção do EMFA (FA-2), serviços secretos do Exército (E-2), os serviços secretos da Marinha (M-2), serviços secretos da Aeronáutica (A-2), as segundas seções dos três ministérios, distribuídas em cada organização militar (S-2), o Centro de Informações do Exército (CIE), os adidos do Exército (ADIEEx), o Centro de Informações da Aeronáutica (CISA), os adidos aeronáuticos (ADIAer), o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), os adidos navais (ADIDAL), os serviços secretos da Polícia Federal (PF), os Departamento de Ordem Política e Social (DEOPS) e os serviços secretos da Polícia Militar (P-2), Centro de Operações de Defesa Interna (CODIs) e Destacamentos de Operações Internas (DOIs) e, em cada município, a Divisão Municipal (DM), subordinada ao DEOPS. Assim, foi criada uma complexa e enorme estrutura que coordenava as atividades de informações e a repressão aos opositores do regime militar (Brandão; Quadrat, 2024).

Ademais, como órgão principal do SISNI, o SNI forneceu informações que resultaram na captura de oponentes políticos do regime militar, alguns deles mortos ou desaparecidos. O SNI

era, igualmente, o principal contato com seus homólogos latino-americanos e teve participação direta na Operação Condor, a perseguição sem fronteiras a oponentes políticos das ditaduras do América do Sul (Brandão; Quadrat, 2024).

O SNI não tinha problemas de hierarquia interna e tampouco enfrentava restrições orçamentárias. Seu orçamento era um dos maiores do Estado brasileiro. Embora não fosse um ministério, o chefe do SNI tinha cargo equivalente ao de ministro. Não é coincidência que dois dos seus chefes foram presidentes durante a ditadura militar, Emilio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo (Brandão; Quadrat, 2024).

O SNI era o órgão mais conhecido da repressão na ditadura, em razão da publicização de sua existência, seus chefes eram nomes conhecidos e algumas atividades eram divulgadas pela imprensa. Havia muito rumores na época sobre fichas de políticos e informações que teriam o poder de destruir carreiras e vidas pessoais. Sua complexidade, dimensão e poder levaram Golbery do Couto e Silva a dizer que havia criado um monstro (Brandão; Quadrat, 2024).

O processo de democratização, aliado ao temor pela extinção do órgão fizeram que os principais gestores do SNI, além de vários militares, realizassem forte campanha na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1988 pela preservação do órgão, mediante a aproximação de constituintes mais favoráveis às suas atividades (Brandão; Quadrat, 2024).

Para Gonçalves (2008), a ANC não extinguiu o SNI pelas seguintes razões: a identificação do Serviço com as Forças Armadas; a atuação do General Ivan de Souza Mendes, então Ministro-Chefe do órgão, junto a algumas lideranças constituintes importantes, como os deputados Ulysses Guimarães e Bernardo Cabral; assim como o desconhecimento da atividade de inteligência, o que fazia com que o Legislativo não concentrasse vontade e convicção efetivas que pudessem resultar na extinção do SNI.

Outras hipóteses mencionadas por Gonçalves (2008) era o fato de que o órgão já não era tão ativo a ponto de despertar a vontade de extingui-lo, a qual foi direcionada para outros órgãos, como o Conselho de Segurança Nacional, que foi extinto. Haveria, igualmente, o temor de que o SNI reagisse contra a tentativa de desmantelá-lo, o que poderia abalar a jovem democracia. Dessa forma, o SNI não seria extinto e nem se estabeleceria qualquer mecanismo direto de controle externo para a comunidade de inteligência.

O SNI somente viria a ser extinto pela Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, que foi convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, no governo Collor. Em seu lugar, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Apesar de ser mantido o inventário do SNI, a estrutura então existente foi totalmente desarticulada. Embora a atividade fosse encarada com desconfiança pelo seu principal cliente, o Presidente da república, a SAE/PR buscou mostrar sua utilidade e relevância, por meio de seu Departamento de Inteligência (DI/SAE), onde a produção de conhecimento se concentrou. Contudo, foi insuficiente para

recuperar o prestígio anterior (Roth, 2009).

Cabe apontar que foi com a criação da SAE/PR em 1990 que o termo “inteligência” passou a ser oficialmente empregado em substituição ao de “informações” pelo governo brasileiro, devido ao desgaste produzido por órgãos com esse termo em seu nome durante a ditadura militar, em função das violações por eles desenvolvidas. Logo, a adoção do termo “inteligência” é uma forma de se desvincular dessa memória de violações de direitos humanos (Brandão; Quadrat, 2024).

Desse modo, o serviço secreto brasileiro e a comunidade de inteligência viveriam período de desprestígio e de obscuridade por quase uma década. O desprestígio da atividade de inteligência na pauta política durante os anos 1990 pode ser atribuído a três fatores principais. Em primeiro lugar, havia o repúdio da maioria da opinião pública às estruturas associadas à ditadura militar. Em segundo lugar, o temor da espécie de enfrentamento que poderia ser produzido com respeito aos militares. Em terceiro lugar, a negligência em relação ao papel da atividade de inteligência nas relações de poder internacionais e a necessidade de desenvolver políticas próprias de um regime democrático, considerando o papel da inteligência nas distintas áreas de atuação do Estado nacional (Brandão; Quadrat, 2024).

Ainda assim, foram feitas tentativas para se reestruturar a atividade de inteligência nesse período. O Projeto de Lei nº 1.862/1991, da Presidência da República, abordava aspectos sobre a atividade, fiscalização e controle visando o estabelecimento de procedimentos essenciais à participação cooperativa dos Poder Executivo e Legislativo no trato das questões de inteligência do Estado brasileiro. Por sua vez, o Projeto de Lei nº 1.887, do mesmo ano, de autoria do deputado José Dirceu (Partido dos Trabalhadores/SP), apresentava definições sobre as atividades de inteligência e contrainteligência e determinava outras providências. Por fim, o Projeto de Lei nº 3.031, de 1992, do Poder Executivo, propunha a criação do Centro Federal de Inteligência e a reorganização da SAE/PR. No entanto, essas propostas não chegaram a prosperar, em razão do processo de “impeachment” que foi instaurado contra o Presidente Collor (Roth, 2009).

Com a deposição de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu e deu nova organização à estrutura da Presidência da República, ao editar a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios. Mediante o Art. 10, extinguiu o DI/SAE e criava a Subsecretaria de Inteligência da SAE (SSI/SAE). Ainda que sob comando de um militar, a SSI/SAE continuaria sem acesso direto ao Presidente da República, subordinando-se ao ministro-chefe da SAE.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), novos desdobramentos institucionais começaram a surgir, ainda que a passos lentos. A primeira proposta para a criação do que viria a ser a ABIN foi apresentada pelo governo FHC na Medida Provisória nº 813, que reorganizava a Presidência da República, em 1º de janeiro de 1995. Todavia, FHC foi criticado em razão de propor a criação de órgão de inteligência mediante MP, ao ponto de necessitar retirar a

proposta e se comprometer com um debate público (Brandão; Quadrat, 2024).

Outra medida importante foi a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho do Governo (CREDEN/CG), por meio do Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, a qual deve formular políticas públicas e diretrizes e acompanhar a implementação de programas relativos à atividade de inteligência. Em razão de ser órgão do Poder Executivo, a CREDEN/CG é considerada órgão de controle interno da atividade de inteligência (Barreiras, 2018).

Em 21 de maio de 1996, ocorreu audiência pública na Câmara dos Deputados, organizada pela Comissão de Defesa Nacional. Após a realização da audiência pública na Comissão de Defesa Nacional, a tramitação de todos os projetos foi suspensa, aguardando projeto de iniciativa do Poder Executivo que proporia a criação da ABIN. Entre a primeira proposta de ato normativo, em 1995, e a publicação da Lei nº 9.883, em 1999, que criou a ABIN e conferiu legalidade à atividade de inteligência em um contexto democrático, quase cinco anos se passaram (Brandão; Quadrat, 2024).

Após a criação da ABIN, houve crises que atingiram o setor de inteligência que também contribuíram para a sua deslegitimação. Em meados de 2008, foi publicizada a participação da ABIN na operação Satiagraha. Desencadeada em 2004, a operação tinha o objetivo de investigar casos de corrupção, desvio de verbas públicas e crimes financeiros. Teriam sido cedidos pelo então Diretor-Geral da ABIN à época dos fatos, servidores da Agência para ajudar a Polícia Federal (PF) na operação. Esses servidores teriam participado de escutas telefônicas, monitoramento telemático e ações controladas, tarefas para as quais a ABIN não possui competência legal (Barreiras, 2018).

Em 2011, a 5ª turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) considerou ilegais as investigações da operação Satiagraha e anulou a ação penal em que o banqueiro Daniel Dantas havia sido condenado por corrupção ativa. A 5ª turma do STJ decidiu que a operação da PF foi ilegal devido à participação de servidores da ABIN, sem autorização judicial e sem respeito a quaisquer formalidades. Logo, as provas reunidas na operação eram ilegais, contaminando todo o processo judicial (Barreiras, 2018).

Mais recentemente, houve o caso conhecido como “ABIN Paralela”, um desdobramento da operação “Última Milha”, realizada pela PF, em que supostamente teria ocorrido o uso abusivo de ferramentas de vigilância, bem como desvios de finalidade no âmbito da Agência durante o governo Bolsonaro (2019-2022). Como as investigações ainda estão em andamento no momento da confecção deste artigo, optar-se-á por não se aprofundar em detalhes ou emitir juízo de valor sobre tal caso.

3 A AUSÊNCIA DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A partir da CF/1988, houve profundas modificações na estrutura, finalidades, prerrogativas e deveres das instituições públicas brasileiras (Mota et al, 2018). Enquanto as Forças Armadas e

as autoridades de segurança pública são expressamente referidas na CF/1988, nenhuma menção é feita aos serviços de inteligência e muito menos ao papel da atividade de inteligência para a defesa do Estado e da sociedade. A Constituição consagra seu Título V à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, no qual o Capítulo II é dedicado às Forças Armadas e o Capítulo III à Segurança Pública (Brasil, 1988).

As Forças Armadas, no papel de protagonistas da Defesa Nacional, foram detalhadamente regulamentadas na CF/1988, descendo ao nível de prescrever normas acerca do uso de uniformes por partes dos militares. Já a opção legislativa de constitucionalizar a Segurança Pública foi inédita, a qual passa a ter previsão normativa no art. 144 da Carta Magna. Tal temática, até então, contava apenas com menções indiretas nas Constituições anteriores (Mota et al, 2018).

Ao lidarem com temas de segurança nacional, geralmente, os governantes tendem a delimitar as funções das Forças Armadas, das Polícias e dos serviços de inteligência, com base na concepção de que estes ramos de atividades típicas de Estado atuam de forma conjunta e complementar (Mota et al, 2018). Desse modo, faria sentido se, no Título V, houvesse, também, um capítulo sobre a atividade de inteligência, no qual constasse, no texto constitucional, artigo que definisse a atividade de inteligência, assim como a contrainteligência. Além disso, tal capítulo definiria a necessidade de um sistema de inteligência a serviço do Brasil e de mecanismos de cooperação entre seus órgãos (Gonçalves, 2008).

No que concerne a processo legislativo, tal ausência pode ser interpretada de duas maneiras: simples desinteresse no assunto ou vontade de legá-lo a segundo plano, não lhe atribuindo importância constitucional e deixando uma ampla possibilidade de se lidar com o tema de forma infraconstitucional (Gonçalves, 2008).

Neste sentido, a Lei nº 9.883/1999 preocupava-se com o restabelecimento da atividade de inteligência no Brasil, mas agora apropriada à nova ordem democrática, com seus órgãos atuando sob estrito cumprimento da lei, com a preservação dos direitos e garantias individuais e em defesa do Estado e da sociedade (Gonçalves, 2008).

Uma inovação é a previsão de órgão de controle externo para a atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883/1999. No ordenamento jurídico brasileiro, nunca houve qualquer menção ao controle externo político exercido pelo Poder Legislativo até o supramencionado dispositivo legal, ao passo que a tradição de fiscalização e controle orçamentário remonta ao período imperial. Ressalta-se que o Congresso Nacional tinha se mantido alheio ao controle de finalidade e político dos serviços de inteligência. Na época do SNI, ocorreram algumas manifestações no Legislativo, mas de caráter efêmero (Gonçalves, 2018).

Desse modo, com a Lei nº 9.883/1999, há, explicitamente, o comando para que ocorra o estabelecimento de uma Comissão de Controle no âmbito do Congresso Nacional. Caberia ao Congresso, em ato de sua competência, regulamentar tal órgão de controle. Assim, em

cumprimento à Lei nº 9.883/1999, foi instalada em 21 de novembro de 2000, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Todavia, somente em dezembro de 2013, depois de anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Resolução nº 2, de 2013 – CN. Incorporada ao Regimento Comum do Congresso Nacional, essa Resolução é o Regimento Interno da CCAI (RICCAI). Após o advento do RICCAI, a Comissão teve possibilidade de exercer de modo mais efetivo suas atribuições como órgão de controle externo da atividade de inteligência (Gonçalves, 2018).

Cabe destacar que, nos termos do art. 6º, §1º, da Lei nº 9.883/1999, a CCAI é composta por três deputados e três senadores, que devem ser, necessariamente, os líderes da maioria e da minoria das duas Casas do Congresso Nacional e os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de Casa (Brasil, 1999). Verifica-se, portanto, preocupação com a temática e com aqueles que tratarão dela no âmbito do Poder Legislativo. Ao estabelecer rol taxativo de parlamentares que deveriam compor a CCAI, o legislador buscava assegurar que as atividades desenvolvidas o fossem por uma ótica de Estado e que seus membros fossem políticos com mais experiências e responsabilidade (Gonçalves, 2018).

Contudo, deve-se ressaltar que a relação de membros da CCAI não é exaustiva, pois compete ao Poder Legislativo dispor sobre a composição de seus colegiados, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, como também no Congresso Nacional. Ademais, ficou evidente, na prática, que a composição limitada da CCAI dificultava bastante o andamento dos trabalhos, tendo em vista que os membros previstos na Lei nº 9.883/1999 são líderes parlamentares ocupados, com intensa atividade no Congresso Nacional e que dispõem de tempo escasso para se dedicar ao controle da atividade de inteligência (Gonçalves, 2018).

Dessa forma, o RICCAI ampliou a quantidade de membros para doze parlamentares, seis deputados e seis senadores. Logo, além dos seis parlamentares previstos na Lei nº 9.883/1999, passam a compor a CCAI um deputado indicado pela Liderança da Maioria, um pela Liderança da Minoria, e um eleito pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e, também, um senador indicado pela Liderança da Maioria, outro pela Liderança da Minoria e um terceiro eleito pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal (Gonçalves, 2018).

A fim de desempenhar seu papel institucional, a CCAI recebe relatórios gerais, parciais e extraordinários oriundos de cada órgão que compõe o SISBIN. Ademais, a CCAI tem a prerrogativa legal de fazer inspeções em áreas, documentos e arquivos, sem a restrição de acesso decorrente de eventual atribuição de grau de sigilo (Mota et al, 2018).

Vale recordar que o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão independente de auxílio ao Poder Legislativo, também é um dos órgãos responsáveis pelo controle externo da atividade de inteligência, nos termos do art. 70, *caput*, da CF/1988, o qual dispõe que a fiscalização contábil,

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, tendo em vista que a ABIN é uma entidade da administração direta da União (Brasil, 1988).

Ressalta-se que, além do controle externo, também há o controle interno da atividade de inteligência. Há a CREDEN/CG, a quem cabe verificar se a atividade de inteligência está sendo bem desempenhada, mediante o acompanhamento de políticas e diretrizes. Além disso, o art. 14 da Lei nº 9.883/1999 determina que as atividades de controle interno da ABIN, inclusive a de contabilidade analítica, serão exercidas pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISSET/PR), órgão responsável pela avaliação dos resultados da gestão financeira e patrimonial dos órgãos integrantes e entidades vinculadas à Presidência da República (Brasil, 1999). Os relatórios da CISSET são posteriormente enviados ao TCU.

Há, igualmente, Assessor de Controle Interno na ABIN, a quem cabe analisar atos administrativos de maneira a assegurar, de forma preventiva, a legitimidade, a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos. Ademais, compete ao Assessor de Controle Interno acompanhar o atendimento das recomendações e determinações da CISSET e do TCU pelos órgãos centrais e unidades estaduais da ABIN (Barreiras, 2018).

Outro mecanismo de controle interno é aquele efetuado pelos titulares dos órgãos de inteligência, que foca no comportamento dos subordinados, a legitimidade e a adequação de suas ações ao ordenamento jurídico pátrio (Barreiras, 2018).

Além disso, a atividade de inteligência foi conceituada no ordenamento jurídico pátrio por meio da Lei nº 9.883/1999, que criou a ABIN e estabeleceu o SISBIN. A Lei nº 9.883/1999 conceitua a atividade de inteligência, no seu art. 1º, §2º, como:

(...) 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 (Brasil, 1999).

Tal definição é reiterada pelo Decreto nº 11.693/2023, o qual regulamenta a Lei nº 9.883/1999. Conceituação semelhante é encontrada na Política Nacional de Inteligência (PNI), estabelecida pelo Decreto nº 8.793/2016, no qual a atividade de inteligência é definida como:

(...) exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado (Brasil, 2016).

Salienta-se que a atividade de inteligência é dividida em dois ramos: inteligência e

contrainteligência. Conforme art. 1º, §3º, da Lei nº 9.883/1999, a contrainteligência é a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa (Brasil, 1999). Por sua vez, a PNI define a contrainteligência de forma muito mais ampla, como:

(...) atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (Brasil, 2016).

Contudo, ainda há deficiências no arcabouço legal brasileiro no que diz respeito à inteligência. Reitera-se que não há qualquer menção à atividade de inteligência na CF/1988, seja como organização, atividade ou conhecimento (Mota et al, 2018). Embora seja uma atribuição típica de Estado, com carreira e formação própria, a regulação se dá meramente por legislação infraconstitucional. Ora, sabe-se que a Carta Magna brasileira é classificada doutrinariamente como analítica, ou seja, examina e regulamenta todos os temas que entenda relevante à formação, destinação e ao funcionamento do Estado (Moraes, 2024). Portanto, chama a atenção a ausência da inteligência no texto constitucional, de modo a estruturá-la e delimitar a sua atuação, a fim de preservar os direitos fundamentais dos cidadãos (Mota et al, 2018).

Ademais, a norma constitucional não tem somente função regulamentadora, ela também confere grau significativo de legitimidade perante a sociedade, em razão de se tratar de norma elaborada por representantes legitimamente eleitos pela população e por se tratar de norma fundamental do ordenamento jurídico. A inclusão no texto constitucional tem o condão, igualmente, de incrementar a confiança dos cidadãos em determinada atividade ou instituições (Mota et al, 2018).

Ressalta-se que a atividade de inteligência, ainda que não tenha sido mencionada expressamente no texto constitucional, é revestida de constitucionalidade, tratando-se, portanto, de atividade constitucional, porém não constitucionalizada (Mota et al, 2018). As normas constitucionais definem um conjunto de objetivos a serem alcançados, bem como os meios a serem empregados, por todos os brasileiros, individual e coletivamente. Logo, a atividade de inteligência realizada no Brasil deve seguir os mesmos princípios (Brasil, 2023c).

Vê-se tal constitucionalidade material na Lei nº 9.883/1999, sua lei regulamentadora, a qual prevê expressamente no art. 1º, §1º:

O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda 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 (Brasil, 1999).

Logo, verifica-se que no art. 1º, §1º, da Lei nº 9.883/1999, encontram-se os fundamentos

legitimadores da atividade de inteligência no Brasil: a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana. Portanto, o legislador deixa evidente que a atividade de inteligência no Brasil deve ser conduzida dentro dos princípios democráticos e respeitando direitos humanos fundamentais (Gonçalves, 2018).

A preocupação em sublinhar a obrigatoriedade na observância da Constituição e do arcabouço legal ao exercer a atividade de inteligência é replicada na PNI (Decreto nº 8.793/2016):

A Inteligência desenvolve suas atividades em estrita observância ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância aos Princípios, Direitos e Garantias Fundamentais expressos na Constituição Federal, em prol do bem-comum e na defesa dos interesses da sociedade e do Estado Democrático de Direito (Brasil, 2016).

Dessa forma, a legislação não admite qualquer argumento que possa pôr em risco o primado do direito em favor das necessidades de segurança. Por exemplo, a ABIN não pode realizar interceptação telefônica, pois a interceptação telefônica é atividade que, segundo o art. 5º, inciso XII, da CF/1988, tem por finalidade a investigação criminal e a instrução processual, sendo exclusiva das autoridades policiais e somente podendo ser realizada mediante autorização judicial (Gonçalves, 2018).

Todavia, destaca-se que a Lei nº 9.883/1999 é enxuta, tendo apenas quinze artigos. Não supre, de forma alguma, as lacunas que deveriam ser supridas por meio do texto constitucional. A fim de se evitar abusos e desvios de conduta, devem ser estabelecidos, em âmbito constitucional, mecanismos de controle da atividade de inteligência (Gonçalves, 2008).

Em razão destas lacunas, a Rede Sustentabilidade e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizaram no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.529 do Distrito Federal (ADI nº 6.529/DF), cujo objeto de questionamento é o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/1999, que condiciona a ato do Presidente da República o fornecimento de dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais à ABIN (Brasil, 2020).

Neste sentido, o Plenário do STF, por maioria, deferiu parcialmente pedido de medido cautelar em ADI nº 6.529/DF, para conferir interpretação conforme à CF/1988 ao parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/1999 para estabelecer que: a) os órgãos componentes do SISBIN somente podem fornecer dados e conhecimentos específicos à ABIN quando comprovado o interesse público da medida, afastada qualquer possibilidade de esses dados atenderem interesses pessoais ou privados; b) toda e qualquer decisão que solicitar os dados deverá ser devidamente motivada para controle de legalidade pelo Poder Judiciário; c) mesmo quando presente o interesse público, os dados referentes à comunicação telefônica ou dados sujeitos à reserva de jurisdição na forma do dispositivo em razão daquela limitação, decorrente do respeito aos direitos fundamentais; e d)

nas hipóteses cabíveis de fornecimento de informações e dados à ABIN, é imprescindível procedimento formalmente instaurado e existência de sistemas eletrônicos de segurança e registro de acesso, inclusive para efeitos de responsabilização, em caso de eventuais omissões, desvios ou abusos (Brasil, 2020).

4 TENTATIVAS DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Neste sentido, tramitaram no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 398/2009, de autoria do deputado Severiano Alves (PTB – BA), a PEC nº 67/2012, de autoria do senador Fernando Collor (PTB – AL) e a PEC nº 331/2013, de autoria do deputado William Dib (PSDB – SP).

4.1 PEC Nº 398/2009

A PEC nº 398/2009 tinha como objetivo a modificação do Título V da Carta Magna, mediante a inserção de capítulo dedicado à atividade de inteligência, denominado “Capítulo IV – Da Inteligência”, o qual era composto por três seções: “Seção I – Da Atividade de Inteligência”, “Seção II – Do Sistema Brasileiro de Inteligência” e “Seção III – Do Controle da Atividade de Inteligência”. Assim, propunha-se a inclusão dos arts. 144-A, 144-B, 144-C, 144-D e 144-E na CF/1988.

O *caput* do art. 144-A da PEC nº 398/2009 explicitava a natureza constitucional da atividade de inteligência e do SISBIN, nos seguintes termos:

A atividade de inteligência, que tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, será exercida, por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados (Brasil, 2009).

Por sua vez, o §1º do art. 144-A da PEC nº 398/2009 mantinha a regulação da atividade de inteligência, bem como a organização e funcionamento do SISBIN na esfera infraconstitucional, tendo em vista que, à época, tais assuntos já haviam sido tratados na Lei nº 9.883/1999. Por outro lado, o §2º do art. 144-A da PEC nº 398/2009 inovou ao tentar trazer ao texto constitucional os direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que concerne à preservação de sua identidade, nos seguintes termos:

Os direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que conserve à preservação de sua identidade, o sigilo da atividade e seu caráter secreto são resguardados por esta Constituição, cabendo a lei específica dispor sobre esses assuntos (Brasil, 2009).

Por seu turno, o art. 144-B da PEC nº 398/2009 tentou inserir na Carta Magna o uso de meios e técnicas sigilosos essenciais ao emprego da atividade de inteligência no seu *caput*, nos seguintes termos:

A atividade de inteligência será desenvolvida, 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 e fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado (Brasil, 2009).

Sem o uso de meios e técnicas sigilosos, não há como realizar operações e, logo, não existe atividade de inteligência. Contudo, a mesma proposta de dispositivo estabelecia limites para a proteção contra abusos e arbitrariedades que podem vir a acontecer. Ademais, ressalta-se que há lacuna legal sobre o emprego de meios e técnicas sigilosos, pois não há lei regulamentando procedimentos operacionais para a inteligência (Gonçalves, 2018). Tal questão foi abordada no parágrafo único o art. 144-B da PEC nº 398/2009:

A lei regulará o uso de técnicas e meios sigilosos pelos serviços secretos e os deveres e garantias do pessoas de inteligência no exercício de suas funções, inclusive no que concerne ao recurso a meios e técnicas operacionais (Brasil, 2009).

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 3.578/2015, de autoria da deputada Jô Moraes (PCdoB/MG), pretendia estabelecer procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informações pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência (Brasil, 2015). Essa proposta foi apresentada no âmbito da CCAI na época em que a autora era a Presidente da Comissão e regulamentava as operações de inteligência. Infelizmente, a proposição não prosperou e a proposta foi arquivada. A permanência de lacuna legal referente ao emprego de meios e técnicas sigilosos constitui limite significativo à atuação dos serviços de inteligência, o que frequentemente dificulta suas atividades regulares, como as de contrainteligência e proteção do conhecimento (Gonçalves, 2018).

Já o art. 144-C da PEC nº 398/2009 tratava da composição e missão do SISBIN. Por sua vez, o art. 144-D e o art. 144-E da supramencionada PEC versavam sobre o controle da atividade de inteligência. O art. 144-D não tinha caráter inovador, reforçando que o controle e a fiscalização da atividade de inteligência seriam exercidos em âmbito interno e externo e seria regulado por lei.

Por outro lado, o art. 144-E, *caput*, inovava ao criar o Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, um órgão auxiliar de controle externo do Poder Legislativo, composto por não-parlamentares que pudessem assessorar a CCAI e o Congresso em suas atribuições de acompanhar de maneira mais efetiva os serviços de inteligência:

O controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, especialmente por meio de um órgão de controle externo composto por Deputados e Senadores, e com o auxílio do Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, na forma da lei (Brasil, 2009).

A missão do Conselho de Controle da Atividade de Inteligência seria se encarregar da fiscalização e do controle cotidianos dos órgãos de inteligência, tendo credencial máxima de segurança e com acesso irrestrito a atividades, conhecimentos e aos próprios órgãos de inteligência. O objetivo do *status* constitucional seria dar respaldo maior ao Conselho e aos próprios entes fiscalizados (Gonçalves, 2008).

Por seu turno, o §1º do art. 144-E da PEC nº 398/2009 detalhava a composição do Conselho de Controle da Atividade de Inteligência nos seguintes termos:

O Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, órgão auxiliar de controle externo do Poder Legislativo, será composto por sete Conselheiros, escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência e indicados:

- I – dois pelo Senado Federal;
- II – dois pela Câmara dos Deputados;
- III – um pelo Presidente da República;
- IV – um pelo Conselho Nacional de Justiça;
- V – um pelo Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil, 2009).

Já o §2º versava sobre o mandato dos Conselheiros, que seria de cinco anos, sendo possível uma recondução:

Os conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, podendo ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de cada Casa (Brasil, 2009).

4.2 PEC nº 67/2012

A PEC nº 67/2012, por sua vez, reproduziu o texto da PEC nº 398/2009 quase integralmente, com a diferença de acrescentar um §3º ao art. 144-A e um §4ª ao art. 114-E. O §3º do art. 144-A da PEC nº 67/2012 tratava do sigilo dos documentos e conhecimentos produzidos pelos órgãos de inteligência nos seguintes termos:

Também é resguardado o sigilo dos documentos e conhecimentos produzidos pelos órgãos de inteligência, ressalvada a prerrogativa dos entes de controle, interno e externo, de acesso pleno aos referidos documentos e conhecimentos para o exercício de suas competências (Brasil, 2012).

Assim, verifica-se que o §3º do art. 144-A da supramencionada PEC reforçava o fundamento constitucional já presente na parte final do inciso XII, do art. 5º da CF/1988, que estabelece que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Ressalta-se, ainda, que a legislação brasileira concernente à salvaguarda de assuntos sigilosos tinha sido substancialmente alterada com o advento da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Conforme o art. 23 da LAI, são passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, nos seguintes termos:

São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

(Brasil, 2011).

Além disso, conforme dispõe o art. 24, §1º, incisos I a III da LAI, as informações podem ser classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas, com prazos máximos de restrição de acesso de vinte e cinco anos no caso de informações ultrassecretas, quinze anos no caso de informações secretas e cinco anos no caso de informações reservadas (Brasil, 2011). Assim, as informações, a partir do momento em que classificadas, passam a ser sigilosas, de forma que o acesso público a elas fica restrito de modo temporário. Decorrido esse prazo, a desclassificação é automática (Barreiras, 2018).

Considera-se que a previsão de desclassificação, ao lado de outros instrumentos de transparência, é essencial para a democracia, tendo em vista que submete os governos à prestação de contas de seus atos perante a sociedade. Entretanto, para a inteligência, um prazo improrrogável de cinco anos é exíguo. Não é incomum que casos durem décadas. Para comparação, o prazo de desclassificação automática de documentos da *Central Intelligence Agency* (CIA), dos Estados Unidos, é de vinte e cinco anos (Barreiras, 2018).

Ademais, chama a atenção o fato de que, nos termos do art. 27 da LAI, o Diretor-Geral da ABIN não tem a possibilidade de classificar um documento como ultrassecreto e tampouco como secreto, tendo competência para classificação de informações as seguintes autoridades:

A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I – no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II – no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III – no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam função de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei. (Brasil, 2011).

Logo, verifica-se que os titulares de órgãos da Administração Indireta podem classificar informações como secretas. Portanto, o Presidente de uma autarquia tem poderes de classificação mais robustos do que aqueles do Diretor-Geral da ABIN, dirigente interno máximo do órgão, que somente pode classificar uma informação como reservada. Trata-se de falha grave da legislação pátria, que precisa de correção (Barreiras, 2018).

Já o §4^a do art. 114-E pretendia reforçar a garantia do pleno acesso às informações e conhecimentos produzidos no âmbito da atividade de inteligência pelos órgãos de controle, mediante a sua inclusão no texto constitucional:

Fica assegurado aos órgãos de controle o pleno acesso às informações e conhecimentos produzidos pelos serviços de inteligência, que se dará por transferência de sigilo, preservando-se o caráter sigiloso dessas informações e conhecimentos (Brasil, 2012).

4.3 PEC nº 331/2013

Por sua vez, a PEC nº 331/2013 não aproveitou o texto das PECs anteriores sobre a matéria e buscava acrescentar o inciso VIII ao § 3º do art. 12, o inciso XXVI ao art. 21, o inciso XXX ao art. 22, o inciso XVIII ao art. 49, o inciso XXXVIII ao art. 84 e os arts. 144-A e 144-B, bem como alterar o inciso IV do art. 52, todos da CF/1988, para dispor sobre as atividades de inteligência no país (Brasil, 2013).

Assim, propunha-se alterar o art. 12, §3º, da CF/1988, mediante a inclusão de inciso VIII, para que os cargos das carreiras da ABIN fossem privativos de brasileiro nato. Ora, faz sentido tal proposta de inclusão no rol dos cargos privativos de brasileiro nato (Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, carreira diplomática, oficial das Forças Armadas, Ministro de Estado da Defesa, conforme art. 12, incisos I a VII da CF/1988), pois motivos de segurança nacional justificam tal prerrogativa. Desse modo, o legislador, na justificação da PEC nº 331/2013,

argumenta que, embora os servidores da ABIN trabalhem com assuntos sigilosos, tal exigência não existe, além de que há risco de que estrangeiro com intenções adversas possa vir a se tornar brasileiro naturalizado e fazer carreira na inteligência brasileira (Brasil, 2013).

Por seu turno, propunha-se, também, alterar o art. 21 da CF/1988, por meio da inclusão de inciso XXVI, colocando como competência administrativa exclusiva da União o planejamento, a execução, a supervisão e o controle das atividades de inteligência de Estado, que, como já visto, acontece de fato, mas não há ainda previsão constitucional para tanto. No mesmo sentido, propunha-se a alteração do art. 22 da Carta Magna mediante a inclusão dos incisos XXX e XXXI, colocando como competência privativa da União legislar sobre a organização do SISBIN e a competência da ABIN (Brasil, 2013).

Por sua vez, propunha-se, igualmente, alterar o art. 49 da CF/1988, por meio da inclusão de inciso XXVIII, colocando como competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar as atividades de inteligência de Estado e a ABIN, outra competência que, como visto, já é exercida mediante legislação infraconstitucional e carece de previsão constitucional.

Já o art. 52, inciso IV, da PEC nº 331/2013 propunha que o Diretor-Geral da ABIN fosse aprovado da mesma forma prevista atualmente para os chefes de missão diplomática de caráter permanente, nos seguintes termos:

Aprovar previamente, por voto secreto, após arguição 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 (Brasil, 2013).

O art. 8º da Lei nº 9.883/1999 dispõe que a ABIN será dirigida por um Diretor-Geral, cujas funções serão estabelecidas no decreto que aprovar a sua estrutura organizacional (no presente momento, é o Decreto nº 11.816/2023). O Diretor-Geral é o mandatário supremo do órgão, reportando-se diretamente ao Ministro da Casa Civil e ao Presidente da República. Note-se que o cargo não é privativo de servidor de carreira de órgão, sendo de livre nomeação pelo Presidente da República e, feita a escolha, o nome indicado é sabatinado pelo Senado Federal, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei nº 9.883/1999. Ademais, o cargo de Diretor-Geral é de natureza especial, nos termos do art. 11, *caput*, da Lei nº 9.883/1999 (Brasil, 1999). Por analogia, cabe, também, ao Presidente da República a exoneração do Diretor-Geral da ABIN (Barreiras, 2018).

Compete ao Diretor-Geral da ABIN, nos termos do art. 16 do Decreto nº 11.816/2023:

Ao Diretor-Geral da ABIN incumbe:

- I – assistir o Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República nos assuntos de competência da ABIN;
- II – representar institucionalmente a ABIN e exercer suas competências legais e regimentais;
- III – definir a implementação e a execução da Política Nacional de Inteligência, da Estratégia Nacional de Inteligência e do Plano Nacional de Inteligência no âmbito da ABIN;

- IV – definir a coordenação das atividades de inteligência no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência;
 - V – estabelecer o relacionamento da ABIN com órgãos e entidades de direito público e privado, internos, externos ou internacionais;
 - VI – direcionar, supervisionar e avaliar as atividades de unidade específicas e singulares, assessorado pelo Diretor-Adjunto; e
 - VII – indicar ao Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República os servidores que poderão ser designados para prestar serviço no exterior, nos termos do disposto no art. 10 da Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008.
- (Brasil, 2023d).

Além das funções de gestão de caráter executivo e administrativo do Diretor-Geral, cabe destacar as seguintes atribuições relacionadas à atividade de inteligência: a) assistir ao Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República nos assuntos de competência da ABIN, logo, o Diretor-Geral é o principal assessor do Ministro na área de inteligência; b) definir a implementação e a execução da PNI, da Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) e do Plano Nacional de Inteligência (PLANINT) no âmbito da ABIN; a PNI é o documento de mais alto nível de orientação da atividade de inteligência no Brasil, já a ENINT visa a concretizar o previsto na PNI e o PLANINT é um documento do qual devem constar os conhecimentos específicos a serem produzidos pelo SISBIN; c) definir a coordenação das atividades de inteligência no âmbito do SISBIN, em face do papel da ABIN de órgão central do sistema; d) indicar ao Ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República os servidores que poderão ser designados para prestar serviço no exterior; oficiais e agentes de inteligência podem ser indicados como adidos de inteligência junto às representações diplomáticas brasileiras, encarregando-se de fazer enlace com os serviços de inteligência locais e assessorar os embaixadores brasileiros (Gonçalves, 2018; Barreiras, 2018).

Diante de tais atribuições do Diretor-Geral, faz sentido a proposta de ser escolhido de maneira similar à do chefe de missão diplomática permanente, visto que a arguição em sessão secreta possibilitaria a discussão livre de assuntos sigilosos e estratégicos para o Brasil quando da sabatina do indicado para o cargo.

Por sua vez, propunha-se alterar o art. 84 da CF/1988, mediante a inclusão de inciso XXXVIII, colocando como competência privativa do Presidente da República a fixação da PNI. Tal determinação já se encontrava no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.883/1999, nos seguintes termos:

Antes de ser fixada pelo Presidente da República, a Política Nacional de Inteligência será remetida ao exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de inteligência (Brasil, 1999).

Logo, vê-se que a intenção do legislador era constitucionalizar determinação que já existia na legislação infraconstitucional. A PNI foi fixada pelo Presidente da República anos mais tarde, por meio do Decreto nº 8.793/2016.

Já o art. 144-A previsto na PEC nº 331/2013 dispunha que as atividades de inteligência seriam exercidas nos termos de lei complementar (Brasil, 2013), nos seguintes termos:

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 (Brasil, 2013).

Vale lembrar que, embora inexista hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, nos termos do art. 69 da CF/1988, as leis complementares exigem quórum de maioria absoluta dos membros de cada Casa para serem aprovadas (quórum qualificado), evitando-se, dessa forma, alterações do nível da legislação ordinária, que é aprovada por maioria simples (conforme art. 47 da CF/1988). Assim, as leis complementares existem em razão do tipo de matérias a serem tratadas, aliado à questão do quórum qualificado. Logo, propôs-se que a atividade de inteligência entraria no rol das matérias a serem tratadas mediante lei complementar, com a finalidade de dar mais perenidade à matéria, dificultando modificações na legislação pertinente (Streck; Oliveira, 2023).

Por seu turno, o texto do *caput* do art. 144-B da PEC nº 331/2013 inovava ao dispor que a ABIN deveria ser dirigida por membro da carreira de Oficial de Inteligência, com mandato de dois anos, permitida uma recondução:

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 prejuízos dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências, obedecidos os direitos fundamentais, a política, as diretrizes legais, e o pacto federativo (Brasil, 2013).

Cumpra esclarecer que, atualmente, ingressa-se na ABIN mediante concurso público, conforme disposto no art. 13, inciso I, da Lei nº 11.776/2008, em uma das quatro carreiras que compõem o Plano de Cargos e Carreiras da ABIN, estruturado na mesma lei: Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência. Há servidores enquadrados em cargos antigos, para os quais não há mais ingresso, mas que foram contemplados no Plano de Carreiras e Cargos, denominados Grupo Informações e Grupo Apoio (Barreiras, 2018). Esses servidores ocupavam funções que iam de médico, engenheiro e tradutor até barbeiro e encarregado de serviços gerais. Esses servidores tiveram seus cargos extintos à medida que iam se aposentando e foram substituídos por serviços terceirizados (Gonçalves, 2018).

O Oficial de Inteligência é o servidor responsável pela produção de conhecimento e proteção do conhecimento. O Agente de Inteligência tem por atribuição dar suporte especializado às atividades do Oficial de Inteligência. Por sua vez, o Oficial Técnico de Inteligência é

responsável pela gestão técnico-administrativa, suporte e apoio logístico à atividade de inteligência. O Agente Técnico de Inteligência dá suporte à atividade do Oficial Técnico de Inteligência, ou seja, Oficial Técnico e Agente Técnico integram a área-meio da ABIN (Barreiras, 2018).

O art. 8º da Lei nº 11.776/2008 define as atribuições do Oficial de Inteligência nos seguintes termos:

São atribuições do cargo de Oficial de Inteligência:

I – planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar:

- a) produção de conhecimentos de inteligência;
 - b) ações de salvaguarda de assuntos sensíveis;
 - c) operações de inteligência;
 - d) atividades de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico direcionadas à obtenção e à análise de dados e à segurança da informação; e
 - e) o desenvolvimento de recursos humanos para a atividade de inteligência; e
- II – desenvolver e operar máquinas, veículos, aparelhos, dispositivos, instrumentos, equipamentos e sistemas necessários à atividade de inteligência.
- (Brasil, 2008).

Vê-se, portanto, que o Oficial de Inteligência personifica muitas das tarefas de competência da ABIN, realizando a sua atividade finalística: produção do conhecimento (inteligência), proteção do conhecimento (contrainteligência), busca pelo dado negado (operações). Observa-se, ainda, que os verbos centrais das atribuições do Oficial de Inteligência são os mesmos verbos centrais usados para definir as atribuições da ABIN no art. 3º da Lei 9.883/1999: planejar, executar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades de inteligência do Brasil (Barreiras, 2018).

Por essa razão, o legislador propôs, no *caput* do art. 144-B da PEC nº 331/2013, que o cargo estratégico de Diretor-Geral fosse privativo de Oficial de Inteligência, servidor público federal que possui a devida habilitação profissional para exercê-lo. Anos mais tarde, o Projeto de Lei nº 648/2022, de autoria do deputado Augusto Coutinho, apoiou algo semelhante, ao propor a alteração do *caput* do art. 11 da Lei nº 9.883/1999 para que não somente o cargo de Diretor-Geral, mas também o cargo de Diretor Adjunto da ABIN fosse privativo de Oficial de Inteligência (Brasil, 2022). O cargo de Diretor Adjunto da ABIN também foi criado pelo art. 11, *caput*, da Lei nº 9.883/1999, sendo, igualmente, de natureza especial, e cuja função primordial é o assessoramento do Diretor-Geral e substituí-lo nos seus afastamentos e impedimentos legais. Ao contrário do Diretor Geral, a sabatina no Senado Federal não é requisito para a posse do Diretor Adjunto.

Por fim, o parágrafo único do art. 144-B da PEC nº 331/2013 propunha que os cargos da ABIN pudessem ser preenchidos por provimento derivado, permitindo o deslocamento de cargos de um órgão para outro da Administração Pública. Como mencionado, ingressa-se na ABIN por meio de concurso público de admissão em uma das carreiras do Plano de Cargos e Carreiras da ABIN. Conforme dados apresentados pela União dos Profissionais de Inteligência de Estado da ABIN (INTELIS) em janeiro de 2024, há alto déficit no quadro de servidores da ABIN, com cerca

de 80% dos cargos vagos, ou seja, a ABIN é o órgão que possui a maior vacância de cargos dentre os órgãos públicos federais (Freitas, 2024). Portanto, tal solução poderia ser utilizada para diminuir a vacância de cargos na Agência, mediante o reaproveitamento de outros servidores concursados, embora o ideal seja o preenchimento de cargos por meio de concurso público específico.

Infelizmente, as iniciativas não prosperaram e as PECs foram arquivadas.

5 ANÁLISE COMPARATIVA DO ARCABOUÇO NORMATIVO CONFERIDO À ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA EM PAÍSES DEMOCRÁTICOS

O convívio entre as diferentes sociedades é definido pela existência de Estados soberanos. Há, igualmente, uma densa rede composta por organizações internacionais, bem como por uma variedade de empresas, grupos, redes e indivíduos perseguindo diferentes objetivos no planeta. Quando há conflitos de interesse e valor, nem sempre estes são resolvidos pelas instituições internacionais formais e informais. Logo, tal cenário é um imperativo que justifica e explica a necessidade de serviços de inteligência.

Cabe, ainda, esclarecer que há países com serviços de inteligência externa e serviços de inteligência interna. A inteligência externa é aquela direcionada à identificação de oportunidades e ameaças relacionadas às capacidades, intenções e atividades de indivíduos, grupos ou Estados estrangeiros, como também organismos internacionais, estando diretamente vinculada à defesa nacional e à política externa de um país. São exemplos de agências de inteligência externa a CIA norte-americana, o *Secret Intelligence Service* (MI6) do Reino Unido e a *Direction Générale de la Sécurité Extérieure* (DGSE) da França (Gonçalves, 2018).

Já a inteligência interna está relacionada a ameaças à segurança do Estado e da sociedade no interior do território nacional. São exemplos de agências de inteligência interna o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) dos Estados Unidos, o *Security Service* (MI5) do Reino Unido e a *Direction Générale de la Sécurité Intérieure* (DGSI) da França (Gonçalves, 2018).

Contudo, muitas ameaças externas operam no interior dos Estados, a exemplo do terrorismo e do crime organizado transnacional. Logo, alguns países optam por um único órgão que realize atividades de inteligência externa e interna (Gonçalves, 2018). É o caso do Brasil, com a ABIN, e do Canadá, com o *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS).

Dentre os serviços de inteligência destacados em razão de suas capacidades operacionais e, ao mesmo tempo, por estabelecerem efetivos mecanismos de controle democrático, vale destacar o caso dos serviços de inteligência dos Estados Unidos e da Alemanha, em que se constata a constitucionalização da inteligência nesses países (Mota et al, 2018).

No caso dos Estados Unidos, embora a Constituição norte-americana não mencione expressamente os serviços de inteligência, as teorias políticas que embasaram o processo constituinte forneceram os fundamentos constitucionais aptos a organizar os seus serviços de

inteligência. Assim, há entendimento da Suprema Corte daquele país de que o Poder Legislativo tem competência não somente para regulamentar a atividade de inteligência, mas também para criar agências para sua comunidade de inteligência (Mota et al, 2018).

Neste sentido, a Suprema Corte norte-americana entende que o propósito de excluir o público ou outros poderes do acesso a certas informações por razões de confidencialidade é um poder implícito na Constituição dos Estados Unidos, na medida em que este propósito se conecte com o efetivo exercício dos poderes presidenciais. Logo, a forma de obter informação confidencial é por meio da criação de serviços próprios para administrar esse tipo de informação (Miguel, 2002).

Ainda que o poder de investigação do Congresso não esteja reconhecido expressamente na Constituição dos Estados Unidos, a Suprema Corte já declarou que é um poder implícito, pois é essencial para o exercício de suas funções. Conforme a Suprema Corte, o corpo legislativo não pode legislar de forma sábia e efetiva com a ausência de informações sobre as condições que a legislação pode afetar a população. Desse modo, deve recorrer a quem tenha essas informações. Este entendimento da Suprema Corte dá legitimidade constitucional à competência do Congresso não só de criar Comissões de Inquérito ou Investigação, como também permite a existência de Comissões Parlamentares de controle da atividade de inteligência (Miguel, 2002).

A principal base legal para as atividades de inteligência norte-americanas é o *National Security Act of 1947*, cujos contornos básicos têm sido atualizados mediante emendas desde a publicação do referido ato normativo. Este ato fixa então como mandato da CIA a produção de inteligência a partir de fontes humanas e outros meios apropriados, sendo que a CIA não tem poderes de polícia ou de imposição da lei, logo, não deve exercer funções de segurança dentro do território norte-americano (Cepik, 2006).

Desde 1981, como consequência de longas disputas acerca do significado e da abrangência desse mandato, a *Executive Order 12333* dispôs sobre os tipos de informações que a CIA deveria coletar, analisar e disseminar sobre alvos estrangeiros, bem como esclareceu pela primeira vez que a agência igualmente era responsável pelas operações de contrainteligência no exterior. Além de detalhar os objetivos, tipos de informações e técnicas de coleta possíveis de serem usadas pela CIA, a *Executive Order 12333* também esclarece as funções e os alvos que são vedados à atuação da agência (Cepik, 2006).

A Alemanha, por seu turno, conferiu ao Serviço Federal de Proteção à Constituição, *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV), fundamento constitucional expreso. Tendo como referência a norma constitucional, os outros serviços de inteligência da Alemanha foram regulamentados por normativa infraconstitucional (Mota et al, 2018).

Neste sentido, as três leis ordinárias federais alemãs essenciais para a regulamentação das atividades de inteligência são a lei de criação da polícia federal alemã (BKA), de 1951, a lei de

criação da guarda de fronteiras alemã (BGS), igualmente de 1951, e a lei de criação do BfV, de 1950. A lei de criação do BfV concede ao serviço poderes de investigar pessoas suspeitas de atos violentos contra as autoridades, prédios, conjuntos informacionais e operações do governo federal alemão, resguardar as informações governamentais contra tentativas de espionagem, sabotagem e terrorismo, assim como auxiliar as instituições de caráter policial no enfrentamento ao crime organizado. A legislação alemã de controle legislativo das atividades de inteligência data de 1978, ao passo que regulações acerca do papel do *Bundesnachrichtendienst* (BND), serviço federal de inteligência externa da Alemanha, e do *Militärischer Abschirmdienst* (MAD), serviço de contrainteligência militar alemão, foram introduzidas em 1990 (Cepik, 2006).

Dessa forma, o ordenamento jurídico alemão tem regulamentações pormenorizadas sobre as competências e o controle dos seus serviços de inteligência, com discriminação adequada das competências da inteligência de Estado e da atividade policial (Mota et al, 2018).

Neste sentido, verifica-se que, em países com modelos democráticos consolidados, a dicotomia transparência das ações governamentais versus sigilo da atividade de inteligência é resolvida por meio de mecanismos eficientes e efetivos de fiscalização e controle interno e, especialmente, de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo (Mota et al, 2018).

Por outro lado, na Espanha, não há segurança jurídica à existência e ao funcionamento dos serviços de inteligência, em razão da ausência de normativa constitucional a respeito. O fato de o processo de elaboração da Constituição espanhola ter ocorrido logo após o fim de período autoritário naquele país, a ditadura franquista (1939 – 1975), contribuiu para que não houvesse a inclusão de garantias ao trabalho dos serviços de inteligência no texto constitucional (Miguel, 2002).

Portanto, verifica-se que o caso espanhol é similar ao brasileiro, no qual a Assembleia Constituinte de 1988 ignorou a existência da inteligência de Estado. Os constituintes não extinguiram o SNI e tampouco estabeleceriam algum mecanismo de controle externo para a comunidade de inteligência. Em outras palavras, a discussão sobre a atividade de inteligência acabaria ao largo da Constituinte, na qual havia uma gama muito grande de temas considerados “mais importantes” (Gonçalves, 2008).

Com a redemocratização, os serviços de inteligência foram duramente atingidos, esvaziados de importância e quase inteiramente privados de prerrogativas legais que países democráticos conferem aos seus órgãos de inteligência. Tal situação somente veio a ser melhorada após a regulamentação fornecida pela Lei nº 9.883/1999 (Mota et al, 2018).

Por fim, verifica-se que a inteligência brasileira, quando comparada aos principais serviços de inteligência do mundo, destaca-se de maneira negativa no que concerne à atribuição de prerrogativas e de meios técnicos universalmente julgados imprescindíveis ao desempenho de sua missão. Os Estados Unidos e a Alemanha, por exemplo, têm previsão legal expressa para emprego

de técnicas operacionais, proteção ao agente de inteligência e excludente de publicidade para ações de inteligência, ao passo que há lacunas legislativas a esse respeito no caso brasileiro (Mota et al, 2018).

6 ESFORÇOS PARA A LEGITIMIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

A CF/1988 dispõe no seu art. 37, §1º, que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Ademais, como já mencionado, o art. 5º, inciso XXXIII, prevê que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Dessa forma, a transparência ativa consiste na divulgação proativa de informações de interesse coletivo ou geral pelos órgãos públicos, independentemente de requerimento, conforme previsto no art. 8º da LAI (Brasil, 2011). Pode-se, portanto, afirmar que, no ordenamento jurídico pátrio, a transparência é a regra e o sigilo, a exceção.

A atividade de inteligência enquadra-se, justamente, como exceção, conforme dispõe o art. 9º da Lei nº 9.883/1999 nos seguintes termos:

Os atos da ABIN, cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato.

§1º Incluem-se entre os atos objetos deste artigo os referentes ao seu peculiar funcionamento, como às atribuições, à atuação e às especificações dos respectivos cargos, e à movimentação dos seus titulares.

§2º A obrigatoriedade de publicação dos atos em extrato independe de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados, em cada caso (Brasil, 1999).

Logo, em que pese a necessidade de transparência dos atos administrativos e diante da obrigatoriedade da sua publicação para que tenham efeito, a alternativa encontrada pelo legislador para preservar a segurança dos atos relativos à atividade de inteligência foi a sua publicação em formato de extrato. Por exemplo, a publicação sem restrição de nomeações, compra de equipamentos, remoções, viagens e pagamento de diárias de servidores da ABIN pode comprometer a atividade de inteligência e a segurança nacional. Por essa razão, igualmente, os nomes dos aprovados do concurso público para ingresso na ABIN não são publicados no Diário Oficial da União, sendo publicado somente, o número de inscrição dos aprovados (Gonçalves, 2018).

Contudo, a fim de incrementar a legitimidade da atividade de inteligência no Brasil, bem

como tendo em vista o contexto contemporâneo de demandas por transparência ativa, a ABIN tem realizado uma série de iniciativas com o objetivo de divulgar o trabalho do órgão de forma positiva e dialogar com a sociedade. Desde 2005, a Revista Brasileira de Inteligência (RBI) é publicada anualmente, de forma ininterrupta, sendo publicação de caráter acadêmico que visa a estimular o estudo, o debate e a reflexão sobre temas da atualidade relacionados com a atividade de inteligência. A RBI aceita a participação de autores acadêmicos e profissionais, cujos trabalhos versem sobre questões teóricas e práticas de inteligência, sob o prisma das ciências sociais aplicadas, humanas, naturais e tecnológicas (Brasil, 2025c).

Desde agosto de 2023, a ABIN tem uma iniciativa denominada Diálogos ABIN, cujo propósito é fortalecer a discussão de temas prioritários para a inteligência com autoridades da República, em formato de ambiente de debate de alto nível. Já ocorreram eventos sobre assuntos tais como o futuro das instituições democráticas, direitos humanos, mudanças climáticas e desenvolvimento e transformação digital e segurança cibernética (Brasil, 2023b).

Em novembro de 2023, foi publicada, pela primeira vez, a *Doutrina da Atividade de Inteligência*, que consiste no entendimento atual da ABIN sobre a atividade de inteligência e a forma como ela deve ser exercida pela Agência no Brasil, tendo como parâmetros a CF/1988 e a legislação existente sobre a matéria. Nesse sentido, a Doutrina explica definições, princípios e valores, bem como mostra os principais conceitos concernentes à inteligência, à contrainteligência, aos procedimentos analíticos essenciais para a atividade de inteligência e às operações de inteligência (Brasil, 2023c). Além disso, cabe ressaltar que o art. 10, inciso XIV, do Decreto nº 11.693/2023 dispõe que uma das atribuições da ABIN é incentivar e apoiar a elaboração doutrinária para a atividade de inteligência no Brasil (Brasil, 2023a).

Desde março de 2024, a ABIN publica um podcast institucional em plataformas digitais (como Youtube, Spotify e Amazon Music), chamado ABINcast, o qual tem o propósito de mostrar à sociedade mais detalhes acerca do trabalho cotidiano da inteligência de Estado e as funções da ABIN nas suas variadas áreas de atuação. Como peculiaridade, alguns entrevistados não são apresentados pelo nome completo, devido à legislação de proteção da identidade dos servidores da ABIN, com previsão no art. 9º da Lei nº 9.883/1999, já mencionada acima. Os episódios já publicados do ABINcast tratam de temas variados de acompanhamento da inteligência de Estado, tais como extremismo violento ideologicamente motivado, contrabando de migrantes, ameaças químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (QBRN) e criptografia pós quântica para urnas eletrônicas (Brasil, 2025b).

Em novembro de 2024, a ABIN, em uma ação conjunta com a Universidade de Brasília (UnB), anunciou o recolhimento de documentos remanescentes de órgãos anteriores de inteligência, a exemplo do SNI, ao Arquivo Nacional, com a finalidade de tratar adequadamente o acervo histórico e garantir transparência e acesso às informações (Brasil, 2024a). Em dezembro de

2024, foi publicado o livro *Inteligência na democracia: perspectivas e desafios para a Agência Brasileira de Inteligência*, obra cujo objetivo declarado é “desmitificar e esclarecer a relevância do órgão na manutenção da segurança nacional e no fortalecimento das instituições democráticas” (Brasil, 2024b).

Também em dezembro de 2024, foi publicado o livro *Desafios de Inteligência – Edição 2025*. Trata-se de documento analítico de caráter público, preparado pela ABIN e revisado por pesquisadores da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da UnB, da Assessoria Especial da Presidência (Aesp), do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, da Escola de Inteligência Militar do Exército (Esimex), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Escola Superior de Defesa (ESD) e do Ministério da Gestão e Inovação (MGI). A obra traz discussões acerca de transições globais, abordando questões climáticas, demográficas e tecnológicas, de segurança e integração no contexto sul-americano, bem como os desafios para a inteligência no Brasil, tratando de segurança das instituições democráticas, segurança cibernética, resiliência de setores estratégicos, mercados ilícitos, crime organizado transnacional, espionagem e interferência externa. O objetivo declarado do documento é “indicar pontos de atenção para a atuação da inteligência, dialogando com o governo e a sociedade sobre a importância da inteligência estratégica para auxiliar o Brasil a enfrentar as mudanças e instabilidades, atuais e futuras” (Brasil, 2024c).

Em abril de 2025, foi publicado o livro *Memórias da Pandemia: a atuação da Agência Brasileira de Inteligência no enfrentamento à COVID-19*. A obra narra, em detalhes, o trabalho de inteligência realizado pela ABIN no suporte ao enfrentamento da emergência sanitária no período de 2020 a 2021, trazendo relatos de servidores, gráficos e imagens de relatórios. Além disso, a ABIN divulgou, no mesmo período, de forma voluntária, pela primeira vez, cerca de 1.100 documentos de inteligência produzidos pelo órgão durante a pandemia de COVID-19 (Brasil, 2025a).

Portanto, vê-se que os esforços de transparência ativa empreendidos pela ABIN nos últimos anos se coadunam com a noção de que a transparência dos atos, normas e políticas públicas é uma condição obrigatória para a preservação da confiança da sociedade, que sustenta as instituições democráticas e confere legitimidade não apenas ao órgão, como também à própria atividade de inteligência no Brasil (Cepik, 2019).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que a associação ao Regime Militar da atividade de inteligência conduziu à sua deslegitimação. Diante do significativo envolvimento dos órgãos de inteligência, tanto militares quanto civis, na repressão aos opositores do regime militar, o SNI era concebido como o núcleo do aparato de informações brasileiro. O SNI caracterizou-se por sua ligação direta ao

Presidente da República e pelo monitoramento de oponentes internos, cujos alvos eram, principalmente, aqueles alinhados a ideologias anarquistas e de esquerda (Mota et al, 2018).

Além disso, é evidente o dilema sobre o papel da inteligência em regimes democráticos, pois é um desafio conciliar a tensão entre a necessidade do sigilo na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, que é essencial em uma democracia. Outra preocupação surge, também, nas sociedades democráticas que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos (Gonçalves, 2008).

Tendo em vista esse estigma, mesmo transcorridas algumas décadas da abertura democrática brasileira, a atividade de inteligência ainda é encarada por setores da sociedade com desconfiança e não como um serviço público destinado a contribuir para a segurança e a soberania nacionais. Como demonstrado, constata-se o quão carente de regulamentação é a atividade de inteligência no Brasil, o que resulta no risco de graves violações a princípios republicanos. Desse modo, é necessário estabelecer regras claras e efetivas de controle da atividade de inteligência que não apenas confirmem instrumental jurídico para a atuação dos serviços de inteligência, mas também deem ao cidadão a garantia de que tal atuação será a serviço da democracia (Mota et al, 2018).

Neste sentido, a constitucionalização da atividade de inteligência poderia melhorar os meios de controle externos, possibilitar a regulamentação de prerrogativas e técnicas possíveis de serem empregadas pelos profissionais de inteligência, bem como conferir a legitimidade e o prestígio que a atividade merece (Mota et al, 2018). Diante das mudanças internacionais das últimas décadas, nenhum país democrático pode renunciar a serviços de inteligência competentes para auxiliar os tomadores de decisão em distintos níveis hierárquicos, particularmente nos de maior grau estratégico, bem como para auxiliar no planejamento de políticas públicas ou em ações de política externa de um país. Contar com serviços de inteligência ineficientes e ineficazes pode deixar um Estado em situação de vulnerabilidade, pois não há como se defender adequadamente de ameaças (Gonçalves, 2018).

A ABIN, há anos, lida com restrições orçamentárias. No início de 2024, a previsão de orçamento discricionário era de R\$ 127 milhões. Contudo, após os cortes orçamentários realizados pelo governo federal em agosto de 2024, a Agência passou a contar com orçamento de cerca de R\$ 69 milhões, o menor dos últimos sete anos. Logo, tal situação se reflete em capacidade reduzida de atuação para prover segurança estatal, o que coloca o Brasil em situação de vulnerabilidade diante da crescente instabilidade internacional oriunda da competição estratégica entre as grandes potências e de um cenário regional e interno cada vez mais desafiador, com o crescimento de ameaças não tradicionais, tais como o crime organizado e

movimentos antidemocráticos (Rodriguez, 2024).

Diante do exposto, não há dúvidas de que a legislação brasileira de inteligência necessita ser reformada para se adaptar à realidade brasileira e mundial do século XXI. Assim, o Brasil contará com uma comunidade de inteligência ativa e operando de forma que respeite as normas democráticas que norteiam a sociedade e o Estado brasileiros (Gonçalves, 2018).

8 REFERÊNCIAS

BARREIRAS, Mariana Barros. **ABIN – Legislação de inteligência sistematizada e comentada**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

BRANDÃO, Priscila Carlos; QUADRAT, Samantha Viz. Uma era de transição: entre o SNI e a ABIN. IN BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Inteligência na democracia: desafios e perspectivas para a Agência Brasileira de Inteligência**. Brasília: ABIN, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.693, de 6 de setembro de 2023. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11693.htm#art21. Acesso em: 05 jun. 2025. 2023a.

BRASIL. Decreto nº 11.816, de 6 de dezembro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Agência Brasileira de Inteligência, e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11816.htm. Acesso em: 05 jun. 2025. 2023d.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **ABINCAST: O podcast institucional da Agência Brasileira de Inteligência**. Brasília: ABIN, 03 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/abincast>. Acesso em: 05 jun. 2025. 2025b.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **ABIN entrega documentos de serviços anteriores ao Arquivo Nacional**. Brasília: ABIN, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/abin-entrega-documentos-de-servicos-anteriores-ao-arquivo-nacional>. Acesso em: 05 jun. 2025. 2024a.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Desafios de Inteligência: edição 2025**. Brasília: ABIN, 2024c.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **“Diálogos ABIN” é inaugurado com a participação do Presidente do TSE**. Brasília: ABIN, 25 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/201cdialogos-abin201d-e-inaugurado-com-a-participacao-do-presidente-do-tse>. Acesso em: 05 jun. 2025. 2023b.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Doutrina da atividade de inteligência**. Brasília: ABIN, 2023c.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Inteligência na democracia: desafios e perspectivas para a Agência Brasileira de Inteligência**. Brasília: ABIN, 2024b.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Memórias da pandemia: a atuação da Agência Brasileira de Inteligência no enfrentamento à COVID-19 (2020-2021)**. Brasília: ABIN, 2025a.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: ABIN, 2025. Disponível em: <https://rbi.abin.gov.br/RBI>. Acesso em: 05 jun. 2025. 2025c.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, cria as Carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência e dá outras providências; e revoga dispositivos das Leis nºs 9.651, de 27 de maio de 1998, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, e 11.292, de 26 de abril de 2006, e as Leis nºs 10.862, de 20 de abril de 2004, e 11.362, de 19 de outubro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11776.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 398, de 26 de agosto de 2009. Insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=683712&filename=P-EC%20398/2009. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2012. Insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle; dispõe que a atividade de inteligência, que tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, será exercida, por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados; estabelece que a lei regulará a atividade de inteligência e suas funções, bem como a organização e funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência e seus mecanismos de controle interno e externo; define os órgãos que comporão o Sistema Brasileiro de Inteligência; estabelece que o controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Conselho Nacional de Controle da Atividade de Inteligência; define a composição do Conselho Nacional de Controle da Atividade de Inteligência; dispõe sobre o mandato dos Conselheiros; estabelece que a lei disporá sobre as atribuições e prerrogativas dos Conselheiros, estrutura e funcionamento do Conselho, bem como de sua organização, dotação orçamentária própria e pessoal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1407632&disposition=inline>. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 331, de 22 de outubro de 2013. Acrescenta o inciso VIII ao § 3º do art. 12, o inciso XXVI ao art. 21, o inciso XXX ao art. 22, o inciso XVIII ao art. 49, o inciso XXXVIII ao art. 84 e os arts. 144-A e 144-B, altera o inciso IV do art. 52, todos da Constituição Federal, para dispor sobre as atividades de inteligência no País, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1164244&filename=PEC%20331/2013. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.578, de 2015. Estabelece procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1413923&filename=Avulso%20PL%203578/2015. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 648, de 2022. Altera a redação da Lei nº 9.883, de setembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2150794&filename=Tramitacao-PL%20648/2022. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.529/DF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ação parcialmente conhecida: parágrafo único do art. 4º da Lei n. 9.883/1999. Vedação ao abuso de direito e ao desvio de finalidade. Obrigatoriedade de motivação do ato administrativo de solicitação de dados de inteligência aos órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência. Necessária observância da cláusula de reserva de jurisdição. Confirmação da cautelar deferida pelo Plenário. Ação julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme ao parágrafo único do art. 4º da Lei n. 9.883/1999. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757870910>. Acesso em: 05 jun. 2025.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

CEPIK, Marco. Inteligência de Segurança Pública em Seis Países: Mandatos Legais e Estrutura Organizacional. IN RATTON Jr, José Luiz; BARROS, Marcelo (org.). **Polícia, Democracia e Sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FREITAS, Juliane. Concurso ABIN: com déficit de 80%, órgão quer novo edital em 2025. **Direção Concursos**, Brasília, 15 maio 2024. Disponível em: <https://www.direcaoconcursos.com.br/noticias/concurso-abin-novo-edital-deficit-2025>. Acesso em: 05 jun. 2025.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Niterói: Impetus, 2018.

GONÇALVES, Joanisval Brito. Conhecimento e poder: a atividade de inteligência e a constituição brasileira. IN **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois – a consolidação das instituições (vol. III)**. Brasília: Senado Federal, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MIGUEL, Carlos Ruiz. **Servicios de inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional**. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2024.

MOTA, Gibran Ayupe *et al.* Constitucionalização da atividade de inteligência – perspectivas e desafios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.12, n. 1, p. 134-150, fev./mar. 2018.

RODRIGUEZ, Julio César Cossio. Serviços de inteligência, contextos nacionais e regimes políticos: efetividade e legitimidade em perspectiva comparada. IN BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Inteligência na democracia: desafios e perspectivas para a Agência Brasileira de Inteligência**. Brasília: ABIN, 2024.

ROTH, Luiz Carlos de Carvalho. **UTI EXPLORATORIBUS: Credibilidade e Controle da Atividade de Inteligência no Brasil**. Orientador: Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009. Disponível em: <https://www.dcp.uff.br/wp-content/uploads/sites/327/2020/10/Dissertacao-de-2009-Luiz-Carlos-de-Carvalho-Roth.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2025.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Comentário ao artigo 69. IN CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraivajur/Almedina/IDP, 2023.