

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE-UFCG

SIMONE PEREIRA DO VALE

UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO JURÍDICA-INSTITUCIONAL DA ATIVIDADE DE
INTELIGÊNCIA CIVIL DE ESTADO NO BRASIL

Sousa - PB

2021

SIMONE PEREIRA DO VALE

UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO JURÍDICA-INSTITUCIONAL DA ATIVIDADE DE
INTELIGÊNCIA CIVIL DE ESTADO NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Msc. Marília Daniella F. Oliveira Leal

Sousa - PB

2021



V149u Vale, Simone Pereira do.
Uma análise da evolução jurídica-institucional da atividade de inteligência Civil de Estado no Brasil. / Simone Pereira do Vale . – Sousa, 2021.
107 p. :Il.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientadora: Profa. Me. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

1. Inteligência Civil de Estado. 2. Espionagem. 3. Aspectos jurídicos. 4. Combate aos crimes transnacionais. 5. Regulamentação da atividade. I. Leal, Marília Daniella Freitas Oliveira. II. Título.

CDU: 347(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Marly Felix da Silva
Bibliotecária-Documentalista
CRB-15/855

SIMONE PEREIRA DO VALE

UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO JURÍDICA-INSTITUCIONAL DA ATIVIDADE DE
INTELIGÊNCIA CIVIL DE ESTADO NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Sousa - PB, __ de _____ de ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr.

Universidade

Prof. Dr.

Universidade

Prof. Dr.

Universidade

AGRADECIMENTOS

À **DEUS**, sobre todas as coisas. Pelo dom da vida; pela oportunidade; pela força necessária para realizar a tão sonhada graduação em direito; e pelas pessoas especiais que colocou no meu caminho durante essa jornada.

À minha família, preciosa e amada, abrigo e proteção incondicional em todos os momentos da minha vida; apoio e incentivo, fundamentais em todas as etapas dessa graduação.

Agradeço em especial à minha querida orientadora, Marília que antes mesmo de me guiar primorosamente no desenvolvimento dessa pesquisa, foi a força inspiradora, que me direcionou para as Relações Internacionais.

Minha eterna e infinita gratidão ao amigo professor Roberto Numeriano, por ensinar com amor e compartilhar o seu profundo saber, sem o qual não seria possível adquirir conhecimento sobre o mundo secreto do serviço de Inteligência.

Agradeço ao estimado professor Giliard, pela excelência das aulas, a quem eu atribuo a minha vocação à Ciência Política. Minha gratidão aos queridos (as), André Gomes, Erivaldo Barbosa, Janeide Albuquerque, Iranilto Trajano, Marcos Pereira, que se tornaram mais do que professores, são sábios e especiais amigos que levarei para sempre no meu coração.

Agradeço ao professor Carlinhos do Ceres/ UFRN, por ter me recebido como muito carinho e atenção, enquanto aluna do Programa de Mobilidade Estudantil.

Sou profundamente grata a todos os caros professores que contribuíram para minha formação e com quem tive a hora de aprender lições para a vida.

Aos colegas e amigos que a graduação me deu, especialmente às Divas, Claudia e Clara, estimadas amigas de todas as horas, com quem tive a honra de dividir a vida acadêmica. E a todos os colegas e amigos, com quem tive a feliz oportunidade de compartilhar momentos de aprendizado no decorrer desse curso.

Por fim, agradeço à instituição UFCG, pela oportunidade de fazer parte dessa família, a qual sempre será minha casa. Sou agradecida à UFRN por ter me recebido no Programa de Mobilidade Estudantil, me permitindo a oportunidade de vivenciar essa rica experiência. Sou agradecida aos funcionários do CCJS, em especial ao Joao, por sempre atender aos alunos com toda presteza e desvelo, ao Joaquim, sem o qual não seria possível o cafezinho da tarde na UAD, à amiga Rejane e ao sempre eficiente e alvoraçado Sílvio.

"Sê sutil! Sê sutil! E usa teus espões para todos os tipos de atividade". (Sun Tzu)

RESUMO

O presente estudo consiste em uma análise da evolução da atividade de Inteligência civil de Estado no Brasil. A atividade de Inteligência se tornou um instrumento estratégico e influente, ocupando um papel central nas relações governamentais que envolvem o processo decisório. Para que a atividade de Inteligência contemporânea possa evoluir juridicamente se faz necessário conhecer o passado dos serviços de informação, para que se possa projetar seu futuro. Desse modo, a pesquisa tem como objetivo principal analisar a evolução jurídica-institucional da atividade de Inteligência civil de Estado no país, desde a sua gênese até o modelo institucional vigente atualmente. Para tanto, realizou-se uma análise da criação e institucionalização dos serviços de Inteligência brasileiros nos planos histórico, político e jurídico, a partir dos institutos jurídicos que criaram tais serviços, com foco central no marco legal da atividade de Inteligência Civil de Estado, instituído pela Lei 9.883/99. O estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa de caráter documental com abordagem histórica. Os dados foram coletados por meio da pesquisa documental e bibliográfica em fontes primárias e secundárias. Concluiu-se, portanto, que a atividade de Inteligência brasileira foi, em sua gênese, institucionalizada sob um perfil político-institucional de caráter repressivo e policial. No plano jurídico, as legislações de Inteligência se mostraram historicamente precárias e incipientes. Contudo, a partir da criação da Agência Brasileira de Inteligência e a institucionalização do Sistema Brasileiro de Inteligência pela Lei 9.883/99, a atividade avançou em termos democráticos para o perfil informativo, alcançando grande evolução no processo de adequação da atividade nos marcos do Estado democrático de direito. Não obstante, apesar dos avanços já alcançados, o processo de reestruturação democrática da atividade não está concluído. Assim, ainda há muitos desafios jurídico-institucionais a serem superados, uma vez que é imprescindível a criação de políticas públicas para Inteligência civil de Estado e a instituição de mecanismos jurídicos que assegurem o cumprimento da legislação de Inteligência já existente. Além disso, fazem-se necessárias iniciativas que promovam reformas na atividade de Inteligência em termos jurídico, institucional e técnico-operacional.

Palavras-chave: Atividade de Inteligência. Espionagem. Legislação de Inteligência. Brasil.

ABSTRACT

The present study consists of an analysis of the evolution of State Civilian Intelligence activity in Brazil. The Intelligence activity has become a strategic and influential instrument, occupying a central role in government relations that involve the decision-making process. So that the activity of contemporary Intelligence can evolve legally, it is necessary to know the past of information services, so that its future can be projected. The main objective of the research is to analyze the legal-institutional evolution of the State Civilian Intelligence activity in the country, from its genesis to the current institutional model. Therefore, an analysis of the creation and institutionalization of Brazilian Intelligence services in the historical, political and legal planes was carried out, based on the legal institutes that created such services, with a central focus on the legal framework of the Civilian Intelligence activity, established by Law 9.883/99. The study is characterized as a qualitative documentary research with a historical approach. Data were collected through documentary and bibliographic research in primary and secondary sources. It was concluded, therefore, that the activity of Brazilian Intelligence was, in its genesis, institutionalized under a political-institutional profile of a repressive and policenature. On a legal level, Intelligence legislation has historically proved to be precarious and incipient. However, from the creation of Brazilian intelligence Agency and institutionalization of the Brazilian Intelligence System by Law 9,883/99, the activity evolved due to in democratic terms to the informative profile, achieving a great evolution in the process of adapting the activity within the framework of the democratic rule of law. However, despite the advances already achieved, the process of democratic restructuring of the activity is not complete. Thus, there are still many legal-institutional challenges to be overcome, since it is essential to create public policies for State Civilian Intelligence and the institution of legal mechanisms that ensure compliance with the existing Intelligence legislation. In addition, initiatives that promote reforms in the Intelligence of the activity in legal, institutional and technical-operational terms are necessary.

Keywords: Intelligence Activity; Espionage; Intelligence Legislation; Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACI	Assessor de Controle Interno
ASI	Assessorias de Segurança e Informações
CCAI	Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CEPESC	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIE	Centro de Informações do Exército
CISSET/PR	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
CREDEN-CG	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSSN	Conselho Superior de Segurança Nacional
DECAF	Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas-
DI	Departamento de Inteligência
DSI	Divisões de Segurança e Informações
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
ENINT	Estratégia Nacional de Inteligência
Esni	Escola Nacional De Inteligência
GSI	Chefe do Gabinete de Segurança Institucional
KGB	<i>Komitet Gasudarstvennoy Bezopasnosti</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
MI5	<i>British Security Service</i>
MI6 ou SIS	<i>British Secret Intelligence Service.</i>
Mossad	<i>Ha-Mōsād le-Mōdī`in ū-le-Tafqīdīm Meyūhadīm</i>
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
ONU	Organização das Nações Unidas

PL	Projeto de Lei
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Sfici	Serviço Federal de Informações
SIS	<i>Secret Intelligence Service</i>
Sisbin	Sistema Brasileiro de Informações
SNI	Serviço Nacional de Informação
SSI	Subsecretaria de Inteligência
STF	Supremo Tribunal Federal
TPI	Tribunal Penal Internacional

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
1.1	ESCOLHAS METODOLÓGICAS	15
2.	SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES: UM BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA ESPIONAGEM NO CENÁRIO INTERNACIONAL	16
2.1	MARCOS CONCEITUAIS.....	17
2.2	A ESPIONAGEM NA ANTIGUIDADE	19
2.3	A ESPIONAGEM NA IDADE MÉDIA	22
2.4	OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO NA IDADE MODERNA.....	23
2.5	A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO NA IDADE CONTEMPORÂNEA.....	24
2.6	ASPECTOS JURÍDICOS DO DIREITO INTERNACIONAL APLICADOS À ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....	32
3	ANÁLISE JURÍDICA-INSTITUCIONAL DA EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA CIVIL DE ESTADO NO BRASIL (1927 - 1999)	42
3.1	FASE DE CONSTITUIÇÃO (1927-1964).....	43
3.1.1	Conselho de Defesa Nacional (CDN) - Decreto nº 17.999 novembro de 1927.....	45
3.1.2	Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN) e o Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934.	47
3.1.3	Conselho de Segurança Nacional (CSN): Decreto Nº 4.783, de 5 de outubro de 1942	48
3.1.4	Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (Sfici) (1946).....	52
3.2	FASE DA CONSOLIDAÇÃO (1964-1990)	56
3.2.1	Serviço Nacional de Informação (SNI)- Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964	57
3.3	FASE DA RESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA (1990-1999): UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI 9.883/99.	63
3.3.1	Período de Transição	64
3.3.2	Departamento de Inteligência (DI): Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990	65
3.3.3	Secretaria de Assuntos Estratégicos/Subsecretaria de Inteligência SAE/SSI: Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992	66
3.3.4	Marco Legal da Reestruturação Democrática da Atividade de Inteligência: Lei 9.883, de 7 de novembro de 1999	68
3.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	83
	CONSIDERAÇÃO FINAIS	89
	REFERÊNCIAS	88
	ANEXO A	95

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 — Evolução jurídica-institucional dos órgãos de informações (1927-1964).....	43
Quadro 2 — Evolução jurídica-institucional do SNI (1964-1990)	55
Quadro 3 — Evolução jurídica-institucional da atividade de Inteligência de Estado (1990 -1999).....	62

1. INTRODUÇÃO

A imprescindibilidade da espionagem para arte de governar é reconhecida desde os tempos mais remotos como a prática milenar mais eficaz para se obter, de modo antecipado e estratégico, o conhecimento preditivo. Evidencia-se, desde então, a relevância do poder da informação.

Hodiernamente, conceituada como atividade de Inteligência, tais serviços foram institucionalizados em órgãos que integram a estrutura organizacional do Estado. A atividade de Inteligência foi, ao longo dos tempos, sendo consolidada como uma ferramenta estratégica de assessoramento ao poder político governamental, tornando-se um serviço essencial para Estado e para sociedade, até mesmo para proteger as instituições democráticas.

Em face do aumento das preocupações de governos com as áreas de segurança, tanto em tempo de guerra quanto de paz, a atividade de Inteligência passa a ser considerada essencial, sobretudo para defesa e segurança nacional, no contexto dos desafios do combate aos crimes transnacionais, à exemplo do terrorismo, das ameaças cibernéticas, do tráfico de drogas, tráfico de humanos, das armas químicas e biológicas, entre outras.

Não se pode olvidar do impacto causado no mundo pelos atentados do 11 de setembro aos EUA e da revolução causada na área de Inteligência e na legislação de segurança, desde então. Assim, a atividade de inteligência se apresenta, portanto, como um serviço indispensável.

A essencialidade do serviço de Inteligência decorre, sobretudo, do papel estratégico da atividade para assessorar com informações estratégicas, o mais elevado grau de poder político. A atividade de Inteligência por ser uma atividade estatal, em regra, deve ser pública, mas de modo excepcional, a Inteligência de Estado detém a prerrogativa de atuar reservadamente, já que a eficácia dos serviços de Inteligência depende essencialmente do aspecto sigiloso. Tais atributos conferem à atividade o potencial poder da invisibilidade e da informação.

Nesse aspecto, pode-se afirmar que a atividade de Inteligência se tornou um instrumento estratégico e influente de poder, ocupando um papel central nas relações governamentais que envolvem outros poderes, tais como o político e decisório, sendo ela própria um mecanismo de poder invisível. Contudo, a despeito do potencial de poder que ostenta, a atividade apresenta aspectos problemáticos no que concerne à condição excepcional, que lhe reserva a prerrogativa de atuar sob o manto do sigilo. Isso porque tal propriedade acaba por tornar os serviços de Inteligência uma área de poder invisível do Estado, visto que, a depender do perfil

institucionalizado, em muitos casos governos atribuem a tais órgãos autoridades e recursos ilimitados, conferindo-lhes poderes extraordinários.

Pois ao longo da evolução história da espionagem, os governos têm formatado modelos institucionais de Inteligência com perfis diversos de poderes e atribuições, podendo, por exemplo, adotar um perfil jurídico-institucional informativo ou repressivo.

Nessa perspectiva, o perfil paradigmático dos serviços de Inteligência em regimes políticos democráticos é caracterizado pelo perfil de serviço informativo ou preditivo. Todavia, institucionalizar tais paradigmas não é tarefa fácil, pois a prerrogativa do sigilo, inerente à atividade, tem potencial de mitigar os princípios democráticos da transparência e da *accountability* pública. Logo, devido ao atributo do sigilo, verifica-se uma clara dificuldade de sujeitar a atividade de Inteligência ao primado da lei e aos pressupostos democráticos, até mesmo em democracias consolidadas.

Em face disso, a atividade pode se tornar um poder autônomo dentro do próprio Estado. Pois por um lado a atividade se apresenta como um serviço essencial para o Estado, por outro decorre da prerrogativa do sigilo, gerando riscos potenciais dos atores públicos (institucional ou individual) usurpar do poder e praticar abusos, arbitrariedades ou irregularidades por meio de sua atividade, atentando contra as liberdades individuais e/ou violando o ordenamento jurídico no âmbito nacional e internacional.

Nesse sentido, seguramente é nítida a necessidade do direito interno e internacional regulamentar as relações jurídicas da atividade de Inteligência de Estado e a sociedade, por meio da determinação de legislação própria, que proteja tanto o sigilo necessário, mas sobretudo os direitos e as garantias individuais da sociedade. Para isso, é importante antes compreender que produto jurídico o direito produziu para regulamentar tal atividade.

Para que se possa analisar o perfil dos institutos jurídicos que criaram os serviços de Inteligência, se faz relevante estudar a evolução histórica do ofício de espionar, para que se possa compreender os aspectos que influenciaram a formatação jurídica que instituíram tais serviços ao longo do seu desenvolvimento.

Contudo, observa-se, que os serviços de Inteligências ocupam uma área de pesquisa insipiente e precariamente explorada no âmbito acadêmico. Já os estudos sobre a evolução histórica da atividade de Inteligência de Estado no Brasil são notadamente escassos, ainda que nos últimos anos seja possível observar um tímido avanço. Contudo, no âmbito jurídico-

doutrinário, na perspectiva do direito interno, o déficit de estudos jurídicos publicados é ainda maior, são raras as doutrinas produzidas na perspectiva histórica dos marcos legais.¹

Mas essa problemática não afeta somente os estudos brasileiros. De um modo geral, mais do que qualquer outra profissão, são escassos os registros sobre a atuação da atividade, do tempo presente e mais ainda de períodos históricos antigos. No entanto, para evoluir nos estudos sobre a atividade de Inteligência contemporânea, se faz necessário conhecer o passado dos serviços de informação, para que se possa projetar seu futuro.

Desse modo, o déficit de estudos sobre a atividade de Inteligência no Brasil representa uma questão problemática e danosa em vários aspectos, pois tanto dificulta o avanço da legislação da atividade *per se*, quanto inviabiliza a compreensão sobre os limites legais da atividade de Inteligência de Estado. Assim como dificulta o desenvolvimento e a produção de conhecimento jurídico, necessário para o processo legislativo determinar normas eficazes de regulamentação e controle da atividade, além de dificultar o conhecimento público sobre a evolução institucional de uma atividade que, embora seja pública, tem natureza hermética.

Depreende-se que para eficácia da compreensão de um instituto jurídico se faz imperativo examinar o seu decurso histórico.

Diante do exposto, convém questionar: qual o histórico da evolução jurídico-institucional da atividade de Inteligência de Estado no Brasil?

Para responder ao questionamento, considerando a relevância do conhecimento histórico sobre a institucionalização da atividade de Inteligência brasileira e o déficit de estudos jurídicos sobre o tema, o objetivo principal do presente estudo consiste em analisar a evolução jurídica-institucional da atividade de Inteligência civil de Estado no Brasil, desde a sua gênese até o contexto atual.

A despeito do objetivo proposto comportar uma análise complexa e aprofundada em termos histórico, político e jurídico, pois se trata da análise de uma atividade milenar, essa tarefa requer um espaço de debate mais amplo do que é possível fazer no espaço desse trabalho.

Diante disso, realiza-se nesse estudo um apanhado geral da história e do contexto político internacional, com ênfase na evolução das estruturas jurídicas dos marcos legais que institucionalizaram a atividade de Inteligência Civil de Estado no Brasil, bem como na legislação de Inteligência vigente contemporaneamente.

¹Apenas duas obras bibliográficas sobre legislação de Inteligência foram encontradas, e apresentam mais caráter descritivo do que analítico. São elas: Atividade de Inteligência e Legislação Correlata (2018), de Joanival Gonçalves; e ABIN: Legislação de Inteligência Comentada (2018), de Mariana Barreira.

Em face do exposto, faz-se relevante delimitar no escopo desse estudo, um desenho de pesquisa exíguo. Para fins de alcance do objetivo proposto, a pesquisa está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta os aspectos introdutórios do estudo e as escolhas metodológicas da pesquisa.

No segundo capítulo realiza-se uma análise conceitual da atividade de Inteligência e do surgimento e evolução histórica de tais serviços no contexto internacional, na perspectiva histórica, política e jurídica. O capítulo está organizado em seis seções. Cada seção se dedica a descrever brevemente, de acordo com cada período histórico, o desenvolvimento progressivo da atividade de Inteligência no contexto internacional, na perspectiva histórica e política. A última seção apresenta um breve e sintético resumo sobre a regulamentação jurídica da atividade de Inteligência no direito internacional.

No terceiro capítulo, se procede uma análise, no plano histórico, político e jurídico, da origem e evolução dos órgãos de Inteligência brasileiros, a partir dos diplomas legais que instituíram os serviços de Inteligência civil de Estado no Brasil. Assim como, se realiza uma análise jurídica-institucional da estrutura normativa do marco legal da atividade de Inteligência Civil de Estado no Brasil, instituído pela Lei 9.883/99. O capítulo está organizado em três seções: a primeira dispõe sobre a constituição dos primeiros serviços de Inteligência brasileira; a segunda descreve a institucionalização do Serviço Nacional de Informação; e a terceira e última se dedica à análise do marco do marco legal da atividade de Inteligência Civil de Estado no Brasil, instituído pela Lei 9.883/99.

O estado da arte dos estudos de Inteligência tanto é incipiente, no sentido de ser inicial, quanto insipiente, no sentido do saber escasso sobre o tema. São raros os estudos sobre a evolução da atividade de Inteligência, assim como, são escassos os estudos atuais sobre o desenvolvimento da própria atividade de Inteligência de Estado; pois são temas que geralmente se situam entre os estudos mais em função da ciência política e relações internacionais, do que propriamente no campo jurídico.

Em face disso, pretende-se com esse trabalho de pesquisa contribuir para uma melhor compreensão acerca da evolução histórica da atividade de Inteligência e dos diplomas legais que a institucionalizaram e a regulamentaram no direito brasileiro, possibilitando com isso fomentar a construção e o desenvolvimento de uma legislação de Inteligência eficaz.

De igual modo pretende-se promover conhecimento público que instigue reflexões e amplos debates sobre o tema. Pois um amplo conhecimento público sobre a atividade de Inteligência possibilita a sociedade reconhecer a importância e os riscos dessa atividade, além

da intenção do legislador declarada nas normas jurídicas, as ações que efetivamente os órgãos e agentes públicos desempenham lhe permitindo conferir até que ponto a atuação da atividade de Inteligência está em conformidade com os direitos e garantias fundamentais estabelecidos como regra inviolável do Estado democrático de direito.

1.1 ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Abordagem Metodológica

Com o objetivo de analisar a evolução jurídica-institucional da atividade de Inteligência civil de Estado no Brasil, esse estudo se caracteriza como uma pesquisa de caráter documental, com abordagem histórica. A análise dos dados da pesquisa foi realizada por meio da abordagem metodológica qualitativa.

Procedimentos de Coleta de Dados

Os dados foram coletados por meio da pesquisa documental e bibliográfica, em fontes primárias e secundárias. As fontes primárias foram consultadas em documentos oficiais de acesso público, tais como: legislação constitucional e infraconstitucional; decretos; Projetos de Lei; Portarias e websites institucionais de órgãos governamentais. Os dados secundários foram consultados em: livros; doutrinas; notícias em jornais; revistas; periódicos; sítios eletrônicos; artigos científicos; teses e dissertações.

O marco temporal dessa análise abrange o recorte entre os anos 1927 a 1999. O período é relativo à criação do primeiro Conselho de informação, no ano de 1927, até a sanção do marco legal, que instituiu no ano de 1999 a estrutura organizacional vigente atualmente com o Sistema de Inteligência Brasileiro.

2. SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES: UM BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DA ESPIONAGEM NO CENÁRIO INTERNACIONAL

"History is not written, history is created."

(David Ben Gurion)

A espionagem se caracteriza como um dos ofícios mais antigos que existem na humanidade, desde as mais remotas civilizações. Atuando na inviabilidade e nos bastidores do poder, o ofício impactou o curso de muitos eventos históricos. No tratado de guerra mais antigo que existe, Sun Tzu, fazendo referência à espionagem já relatava: “o que capacita o soberano e o bom general a atacar, conquistar e realizar coisas além do alcance do homem comum é a presciência”.² Ou seja, já se conhecia a relevância da atividade para o bom governo.

Mediante a existência milenar desse ofício, faz-se relevante conhecer o passado histórico dessa atividade. Pois conforme Silvio Venosa, “cada produto jurídico da história deve ser analisado em paralelo ao contexto atual, bem como sua evolução e os aspectos modernos normativos que foram influenciados pelo passado. Cada fenômeno jurídico possui uma história no curso da humanidade”.³

Nessa perspectiva, Christopher Andrew argumenta, “a inteligência do século XXI sofre de amnésia histórica a longo prazo [...]. Se havia maior dificuldade em aprender as lições históricas da espionagem do que as de qualquer outra profissão, isso acontecia sobretudo por serem tão escassos os registros da sua história passada”.⁴ Na mesma perspectiva Sílvio Venosa argumenta que: “o conhecimento de um ordenamento jurídico depende do bom conhecimento de sua história, [...]. Afinal, o passado é a escola mais eficaz do direito para projetar-se para o futuro”.⁵

Em face do exposto, o presente capítulo tem o objetivo de realizar uma análise diacrônica da evolução histórica da espionagem, a partir dos registros mais antigos de seu surgimento na idade antiga até o período contemporâneo.

²TZU, Sun. A Arte da Guerra: por uma estratégia perfeita. Tradução Heloisa Sarzana Pugliesi, Márcio Pugliesi. ed. São Paulo, SP: Madras, 2007. Tradução de: The Art of War. p.154.

³VENOSA, Sílvio de Salvo. Introdução ao estudo do direito, 6. ed. – São Paulo: Atlas: 2019. p.291.

⁴ANDREW, Christopher. O Mundo Secreto: Uma História da Espionagem - Dos espiões da Bíblia às grandes potências (1890 - 1909). Dom Quixote, v. I, 2018. p. 11.

⁵Venosa, 2019, op.cit., p.293.

Com fundamento no envolvimento da atividade de Inteligência nos fenômenos históricos mundiais e nas ações desempenhadas pelos órgãos responsáveis pela atividade, a análise tem como parâmetro discorrer *en passant* sobre a evolução e os principais avanços alcançados, os quais impactaram e/ou promoveram mudanças no perfil institucional da atividade no decorrer do tempo, sob os aspectos funcionais, tecnológicos, bem como no aspecto jurídico de regulamentação da atividade de espionar, no direito internacional.

Nessa perspectiva, tem-se como foco evidenciar, na análise jurídica-institucional desenvolvida nesse capítulo, as características que propiciaram, não só a estabilidade da atividade de Inteligência, como também as mudanças de paradigma no seu perfil institucional ao longo da história, no contexto internacional e nos planos jurídico, histórico e político.

2.1 MARCOS CONCEITUAIS

Os estudos acadêmicos sobre espionagem, como atividade profissional, surgiram após a Segunda Guerra.

Com o desenvolvimento de conhecimento científico sobre a profissão, a atividade passa a ser denominada conceitualmente como atividade de Inteligência. Isso porque, o étimo da palavra inteligência é mais abrangente que o do termo espionagem.

Miguel Ruiz ensina que a palavra espionagem remete sentido ao ato de observar (*spek*), já o termo Inteligência (*intelligentia*) significa juntar e/ou coletar partes.⁷ Nessa perspectiva, o vocábulo Inteligência confere à espionagem o sentido de juntar as partes observadas (espionadas) para compreender a informação como um todo, produzindo, assim, o conhecimento.⁸

Nessa perspectiva, Marco Cepik conceitua Inteligência como um: “conjunto mais delimitado de fluxos informacionais estruturado. [...] inteligência é a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação”.⁹ Todavia, em face da evolução tecnológica dos meios de comunicação contemporâneos, a coleta de dados não se dá, necessariamente, sem o consentimento ou cooperação dos alvos, à exemplo das informações públicas coletadas nas redes sociais, na quais os próprios usuários expõem informações. Portanto, esse conceito se torna obsoleto.

⁷Ruiz (2002, p.19-20, apud NUMERIANO, 2011, p. 43).

⁸ É importante ressaltar, que o vocábulo inteligência pode ser empregado em diversos, sentidos. Para fins didático, de individualizar o significado do termo nesse estudo, adota-se a grafia da palavra Inteligencia, com I maiúsculo.

⁹ Cepik, 2003, op.cit., p.28.

Já o conceito de Inteligência institucional vigente, adotado pela legislação de Inteligência brasileira, contempla apenas os aspectos técnicos-operacionais da atividade:

Art. 1º, § 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a **atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos** dentro e fora do território nacional **sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental** e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. § 3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.¹⁰

Para Roberto Numeriano, a atividade de Inteligência “configura-se como uma estratégia de elites de Estado e se constitui no trabalho de coleta e análise de dados sensíveis, e na disseminação destes para uma rede de atores e decisores, sob a forma de conhecimentos relativos às questões de segurança e defesa do Estado e da sociedade”.¹¹

Para fins desse estudo, adota-se o conceito proposto por Numeriano, posto que ele é mais abrangente ao contemplar as dimensões técnicas da lógica operacional da atividade (trabalho de coleta e análise de dados sensíveis); as funções desempenhadas, (dedicadas à produzir conhecimentos relativos às questões de segurança e defesa do Estado e da sociedade), e o tipo de organização na dimensão política da “estratégia de elites de Estado”.

Atualmente, a atividade de Inteligência pode ser desenvolvida tanto na esfera privada quanto na pública. No âmbito do Estado, ela pode ser ainda desenvolvida por diversos setores, tais como: militar; financeiro; policial; judiciário; entre outros.

Diante disso faz-se necessário frisar que a Inteligência à que se refere esse estudo é à atividade de Estado desempenhada por órgão civil, vinculado ao Poder Executivo. Ou seja, a Inteligência de Estado destina ao assessoramento do Presidente da República.

A análise institucional da evolução da atividade de Inteligência está estruturada na perspectiva conceitual de “institucionalização” da atividade de Inteligência adotada por Marco Cepik, o qual segue uma linha de investigação fundamentada no objetivo de “propor uma interpretação preliminar sobre o surgimento desse tipo de organização, as funções desempenhadas por esses serviços de inteligência e as principais dificuldades enfrentadas para se tornarem estáveis e dotados de valor”.¹²

¹⁰BRASIL. Poder Legislativo. Lei n. 9.883, de 08 de dezembro de 1999. (Grifos nossos).

¹¹NUMERIANO, Carlos Roberto. Serviço Secreto: a sobrevivência dos legados autoritários. Recife, PE: Universitária UFPE, 2011. 395, p. 54.

¹²CEPIK, Marco A. C.. Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2003, p.22.

Já a análise no plano jurídico tem como parâmetro estudar as normas jurídicas que institucionalizaram os serviços de Inteligência ao longo da história, e que também definiram as diretrizes para regulamentar e limitar a atuação de tais serviços, além de assegurar juridicamente as condições e os recursos para execução operacional da atividade de Inteligência.

Contudo, é importante antes conhecer as origens históricas e a evolução do ofício milenar, denominado na sua gênese como espionagem. Para que assim se possa compreender como se estabeleceu, ao longo do tempo, a relação jurídica da atividade com a sociedade. Posto que, segundo Venosa, “o Direito é fruto da história e qualquer estudo jurídico que se inicie deve partir de seu contexto histórico, [...] nunca pode ser visto desvinculado de suas origens. O conhecimento de um ordenamento jurídico depende do bom conhecimento de sua história”.¹³

Diante disso, o objetivo das próximas seções é revisitar, no plano histórico, numa perspectiva cronológica, o surgimento da espionagem como atividade de Inteligência no contexto internacional.

2.2 A ESPIONAGEM NA ANTIGUIDADE

Os primeiros registros do ofício de espionar remontam à antiguidade oriental, em 3000 anos a. C., nos templos de Amom-Rá. Tratam-se de documentos destinados ao Faraó, nos quais se relatava que uma patrulha de espiões havia dado conta do rastro de trinta e dois homens e três jumentos nas fronteiras ao sul do Egito.

Existe também no Egito, no templo de Karnak, hieróglifos gravados que relatam a vitória de Tutmoses III em uma luta contra os sírios. Conforme esses registros, a vitória só foi possível graças ao trabalho de espiões infiltrados em Megido. De igual modo, atribui-se à espionagem a vitória de Ramsés II contra os hititas na batalha de Kadesch, em 1274 a.C..¹⁴

No mundo antigo, por volta de 1280 a. C., registros bíblicos no Velho Testamento detalham a espionagem mais antiga que se tem registro. Trata-se da missão ordenada por Moisés aos doze líderes da casa de Jacó para que espionassem a terra prometida (Canaã), durante o Êxodo do povo de Israel. A missão consistia em relatar tudo que vissem sobre a terra e o povo que nela habitava e informar quais seriam as condições de conquista sobre aquela

¹³ Venosa, 2019, op.cit. pp. 290-293

¹⁴ Crowdy (2006, p.15, apud GONÇALVES, 2008, p.10). *In*: GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed Quis Custodiet Ipso Custodes? O controle da atividade de Inteligência em regimes democrático: Os casos de Brasil e Canadá*. Brasília, DF, f. 797, 2008. Tese (Curso de Pós Graduação em Relações do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília) - Universidade de Brasília.

região.¹⁵ Contudo, a partir das informações estratégicas trazidas pelos espiões, Caleb e Josué, Moisés decide não ordenar o ataque à cidade de Canaã naquele momento.

A passagem bíblica relatada é o registro mais citado nos estudos de Inteligência como sendo o mais antigo que se tem sobre a prática da espionagem, colocando-a como segunda profissão mais antiga do mundo¹⁶; e sendo possível se observar o impacto da espionagem nos acontecimentos geopolíticos já desde a antiguidade.

Ainda há, na antiguidade oriental, o tratado de estratégia militar do general chinês Sun Tzu, da dinastia chinesa Zhou, denominado a Arte da Guerra¹⁷, escrito por volta de 1046-256 a.C.. Nesse documento histórico o general faz referência à espionagem no capítulo XIII, ensinando sobre a essencialidade do agente secreto na guerra e as complexidades que envolvem a confiança no papel do espião. Tzu aborda as qualidades dos agentes secretos e os riscos que eles representam e prevê um tratamento diferenciado para o espião, com o objetivo de mantê-los fiéis, em face do poder da informação inerente ao cargo.

Outro relato da espionagem se refere às medidas de proteção que permeavam o segredo do bicho-da-seda na China. Essa ação, reconhecida atualmente com contrainteligência, consistia em punir, com a pena de morte, quem revelasse as técnicas usadas desde o cultivo da amoreira à criação do bicho-da-seda, uma vez que todo o processo era tido como segredo de Estado.

Segundo Joanisval Gonçalves, Na Índia, os espiões eram figuras de respeitável destaque sendo considerados os olhos do rei, eles atuavam até mesmo na preservação da casta brâmane.¹⁸

Além de estratégias de guerra, segredos industriais e de observar terras dos inimigos, na Idade Antiga, espiões também atuavam no controle administrativo na esfera governamental. Tal como na antiguidade clássica, nos dias de apogeu do Império dos Medos e dos Persas, as províncias foram divididas em unidades administrativas (satrapias) e para administrá-las localmente foram designados sátrapas como governadores, diante da vastidão territorial conquistada. Para que estes não incorressem em corrupção o rei organizou uma rede de espiões

¹⁵"E falou o senhor a Moisés, dizendo: **envia homens que espie a terra de Canaã** [...]. Enviou-os, pois, Moisés **a espiar a terra de Canaã**; e disse-lhes: Subi por aqui para o lado do sul, e subi à montanha: **e vede que terra é, e o povo que nela habita**; se é forte ou fraco; se pouco ou muito. E como é a terra em que habita, se boa ou má; e quais são as cidades em que eles habitam; se em arraiais, ou em fortalezas". (Números, 13: 1-20). In: BÍBLIA. Sagrada: O Velho e o Novo Testamento. Tradução João Ferreira de Almeida. 2018. p.118. (Grifos nossos).

¹⁶ A primeira profissão reconhecida como a mais antiga é ofício de cozinhar. Em segundo lugar está a espionagem.

¹⁷TZU, 2007, op.cit. p.107.

¹⁸Gonçalves, 2008, op. cit., p.19.

recrutados entre a nobreza ou através de diplomatas, esses espiões atuavam em cargos da administração e davam conta ao rei de tudo que ocorria na sua ausência.¹⁹

No período helenístico, na Antiguidade Clássica, conforme dispõe John Keegan, Alexandre, o Grande, reunia variados tipos de informações (estratégica, regional e econômica) sobre outros povos através de uma rede de espionagem que atuava dentro dos serviços de correspondência, além de viajantes que circulavam dentro de seu domínio. Quando os persas caíram sob o domínio macedônico, um já bem montado sistema de espionagem doméstica foi mantido devido à eficiência dos serviços prestados e pela relevância que Alexandre, o Grande, conferia à atividade, pois a espionagem se apresentou muito útil na consolidação de suas conquistas, não só nessa região, mas em todas as regiões anexadas ao seu império.²⁰

Os serviços de espionagem fizeram parte de todo o processo de construção e evolução política, organizacional e social da Roma antiga, sendo utilizados tanto na esfera privada como na pública. Esses serviços foram fomentados, perpassando a época da monarquia e república até a constituição da potência imperial do mundo antigo. Segundo Rose Mary Sheldon, a espionagem em Roma era usada tanto para fins políticos como para questões pessoais, geralmente a serviço dos senadores, políticos e comerciantes. Já no âmbito militar, o serviço assessorava ambos os lados das batalhas, como, por exemplo, durante as Guerras Púnicas.²¹

Conforme relata Hughes-Wilson, o cônsul romano Marco Licínio Crasso possuía uma rede privada de Inteligência com capacidade para abranger quase toda a república, de modo que lhe garantia conhecimento sobre o que acontecia tanto na *res publica* como sobre seu patrimônio particular. Júlio César recebeu a rede de espionagem como legado de Marco Crasso e lhe deu continuidade, desenvolvendo uma rede de informação romana nacional, além de criar um sistema de código que trocava as letras, que hoje é denominado por criptografia. Com a morte de Júlio César, Augusto manteve a rede de Inteligência e sob seu controle todo o aparato de espionagem. Além disso, Júlio César criou o *Cursus Publicus*, maior sistema postal de comunicação da época que se tornou o cerne da rede de espionagem, pois alcançava todo o império romano, bem como foi um dos maiores instrumentos de poder dos imperadores romanos, permanecendo ativo até o declínio do império do ocidente.²²

¹⁹ARAÚJO, Raimundo Teixeira de. História Secreta dos Serviços de Inteligência: origens, evolução e institucionalização. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 204, dez 2005.

²⁰John Keegan (2006, p. 25-26 apud GONÇALVES, 2008).

²¹Rose Mary Sheldon (2000, p. 28, apud GONÇALVES, 2008, p. 21).

²²Hughes-Wilson (2005, p. 31 apud GONÇALVES, 2008, p.22).

Durante o império bizantino a espionagem serviu para orientar os imperadores sobre a segurança interna e externa do império do oriente, contribuindo para proteger o império da ameaça que o islã representava. Assim, como protegeu de forma tão eficiente, até hoje não se sabe o conteúdo de sua fórmula, o segredo industrial da mais temida arma dos tempos medievais chamada "fogo grego" ou "fogo bizantino".²³

Conforme apresentado, a Idade Antiga foi profundamente marcada por lutas de poder, dominação e conquistas territoriais, apogeu e colapsos de grandes impérios. Contudo, não se pode deixar de reconhecer a relevância do poder da informação dos serviços de espionagem, como um instrumento político poderoso, usado pelas elites governamentais nas civilizações mais remotas como instrumento de poder. Além do papel e da influência de tal serviço para criar a história e influenciar nos seus desdobramentos.

Apesar dos recursos técnicos rudimentares da época, é notório que há uma evolução do ofício com o surgimento da criptografia. Assim, observa-se que desde os tempos mais remotos, há uma tendência dos atores políticos em direcionar os serviços de espionagem para servir aos interesses dos governantes. A partir desse ofício é que mais tarde a atividade de espionar será institucionalizada como serviço de Inteligência de Estado.

2.3 A ESPIONAGEM NA IDADE MÉDIA

Com o surgimento do feudalismo tem início na Europa um modelo de sociedade descentralizada que implicou na ruptura política, econômica e social da ordem anterior instaurada no império romano ocidental. O isolamento que seguiu com a nova organização social fortaleceu o poder político dominante e hegemônico de um restrito grupo composto pelo alto clero da igreja católica, transformando-a na instituição medieval mais poderosa. Esse poder fortaleceu uma rede de intrigas e conspirações no interior da igreja, culminando com o surgimento do instituto da Santa Inquisição.

Nesse contexto histórico e político, a espionagem se tornou uma ferramenta indispensável para manter a cúpula do poder informada sobre os passos de seus opositores. A igreja criou uma rede de informação eficiente fundamentada no acesso à informação que o alto clero detinha, por meio do instituto religioso da confissão dos fiéis. Além do controle sobre todas as comunicações e a exclusividade do conhecimento, já que o acesso ao estudo era uma prerrogativa reservada somente aos clérigos.

²³ Ibidem, p. 24.

Todos esses fatores formataram as bases para consolidação de uma rede de informação forte e poderosa.

A rede de espionagem própria contribuiu para fortalecer e expandir a atuação da igreja católica em detrimento de outros atores sociais que compunham a pirâmide feudal durante a Idade Média, além de consolidar, por séculos, seu poder sobre todos os reinos da Europa. Contudo, o modelo feudalista da alta Idade média não contribuiu para desenvolver a atividade em termos profissionais, posto que essa função era exercida em grande medida pelos próprios clérigos. De modo que em muitos casos, a simples presença de um eclesiástico podia representar a de um informante a serviço de Roma.

2.4 OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO NA IDADE MODERNA

O início da Idade Moderna foi marcado pelo surgimento dos Estados nacionais e pelas monarquias absolutistas. Diante disso, surge uma manifesta busca por informação, tanto da persecução dos interesses de consolidação de poder e território das classes dominantes quanto para defesa territorial dos reinos e dos seus povos.

Nesse contexto político, representando a categoria de serviço de segurança, são criados os primeiros serviços de informação profissional.

Conforme Roberto Numeriano: “no processo de formação dos primeiros Estados nacionais, foram se constituindo ao mesmo tempo, os primeiros grupos que, no interesse do governante (rei, sultão, imperador etc.), eram os seus “braços e olhos invisíveis”, para o bem e para o mal”.²⁴

Os serviços secretos que surgem na Europa da Idade Moderna são reconhecidos como as primeiras organizações permanentes, institucionalizadas na esfera governamental, para obtenção de informação de forma especializadas.

Com esse entendimento, Marco Cepik explica:

O surgimento dos serviços de inteligência modernos foram predominantemente um fenômeno causado por atos intencionais. Os reis e ministros dos Estados europeus modernos, em seu processo de competição com outros governantes e no esforço de implementar sua dominação sobre territórios e populações cada vez mais amplos, mobilizaram recursos e criaram organizações especializadas na obtenção de informações. A criação dos serviços secretos (mais tarde conhecidos como serviços de inteligência) foi uma das respostas às necessidades mais gerais dos governantes em termos de redução dos custos de transação associado à obtenção de informações.²⁵

²⁴ NUMERIANO, Roberto. O que é Serviço Secreto. Recife-PE, 2019. 61p.

²⁵Cepik, 2003, op.cit., p. 88.

Ou seja, na medida em que os Estados nacionais começam a se organizar, busca-se institucionalizar, na estrutura administrativa do Estado, a coleta profissional de informação como função estratégica para fomentar o poder.

Na busca por informações, os Estados modernos da Inglaterra e França desenvolveram as mais notáveis redes informacionais estratégicas da época, tendo esses serviços contribuído para elevação desses Estados em potências europeias.

Por exemplo, na acirrada disputa de poder na corte inglesa entre o rei Henrique VIII e a igreja católica, sobretudo com a desaprovação da igreja à sucessão de Elizabeth I ao trono inglês, destaca-se a figura de *Sir* Francis Walsingham como responsável pela criação de uma eficiente rede de serviço de espionagem espalhada por todo continente europeu. Essa rede perdurou como legado para governos posteriores e foi considerada como questão de Estado, já que o serviço atuava tanto nas relações domésticas quanto internacionais, fosse para resguardar e proteger o reinado das intrigas, disputas e conspirações e /ou para arraigar vantagens econômicas estratégicas.²⁶

Semelhante êxito obteve o sistema de Inteligência estatal francês, desenvolvido sob o comando do Cardeal Richelieu, ele controlava pessoalmente todo o aparato de segurança e espionagem, permitindo aos governos franceses obterem informações que lhes permitiam conhecer profundamente tudo o que ocorria em âmbito interno e externo, possibilitando ao governo resolver desde questões domésticas como influenciar na política e economia de outros Estados. Joannisval Gonçalves ressalta que esse sistema se tornou o melhor sistema de informação de sua época, contribuindo para tornar a França uma grande potência europeia nos séculos XVII e XVIII.²⁷

2.5 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO NA IDADE CONTEMPORÂNEA

As condições políticas e sociais que antecederam a Idade Contemporânea foram marcadas pelos abusos do poder absoluto e despótico das elites governamentais, que recaiu sobre a sociedade, desde a Idade Média até a Idade Moderna. Como consequência dessas condições, surge na Idade Contemporânea a Revolução Francesa, em 1789, que influenciou o surgimento de vários outros conflitos no século XIX, culminando em revoluções, com características política, econômica, sociais e intelectuais, de forma nunca vista antes. Tal como

²⁶Gonçalves, 2008, op. cit., p.28.

²⁷Ibidem.

as Guerras Napoleônicas (1803-1815) e o surgimento dos movimentos conhecidos como Guerras Revolucionárias, como a da Crimeia (1853-1856), a Guerra Civil nos EUA (1861-1865) e a Guerra Franco Prussiana (1870-1871).

Diante do cenário de revoluções, com o surgimento do comunismo soviético e a pretensa mobilização dos Estados para conter sua disseminação na Europa, os serviços de informação tem seu escopo ampliado para atuar sobre questões consideradas ideológicas, já que elas passam a ser tratadas como um problema para a segurança interna dos Estados. A partir de então surgem os sistemas de Inteligência estruturados na esfera governamental²⁸ e a prática de espionagem deixa de ter apenas a função de coleta de informação estratégica, sendo incorporada ao aparato orgânico do Estado de forma sistematizada, como serviço de segurança; pois, apesar dessa prática já existir e servir à governos desde os tempos mais remotos, até então não era reconhecida como ofício profissional.

No âmbito interno, à serviço do Estado, a espionagem passou a atuar no controle social repressivo, de modo a monitorar internamente e perseguir os grupos opositores que ameaçavam o *status quo* do poder absolutista soberano. Tais como os movimentos operários que surgiam com os ideais revolucionários e o crescimento de partidos socialistas, comunistas e anarquistas. Com isso, os serviços de informação sistematizados de Inteligência passaram a ser um recurso fundamental compondo o aparato repressivo do Estado desempenhando, sobretudo, o papel coercitivo de polícia política.²⁹

O primeiro desses sistemas foi organizado na França por Napoleão Bonaparte, sendo denominado *Comités de Surveillance*. Em nome do Estado, esse serviço de informação vigiava, entre outras coisas, a vida privada dos cidadãos; sendo integrado ao aparato militar já existente e grandemente utilizado nas relações internacionais e nas questões domésticas.³⁰

Foi por meio da atuação dessa rede de controle que, na França pós-revolução, sob o comando de Joseph Fouché, foi desenvolvido um sistema de espionagem efetivo,

²⁸Segundo Antunes, “por sistemas de Inteligência pode-se entender as organizações que atendem às funções de Inteligência dentro de um determinado governo”. ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. SNI & ABIN: Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. 1. ed. Rio de Janeiro: FVG, 2002, p.37.

²⁹Conforme Cepik, polícia política eram os órgãos coercitivos, instituído na estrutura de segurança dos Estados, usado para perseguir os opositores político do governo. Cepik, op. cit., p.88.

³⁰ De acordo com Numeriano, “É o gênio político e militar do imperador Napoleão Bonaparte que funda o que podemos considerar modernamente como Inteligência de comando. O quartel-general napoleônico consistia em um escritório privado do imperador, um Estado Maior do Exército e em um quartel-general administrativo. A partir desse escritório (chamado de Maison), com base nos dados de seu setor de estatísticas e de seu setor de topografia, Napoleão avaliava o inimigo e o teatro de operações”. Numeriano, 2019, op. cit.

principalmente no âmbito doméstico, por meio do qual se produziam relatórios diários à Napoleão, dando conta de todo os assuntos e diligência que se passava na corte.³¹

Destaca-se também, nos contextos dos grandes aparatos de Inteligencia estatal, o sistema de Inteligência prussiano custeado pelo estadista alemão chanceler Otto Von Bismarck; que sendo um grande apreciador da atividade de Inteligência, investiu na criação de um sistema civil e militar de Inteligência para defender os interesses do seu Estado.³² A atuação desse sistema de Inteligência perdurou até a Primeira Guerra e foi capaz de prover, no campo externo, informações sobre o que faziam e pretendiam as grandes potências da época, além de garantir no âmbito doméstico a segurança interna do Estado prussiano por vários anos.

Em face da acirrada disputa pelo poder entre as potências imperialistas, intensificou-se uma corrida pelos serviços de informação, uma vez que estes passaram a ser muito úteis, tanto para fomentar cada vez mais o poder das potências imperialistas, quanto para equilibrar o poder entre as grandes potências, na medida em que fornecem informações estratégicas para orientar as decisões políticas e as relações entre os Estados neocolonialistas, além de ser um importante instrumento de defesa.³³

Tal imperialismo influenciou o jogo da espionagem e o papel do agente espião em campo. Estes serviços ganharam destaque passando a compor, de forma permanente, a estrutura organizacional do Estado, como um instrumento estratégico para informar e orientar políticas de poder das grandes potências imperialistas. Com isso, há uma intensa busca de dados para: produção de informações; infiltrações de agentes em diversas cidades, instituições públicas e privadas, em residências e estabelecimentos comerciais. Ocasionalmente, assim, a internacionalização e, conseqüentemente, globalização sistemática da atividade de espionagem.

Institucionalização dos Sistemas de Inteligência de Estado

No contexto da Primeira Grande Guerra (1914-1918), os serviços de informação anglo-saxões direcionam suas atividades para lutar contra a expansão do comunismo que se alastrava em nível internacional pela URSS.

Como reflexo desse processo, os serviços de informação passaram por profundas mudanças de ordem institucional, de profissionalização técnica e modernização, vindo a ser

³¹Gonçalves, 2008, op. cit., p. 37.

³²Conforme Gonçalves, esse sistema de Inteligência compreendia um aparato de mais de quinze mil pessoas, composto por colonos assentados ao longo da fronteira, professores universitários, comerciantes e funcionários de grandes hotéis. Para criar esse sistema, Bismarck contou com a ajuda fundamental de Wilhelm Stieber. Gonçalves, 2008. op.cit., p. 45.

³³Ibidem., p. 41-55.

designados pelo termo *intelligence* (Inteligência). A atividade de Inteligência se tornou o principal instrumento estratégico, voltando-se especialmente para atuação externa com a finalidade de produzir, de modo antecipado, informações sobre as decisões e as estratégias do inimigo. Isso ocasionou uma grande busca pela institucionalização dos serviços de Inteligência na esfera Estatal.

A demanda por esse serviço exigiu transformações nos serviços de Inteligência em vários aspectos, sobretudo mudanças de ordem técnica, procedimental e organizacional. Com o advento dos novos recursos tecnológicos que surgem nessa época, foi possível aprimorar as técnicas de coleta e análise das informações, tais como a criptografia, a interceptação telefônica, o reconhecimento aéreo e a fotografia, entre outros.

Várias foram as influências das operações de espionagem que contribuíram tanto antes quanto depois com os desfechos da Primeira Guerra. Já no cenário que antecedeu a Primeira Guerra, observa-se uma forte atuação dos serviços de Inteligência das grandes potências por toda Europa. Destaca-se nesse ínterim a criação dos serviços da Alemanha e Rússia, que atuavam nos territórios britânicos e, por consequência, impulsionaram o fortalecimento e o desenvolvimento da Inteligência britânica, com a criação do SIS (*Secret Intelligence Service*), em 1909, também conhecido como MI6, e a divisão externa do MI5.³⁴

Mediante os serviços de Inteligência criados, Joannisval Gonçalves explica que, em 1914, quando a guerra começou, os britânicos já sabiam com doze horas de antecedência, através da perspicácia de seus serviços de Inteligência, que a Alemanha tinha declarado guerra à França. Contudo, a França ignorou as informações do seu serviço de Inteligência e, com isso, sofreu graves consequências. Foi por intermédio dos serviços de Inteligência que a Alemanha conseguiu um acordo com Lenin e garantiu a saída da Rússia da I Guerra Mundial, pondo fim ao conflito na Europa oriental. Assim como, foi através de uma operação do serviço de Inteligência britânico que uma interceptação telefônica entre a Alemanha e o México fez com que os EUA resolvessem entrar na guerra, sendo esse fato decisivo para o desfecho do conflito.³⁵

Evolução Procedimental e Tecnológica da Atividade de Inteligência

Com a eclosão da Segunda Guerra entre 1939 e 1945, os serviços de Inteligência foram alcançados por uma revolução tecnológica nunca vista antes. Despontam em toda Europa, entre

³⁴Disponível em: <https://www.sis.gov.uk/intelligence-explained.html#section-00>. Acesso em: 12/08/2021.

³⁵Gonçalves, 2008, op. cit., p.62-65.

os Aliados e o Eixo, grandes avanços tecnológicos para aprimorar e desenvolver o aparato de guerra. Por exemplo, em face do nível de alcance das novas armas nucleares desenvolvidas, faz-se necessário aprimorar também novas soluções e recursos técnicos de Inteligência para identificar e neutralizar tais armas.

Com isso, dando um salto no trabalho de Inteligência, surge a técnica de reconhecimento de imagens por satélite.

A criptoanálise se torna também uma função da Inteligência que exige um nível alto de especialização, pois com a criação da famosa máquina de criptografia alemã chamada Enigma, a sua decodificação se torna uma missão de um grupo de Inteligência ultrassecreto polonês, que conseguiram a proeza de desvendá-la. Esse feito da Inteligência do SIS foi fundamental para vitória dos Aliados e para acelerar o fim da Guerra; portanto, é considerado, historicamente, uma das maiores ações de Inteligência ³⁶

Essas inovações promovem mudanças no perfil dos órgãos, dos profissionais, dos métodos e das técnicas de Inteligência, exigindo-se da atividade soluções cada vez mais especializadas em novas tecnologias para as mais diversas funções que a atividade passa a desenvolver. Com essas mudanças de paradigma, a atividade de Inteligência ultrapassa a função estratégica de informação e de comando, passando a ser, sobretudo, uma atividade técnica-especializada essencial para sobrevivência de qualquer país.

Embora com o desenvolvimento de novos aparatos tecnológicos de Inteligência, a atividade tenha passado por grandes transformações, possibilitando operações inalcançáveis às capacidades humanas, merece destaque, no jogo da espionagem, a relevância do papel mais tradicional e primitivo do enigmático espião. Havendo, inclusive, uma disputa por recrutamento em campo de espiões estrangeiros, por ambos os lados da disputa ideológica, por toda parte do continente.

Na realidade, foi através do emprego estratégico de agente secreto, altamente treinado e especializado na arte de espionar e da sagacidade humana destes profissionais em sua atuação global, camuflados em todos os setores da sociedade, que a Inteligência influenciou de modo inédito os eventos que definiram a guerra e o seu fim.³⁷

³⁶ O projeto era denominado *Government Code and Cypher School (GC&CS)*. O grupo designado, à serviço da Inteligência polonesa, para desvendar a máquina alemã e conseqüentemente as comunicações dos nazistas, era composto pelos matemáticos Marian Rejewski, Jerzy Różycki, Henryk Zygalski e Alan Turing. Com a invasão da Polônia, os estudos prosseguiram na estação militar britânica instalada em uma casa simples, em Bletchley Park.

³⁷ Referindo-se ao sucesso dos agentes secretos em campo, destacamos a atuação do espião Juan Pujol Garcia, conhecido como Garbo, o espião que salvou o dia "D", ele desempenhou como agente duplo (alemão e britânico)

Inúmeras foram as operações de Inteligência realizadas no contexto das guerras que influenciaram seus desdobramentos. Os exemplos que foram aqui ilustrados representam apenas algumas operações que marcaram historicamente a atuação da Inteligência e que tiveram efeito decisivo sobre os eventos da Segunda Guerra Mundial.

Mudanças Institucionais no Paradigma da Atividade de Inteligência de Estado

Com o fim da Segunda Guerra, o mundo passa a conviver com as conjunturas da Guerra Fria (1947-1991), que surgiram como consequência da bipolarização do mundo entre EUA e URSS. Com a crescente demanda pelos serviços de Inteligência, em face da intensificação do uso estratégico e técnico desses serviços, surge cada vez mais a necessidade de aprimoramento profissional e especialização técnica da categoria.

Diante disso, a atividade de Inteligência passa a demandar conhecimento especializado, passando a ser estudada sob um viés acadêmico e com conhecimento científico. Destaca-se nesse aspecto, o pioneirismo de Sherman Kent³⁸ que pesquisou os sistemas de Inteligência dos EUA como uma disciplina e criou uma literatura para analisá-los conceitualmente.

Já Michael Herman foi pioneiro em desenvolver estudos acadêmicos sobre a Inteligência de Estado britânico.³⁹

As ameaças da rivalidade ideológica travada entre o socialismo, disseminado pela URSS, e o capitalismo, propagado pelos EUA, tomam dimensões e rumos inesperados, diante dos recursos bélicos altamente ofensivos e da corrida espacial e armamentista que preparava o mundo para iminência de uma terceira guerra mundial.

No campo da disputa da Guerra Fria, em face do potencial destrutivo e da capacidade bélica das potências mundiais, decorrentes das inovações tecnológica desenvolvida na Segunda

a mais importante missão desencadeada por uma campanha de desinformação em Pas de Calais, tornando possível o desembarque, decisivo para o dia "D", das forças aliadas na Normandia. Gonçalves, 2008, op. cit., pp.62-66.

³⁸Ver: KENT, Sherman. Informações Estratégicas. Tradução Cel. Hélio Freire. Rio de Janeiro, RJ: Biblioteca do Exército-Editôra, v. 57, f. 262, 1967. Tradução de: *Strategic Intelligence for American Word policy*. p.148. "Sherman Kent (1903-1986) foi professor da Universidade de Yale e oficial de Inteligência da CIA. Ele é considerado "o pai da análise de Inteligência", por ter sido o primeiro a criar uma literatura de Inteligência e formalizar os estudos sobre análise e metodologias de tais serviços. Ele baseou os estudos em seu conhecimento e experiência como analista. Kent foi pioneiro em identificar a necessidade de uma literatura de inteligência e defender que a inteligência deveria ser reconhecida e tratada como uma disciplina acadêmica e para esse fim, a inteligência precisava de uma literatura profissional". Vale, Simone. 2021. op.cit.

³⁹Ver: HERMAN, Michael. *Intelligence Power in Peace and War*. 16. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. "Herman é pioneiro no estudo acadêmico da Inteligência na academia do Reino Unido. Atuou como oficial de Inteligência do exército britânico entre 1947 e 1949. Serviu também no Comitê Conjunto de Inteligência no Gabinete (GCHQ), por aproximadamente 35 anos, com destaque na área de Inteligência de defesa. A literatura sobre Inteligência de Herman tornou-se referência para os estudos de Inteligência de Estado". Idem, ibidem.

Guerra, ganha destaque a guerra psicológica que surgiu diante da possibilidade de destruição em massa das armas nucleares.

A conjuntura do pós-guerra propiciou também uma corrida desenfreada para obtenção de informação estratégicas. Travando verdadeiras disputas na área da espionagem. Esse evento promoveu mudanças na atividade, representando um marco sem precedentes em toda história da atuação dos serviços de Inteligência. A atividade até então discreta e silenciosa assume posição de destaque inimagináveis e sai das sombras ganhando popularidade e visibilidade no cenário internacional, em face da relevância que passa a ter nesse conflito militar, ideológico e político.⁴⁰

Isso propiciou uma mudança de paradigma institucional de forma abrupta com a reorganização dos órgãos de Inteligência, de tal modo que não há como falar de Guerra Fria sem mencionar a atuação das principais agências de Inteligência que se destacaram como as organizações mais emblemáticas que atuaram nesse evento, como, por exemplo: a agência de Inteligência dos EUA, a CIA (*Central Intelligence Agency*),⁴¹ o poderoso serviço soviético, KGB (*Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti*)⁴², e o serviço secreto do Reino Unido, SIS (*Secret Intelligence Service*).

Tais serviços alcançaram em determinados países, sobretudo sob os de regimes autoritários, *status* de ministério.⁴³ Já em democracia consolidadas, as agências como a CIA e o SIS são institucionalizados como órgãos de Estado independentes, mas submetidos ao controle e à supervisão de comitês parlamentares. Em ambos os casos esses serviços estatais possuem ampla estrutura organizacional providas de recursos humanos e financeiros com

⁴⁰A atividade de Inteligência, normalmente invisível, passa a ser estimulada no imaginário da sociedade, através da produção literária e cinematográfica, que enfatizava a espionagem como uma profissão glamurosa, com a produção de filmes sobre os serviços secretos, à exemplo do clássico agente 007.

⁴¹A CIA foi criada em 18 de setembro de 1947, com o objetivo de promover a segurança nacional do país frente à ameaça externa. As ações da CIA também são coordenadas para a execução da política externa do Estados Unidos no ambiente internacional. Sua criação foi resultado da reestruturação dos serviços de Inteligência dos Estados Unidos após a Segunda Guerra. Vale ressaltar que outros órgãos de Inteligência norte-americanos antecederam a CIA, o primeiro foi o OSS, criado em 13 de junho de 1942 e tinha como função coletar e analisar informações estratégicas solicitadas e conduzir operações não convencionais e paramilitares. Disponível em <https://www.cia.gov/about-cia/cia-vision-mission-values>. Acesso em 11/08/2021.

⁴²O KGB desempenhou as suas atribuições a partir de 13 de março de 1954. KGB, esses serviços representava a continuidade do antigo serviço policial russo, criado originalmente como polícia política czarista, a *Okhrana*. Após a União Soviética ser dissolvida, o KGB foi extinto, em 6 de novembro de 1991. Atualmente, o órgão federal responsável pela segurança de Inteligência doméstica russa é o *Federal Naya Sluzhba Bezopasnosti Rossiyskoi Federatsii* (FBS). O órgão foi criado em 1995, sendo chefiado entre 1998 até 1999, pelo atual presidente russo, Vladimir Putin, ex agente do extinto KGB. Disponível em <http://www.fsb.ru/fsb/history.htm>. Acesso em 03/08/2021.

⁴³O KGB, serviço de Inteligência russo e o SNI no Brasil, são exemplos de órgãos de Inteligência que detiveram *status* de ministério, chefiados por ministros de Estado, em contextos de governos autoritários.

orçamento próprio, além de serem dotado de poderes e condições extraordinárias para atuarem em territórios estrangeiros.⁴⁴

Convém ressaltar que os Estados desenvolveram serviços de Inteligência com perfis institucionais definidos de acordo com as suas peculiaridades, interesses políticos e necessidades da segurança e defesa.

Roberto Numeriano classifica os paradigmas dos serviços de inteligência de Estado nos seguintes tipos: a) Policial, b) Repressivo; c) Informativo; e d) Preditivo. Os paradigmas Policial e Repressivo são típicos de instituições de Inteligência instituídas em regime de ordem autoritária, enquanto o paradigma Informativo corresponde ao perfil de serviços de Inteligência em novas democracias que ainda estão em processo de consolidação. Já o paradigma Preditivo se verifica em regimes democráticos consolidados.⁴⁵

Independente do paradigma, governos de todas as partes do mundo engendraram uma corrida mundial para instituírem sistemas de Inteligência na estrutura estatal, geralmente patrocinado por umas das potências, EUA ou URSS. Nesse contexto, independente da orientação ideológica, os serviços de Inteligência, enquanto ferramenta estratégica, serviu a todos os lados desse conflito.

De modo que foi útil causa socialista/comunista como mecanismo de propagação e convertimento ao comunismo propagado pelos governos soviéticos, como foi usado pelos governos de Estados capitalistas e liberais, cujo objetivo principal era identificar e neutralizar a considerada ameaça comunista, sendo os principais representantes desse polo ideológico o modelo de Inteligência anglo saxão, implementado pelos EUA e Reino Unido.

De forma geral, a atividade de Inteligência *per se* adquiriu papel de destaque, tornando-se complexas organizações claramente compartimentadas pelos tipos específicos de: missões (militar/civil); inimigos (interno/externo); atribuições técnicas-especializadas (Inteligência e contra-inteligência) pela área de atuação geográfica (doméstica e internacional).⁴⁶

Nesse aspecto, observa-se que atualmente a atividade de Inteligência na esfera estatal é especializada e institucionalmente organizada para atuar em órgãos de diferentes naturezas, não

⁴⁴Conforme Gonçalves, a principal função da KGB era defender e propagar o regime soviético, além de obter informações militares e científica sigilosa do ocidente. Para isso contava com poder e uma grande estrutura organizacional, com um quadro de pessoal mais 400.0000 agentes, tinha espões espalhados por todo o mundo, atuando principalmente em países onde o partido comunista tinha representação. Gonçalves, 2008, op.cit.

⁴⁵Numeriano, 2011, op.cit., pp.181-185.

⁴⁶Com o avanço das ideologias extremistas que surgem com o socialismo na Rússia e o nazismo da Alemanha, a atividade de Inteligência passa a ser um mecanismo de combate à ameaça ideológica, representada tanto pelo inimigo interno quanto externo.

se limitando ao cenário externo, mas tem relevância fundamental também na segurança doméstica (*Intelligence security*). Contemporaneamente, dentre as agências de Inteligência de Estado, que atuam no exterior, as mais reconhecidas são: CIA, nos EUA⁴⁷; o SIS, no Reino Unido⁴⁸; e o MOSSAD (*Ha-Mōśād le-Mōdī`īn ū-le-Tafqīdīm Meyūhadīm*), em Israel.⁴⁹

Com os avanços e evolução alcançados, Gonçalves afirma que os serviços de Inteligência se expandiram para diversas áreas de atuação estatal e a Inteligência realizada, na esfera governamental, classifica-se de acordo com a natureza (civil/militar) e a finalidade do órgão que a operacionaliza. Por exemplo, a atividade pode ter as seguintes funções especializadas: a) investigativa; b) estratégica; c) operacional; d) perseguição e busca por criminosos; e) enfrentamento e prevenção de ilícitos; f) econômica ou financeira e g) apoio às ações efetivas de combate militar. Além da Inteligência de Estado, diversos órgãos da esfera pública podem ter serviços de Inteligência próprios, tais como: Ministério Público; polícias estaduais e federal; órgão de controle financeiro; forças armadas; tribunais de conta; entre outros.⁵⁰

2.6 ASPECTOS JURÍDICOS DO DIREITO INTERNACIONAL APLICADOS À ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO

Foi possível demonstrar até aqui que a relação da sociedade com atividade de Inteligência é milenar, assim como é a relação das civilizações mais remotas com o Direito, uma vez que, segundo Silvio Venosa, é sabido que: “o direito surge com a própria sociedade, independentemente de existir a palavra escrita.”⁵¹

Assim, *pari passu* à evolução histórica do direito desenvolveu-se também a espionagem que existe desde a mais remota das civilizações. Portanto, infere-se que há, em alguma medida, alguma relação jurídica da sociedade com a espionagem, já desde a antiguidade, sobretudo na esfera do poder das elites. Todavia, os registros e as fontes históricas dessa época são insipientes, nesse sentido.

⁴⁷Disponível em: <https://www.cia.gov/about-cia/history-of-the-cia>. Acesso em 2020.

⁴⁸Disponível em: <https://www.sis.gov.uk/intelligence-explained.html#section-00>. Acesso em: 11/08/ 2021.

⁴⁹Disponível em <https://www.mossad.gov.il/eng/about/Pages/default.aspx>. Acesso em: 11/8/ 2021.

⁵⁰GONÇALVES, Joanival Brito. Atividade de Inteligência e Legislação Correlata. 6. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018. pp.31-66.

⁵¹Venosa, 2019, op.cit. p.295.

A despeito da evolução de ambos, o direito só veio tratar da atuação da espionagem em território estrangeiro no final do século XIX, após o surgimento do direito internacional para regulamentar a relação jurídica entre Estados.

De acordo com Paulo Portela, o direito internacional público se configura como um dos ramos do direito que tem como objetivo “regular as relações internacionais e a tutelar temas de interesse internacional, norteando a convivência entre os membros da sociedade internacional, que incluem não só os Estados e as organizações internacionais, mas também outras pessoas e entes” como os indivíduos”.⁵²

No que concerne à regulamentação da prática de espionagem, a legislação de Inteligência no direito internacional avança efetivamente no contexto das Grandes Guerras do século XX. Tais normas visam proteger indivíduos e Estados de ações da espionagem que violem direitos humanos fundamentais, bem como a soberania nacional. Contudo, é notório que os eventos das duas Grandes Guerras, seguidos da Guerra Fria, impactaram sobremaneira a evolução tanto da atividade de Inteligência de Estado quanto do direito internacional.

Todavia, a despeito da grande evolução no cenário internacional e da atividade de Inteligência, percebida tanto nos aspectos tecnológicos e operacionais quanto institucionais, não se verifica na mesma medida a evolução das normas e quadros legais do direito internacional, aplicáveis à regulamentação das relações jurídicas dos Estados, quanto à atuação dos serviços de Inteligência no âmbito externo, sobretudo em tempos de paz.

Na perspectiva jurídica internacional, a legislação de Inteligência existente é irrisória, precária e obsoleta.

Segundo Fábio Condeixa, o desafio do direito internacional é tipificar os atos ilícitos praticados pelos serviços de Inteligência em cenário de paz. Até porque, em tempos de guerra e conflito armado, admite-se no direito internacional as práticas de espionagem. O autor explica que: “fora do contexto de guerra, há controvérsias sobre a licitude da espionagem. Isso se dá pela ausência de tratados internacionais sobre a matéria, o que é reforçado pela falta de precedentes judiciais da Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas”.⁵³

Em face do jogo de poder, que envolve interesses políticos conflituosos na atuação da atividade de Inteligência no cenário internacional, é notória a complexidade de definir um

⁵²PORTELA, Paulo Henrique. *Direito Internacional Público e Privado: Incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário*. 6º ed. Salvador, BA: Jus Podivm, 2017. pp.38-39.

⁵³CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. *ESPIONAGEM E DIREITO*. Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, n. 10, dezembro 2015. p.23.

consenso na tipificação de ilícitos de Inteligência entre os membros da sociedade internacional, para punir possíveis intervenções externas de ações de Inteligência, até mesmo em tempos de paz.⁵⁴ A controvérsia reside na tipificação do grupo de atos que deverão ser considerados delitos e, portanto, sujeitos à penalização, ou seja, na definição do que é ilícito.

Nesse aspecto, Condeixa explica os posicionamentos de três diferentes correntes acerca da tipificação de ilícitos na atividade de Inteligência: a) ilicitude; b) licitude; e c) casuísmo. A primeira corrente que considera a possibilidade de tipificação de ilícito internacional na atuação dos serviços de Inteligência de um Estado sobre outro, no âmbito externo em tempos de paz, é fundamentada no argumento da defesa dos direitos individuais à vida íntima e à privacidade dos indivíduos, além da soberania e independência dos Estados em termos político e territorial, já que tais direitos são assegurados em tratados internacionais.⁵⁵

A segunda corrente, que defende a ilicitude das ações de Inteligência, pauta sua posição no fato de inexistir vedações normativas dessa natureza nos tratados de direito internacional. Além disso, essa corrente alega o direito dos Estado em obter informações de outro Estado, seja para se prevenir de possíveis ataques, seja para “fiscalizar” Estados infringentes.⁵⁶

Já a terceira corrente, defende que a depender da análise das condições circunstanciais, ou seja, a “casuística” aplicada ao caso concreto, à atuação da espionagem no contexto internacional, em tempos de paz, tanto pode ser considerada ilícita como lícita. Contudo, a Inteligência *per se* não deve ser considerada uma atividade ilícita.⁵⁷

Com fundamento nos citados posicionamentos e em face da complexidade das novas ameaças à segurança dos Estados que decorre, sobretudo, do terrorismo e outros crimes transnacionais, bem como do potencial lesivos das armas bélicas, químicas e biológicas (que surge com as inovações tecnológicas), adota-se, na análise desse estudo, o entendimento de que a ilicitude deve ser analisada no contexto das relações jurídicas, do caso concreto, conforme defende a corrente casuística.

Isso também não quer dizer que não deve haver tipificação. Mas, devido à complexidade e as dimensões das ameaças, à exemplo dos atentados do 11 de Setembro de 2001, as operações

⁵⁴ É importante frisar que o governo dos EUA não foi responsabilizado juridicamente pelas violações à privacidade e a vida íntima, cometida pelos seus serviços de Inteligência ao Brasil. Contudo, se a mesma violação fosse contra um nacional seu, o ato seria, provavelmente, passível de severas punições pelas leis do direito interno estadunidenses. Nesses termos fica evidente, por exemplo, a precariedade da legislação internacional.

⁵⁵ Direitos previstos nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário: art. 17 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (BRASIL, 1992). E art. 2º da Carta das Nações Unidas (BRASIL, 1945).

⁵⁶ O direito dos Estados à legítima defesa é expresso no art. 51 da Carta das Nações Unidas.

⁵⁷ Condeixa, 2015, op. cit.

de Inteligência devem ser analisadas no contexto. Pois, sob justificadas ameaças à segurança da comunidade internacional, o combate a determinadas ameaças podem demandar operações de Inteligência que podem ferir a soberania ou direitos individuais.

Basicamente, os institutos normativos existentes que tratam da atuação da atividade de Inteligência no direito internacional estão contidos no conjunto de normas do direito humanitário. Condeixa elenca as normas do direito humanitário que integra o conjunto de regras sobre a espionagem internacional. Tais regras estão contida nos seguintes institutos: a) Convenções de Haia sobre o Direito e os Costumes de Guerra Terrestre de 1899;⁵⁸ b) Convenções de Genebra dos anos de 1864, 1906, 1929 e 1949 e nos três protocolos que forma adicionado à Convenção de 1949;⁵⁹; e c) Convenção de Haia de 1907;⁶⁰. Além desses diplomas convém citar os seguintes documentos contemporâneos do direito internacional, que fazem recomendações de práticas legais para atividade de Inteligência. São eles: d) Adendo A/HRC/14/46 da ONU, de 2010;⁶¹ e) Convenção 108+ do Conselho da Europa (ano);⁶² e f) Kit de Herramientas – Legislando para el Sector de la Seguridad, de 2013.⁶³

É crucial regulamentar a Inteligência em tempos de paz para assegurar respeito aos direitos dos cidadãos de todo mundo. Pois se não há tipificação alguma, pode haver uma ingerência arbitrária sobre direitos, de modo que fica difícil impor responsabilização. Haja visto que em face do potencial da espionagem de alcance telemático, em escala mundial, por meio

⁵⁸“A Convenção de Haia de 1907 foi internalizada no Brasil pelo Decreto nº 10.719, de 1957 A Convenção de Genebra de 1949, pelo Decreto nº 42.121, de 1993; seus dois primeiros protocolos adicionais, pelo Decreto nº 849 de 1993 e seu terceiro protocolo, pelo Decreto nº 7.196 de 2010”. Idem, p.20.

⁵⁹Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais, 1899. Disponível em: <<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/authorities1/print1/?cid=82>>. Acesso em 13/09/2021.

⁶⁰As Convenções de Genebra são documentos que definem regras de Direito Humanitário Internacional. <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/470?OpenDocument>>. Acesso em 13/09/2021.

⁶¹O adendo A/HRC/14/46 é um documento que traz recomendações do Conselho de Direitos Humanos da Organização da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Ele resulta de um estudo que analisa as estruturas legais adotadas por vários países, para garantir respeito aos direitos humanos por parte das agências, de Inteligência sobretudo nas ações de combate ao terrorismo. UNITED NATIONS. *Human Rights Council. A/HRC/14/46, (2010). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*. Scheinin, Martin. *Fourteenth session, General Assembly, on 17 May 2011* 17 de maio de 2010. Disponível em: <https://undocs.org/a/hrc/14/46>. Acesso em: 15/08/2021.

⁶²“A Convenção 108 era, e ainda é, o único instrumento internacional juridicamente vinculativo no domínio da proteção de dados. A Convenção 108 aplica-se a todos os tratamentos de dados pessoais realizados tanto pelo setor privado como pelo setor público, incluindo os tratamentos de dados efetuados pelas autoridades policiais e judiciárias. Protege as pessoas contra os abusos que podem acompanhar a recolha e o tratamento de dados pessoais e procura simultaneamente regular o fluxo transfronteiriço de dados pessoais”. p.16 Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_Por.pdf. Acesso em: 15/08/2021.

⁶³Este documento refere-se à um conjunto de ferramentas de controle indicadas pelo Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas. DECAF WILLS, Aidan, Centro de Genebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas-DECAF. *Hacia un Mejor Conocimiento del Control de la Inteligencia*, Kit de Herramientas – Legislando para el Sector de la Seguridad Ginebra: 2013.

da tecnologia de monitoramento em massa, milhões de pessoas, sem saber, têm o direito à privacidade violado por algum mecanismo de vigilância de larga escala, comandado por agências de inteligência estrangeiras. Dietrich e Wetzling alertam que tais práticas violam a soberania, minam o Estado democrático e atenta contra outros direitos fundamentais.⁶⁴

Um exemplo recente de violação foram os casos de espionagem em massa denunciados em 2013 por Edward Snowden, da emblemática operação de Inteligência do governo americano, realizada em nome da “segurança dos EUA” pela Agência Nacional de Segurança (NSA). A operação grampeou e coletou dados em massa de brasileiros e espionou as comunicações telefônicas da então Presidente da República, Dilma Rousseff, além de instituições públicas, como a Petrobrás.⁶⁵

Não se pode admitir licitude da atividade de Inteligência nesse caso, além de ser uma ação injustificada, pois o Brasil não promove institucionalmente ameaças ou afronta à segurança dos EUA. Na realidade foi uma afronta e grave violação no âmbito internacional à soberania do Estado brasileiro, direito fundamental previsto nos tratados internacionais. Além disso, na perspectiva do direito interno, violou direitos constitucionais à soberania e à inviolabilidade da intimidade e da vida privada, previsto no art. 5º da CF/88. Contudo, vale ressaltar que não houve qualquer medida de responsabilização aos EUA por tais violações ao Estado brasileiro, evidenciando-se a notória precariedade da legislação de direito internacional para combater ilícitos cometidos por Estados por meio da atividade de Inteligência.

Nesse aspecto, convém reconhecer as críticas ao direito internacional e à sua capacidade de impor sanções.⁶⁶ Isso porque, é uma questão problemática a tarefa de definir normas jurídicas internacionais de *jus cogens*,⁶⁷ que induza os Estados, entes soberanos, a cumpri-las no cenário

⁶⁴ DIETRICH, Charlotte; WETZLING, Thorsten. *Wanted: better safeguards for intelligence in an interconnected world*. About: intel, 15. October 2020. Disponível em *In*: <https://aboutintel.eu/common-intelligence-standards/>. Acesso em 12/09/2021. (Livre tradução).

⁶⁵“Denúncias de Snowden revelam amplo monitoramento”. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/espionagem-cibernetica/contexto-a-guerra-nao-declarada/denuncias-de-snowden-revelam-amplo-monitoramento>. Acesso em 15/07/2021.

⁶⁶ Portela explica que “parte das críticas ao Direito Internacional refere-se à “relativas à dificuldade de aplicar sanções aos Estados que descumprem as normas internacionais. [...] marcada por conflitos armados e pela aparente prevalência do poder e do interesse, em detrimento do Direito.] A percepção de que o Direito Internacional é ineficiente para conter essa dinâmica pode aumentar ainda mais no mundo moderno, em que os recursos tecnológicos permitem uma maior e mais rápida difusão das informações, possibilitando a formação de uma opinião pública internacional que pode claramente perceber as contínuas violações das normas de Direito das Gentes”. Portela, 2017, op.cit., p.47.

⁶⁷“A norma de *jus cogens* é, portanto, uma norma de Direito Internacional à qual a sociedade internacional atribui importância maior e que, por isso, adquire primazia dentro da ordem jurídica internacional, conferindo maior proteção a certos valores entendidos como essenciais para a convivência coletiva. Dentre as normas de *jus cogens* encontram-se aquelas voltadas a tratar de temas como direitos humanos, proteção do meio ambiente e promoção

internacional. Pois em regra, os Estados são soberanos face ao outro. Deve considerar também que as instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas — ONU, não tem poder coercitivo, ainda que exista em alguns casos a possibilidade de aplicação de sanções à Estados que violem acordos internacionais. Outro aspecto relevante, é que o Tribunal Penal Internacional — TPI não tem jurisdição para impor sanções sobre a prática de espionagem realizada pelos Estados no âmbito Internacional. Todas essas questões tornam o processo de instituir normas jurídicas no direito internacional, para regulamentar a atividade de Inteligência, uma tarefa complexa. Assim como, é problemática a possibilidade de legislações internacionais terem a capacidade de produzir ações efetivas de controle sobre uma atividade, que atua sob o manto do sigilo.

Por outro lado, convém ressaltar que os Estados mais proeminentes e de maiores influências na definição de tratados e convenções internacionais, com poder veto (EUA, URSS, Inglaterra, França e China), são também os detentores dos serviços de Inteligência de maior protagonismo no mundo contemporâneo. Portanto, é provável que esses países tenham tendência de preservar a atuação de seus órgãos de Inteligência, mantendo seus *status quo*. Diante disso, eles podem não ter interesse em definir quadros jurídicos efetivos, com capacidade de restringir ações arbitrárias e abusivas de tais serviços. Talvez isso explique, em parte, o atraso e a precariedade da escassez de regulação de tais serviços no âmbito internacional, já que possivelmente estes países são os que mais violam a soberania e os direitos fundamentais de outros Estados.

Não obstante à precariedade de regras do direito internacional para regulamentar a atividade de Inteligência, com a expansão das capacidades e do poder de atuação dos serviços de Inteligência, estes, em nome da segurança nacional têm ultrapassado no âmbito internacional o paradigma de coleta de informações, passando a interferirem diretamente na soberania e na política interna de outros Estados, com operações para derrubar ou sabotar governos e para desestabilizar a política interna de outros Estados.

Conforme Roberto Numeriano: “em um caso e outro, as agências são contaminadas desde as diretrizes de Inteligência formuladas para o campo interno e externo, pelas autoridades de Estado da área”.⁶⁸ Portanto, apesar da evolução que alcançou na perspectiva técnica e política, no plano jurídico do direito internacional, a regulamentação da atuação da Inteligência

do desenvolvimento sustentável, paz e segurança internacionais, Direito de Guerra e Direito Humanitário, proscricção de armas de destruição em massa e direitos e deveres fundamentais dos Estados”. Ibidem. pp.70-71.

⁶⁸ Numeriano, 2011, op.cit., p.334.

de Estado é precária. Essa questão é, inclusive, pauta de debates e reivindicações de organizações e entidades de proteção aos direitos humanos. Posto que, segundo Shulsky & Schimit a histórica contemporânea registra um longo histórico de violações, realizadas por agência de Inteligência, muitas vezes sob ações encobertas ou clandestinas⁶⁹, resguardadas como segredo de Estado.

Tais ações são vinculadas a atos e escândalos de operações ilegais das agências de Inteligências. Por exemplo, a CIA, não obstante ser submetida ao controle e supervisão do congresso, historicamente tem realizado operações encobertas, ilegais, relacionadas às graves violações de direitos como práticas de torturas, prisões ilegais e assassinatos.⁷⁰ Tal como o exemplo da tentativa de derrubar o governo socialista cubano, com a fracassada operação de invasão à Baía dos Porcos.⁷¹ Outro exemplo foi o apoio para derrubar o governo socialista de Salvador Allende no Chile.⁷² Ainda podemos citar a possível interferência do governo norte-americano por meio de agentes da CIA, nos desdobramentos políticos internos que culminaram com o golpe militar no Brasil em 1964.⁷³

Outros escândalos envolveram a CIA ao longo de sua trajetória, não só durante a Guerra Fria, como também em eventos políticos internacionais recentes, entre os quais podemos citar sua participação nos conflitos do Afeganistão entre 2001-2014, no Iraque em 2003-2011 e na Líbia em 2011. Ainda hoje essas operações repercutem graves consequências para população civil local, tal como a recente tomada do poder pelo Talibã no Afeganistão nos últimos dias. Existem vastas publicações na mídia, além de vazamentos de dados oficiais, que revelam o lado ilegal de operações clandestinas realizadas pela CIA ao redor do mundo. Evidenciando que para além da função informacional, a CIA tinha como objetivo reprimir o avanço do comunismo e implantar a política externa hegemônica do capitalismo liberal.

⁶⁹ Ações clandestinas ou encobertas são "as atividades secretas desenvolvidas por um governo relacionada a sua política externa com o objetivo de influenciar outro governo ou provocar determinados eventos políticos, militares, econômicos ou sociais em outro país". Shulsky & Schmit (2002, p.75 apud GONÇALVES, 2018, p.93).

⁷⁰ Ver matéria disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/09/internacional/1418144432_841703.html. Acesso em: 10/08/2021.

⁷¹ Para mais informações ver matéria disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,cia-libera-documentos-sobre-invasao-da-baia-dos-porc0s-em-cuba,758906>. Acesso em: 10/08/2021.

⁷² Ver matéria disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/11/internacional/1473554508_444018.html. Acesso em: 10/08/2021.

⁷³ E uma entrevista realizada por Uchoa, o historiador Peter Kornbluh argumenta que apesar de indícios da participação da CIA no Golpe de 64, essa comprovação é uma lacuna, que depende da desclassificação de documentos históricos do governo americano para ser comprovada. UCHOA, Pablo. Kennedy cogitou ação militar contra Goulart. BBC. 27 de março de 2014. Seção (Brasil em Washington). Disponível em: https://istoe.com.br/1217_OS+EUA+NO+GOLPE+DE+64/. Acesso em: 10/08/2021.

De igual modo, entre as principais atividades do extinto KGB, destaca-se as ações clandestinas de espionagem, desinformação, assassinatos, fomento à subversão e o desenvolvimento de armas nucleares. Com o Pacto de Varsóvia, (criado em oposição à Organização do Tratado do Atlântico Norte — OTAN), os países que compunham o bloco do leste europeu, passaram a atuar como braço do serviço de espionagem, dentro do aparato estatal desses governos. Pois o KGB era um serviço revestido com grande poder dentro da URSS e se constituía quase como um governo dentro de um governo, com atribuições e poderes maiores que, até mesmo, o exército vermelho. Por meio do qual se impunha um rígido controle social interno, nos países sob regime socialista. O KGB não existe mais, contudo o legado do seu *modus operandi* ainda é perceptível no governo russo de Vladimir Putin.⁷⁴

Joanisval Gonçalves ressalta os casos das operações patrocinadas pelo KGB e pelo GRU (*Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravleniye*) para incitar a luta de classes, a subversão, o terrorismo e apoiar a instauração de Estados socialistas, tal como ocorreu em Cuba, Chile, nas revoluções na África e na Nicarágua e até mesmo no apoio aos movimentos de esquerda no Brasil durante a Guerra a Fria.⁷⁵ Andrew Christopher alerta que devido o regime político da URSS ser fechado, há dificuldade de acesso aos registros das atividades secretas do KGB, havendo poucos estudos sobre sua atuação. Contudo, recentemente tem surgido documentos que revelam detalhes da interferência desse serviço e de suas operações de Inteligência na política da América Latina, Ásia, África e Oriente Médio, no período antes e após Guerra Fria, à exemplo da própria obra do autor.⁷⁶

A interferência externa dos serviços de Inteligência nas disputas entre EUA e URSS contribuíram para o surgimento de conflitos geopolíticos emblemáticos que resultaram, por exemplo, em eventos, tais como, a Guerra da Coreia e do Guerra do Vietnã, além de apoio e

⁷⁴Mesmo após a extinção da KGB e das novas diretrizes legais, a mídia tem noticiado casos de assassinatos e/ou de tentativas, que remetem às práticas da extinta KGB, embora o governo negue sua participação nesses acontecimentos. Como foi o caso do ex-agente russo Alexander Litvinenko, morto em 2006, após beber um chá misturado com a substância radioativa, polônio-210. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/21/internacional/1453368142_542849.html. Acesso em: 03/07/2020. Outros casos semelhantes de morte de opositores políticos de Putin, por meio de envenenamento têm sido atribuídos à espionagem russa. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/envenenamentos-de-opositores-de-putin-sao-marcados-por-misterio.shtml>. Acesso em: 03/08/2021.

⁷⁵ Gonçalves, 2018, op.cit., p. 95.

⁷⁶ANDREW, Christopher. *Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World: Newly Revealed Secrets from the Mitrokhin Archive*, 2006 e *Mundo Secreto: Uma história da espionagem da Primeira Guerra Mundial à atualidade*, 2018. Christopher é professor de história moderna e contemporânea da Universidade de Cambridge. As duas obras do autor mostram como a CIA e a KGB se tornaram superpotências na arte de espionar. O autor relata o estilo da Inteligência dos EUA e sua preferência pelas novas tecnologias enquanto a União Soviética e o Bloco Leste preferiam o recurso da espionagem tradicional.

financiamento para implantação de regimes autoritários em vários Estados, como a ditadura militar no Brasil, em 1964.

Pode-se observar que, no contexto da Guerra Fria, foi recorrente o uso da atividade de Inteligência como mecanismo de poder coercitivo pelo paradigma policialesco e repressivo. Verifica-se essa recorrência tanto na atividade de Inteligência em governos que adotam a ideologia socialista/ comunista, como o KGB na URSS; a Segurança Estatal (StB), na Tchecoslováquia; Diretoria Geral de Inteligência (DGI), em Cuba. Quanto em governos de ideologia de extrema direita, como é o caso do SNI no Brasil; da Diretoria de Inteligência (DINA) no Chile; da Secretaria de Inteligência de Estado (SIDE) na Argentina e Centro Nacional de Inteligência (CNI) na Espanha.⁷⁷

Diante disso, evidencia-se as mudanças de perfil institucional nos serviços de Inteligência no plano governamental, pois estes passaram a atuar para além da tradicional função informacional da atividade, assumindo, em alguns casos, efetivamente característica de polícia política. Aparentemente, esses órgãos se tornaram instrumentos ilimitados de poder arbitrário para perseguir interesses governamentais, sendo fundamentais para implantar a política externa hegemônica de seus Estados. Pois atuando por meio de operações, muitas delas clandestinas e/ou ilegais, interferiram na soberania e nas políticas internas de vários Estados. Em outras palavras as potências utilizaram a Inteligência como mecanismo estratégico para afirmarem espaço de poder, tendo como teatro de operações o cenário internacional.

Conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino, "a espionagem sempre atuou em nome de interesses étnicos, militares e religiosos e envolveu a totalidade dos contendores".⁷⁸ Norberto Bobbio ainda conclui que, não obstante a espionagem tenha se tornado uma dimensão dos serviços de segurança, ela também não deixa de ser um instrumento político de dominação e maximização nas relações de poder decisório e de interesses.⁷⁹

Nesse contexto, Charles Tilly, ressalta duas funções atribuídas aos serviços de Inteligência. A função primária é a informativa, a qual geralmente está voltada para se conhecer o cenário externo. Contudo, em situações de maximização de poder, subsidiado pela

⁷⁷ Ver KRAENSKI, Mauro "Abranches"; PETRILÁ, Vladimír. 1964: o Elo Perdido: O Brasil nos arquivos do serviço secreto comunista. 1. ed. Campinas: Vide Editorial, 2017.

⁷⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giofranco. Dicionário de Política. Tradução Carmen C, Varriale et ai. Coord. trad. João Ferreira. 11. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, v. 1, 1998. 1.330 p. Tradução de: *Diccionario di política*. p.1150.

⁷⁹ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, v. 63, 1986. (Pensamento crítico). Tradução de: *Il futuro della democrazia: Una difesa delle regole dei gioco*. p.94.

informação, os serviços de informação incorporam, além da função primária, uma função secundária de caráter coercitivo.⁸⁰

⁸⁰ Tilly (1975, apud CEPIK, 2003, p.88).

3 ANÁLISE JURÍDICA-INSTITUCIONAL DA EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA CIVIL DE ESTADO NO BRASIL (1927 - 1999)

Desde o final do século XIX, muitos Estados passaram a institucionalizar e desenvolver serviços de informações, uma vez que essa atividade passou a ser um importante instrumento estratégico para orientar o processo decisório, tanto nas questões de segurança nacional, quanto nas estratégias relacionadas ao poder político.

A despeito de Estados como Alemanha, Reino Unido e França, que consolidaram em suas estruturas organizacionais serviços de Inteligência evoluídos tecnicamente, no Brasil apenas em 1927 foi criado o primeiro órgão civil que se assemelha à um serviço de informação, cuja finalidade seria de assessorar o governo com informações estratégicas.

Para compreender os aspectos jurídicos da legislação brasileira sobre Inteligência, é imprescindível conhecer a origem da instituição de Inteligência no Brasil.

Nesse sentido, Sílvio Venosa ensina que: “não há instituto, instituição ou fenômeno jurídico que possa prescindir de um conhecimento histórico. É conhecendo o passado que encontramos as soluções para o presente. Sempre. Para essa afirmação não há exceção nem discussão”.⁸¹

Nessa perspectiva, o objetivo da primeira seção desse capítulo é realizar uma análise descritiva na perspectiva histórica, política e jurídica, da origem e evolução dos órgãos responsáveis pelos serviços de Inteligência civil brasileiros a partir dos marcos legais que criaram os serviços de Inteligência, na perspectiva no direito interno brasileiro, e das escolhas políticas determinadas que institucionalizaram tais serviços no país. Já na segunda seção será realizada uma análise jurídica do marco legal instituído pela Lei 9.883/99.

Como critério de análise para efeitos didáticos, foi adotado uma divisão cronológica do desenvolvimento jurídico-institucional da atividade de Inteligência no Brasil, proposto por Vale⁸², que compreende o processo de institucionalização e reformas da atividade de Inteligência nas seguintes fases: a) Fase de Constituição (1927-1964); b) Fase da Consolidação (1964-1990)

⁸¹ Venosa, 2019, op.cit., p.292.

⁸²VALE, Simone Pereira do. O Controle Congressional Sobre a Atividade de Inteligência Civil de Estado no Brasil: uma análise da atuação da CCAI sobre a Abin no período 2007-2014. João Pessoa, PB, 2021. Dissertação (Curso de Pós Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba) - Universidade Federal da Paraíba.

e c) Fase de Restruturação Democrática (1990-1999).⁸³ Cada fase corresponde à mudanças institucionais abruptas, pelas quais a Inteligência passou desde a sua gênese até os dias atuais.

3.1 FASE DE CONSTITUIÇÃO (1927-1964)

A Fase denominada Constituição se refere ao período que compreende o surgimento do serviço de informação, com a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), em 1927, e a institucionalização de tais serviços com a criação do Serviço Federal de Informação e Contrainformação (Sfici) em 1946, e sua posterior dissolução em 1964.

Institucionalmente, a criação do CDN representa a gênese do primeiro órgão civil brasileiro, o qual tinha atribuições que se assemelhavam à função informacional, ou seja, o CDN foi o primeiro tipo de organização constituída juridicamente, na perspectiva de um órgão destinado a produzir informação preditiva para auxiliar o processo decisório.

Ao longo do período histórico da política brasileira denominado Republica Nova (1930-1964), esse mesmo órgão passou por reformulações internas que deram origem à constituição de quatro diferentes modelos de formatação institucional do mesmo órgão: CDN (Conselho de Defesa Nacional); CSSN (Conselho Superior de Segurança Nacional); CSN (Conselho de Segurança Nacional); e Sfici (Serviço Federal de Informação e Contrainformação).

No aspecto jurídico, observa-se que o desenvolvimento dos serviços de Inteligência entre 1927 e 1958, ocorreram por mudanças graduais, instituídas juridicamente por um conjunto de diversos documentos normativos (disposições constitucionais e decretos do Executivo), que regulamentaram e reformularam institucionalmente os serviços de informações, conforme está disposto no quadro 1.⁸⁴

⁸³ Segundo a classificação institucional da Abin o histórico da atividade de Inteligência é classificado em: a) embrionário (1927-1964); b) bipolaridade (1964-1990); c) transição (1990-1990); e e) contemporânea (1999- até os dias atuais). Disponível em: Agência Brasileira de inteligência (Abin) classifica o histórico cronológico da atividade em quatro períodos denominados por: a) embrionário, que ocorre entre 1927 a 1964; b) bipolaridade que dura entre 1964 a 1990; c) transição que inicia em 1990 até 1990; e e) contemporânea se inicia em 1999 até perdura até os dias atuais). BRASIL, Agência Brasileira de Inteligência. **Histórico**: Cronologia de criação dos órgãos de Inteligência de Estado no Brasil. **Abin**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em: 5/08/ 2021.

⁸⁴Convém ressaltar que as legislações elencadas no quadro 1 são relativas apenas aos documentos normativos que criaram ou determinaram mudanças institucionais efetivas nos serviços de inteligência do período.

Quadro 1 — Evolução jurídica-institucional dos órgãos de Informações – Fase de Constituição (1927-1964)

Órgão	Ato normativo	Data	Objeto de Regulamentação	Observação
CDN	Decreto nº 17.999- Poder Executivo	29/11/1927	Criação do CDN	Primeiro dispositivo a criar um serviço de informação no Brasil.
	Decreto nº 23.873- Poder Executivo	15/02/1934	Organizar e reestruturar o CDN, criado pelo Decreto n. 17.999, de 29 de novembro de 1927.	Muda-se a denominação do órgão para Conselho de Superior de Segurança Nacional (CSSN).
CSSN	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil-1934- Poder Executivo	16/07/1934	Art. 159: reitera a prerrogativa do Conselho para estudar questões de defesa e segurança nacional.	Primeiro dispositivo a constitucionalizar um serviço de informação no Brasil.
	Constituição dos Estados Unidos do Brasil -1937- Poder Executivo	10/11/1937	Art. 162 a 165: reitera o disposto na CF de 1934. Amplia as competências do CSSN.	
CSN	Decreto nº 4.783-Poder Executivo	05/10/1942	Dispõe sobre a organização do CSN: Reestrutura as Seções dentro do ministério e amplia suas funções.	A partir das mudanças estruturais das Seções vão se originar à criação do Sfici.
	Decreto nº5.1634-Poder Executivo	31/12/1944	Cria a Secretaria Geral do CSN	
	Decreto nº 6476 - Poder Executivo	18/05/1944	Criando um órgão complementar para o Conselho de Segurança Nacional (CSN), a Comissão de Planejamento Econômico	
	Decreto nº 9.775-A - Poder Executivo	6/09/ 1946	Dispõe sobre a criação formal do Sfici, como órgão complementar do CSN.	O Sfici pode ser considerado o primeiro órgão de Inteligência civil de Estado no Brasil. Com função de organizar e dirigir os serviços de Informação no Brasil
	Constituição dos Estados Unidos do Brasil- 1946- Poder Executivo	18/09/1946	Arts. 179 e 180: Promover reforma no CSN, ampliando as atribuições e a quantidade de Seções. Além de estender os poderes, atribuições e áreas e composição do CSN, aos militares.	Amplia as atribuições do Conselho e consolida a militarização do serviço civil de Inteligência de Estado.
CSN/SFICI	Decreto nº. 44.489 "A", - Poder Executivo	15/09/1958	Dá efetividade à instalação física e organizacional do Sfici, assim como às suas funções operacionais.	

Elaboração própria

3.1.1 Conselho de Defesa Nacional (CDN) - Decreto nº 17.999 novembro de 1927

Desde a instauração do regime republicano no Brasil, no final de 1889, o país passou por profundas transformações e instabilidades sociais e políticas.⁸⁵ Boris Fausto ressalta que a década de 1920 foi marcada, sobretudo, por revoltas e levantes militares, como o tenentismo (1922-1930), além das fraudes eleitorais que surgiam em consequências do coronelismo, acrescentando ainda o movimento da Coluna Prestes (1925).⁸⁶

Em face do crescente acirramento de conflitos sociais, industriais e políticos que eclodiam em todo país, era premente a necessidade de o governo estabelecer políticas efetivas de caráter governamental, de modo a atender as demandas da sociedade.

O CDN surgiu nesse cenário histórico de diversas mudanças pelas quais passavam o país. Diante de todos os acontecimentos emblemáticos da década de 1920, o então Presidente Washington Luiz criou, no final de 1927, o CDN, com a finalidade de constituir um Conselho para assessorar com informações a elite política governamental.

Na perspectiva jurídica, o Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927, pode ser considerado o primeiro instrumento normativo a instituir um órgão civil que, em regra, teria funções informacionais. Contudo, é importante salientar que o CDN não foi propriamente um serviço com características de órgão de Inteligência, mas um conselho com baixa capacidade informativa.

Segundo o disposto no art. 2º, a finalidade do órgão era a seguinte: "a reunião do Conselho da Defesa Nacional tem por fim, somente em ordem consultiva, o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, *bellica* e moral, relativas à defesa da Pátria".⁸⁷

⁸⁵ Os presidentes não conseguiam atender as demandas sociais da população e satisfazer ao mesmo tempo os interesses das elites de poder econômico e financeiro, representado pelas oligarquias de Minas e São Paulo, banqueiros e industriais, que apoiavam o governo em troca de benesses. Além do jogo de poder das elites política representada principalmente pelos governadores dos estados que se revezavam na presidência da República. Pois a classe política que ascendeu ao poder tinha o desafio de criar as instituições que compõem a estrutura de um Estado. Tais como formular uma constituição, instituir, todo o aparato burocrático da administração pública, organizar os estados, formular e executar políticas públicas e ainda equilibrar tudo isso com as disputas de poder e interesses entre as elites nacionais.

⁸⁶ A República Velha foi atravessada por conflitos que eclodiram em várias regiões do Brasil, a exemplo de crises e rebeliões tais como: Guerra de Canudos (1896 a 1897), Revolta da Vacina (1904), Revolução Federalista (1893 a 1895), Tenentismo (1925- 1927), Revolta da armada (1893 – 1894), Guerra do Contestado (1912-1916). Os motivos desses eventos eram diversos e complexos e envolviam questões sociais, políticas, econômicas, institucionais, além da influência comunista. FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2. ed. São Paulo: USP, 1995. pp. 261-275.

⁸⁷ BRASIL. Poder Executivo. Decreto N°. 17.999, de 29 de novembro de 1927. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 1927. Art. 2º.

A partir de tal orientação, infere-se que os temas de competência do Conselho eram amplos, porém, muito genéricos, além de se referirem às matérias de que demandam estudos de alta complexidade. Por exemplo, os critérios para analisar questões de cunho moral podem ser considerados subjetivos e dar margem para o Conselho adentrar na esfera pessoal dos cidadãos sobre questões de cunho familiar, religioso ou atuar em interesses até mesmo partidários. Já as questões de ordens econômicas e financeiras são amplas e complexas e podem se referir a uma infinidade de assuntos, assim como, pode ser amplo o escopo da área de atuação relativa à defesa nacional, sobretudo em país da amplitude geográfica do Brasil.

O Decreto nº 17.999/1927 está organizado em oito artigos, as principais disposições regulamentam as seguintes questões: a) estabelecer a regularidade na realização das reuniões do conselho; b) determinar que as atividades do Conselho sejam realizadas por oficiais do Estado maior do exército; c) definir que a guarda e a classificação dos documentos serão de competência e responsabilidade do Estado maior do exército; e d) definir a composição do Conselho por ministro de Estados e chefes do Estado maior.⁸⁸

Embora o referido Decreto seja genérico e pouco explicativo em detalhes, observa-se que ele expressa claramente a vinculação das atividades do Conselho, em regra civil, ao estamento militar. Diante disso, é possível inferir que foi a partir das determinações normativas desse dispositivo que se originou uma anomalia disfuncional na institucionalização da atividade de cunho civil, ou seja, conformou na atividade de Inteligência civil um *ethos* cripto-militar, conforme ressalta Numeriano (2011).

Contudo, historicamente o CDN não teve um papel proeminente ou uma atuação efetiva, quanto a sua finalidade, até mesmo em face da amplitude de temas que deveria analisar e da estrutura insipiente do órgão. Tanto que o CDN não foi capaz de prever a crise de 1929, que impactou a economia mundial, inclusive no Brasil, assim como, não teve capacidade de prever os desdobramentos da crise política no cenário interno que resultou na Revolução de 1930 liderada por Getúlio Vargas. Em face desses desdobramentos, o presidente Washington Luiz foi deposto e acabou sendo preso e exilado, encerrando-se o período histórico denominado República Velha. Após esse evento, o CDN vai sofrer sucessivas reformulações jurídicas e institucionais, influenciados em grande medida pelos acontecimentos políticos que impactaram a história brasileira.⁸⁹

⁸⁸ Idem, *ibidem*.

⁸⁹ Como desfecho do golpe de Estado realizados pelos militares, a República foi instaurada como regime político no Brasil, em 15 de novembro de 1889. Com isso tem início ao período histórico da política denominada República

3.1.2 Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN) e o Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934.

Com a tomada de poder por Getúlio Vargas, o Conselho foi sendo aprimorado por meio de decretos executivos e se tornou um mecanismo de apoio à política de centralização governamental.

No contexto político autoritário que se estendeu durante os quinze anos da Era Vargas, o Presidente decretou diversos atos normativos que ampliavam os seus poderes como chefe do Executivo, dentre estes previam-se mudanças na formatação institucional do Conselho (ver quadro 1), já que esse era um órgão que integrava a Presidência da República.

O primeiro documento jurídico instituído por Vargas para organizar o Conselho foi o Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Disposto em oito artigos, as principais inovações desse norma foram as seguintes: a) modificar o nome do Conselho para Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN); b) criar a Comissão de Estudos da Defesa Nacional, a Secretaria Geral da Defesa Nacional, as Secções da Defesa Nacional (uma em cada ministério), o qual deveria, obrigatoriamente, ser exercido por um dos chefes do Estado-Maior do Exército e da Armada; e d) atribui-se ao conselho à prerrogativa de estudar e coordenar todas as questões afetas à segurança nacional.⁹⁰

A despeito de ser um governo autoritário, visando aparentar legalidade, o Presidente Vargas promulgou no plano jurídico duas constituições durante seu governo, o CSSN foi contemplado nos dois documentos.

Assim, o então serviço de informação foi constitucionalizado, isso pode ser uma evidência da relevância política que o Conselho tinha para o constituinte. Por exemplo, as disposições do Decreto nº 23.873 foram reiteradas e constitucionalizadas na Carta Magna de 1934.⁹¹ A Constituição de 1937 também contemplou as prerrogativas do CSSN em seus arts.

Velha, que perdurou até 1930, quando por ocasião de outro golpe, o então ministro de Estado de Washington Luís, Getúlio Vargas toma o poder. Assim tem início a Era Vargas, seguido da instauração de um governo ditatorial, que perdurou entre 1930 a 1945. Não obstante a tentativa de se restaurar a democracia no Brasil, na década de 40 e 50, em 1964, o Estado brasileiro sofreu uma ruptura nesse processo, quando passa a ser governado por militares, que instauraram um regime autoritário e ditatorial. Fausto, 1995, op.cit., pp. 243-264.

⁹⁰ BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 02 de março de 1934.

⁹¹BRASIL. Poder Executivo. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, RJ, 17 de junho de 1934.

162 a 165, acrescidas da função de produzir parecer sobre concessão de terra e organizar as relações nas áreas de fronteiras, sobre questões industriais e de comunicações (ver quadro 1).⁹²

3.1.3 Conselho de Segurança Nacional (CSN): Decreto Nº 4.783, de 5 de outubro de 1942

Enquanto o mundo vivenciava o auge da Segunda Mundial e os serviços de Inteligência passavam por uma expansão mundial e evolução tecnológica sem precedentes. No contexto interno, o país vivenciava além do Estado guerra, o acirramento do autoritarismo no período ditatorial denominado Estado Novo.

Como já visto, as consequências da guerra desencadeada pelo conflito ideológico estabelecido entre EUA e URSS, resultou em uma corrida global por serviços de Inteligência, criando-se uma "guerra" por informação nunca antes vista.

O reflexo desse evento no Brasil se resumiu na tentativa de aprimorar o Conselho, ou seja, apesar da expansão dos serviços de Inteligência e da notória atuação de agentes estrangeiros infiltrados no Brasil, o país não contava efetivamente com serviço profissional. Essa deficiência impossibilitou o conhecimento antecipado do ataque alemão à navios brasileiros, motivando Vargas a declarar guerra à Alemanha.

O fenômeno da Guerra e da participação do Brasil influenciou mudanças no CSN em vários aspectos, por exemplo, os estudos do Conselho foram direcionados para situações de guerra.⁹³ Além disso, deve-se considerar as inspirações ideológicas do movimento anticomunista promovido pelos EUA, pois mesmo o governo Vargas sendo ditatorial, nessa questão ele apoiava os ideais liberais.

Segundo Fausto, no cenário interno havia a preocupação do governo com as fronteiras da vizinha Argentina. Em face do cenário de guerra, o governo aproveitava para fomentar um movimento de reafirmação das questões de defesa e soberania nacional.⁹⁴ Além disso, nesse contexto estava em curso a implantação de indústria de base e infraestrutura que contava em grande parte com a participação estrangeira.⁹⁵

⁹² “Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional.” BRASIL. Poder Executivo. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, art. 165.

⁹³ Não foram encontrados registros que façam menção à mudança de nome do Conselho. Contudo, a partir de 1942 o Conselho passa ser citado nos documentos legais apenas como "Conselho de Segurança Nacional (CSN)".

⁹⁴ Fausto, 1995, op. cit., pp. 329-319.

⁹⁵ “Uma das primeiras questões sobre a qual o Conselho de Segurança Nacional se manifestou foi a da implantação da indústria siderúrgica no Brasil. Desde meados da década de 1930, essa questão vinha sendo considerada, não

Diante das questões citadas, em conformidade com o art. 165 da CF/1937, Vargas criou a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, como órgão do CSN. O objetivo dessa Comissão era se dedica a estudar assuntos relacionados às fronteiras.⁹⁶ Convém ressaltar que no último dia do ano de 1942, Vargas institui o Decreto nº 5.163, de 31 de dezembro, cujo objetivo foi criar no CSN uma Secretária Geral vinculada à Presidência da República. O art. 4º foi dedicado a centralizar na Secretaria a análise de todas as questões submetidas do Conselho, além de revestir esse órgão de poderes para coordenar todas atividades do CSN.⁹⁷

Em 1944, através do Decreto nº 6.476, de 8 de maio de 1944, o presidente aumentou a já vasta área de atuação do CSN. Criando um outro órgão complementar para o Conselho de Segurança Nacional (CSN), a Comissão de Planejamento Econômico, composto por uma Secretaria Executiva, subdividida em dois setores: um para assuntos gerais e outro assuntos militares. Cada órgão da Comissão realizaria estudos específicos sobre problemas relacionados ao tema pertinente a cada setor.⁹⁸

As mudanças institucionais promovidas por Vargas indicam que, possivelmente, havia interesse do governo em aprimorar o Conselho para produzir informações. Contudo, nota-se que as medidas tomadas são precárias e insipiente, além de esparsas no tempo, de modo que nem mesmo ofereciam diretrizes para formatação de um desenho institucional com características básica de um serviço de Inteligência *per se*.

Nesse contexto histórico não havia norma jurídica determinada que previsse o emprego de agentes profissionais para operar a atividade de Inteligência, ou seja, a lei não previu o trabalho do espião. Assim como, não havia nos quadros legais do direito interno brasileiro a previsão de um serviço civil, o qual seria capaz de produzir Inteligência enquanto produto (conhecimento) por meio de procedimentos e métodos profissionais da área.

como um simples problema econômico, mas como um problema político-econômico de cuja solução dependia o futuro da defesa nacional. Assim, em 1939, através do secretário-geral, o general-de-divisão Francisco José Pinto, o conselho aprovou o parecer sobre a questão da siderúrgica emitido pelo Conselho Federal de Comércio Exterior por solicitação do presidente Getúlio Vargas. Esse parecer defendia o monopólio do Estado na exportação do minério de ferro e de manganês, bem como a organização da indústria siderúrgica sob regime estatal ou semi-estatal." CPDOC/FGV, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Verbete. Rio de Janeiro-RJ, 2020. Disponível em:<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-seguranca-nacional-csn>. Acesso em 22/08/2021.

⁹⁶ BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº 4,783, de 05 de outubro de 1942. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 07 de outubro de 1942, arts. 2º, d e 14.

⁹⁷ BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 07 de janeiro de 1943, arts. 2º e 4º.

⁹⁸ BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 6.476, de 08 de maio de 1944. Art.1º.

Isso também não quer dizer que o governo não tivesse meios de obter informações que lhe interessasse⁹⁹, sobretudo em face do cenário político, marcado por movimentos de oposição ao governo autoritário de Vargas,¹⁰⁰ tais como os de ordem ideológica comunista que impulsionavam greves de operários e de ligas camponesas, além dos movimentos fascistas que se articulavam.¹⁰¹

Nesse contexto, vale lembrar que o ministro general Eurico Gaspar Dutra foi responsável por um serviço secreto informal, atribuído ao Ministério da Guerra, cuja finalidade oficial era obter informações no contexto internacional, devido às conjunturas da Segunda Guerra. No entanto, na realidade, conforme evidencia os boletins secretos de informações nº 1 e nº 14, o objetivo era obter informações internas, provavelmente para instituir um tipo de controle social sobre os cidadãos.¹⁰²

Na perspectiva da evolução jurídica na legislação de Inteligência, observa-se que desde a criação do CDN, em 1927, até CSN, em 1942, não há nenhum termo da norma dedicado à previsão e/ou definição de possíveis atos ilícitos, que possam ser cometidos na atuação dos órgãos instituídos. Assim como, se faz ausente a previsão de qualquer mecanismo de controle público.

⁹⁹ Conforme bem observa Oliveira: “a responsabilidade da segurança nacional foi estendida para todas as instituições da federação que compuseram uma rede de informações que no decorrer das décadas de 1940 e 50 foi consolidando a um grande amálgama de informações que circularam entre os órgãos da federação e mapearam as personalidades políticas, os funcionários públicos, as propostas partidárias, as entidades de classes, enfim, entidades ou pessoas que de uma maneira ou de outra expressaram os interesses da sociedade civil e subsidiaram a elaboração das medidas preventivas e repressivas” OLIVEIRA, Nilo Dias de. *A Configuração do Sistema Nacional de Repressão no Governo JK (1956-1961)*. São Paulo, Tese (Doutoramento em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. p. 21. Nesses termos, Figueiredo (2005) também ressalta que durante os anos em que perdurou a gestão Vargas (1930-1945), o Presidente fazia uso da polícia do Distrito Federal, sob o comando de Felinto Muller, como serviços secretos clandestinos, direcionado a controlar a sociedade e vigiar os subversivos. FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio: A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)*. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2005.

¹⁰⁰ As características autoritárias e estatistas do governo foi a marca do governo de Getúlio, para combater quaisquer iniciativas de interferência na política brasileira. À exemplo da Lei de 4 de abril de 1935, pela qual toda ameaça contra a ordem social passa a ser tipificada como crime, como por exemplo greves, provocações e incitação de ato contra a ordem pública. Vale ressaltar que nesse sentido, o autoritarismo do governo Vargas encontra nos militares da alta cúpula do governo seus principais representantes.

¹⁰¹ Fausto relata que ao longo dos anos 30, ganha força alguns grupos de aspiração fascista, que perseguiam a doutrina nacionalista chamados integralistas. Por outro lado, também era fortalecido o movimento comunista através do Partido Comunista do Brasil (PCB) e a Aliança Nacional Libertadora (ANL)O movimento comunista ganha projeção com a adesão de mais de cem mil pessoas de variados grupos, incluindo parte dos militares apoiadores de Carlos Prestes, que sobre as orientações da Internacional Comunista clamavam pela derrubada do governo de Getúlio. Mas a Aliança Nacional Brasileira (AIB) também foi fortalecida durante o período constitucionalista do governo. Pois AIB, de aspirações nazistas, tinha certa aproximação com Getúlio. Aliás, foi a AIB quem redigiu o Plano Cohen, documento falsamente atribuído à Internacional Comunista Fausto, 1995, op.cit. pp. 368-369.

¹⁰² Observa-se nesse documento, que o principal informe do relatório trazia informações sobre as questões internas, especificamente sobre movimentos operários de greve. DUTRA, Eurico Gaspar. *Boletins Secretos de Informações nº 1 e nº 14*. Destinatário: Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 11 jan. 1945.

No plano institucional, não se verifica avanço nas funções desempenhadas pelos órgãos de Inteligência, tampouco políticas para promover avanços tecnológicos e profissionais no Conselho. Assim como, não se identifica quaisquer medidas para aprimorar o desenvolvimento de estudos informacionais previstos na legislação, ou mesmo para criar novos procedimentos operacionais consentâneo com a atividade de Inteligência que se desenvolvia no cenário internacional. Posto que justamente nessa época (1927-1942) a atividade de Inteligência no exterior passava por uma grande evolução tecnológica, procedimental e operacional, nunca antes vivenciada na história dos serviços de Inteligência.

Na realidade, observa-se que, enquanto os serviços de Inteligências com atuação mais proeminente no cenário internacional evoluíam de uma atividade técnica para um serviço de estratégia política no Brasil, conforme as normas jurídicas analisadas, os conselhos foram instituídos, aparentemente, e limitados a discutir e analisar questões internas de ordem ideológica, constituindo um esboço embrionário de um serviço de Inteligência que apresentava apenas nuances insipientes de um serviço de natureza informacional.

Em consequência da legislação pífia, quanto às normas de formatação institucional, tanto o CDN quanto o CSN não tiveram ações efetivas nem protagonismo político no aspecto governamental.

Segundo Lucas Figueiredo, desde o governo de Washington Luís, o órgão de caráter consultivo abrangia uma amplitude de temas e era generalista demais. Justamente por não ter foco definido, o órgão acabou não atuando de maneira eficiente sobre nenhuma agenda. Aliás, o protagonismo do Conselho que se percebe está mais em função da vinculação dos militares no governo de Getúlio, do que à evolução do Conselho em termos de estrutura técnica de um órgão de informação.¹⁰³

Nesse sentido, observa-se na legislação que a atividade do CSN, que em regra deveria ser civil, foi executada praticamente por militares. Além disso, até mesmo a finalidade civil do órgão também foi sendo direcionada mais para questões de defesa, já que essa era, na realidade, a área de domínio de conhecimento dos militares.

Desse modo, as reformas jurídicas sancionadas evidenciam o interesse da elite militar por serviço de informação civil, ao mesmo tempo em que demonstra que as medidas jurídicas direcionaram o órgão, em regra civil, para a ingerência militar. Isso também evidencia a dimensão da influência e importância dos militares como principais atores da cúpula do governo

¹⁰³ Figueiredo, 2005, op.cit.

de Vargas representado principalmente pelo protagonismo dos ministros militares Góes Monteiro e Eurico Dutra.

3.1.4 Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (Sfici)-1946

Vargas foi afastado do poder e acabou sendo deposto em 29 de outubro de 1945, através de um golpe militar que contou com a articulação de seu ministro Góes de Monteiro. Na sequência, após um período de governo transitório, foi eleito para Presidência da República o seu ex-ministro da Guerra e coordenador de boletins de informações secretas, Eurico Gaspar Dutra. Tais eventos marcaram o início do período da Quarta República (1946-1964), no qual se pretendia, oficialmente com a eleição do novo governo, redemocratizar o país.¹⁰⁴

Desde 1941, quando ainda era ministro da Guerra, Dutra já defendia a criação de um órgão de atividade de Inteligência de Estado.¹⁰⁵ Ao assumir a Presidência, ele teve como primordial iniciativa editar um decreto que visava implementar uma reforma na defesa nacional e segurança interna. Conforme descreve os documentos editados por Dutra, os seus planos de reforma das instituições de defesa eram amplos, previa-se desde a criação de um plano de guerra para o Brasil, até mesmo o estabelecimento de uma doutrina de segurança, que determinasse a lógica operacional das Forças Armadas.

Nesse contexto, embora o CSN representasse o embrião de um serviço de inteligência, o Brasil carecia de um órgão de Inteligência de Estado com atuação efetiva. Assim, a reforma de Dutra incluía também a ampliação e o aprimoramento do CSN. Para isso, foi editado o Decreto nº 9.775-A, de 6 de setembro de 1946, contendo a previsão de regras destinadas especificamente para reforma do CSN. Esse documento jurídico pode ser considerado o marco legal brasileiro que constituiu o primeiro órgão com função e lógica operacional, típicas de um serviço de Inteligência, ou seja, um tipo de órgão para produzir informação. O diploma legal foi sistematizado em doze artigos, dentre os quais se previa a ampliação das incumbências do CSN, que passa a assessorar e colaborar para a implementação dos denominados Planos Político Interno, Econômico, Financeiro, de Guerra, Industrial, Comercial e Político Externo, conforme dispôs a legislação.

¹⁰⁴ Fausto, 1995, op.cit.

¹⁰⁵ Ver: Exposição de motivos da mensagem secreta 98/59 de 27 de outubro de 1941 e Exposição de motivos reservada nº 900, de 21 de maio de 1942 e nº 2.888, de outubro de 1942.

As normas de regulamentação previstas no Decreto, atribuíam particularmente ao serviço de Informação as seguintes condições: a) criação do Serviço Nacional de Informação e contrainformação (Sfici); b) competência da Secretaria Geral para organizar e dirigir o Sfici; e c) definição das finalidades do Sfici para organizar a propaganda e contrapropaganda de interesse do plano político e organizar a defesa do sistema econômico, além de tomar medidas de contraespionagem e contra propaganda.¹⁰⁶

As previsões legais do Decreto 9.775/46 foram constitucionalizadas na Carta Magna de 1946, que pretendia reestabelecer a estrutura democrática do país.¹⁰⁷ A Constituição ampliou as atribuições do CNS e consolidou a sua militarização, evidenciando que, não obstante o CSN fosse um órgão civil, a criação do Sfici surge como parte de uma política governamental do Presidente Dutra, na qual havia claramente um interesse político de preparar a estrutura organizacional do Estado para um plano de guerra, mas não no cenário externo e sim no âmbito doméstico.

Nesse aspecto, deve-se considerar, na elaboração desse dispositivo jurídico, a influência militar norte-americana na política brasileira, já que o Presidente Dutra, junto outros militares brasileiros, viveu a experiência de lutar na Segunda Guerra ao lado dos Aliados, nas frentes de batalhas europeias, com o exército norte-americano. Essa aproximação resultou em uma forte influência da cultura militar do EUA sobre os militares brasileiros, que passaram a adotar como referência a doutrina anticomunista de defesa do governo estadunidense; tendo em vista que o ideal socialista propagado pelos partidos comunistas era tido como inimigo ideológico, pois ameaçava os ideais liberais pautados pela política capitalista dos EUA.¹⁰⁸

A influência da ideologia anticomunista norte-americana sobre o governo brasileiro refletiu na definição institucional das finalidades do Sfici, na medida em que o dispositivo determinou que competia ao serviço: “derrotar o inimigo provável ou efetivo; coordenar as atividades do povo; censurar a imprensa, e conhecer a influência e a ideologias que os partidos políticos professam”.¹⁰⁹

Em uma análise mais geral, é importante observar que apesar do governo Dutra ter instituído formalmente o primeiro órgão com a finalidade de atuar como serviço de Inteligência

¹⁰⁶ BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 9.775-A, de 06 de setembro de 1946. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1946. art. 3º.

¹⁰⁷BRASIL, Poder Executivo. Constituição de 1946, de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1946, art. 3º, A, b e B.

¹⁰⁸ Figueiredo, 2005, op.cit.

¹⁰⁹ BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 9.775-A, de 06 de setembro de 1946. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1946. art. 3º, 8º e 9º.

civil, o Sfci só foi efetivamente instalado pelo Decreto nº. 44.489 "A", de 15 de setembro de 1958. Observa-se, com isso, que a criação do Sfci se dá em dois momentos distintos (institucionalização jurídica e instalação operacional efetiva).

Antes de analisar os aspectos jurídicos do decreto, vale salientar a abrangência da influência política dos EUA em todas as fases do processo de constituição do Sfci, uma vez que, se a formatação jurídica do Sfci teve influência estadunidense, a sua instalação só ocorreu após pressão e interferência direta do Presidente Truman, por intermédio pessoal do seu secretário John Foster Dulles ao Presidente Juscelino Kubitschek, em 1958.¹¹⁰ Não só isso, a estruturação física e a operacionalização prática do órgão recebeu aporte financeiro, técnico e logístico do governo dos EUA.¹¹¹

Devido a essa influência americana, o primeiro grupo de agentes técnicos do Sfci foi treinado pelos serviços de Inteligência dos EUA, França e Inglaterra. Vale ressaltar que esse grupo era composto primordialmente por militares.¹¹²

Nesse aspecto, Lucas Figueiredo ressalta que o Sfci,

Seria um órgão civil regido com batuta militar o que representava uma esquizofrenia típica de Estados subdesenvolvidos e autoritários[...] ficaria subordinado ao Conselho de Segurança Nacional [...] toda a doutrina do serviço e sua forma de atuação seriam desenvolvidos sob tons verde-oliva. E os militares nunca mais largariam o serviço secreto, transformando-o num de seus *bunkers* mais bem protegidos, uma espécie de manto de invisibilidade com o qual operariam clandestinamente no controle e na repressão à sociedade.¹¹³

A militarização do Sfci é uma característica incomum do serviço de Informação civil. Ela decorre possivelmente da vinculação hierárquica do Sfci ao CSN, o qual era regido pelas regras do Conselho, tanto para composição dos cargos, quanto para sua funcionalidade, de modo geral.

Segundo Roberto Numeriano, a ingerência de forma permanente dos militares sobre a atividade e Inteligência ocorre em grande medida devido aos interesses dos militares como ator

¹¹⁰A pressão do governo dos EUA do governo brasileiro decorre da corrida das superpotências por serviços de Inteligência no contexto internacional da Guerra fria, lembrando que a própria CIA foi criada em 1947. “Tais potências passaram a exportar Inteligência em forma de espões, tecnologia e treinamento em âmbito mundial, e mais fortemente nas regiões em que estes Estados exerciam influência, resultando em uma "guerra" por informação nunca antes vista”. Vale, 2021, op.cit.

¹¹¹Figueiredo, 2005, op.cit., pp.61-81.

¹¹² Conforme Figueiredo (2005), a equipe enviada aos EUA foi integrada pelo coronel de infantaria Humberto de Sousa Melo; pelo capitão de infantaria Rubens Bayma Denys; pelo major de cavalaria Geraldo Knack, e pelo delegado civil José Henriques Soares Figueiredo. Idem, pp. 62-65.

¹¹³Figueiredo, 2005, op. cit., p.290

político, pelo qual buscam manter a Inteligência de Estado como reserva de domínio estratégica dos militares na competição pelo poder político.¹¹⁴

No aspecto jurídico, o referido decreto está disposto em seis artigos, os quais não detalham com clareza as atribuições do Sfici, tampouco explica com precisão o funcionamento do órgão. Segundo o art. 5º, as regras de atuação do novo órgão seriam definidas em um regimento interno, a ser criado em sessenta dias.¹¹⁵

Ressalta Carlos Alencar que,

A legislação vigente se apresenta cheia de contradições, de omissões, de atribuições imprecisas, que não dão margem a uma exata definição das responsabilidades do Sfici. Daí porque são constantes os atritos, as interpretações disparatadas, tudo, enfim, contribuindo para comprometer a eficiência do sistema de informações [...]. Constituiu-se em deficiência do Sfici a falta de um elemento técnico-científico capaz de produzir informações sobre pesquisas no espaço cósmico realizada pelas grandes potências.¹¹⁶

A legislação que regulamenta o Sfici pode ser considerada incompleta e insuficiente para institucionalizar um serviço de Inteligência eficaz.

Na perspectiva de Priscila Antunes, a eficácia da atuação do primeiro serviço de Inteligência civil brasileiro é considerada controversa e difícil de qualificar, já que por um lado há o posicionamento dos que defendem que a operacionalização prática do Sfici era tecnologicamente evoluída, enquanto outros afirmam que o Sfici era um órgão retrógrado e operacionalmente ultrapassado.¹¹⁷

A despeito dessa controvérsia, a realidade documentalmente comprovada indica a atuação finalística anticomunista do Sfici, uma vez que há registros, tal como a Coleção Informante do Regime Militar – X-9, do Arquivo Nacional, que comprovam que o órgão tinha, inclusive, uma atuação proeminente em monitorar os movimentos socialistas da esquerda no Brasil.

¹¹⁴ Numeriano, 2011, op.cit. p. 246.

¹¹⁵ BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 44.489 "A", de 15 de setembro de 1958. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de setembro de 1958.

¹¹⁶ Alencar (1963, C1. 39-63 apud FIGUEIREDO, 2005, p.113).

¹¹⁷ A autora considera difícil qualificar a eficácia da atuação do Sfici, pois ela observa divergência entre os depoimentos dos entrevistados, na avaliação da efetividade da atuação do Sfici, em operacionalizar a atividade de Inteligência. Segundo Antunes, entre os entrevistados fizeram parte do Sfici prevalece o entendimento que o Serviço era eficiente e evoluído tecnologicamente para época. Entre os entrevistados que fizeram parte do Sfici prevalece o entendimento que o Serviço era eficiente e evoluído tecnologicamente para época. Já na visão dos entrevistados que foram integrante do SNI a percepção é que o Sfici era inapto e despreparado, apresentando uma atuação pouco significativa, que pode ser resumida apenas na finalidade de coletar matérias em recorte de jornais. Antunes, 2002, op.cit., p. 52.

Conforme registros, o combate ao inimigo comunista no âmbito doméstico era a finalidade e o alvo principal do Sfici.¹¹⁸ Aliás, o principal legado do Sfici para atividade de Inteligência que a precedeu foi o modelo institucional de Inteligência civil militarizado, focado em espionar movimentos vinculados à ideologia comunista.

3.2 FASE DA CONSOLIDAÇÃO (1964-1990)

Convencionou-se classificar como Fase da Consolidação o período relativo à criação do Serviço Nacional de Informação (SNI), em 1964, e a sua conservação e continuidade pelos vinte e seis anos subsequentes, até 1990, quando foi extinto. O SNI se consolidou na atividade de inteligência de Estado na esfera estatal como uma versão otimizada do Sfici, mas mantendo deste último as características predominantes do paradigma militar, constituída anteriormente no Sfici. A atividade de Inteligência foi consolidada com a criação do SNI, de modo que as funções desempenhadas por tais serviços evoluíram significativamente na estrutura do Estado como uma versão mais robusta, com maior capacidade técnica e potencial coercitivo/repressivo de maior magnitude.

Quadro 2 — Evolução jurídica-institucional do SNI – Fase de Consolidação (1964-1990)

Órgão	Ato normativo	Data	Objeto de Regulamentação	Observação
SNI	Lei n. 4.341- Poder Executivo	13/06/1964	Transforma o PL n.º. 1968/64 na Lei 4.341/64 e criação do SNI se consolida a atividade de Inteligência civil de Estado como órgão do Executivo.	Foi o primeiro instrumento normativo acerca de serviço de Informações submetido à aprovação do Congresso Nacional.

Elaboração própria.

A análise do SNI individualizada em uma fase se justifica, tendo em vista que sua criação simboliza um marco divisor no processo histórico de desenvolvimento da atividade de

¹¹⁸ Tais registros podem ser verificados nos dossiês disponíveis no Arquivo Nacional. Eles estão organizados de acordo com a espécie de documentos e os assuntos estudados pelos Sfici, tais como: apostilas, relatórios, questionários e item documental. O arquivo registra a atuação do Sfici desde sua criação, em 1946. Como exemplo podemos citar os registros datados no ano de 1946, identificados pelo código de referência: BR AN, RIO X9. Título: Informante do Regime Militar, o arquivo contém: 3 documentos iconográfico (fotografia) e 3 itens textuais. p. 6. Entre os registros é possível verificar materiais de treinamento dos agentes de informação, espionagem, atividades clandestinas do Partido Comunista do Brasil. ARQUIVO NACIONAL. Inventário da Coleção Informante do Regime Militar: Equipe de Documentos Privados. Coleção Informante do Regime Militar – X-9.. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://arquivonacional.gov.br/images/conteudo/servicos_ao_cidadao/instrumentos-de-pesquisa/pdf/Informante-do-regime-militar.pdf. Acesso em: 30/08/2021.

Inteligência de Estado no Brasil. A criação do SNI inaugurou efetivamente um novo estágio do serviço de Inteligência no país, em face das dimensões da expansão que o órgão alcançou em termos de estruturação física, técnica e operacional. Não obstante à grande evolução que o SNI auferiu, é importante ressaltar que no decorrer de toda existência do órgão o dispositivo jurídico que o criou foi mantido vigente sem alterações ou reformas (ver quadro 2).¹²⁰

3.2.1 Serviço Nacional de Informação (SNI)- Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964

Na perspectiva dos acontecimentos políticos no cenário internacional, o período que antecedeu a criação do SNI na década de 60 foi marcado por fragilidade e grandes instabilidades e tensões, já que o conflito entre as potências alcançava uma dimensão de disputa político-ideológica.

Do mesmo modo, eventos como: a construção do muro de Berlim, em 1961; o acirramento das disputas armamentistas que resultou no desenvolvimento de armas bélicas nucleares, com alto potencial de alcance e de destruição; a corrida espacial, que levou os russos ao espaço (1961); o fracasso da CIA na invasão da Baía dos Porcos para derrubar o governo cubanos de Fidel Castro, em 1961; além dos desdobramentos desencadeados pela crise do mísseis cubanos, em 1962, transformaram o mundo.¹²¹

O Brasil, enquanto área de disputa entre os principais atores do conflito, mantinha relações formais com os EUA e essa relação havia sido intensificada após as duas Guerras Mundiais e fortalecida, posteriormente, em face do prolongamento da Guerra fria e das disputas travadas entre EUA e URSS para impor na América Latina, como estratégia desse jogo geopolítico, suas políticas ideológicas de hegemonia global.

No contexto interno do país, o período que antecedeu a criação do SNI foi historicamente marcado por uma intensa disputa pelo poder político entre as elites civis e militares que pontuavam o jogo de influências e interesses na política brasileira e causavam

¹²⁰ Todavia, convém ressaltar que durante o regime militar outros diplomas legais foram sancionados para regulamentar o segredo de Estado e apoiar o caráter dos atos repressivos e coercitivos do SNI. À exemplo do Decreto nº 55.194 de 10 de dezembro de 1964 e no Decreto 60.417, de 11 de março de 1967, que tratava da Regulamentação e Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS). Assim como foram criadas ramificações do SNI para efetivar a política de segredo, tais como as Assessorias de Segurança e Informações (ASI) e as Divisões de Segurança e Informação (DSI) instituídas pelo Decreto nº 75.524, de 24 de março de 1975. Assim como o Decreto 314, de 13 de março de 1967.

¹²¹ Ver KRAENSKI, Mauro “Abranches”; PETRILÁ, Vladimír. 1964: o Elo Perdido: O Brasil nos arquivos do serviço secreto comunista. 1. ed. Campinas: Vide Editorial, 2017.

instabilidades e crise política, desencadeando uma série de eventos críticos, tais como a renúncia do governo Jânio Quadros¹²² e a deposição posterior do seu sucessor, João Goulart.¹²³

O conjunto simultâneo dos fatores internos e externos vinculam-se de tal modo que resultam no fenômeno político da história brasileira, o golpe civil-militar de 1964, e, mais tarde, a instauração da Ditadura Militar no Brasil. Nesse contexto, surge *pari passu* o SNI de modo que não é possível explicar as razões dos interesses da elite política militar na sua criação e a formatação jurídica do seu desenho institucional, sem antes compreender a relação histórica desse órgão com os desdobramentos que se seguiram com os governos militares, pois a história do SNI se mistura à história e trajetória do próprio regime militar, no período entre 1964 e 1987.

O SNI foi instituído pela lei ordinária Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Apesar dos governos militares promoverem atos para dar a aparência de legalidade ao regime autoritário que foi instaurado, a criação do SNI passou pelo processo legislativo de elaboração de lei infraconstitucional¹²⁴, fato inédito na história de instituição dos serviços de Inteligência, pois o CDN, o CSN e o Sfici foram invariavelmente instituídos, monocraticamente, por meio de decretos editados por Presidentes.

O desenho institucional do SNI foi desenvolvido pelo General Golbery do Couto e Silva, logo nos primeiros dias do governo do Presidente Humberto Castelo Branco, iniciado em 15/04/1964. A proposição originária de instituição do SNI foi o Projeto de Lei nº. 1.968, de 11 de maio de 1964, que foi encaminhado para apreciação do Congresso Nacional, propondo, sem muitas explicações, a criação de um órgão para assessorar com informações o Presidente da

¹²² A crise inicia-se ainda no governo do presidente Jânio Quadros (1961). Seu mandato, de apenas seis meses, foi considerado historicamente polêmico e confuso com a sua renúncia. Sua proposta de política externa independente era considerada polêmica, pois o governo pretendia restabelecer relações diplomáticas com os soviéticos e estreitar laços com Fidel Castro. Diante disso, as relações diplomáticas tornaram-se temas polarização política, com a ala conservadora, que mantinham alinhamento político e ideológico com a política externa do governo norte-americano. Fausto, 1995, op.cit. e Figueiredo, 2005, op.cit.

¹²³ Com a renúncia de Quadros, segue-se uma tensão política para a posse do vice João Goulart (1961-1964). Pois os ministros militaristas articulavam-se politicamente para vetar a sucessão presidencial de Goulart, alegando imprecisão normativa para a situação. Sem amparo legal para tal impedimento, como estratégia os parlamentares e militares limitaram os poderes do Executivo. Devido ao alinhamento do governo Goulart com pautas socialistas e sua inclinação partidária de esquerda, no decorrer de seu mandato presidencial vão ocorrer uma série de eventos críticos para desestabilizar o seu governo. Os militares articulavam um golpe, provavelmente com apoio do Sfici, desde a posse de Goulart e parcela da sociedade civil apoiava a intervenção militar. Entre os fatores que fomentavam o apoio dos civis à intervenção do estamento militar na política, se pode citar o temor difundido de que o governo Goulart seguiria o exemplo de Cuba e implantaria um golpe comunista no Brasil. Idem, ibidem.

¹²⁴ Segundo Bittencourt (2009), o Legislativo, “influencia diretamente a formulação das políticas governamentais, através da pressão política criada no debate parlamentar e nas prerrogativas das comissões; através da produção de leis que afetam diretamente os atos do governo; através da aprovação ou não, no orçamento anual.” BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. O Controle a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento: Elementos para um Marco Conceitual. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Brasília - DF, p.9-10, março 2009. Texto para Discussão 57. pp. 9-10.

República. É importante ressaltar que, após trinta e sete anos da criação do embrionário CDN, essa foi a primeira vez que os parlamentares deliberaram sobre a atividade de Inteligência de Estado.

Contudo, o debate do PL no parlamento brasileiro se mostrou precário, sem profundidade nas discussões sobre as competências, atribuição e, sobretudo, os limites da atuação do SNI, evidenciando-se a falta de interesse e/ou conhecimento dos parlamentares sobre o tema.

Durante a exposição de motivos do PL n.º. 1.968, o Presidente Castelo Branco não esclareceu bem o que faria o SNI e se limitou a explicar que o SNI não seria polícia política. No decorrer dos debates, alguns parlamentares demonstraram não entender do que se tratava o SNI e uns argumentaram que serviço de informação parecia ser coisa de país desenvolvido, já que as grandes potências (EUA, França, Inglaterra e URSS) dispunha de tais serviços, portanto, seria interessante o Brasil ter também, enquanto outros confundiam a finalidade do serviço de informação com as funções midiáticas de publicidade do governo.¹²⁵

Por outro lado, estruturado em sucintos dez artigos, o PL era exíguo no sentido de não especificar com exatidão qual seria a finalidade e as atribuições do órgão, apesar das regras editadas não deixarem dúvidas quanto aos poderes e recursos que o órgão dispunha. Deve-se considerar, nesse contexto, que as atribuições e os poderes dos parlamentares estavam reduzidos em face da repressão a qualquer oposição ao governo e da centralização de poder no Executivo. Logo, o Projeto foi inteiramente aprovado por maioria e nenhum parlamentar propôs emenda ou qualquer veto, apenas os deputados João Herculino (PTB-MG) e o deputado Roberto Saturnino (PSB-RJ) estenderam o discurso criticando as regras desse arranjo institucional.

Herculino ressaltou: “tenho a impressão que esse serviço é como que um serviço de espionagem organizada, inteiramente, ou, melhor [...] é a institucionalização oficial do “dedo duro””.¹²⁶ Ele ainda alertou sobre o perigo que residia por trás do sigilo assegurado e da isenção de prestação de contas previstos para o órgão. Por fim do debate, ele concluiu dizendo — “não há argumento capaz de me convencer das vantagens desse projeto”.¹²⁷

¹²⁵BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 1.968, de 11 de maio de 1964. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF. 2º Sessão Legislativa Ordinária da 5º Legislatura, 12 de maio de 1964. p. 2989.

¹²⁶ BRASIL. Diário do Congresso Nacional, 2º Sessão Legislativa Ordinária da 5º Legislatura em 25 de maio de 1964. p. 3494

¹²⁷ Herculino criticou o disposto no artigo Art. 4, § 2º: “O serviço Nacional de Informação está isento de qualquer prescrição que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos”[...] até hoje não conheço nenhum serviço em cuja a lei de instituição exista um artigo como esse, que o isente de fazer divulgação, publicação e outras coisas que venham esclarecer o público ou as autoridades interessadas.” Idem, pp. 3494-3497.

O PL n° 1.968 foi aprovado, dando origem à Lei n° 4.341/64 e, pelos termos do documento, os parlamentares endossaram, na realidade, uma verdadeira carta em branco aos Presidentes militares que souberam explorar os recursos e as liberdades concebidas por meio desse instituto jurídico. De modo que instrumentalizaram o SNI para uso político e até mesmo pessoal, como instrumento de repressão social que integrou o aparelho coercitivo do Estado.

A despeito da nova legislação ter seu tamanho reduzido em dez artigos, o mandato e os recursos atribuídos eram amplos e os efeitos da efetivação dessas regras, na prática, consolidaram um paradigma institucional repressivo e coercitivo, de poder arbitrário na atividade de Inteligência civil de Estado no país. Ainda que juridicamente tal caráter não estivesse expresso na lei.

Como serviço de informação e órgão da tecnocracia burocrática do Estado, o SNI alcançou um protagonismo nunca experimentado pelos órgãos que o antecederam.

Segundo Figueiredo, tamanha foi a relevância desse órgão que chegou ao ponto de conferir aos que faziam parte do seu efetivo elevado grau de *status* social e político.¹²⁸ Diante disso, convém ressaltar as principais inovações para a atividade trazidas por esse diploma legal, a saber: a) independência institucional; b) recursos financeiros, materiais e efetivo próprio; c) status de ministério; d) isenção de prestação de contas e a prerrogativa do sigilo governamental.

O SNI foi instituído hierarquicamente como órgão vinculado diretamente à Presidência da República. Com isso, o SNI surge com independência institucional dentro da estrutura do Estado, pois era desvinculado hierarquicamente de outras instituições, quebrando a tradição de todos os serviços de informação que integravam o CSN, e, por consequência, os ministérios civis e militares, tal como o Sfici. (art. 1°)

Não obstante o órgão ter acesso garantido a toda estrutura estatal com fundamento no art. 3°, “a”, a informações produzida pelo órgão tinha como destinatário, impreterivelmente, o Presidente da República.¹²⁹ Segundo relata o tenente Fiúza de Castro: “o SNI só tem um cliente: o Presidente da República. Ele só informava ao Presidente, a mais ninguém. Então, qualquer agência que quisesse uma informação do SNI lutaria com grande dificuldade, porque ele não se prontificava a informar nada, mas recebia de todos”.¹³⁰

¹²⁸ Figueiredo, 2005, op.cit.

¹²⁹BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 1.968, de 11 de maio de 1964. Arts 1° e 3°, a.

¹³⁰ Depoimento do tenente-coronel de Adyr Fiúza de Castro, concedido à D'Araújo, Maria Celina, em março de 1993. *IN: D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.); SOARES, Glaucio Ary Dillon (Org.); CASTRO, Celso (Org.). Os Anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro, RJ: Relume - Dumará, 1994. p.44-45.*

O instituto legal também assegurou recursos financeiros e materiais e quadro de efetivo próprio. A previsão de recursos para o órgão aparece ser uma questão relevante desse instrumento normativo, porque dentre os dez artigos do dispositivo, seis deles tinham como objeto prover e regulamentar a destinação de recursos públicos. Por exemplo, o órgão contava com crédito financeiro e gratificação especial, conforme previstos nos arts. 7º e 9º; recursos materiais e recursos humanos, assegurados nos termos arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, até dedicação exclusiva dos chefes do SNI está contemplada no 4º, § 1º e ainda incorporou toda a estrutura físico e operacional do Sfici (art. 4º, § 1º).¹³¹

Com todos os recursos e meios necessários disponíveis, foi possível ampliar a operacionalidade e a atuação do SNI por todo território nacional, com a expansão de novas agências regionais por todo os estados do território nacional e a construção de uma nova agência central no Distrito Federal, conforme previsto no art. 2º.¹³²

Essas condições evidenciam que, possivelmente, a pretensão do Presidente em submeter à aprovação do Congresso o documento para instituir o SNI se deu mais em função de assegurar fundamentos legais para direcionar recursos para o órgão do que mesmo para revesti-lo de legalidade e legitimidade. Até porque, o SNI poderia ter sido instituído por decreto ou ato institucional utilizados pelos governos durante o regime militar.

O chefe do SNI foi revestido juridicamente de status de ministro e o órgão elevado à ministério. Nesse sentido, é importante ressaltar também a criação do cargo de chefe do SNI (art. 4º, caput), mas não somente o cargo em si, e sim as prerrogativas e privilégios, poder político e benesses, que se equiparavam apenas à Presidência da República. Conforme art. 4º, § 2º: “ao chefe do SNI são devidas as honras e prerrogativas de Ministro de Estado [...], § 3º o chefe do SNI perceberá vencimentos iguais ao fixado para os chefes de gabinete da Presidência da República”.¹³³

¹³¹ BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 1.968, de 11 de maio de 1964. Arts 4º ao 9º.

¹³² Grande parte das inovações e aperfeiçoamento da atividade foram realizados no governo de João Baptista de Figueiredo (1979-1985). Nesse período, a atividade de Inteligência contava com uma avançada e robusta estrutura física, técnica e operacional, com o que havia de mais evoluído e moderno em termos de equipamento, que estava em pé de igualdade com os serviços de Inteligência mais evoluídos da época. No campo operacional o SNI possuía modernos equipamentos, como gravadores de rolo e microfones minúsculos, além de contar com um efetivo operacional de mais de cinco mil servidores acrescidos da estrutura física e operacional herdada do Sfici e do vasto quadro funcional advindos do serviço público, sobretudo de militares. O serviço expandiu agências por todo o país, o órgão central em Brasília, foi instalado em uma área de 200 metros quadrados, que dispunha de centro médico, cinema, quadra de tênis, mini posto de combustível, piscina, estúdio de televisão, uma revista (O Cruzeiro). Na área tecnológica o SNI contava com o suporte da Prólogo e do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (Cepesc). Essas empresas estatais desenvolviam para o SNI pesquisa tecnológica, com criptografia própria e sistemas. Figueiredo, 2005, op. cit., p. 297-300.

¹³³ *Ibidem*, art. 4º.

A despeito desse dispositivo, ao se elevar o cargo de chefe do SNI ao *status* de ministro, conferiu-se benefícios não somente ao seu chefe, mas à própria atividade e ao órgão *per se*, pois este passou a ter basicamente os mesmos privilégios de um ministério propriamente, com uma vantagem a mais, o SNI era efetivamente isento de responsabilidades e prestação de contas.

De acordo com Figueiredo, em face dos recursos, poder e privilégios atribuídos ao chefe do SNI logo o cargo passou a ser objeto de disputa entre os próprios militares que compunham a elite de poder no governo.¹³⁴

Conforme os artigos 5º, 6º e 7º, o exercício dos cargos foi formalmente facultado a civis e militares, ou seja, o dispositivo não restringe o exercício das funções do SNI aos militares, mas é importante salientar que todos os chefes dos SNI foram generais do Exército e grande parte dos cargos operacionais também foram exercidos por efetivo militar. Mesmo na eventualidade de civis integrar o quadro funcional, eles geralmente exerciam cargos burocráticos, o que evidencia que, mesmo de modo informal, o SNI consolidou as bases de militarização da atividade de inteligência civil, institucionalizadas desde o CDN até o Sfici.

A mais significativa condição jurídica assegurada pelo instituto legal foi a prerrogativa do sigilo governamental e isenção de prestação de contas. Conforme determinado no art. 4º, § 2º, “o Serviço Nacional de Informações foi isentado de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos”.¹³⁵ O texto é curto e parece simples, mas foi, sem dúvidas, essas prerrogativas que revestiram o órgão de poder arbitrário, pois, fundamentado no respaldo legal dessa regra, o SNI adquiriu liberdade, autonomia, independência e poderes sem precedente na estrutura organizacional da administração pública. A despeito do órgão atuar em sigilo, sem realizar qualquer prestação de contas e ser isenta de qualquer controle político, o serviço de Inteligência passou a ter acesso direto à Presidência e somente esta autoridade exercia ingerência sobre o órgão sem interferência dos demais membros da cúpula do governo.

É importante ressaltar que a isenção de publicação afeta o princípio democrático da prestação de contas, mesmo aprovado pelo parlamento, esse dispositivo pode ser considerado além de ilegal, inconstitucional, porque, segundo a Constituição de 1946, ainda vigente nesse período, todo ato da administração pública que realizasse pagamento com fundos dos cofres

¹³⁴ Figueiredo 2005, op. cit.

¹³⁵ BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 1.968, de 11 de maio de 1964. art. 4º, § 2º

públicos deveria ser sujeito a registro prévio ou posterior no Tribunal de Contas.¹³⁶ Além disso, o sigilo governamental, cabível à certas atividades do Estado, órgão ou ato público e da administração pública, não são isentos de controle público.¹³⁷ Portanto, o sigilo inerente à atividade de Inteligência não era necessariamente uma condição para isentar os órgãos públicos da prestação financeiras de contas, como tentou demonstrar o legislador nesse dispositivo. Em face de todas as prerrogativas já citadas, o SNI se caracteriza pelo historicamente pelo perfil institucional policial e repressivo mais autoritário de todos, posto que praticou abusos, arbitrariedades e violações de direitos humanos gravíssimos.

3.3 FASE DA RESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA (1990-1999): UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI 9.883/99.

A fase de reestruturação democrática se refere ao período que compreende a extinção do SNI, em 1990, e a criação da ABIN, em 1999. O objetivo dessa seção é desenvolver, na perspectiva histórica, política e jurídica, uma análise do desenvolvimento da atividade de Inteligência de Estado no Brasil, no período posterior a extinção do SNI (1990-1999), tomando como parâmetro o contexto histórico-político de redemocratização do país na década de 90 e a necessidade de reforma da legislação da Inteligência para adequá-la aos princípios democráticos e constitucionais de um Estado democrático de direito.

O cerne dessa análise consiste em explorar o marco legal vigente que determinou o surgimento e o desenvolvimento da atividade de Inteligência na ordem democrática, a partir da promulgação da Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Para que possa identificar as principais inovações jurídicas-institucionais propiciadas por esse documento infraconstitucional, bem como os seus efeitos práticos no processo de adequação da atividade de Inteligência ao Estado democrático.

O quadro 3 apresenta um rol de institutos jurídicos que promoveram avanços jurídico - institucional na atividade, a partir da determinação de mudanças institucionais nos órgãos responsáveis pela atividade de Inteligência de Estado, no período entre 1990 e 1999, após a extinção do SNI. Fase denominado de Reestruturação Democrática, justamente em face do

¹³⁶ BRASIL, Poder Executivo. Constituição de 1946, de 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1946. art. 77.

¹³⁷ O sigilo se contrapõe ao princípio democrático da transparência e da publicidade dos atos públicos. Por isso, em democracias, tais serviços são submetidas à supervisão e fiscalização parlamentar. Tal como a CIA, órgão que serviu de modelo para criação do SNI, já nasceu submetida ao controle e a supervisão (*accountability*) parlamentar, desde que foi instituída. Disponível em: <https://intelligence.house.gov/>. Acesso em 31/08/2021.

contexto histórico-político, pos-redemocratização, de reforma das instituições públicas brasileiras.

Quadro 3 — Evolução jurídica-institucional da atividade de Inteligência - Fase da Restruturação Democrática (1990 -1999)

Órgão instituído	Ato normativo	Data	Objeto de Regulamentação	Observação
DI/SAE	Lei nº 8.028	12 /04/1990	Extingue o SNI e cria o Departamento de Inteligência (DI) subordinado à SAE.	Decorre da Medida Provisória nº 150, 15 de março de 1990, que foi transformada nessa Lei.
SSI/SAE	Lei nº 8.490	19/11/1992	Cria na SAE a Subsecretaria de Inteligência (SSI).	
	Portaria nº 1	24/05/1996	Transfere a SSI para Casa Militar.	
SISBIN/ABIN	LEI 9.883	07/11/1999	Institui o Sisbin (Sistema Brasileira de Inteligência) e cria a Abin (Agência Brasileira de Inteligência).	Decorre da aprovação parlamentar do Projeto de Lei nº 3.651/1997.

Elaboração própria

3.3.1 Período de Transição

Com o fim do regime de governo militar (1964 a 1985), inicia-se no Brasil o período de redemocratização, no qual era premente a necessidade de ser reformar a atividade de Inteligência, primeiro, porque o Estado democrático demandava serviços de Inteligência, visto que esta representa uma atividade essencialmente estratégica para auxiliar no processo de tomada de decisões governamentais. Segundo, era necessário superar tanto o paradigma policialesco desempenhado pelo órgão, quanto o perfil repressivo e coercitivo institucionalizado pelo Estado autoritário.

De acordo com Jorge Zaverucha

Assim, os novos governantes democráticos têm, paulatinamente, uma dupla tarefa: 1) sepultar antigas instituições autoritárias; e 2) criar novos arranjos institucionais democráticos. As novas instituições, para serem críveis, não podem apenas apresentar formalmente um novo rótulo, ou seja, serem meras fachadas de instituições anteriores. O seu conteúdo real deve ser diferenciando, caso queira-se aprofundar a qualidade da democracia. Afinal, instituições que protegem,

simultaneamente, os interesses dos membros do ancién regime e do novo são incapazes de grandes transformações.¹³⁸

Não obstante o ensinamento do autor, as reformas institucionais da redemocratização não contemplaram a atividade de Inteligência civil de Estado, tampouco o fez a Assembleia Nacional Constituinte e o SNI sobreviveu intacto ao processo de abertura e à Constituinte, até 1990.

Há de se considerar estranho o fato de que, em meio à diversidade de temas discutidos, não houve a preocupação dos constituintes em reformar ou extinguir o SNI, órgão símbolo da política de repressão da ditadura militar¹³⁹, já que, ao longo de 20 meses de trabalho, discutiram uma imensa diversidade de temas, mas a atividade de Inteligência civil de Estado não foi incluída no texto constitucional mais democrático da história política do país.

O SNI só foi extinto no governo do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, após 10 anos da extinção do SNI, a atividade de Inteligência passou por um período de transição institucional sendo movida para diferentes órgãos da Presidência.

Nesse sentido, era de extrema relevância formatar um modelo institucional para a atividade de Inteligência que a criasse como um órgão de Estado para servir aos interesses da nação e não aos interesses de uma elite de governo, como ocorreu com o SNI, essa adequação representava o objetivo central do processo de redemocratização.

Ao longo de quase cinco décadas de existência, a atividade de Inteligência brasileira havia ficado especializada em perseguição política partidária, caracterizando-se, nos termos de Numeriano (2011), pelo perfil institucional de paradigma repressivo-policialesco praticado no interesse de governo e não da sociedade ou do Estado. Com isso, a Inteligência tinha, até então, um legado nocivo para a sociedade, marcado por uma longa lista de atos ilegais, abusivos, arbitrários e de crimes contra direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana.

3.3.2 Departamento de Inteligência (DI): Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990

O Presidente Collor determinou a extinção do SNI por meio da Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990¹⁴⁰, e essa determinação legal reduziu toda estrutura física e

¹³⁸ Zaverucha, 2008, op.cit., p.178. (Grifos nossos).

¹³⁹ Segundo Lucas Figueiredo, durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, 10 propostas legislativas foram apresentadas com o objetivo de reformar e/ou extinguir o SNI, mas nenhuma delas foi aprovada. Figueiredo, 2005, op.cit. p.399.

¹⁴⁰ A MP 150 foi transformada na Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.

operacional do SNI, que passou a ser responsabilidade do DI (Departamento de Inteligência), órgão subordinado à SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos).¹⁴¹

Apesar das mudanças, o governo Collor não tinha uma política de reforma para aprimorar e desenvolver o DI, ou qualquer medida jurídica que orientasse diretrizes jurídicas para a atividade de Inteligência. Tampouco editou medidas para impor limites ou controle ao órgão. Já em 1991, em meio à crise política do governo que o secretário da SAE, Pedro Paulo Leoni, apresentou um projeto para reformar o DI, todavia, com o impeachment de Collor, o projeto foi arquivado.¹⁴²

3.3.3 Secretaria de Assuntos Estratégicos/Subsecretaria de Inteligência SAE/SSI: Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992

Durante o governo de Itamar Franco (1992) o DI foi transformado em uma subsecretaria denominada SSI, cuja principal inovação institucional foi a realização do primeiro concurso público para oficial de Inteligência para compor o efetivo do órgão.¹⁴³

Já no governo do Fernando Henrique Cardoso (1995), o então Presidente transferiu hierarquicamente a subordinação da SSI para Casa Militar, por meio da Portaria N° 01, de 24 de maio de 1996. Na sequência, foi nomeado o general Alberto Cardoso para o cargo de ministro-chefe da Casa Militar, através da MP n° 1.384, de 11 de abril de 1996. A MP atribuiu ao general Cardoso, além competência de comandar a SSI, a responsabilidade de desenvolver o projeto para criar um novo órgão civil que se desempenha as funções de Inteligência.

O projeto do general Cardoso foi encaminhado ao Congresso e se transformou no PL n° 3.651/1997, devido todo o histórico de arbitrariedades e abuso da atividade de Inteligência no país, o debate parlamentar foi inexpressivo e o Congresso não tomou a pauta como relevante.

Não se verifica discussões técnicas nem debates aprofundados sobre o Projeto, demonstrando uma omissão velada dos parlamentares, que em sua maioria prefere não deliberar sobre Inteligência. Esse fenômeno pode ser constatado ao longo de toda evolução histórica da

¹⁴¹ BRASIL. Poder Executivo. Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.

¹⁴² Segundo consta na mensagem n° 065/91, o objetivo principal do PL n° 1.862/91, era instituir não somente o controle e a supervisão dos parlamentares sobre a atividade de Inteligência, mas conclamar o Poder Legislativo para debater e participar do processo de definição de diretrizes da atividade de Inteligência. BRASIL. Poder Executivo. E.M n° 65, de 19 de setembro de 1991. Diário Oficial da União. Brasília. p.7

¹⁴³ BRASIL. Poder Executivo. Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992. art. 10, III

atividade. Após dois anos de tramitação, o Projeto foi transformado na Lei 9.883, aprovada em 07 de dezembro de 1999.¹⁴⁴

As condições e meios pelo qual o projeto do pretendido órgão civil foi desenvolvido (elaborado pelo prisma de um general e vinculado à Casa militar), representam por si só um paradoxo. Nesse sentido, deve-se considerar a premissa de Boraz e Bruneau, pela qual os autores afirmam não ser possível considerar uma democracia consolidada sem que o seu aparato de inteligência esteja, efetivamente, sob controle civil,¹⁴⁵ todavia, essa condição ideal proposta pelo autor claramente não se realiza no contexto político brasileiro.

A crítica que se faz a essa histórica militarização da atividade de Inteligência não consiste em um posicionamento antimilitar, ao contrário, esse desvirtuamento de função impossibilita que os agentes militares envolvidos com a Inteligência civil se dediquem às suas atribuições originárias, que são de extrema relevância para a defesa da nação.

Na realidade, representa uma constatação oportuna da preponderância invariável historicamente da ingerência militar em um órgão de natureza civil, como um fenômeno, que, apesar de ser recorrente, representa uma incoerência institucional sem precedente.

Esse fenômeno evidencia uma certa inabilidade da classe política civil em lidar com a Inteligência de Estado e assumir a Inteligência como uma política pública de responsabilidade do Poder Executivo e Legislativo.

A inabilidade dos governos em comandar a atividade de inteligência fica evidente em face da negligência dos governos que se sucederam no poder no período pós redemocratização, os quais não tiveram ações efetivas de política governamental com proposta de reforma para a atividade. Com isso, a questão já vinha sendo adiada por quatro governos civis (José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique) para ser desenvolvido uma projeto de reforma, não obstante a experiência já vivida com a atuação histórica de arbitrariedades e abusos cometidos pelo serviço de Inteligência, tanto pelo SNI quanto pelo Sfici sob comando

¹⁴⁴ O PL n° 3.651/1997 foi submetido à deliberação do Congresso em 27 de setembro de 1997, em regime de tramitação de urgência. Não obstante o país estar há quase uma década sem contar com uma estrutura organizacional de Inteligência de Estado própria, para assessorar o processo de tomada de decisão, a tramitação legislativa do PL foi lenta sendo aprovado dois anos depois. Muito diferente da rápida tramitação do projeto que criou o SNI (esse, após ser protocolado em 11 de maio, foi aprovado em 16 de junho de 1964). Nesse aspecto vale salientar a negligência dos parlamentares com a pauta da Inteligência. Até porque os abusos arbitrariedades cometidos sobretudo pelo SNI, foram possibilitados em grande medida, pela aprovação parlamentar, de uma legislação precária, seguidas da ausência de uma reforma efetiva na atividade. Além disso, até então já haviam se passado dez anos desde o início do processo jurídico de reinstitucionalização democrática do país, com a Constituinte realizada em 1987 e ainda sim os parlamentares não deliberavam efetivamente sobre o tema.

¹⁴⁵ Boraz e Bruneau (apud NUMERIANO, 2011, p.334).

militar, o Presidente Fernando Henrique precisou delegar a elaboração do projeto de um órgão civil para uma autoridade militar.

Destaca-se, na perspectiva da criação do PL n° 3.651/1997, a ausência da participação pública da sociedade no processo de aprovação da Lei 9.883/99, tanto para debater como para representar a opinião pública, fato esse que representa um fator negativo, pois a participação da sociedade seria imprescindível para legitimar a atividade, sobretudo nessa fase de reforma e reestruturação da Inteligência.

Segundo Christopher Kojm: “não há maneira melhor de renovar nossas instituições de governo - e aumentar sua capacidade para nos servir bem nos próximos anos - do que por meio de discussão pública, debate e revisão.”¹⁴⁶

Mas a realidade posta é que a sociedade brasileira desconhece tanto a importância da atividade de Inteligência para o Estado, quanto os riscos à direitos e garantias fundamentais que decorrem da operacionalização da Inteligência.

Nesse sentido, Dietrich e Wetzling alertaram que milhões de pessoas desconhecem que são afetados por serviços de Inteligência; a vigilância de tais serviços podem causar efeitos desanimadores na vida democrática.¹⁴⁷

Provavelmente o déficit de conhecimento público sobre Inteligência pode ser o reflexo de um baixo nível de cultura política e de Inteligência, evidenciado também no inexpressivo debate parlamentar sobre a atividade de Inteligência ao longo de décadas.

3.3.4 Marco Legal da Reestruturação Democrática da Atividade de Inteligência: Lei 9.883, de 7 de novembro de 1999

Contemporaneamente, a Lei 9. 883/99 pode ser considerada o marco legal da atividade de Inteligência no Brasil. Essa consideração se dá em razão dessa norma ter instituído formalmente o primeiro modelo institucional de Inteligência, cujos os fundamentos do perfil jurídico-institucional são embasados em pressupostos democráticos. Tal perfil corresponde ao paradigma informativo, segundo a classificação idealizada por Roberto Numeriano.¹⁴⁸ Pois de acordo com a ordem política de democracias em processo de transição, como era o caso do

¹⁴⁶ KOJM, Christopher A. *Global Change and Megatrends: Implications for Intelligence and Its Oversight*. pp.116-117, (Tradução livre) In: GOLDMAN, Zachary K.; RASCOFF, Samuel J..*Global Intelligence Oversight: Governing Security in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, 2016. 343 p. cap. 4, p. 95-118.

¹⁴⁷Dietrich e Wetzling, 2020. op.cit. (Livro Tradução).

¹⁴⁸ Numeriano, 2011, op.cit., pp.181-185.

Brasil, o perfil típico de serviço de Inteligência instituído corresponde, segundo o autor, ao paradigma informativo.¹⁴⁹

Nesse sentido, é importante salientar que, na perspectiva institucional, o legislador tinha como desafio, na elaboração do projeto que criou esse instituto jurídico, reestruturar a atividade de Estado, de natureza civil, com potencialidade para produzir com eficácia informações estratégicas e temporais para assessorar o processo decisório da Presidente da República.

Por outro lado, na perspectiva jurídica, o legislador tinha o desafio de criar regras e implementar mecanismo de controle e responsabilização político-institucional, de modo a adequar a prerrogativa do sigilo governamental, inerente à atividade de Inteligência, aos pressupostos do Estado democrático de direito e ao ordenamento jurídico.¹⁵⁰

A despeito dos objetivos desafiantes para o legislador, é possível observar uma aparente pretensão de se criar um serviço de Inteligência civil, alinhado com os valores democráticos. A Lei 9.883, de 7 de novembro de 1999, está sistematizada em quinze artigos e criou não somente um órgão para executar a atividade de Inteligência, mas institui um Sistema de Inteligência (Anexo A).

A legislação delibera as diretrizes para o mandato da atividade de Inteligência civil de Estado nas seguintes seções: a) Do Sisbin; b) das finalidades e fundamentos do Sisbin; c) da ABIN; d) das competências, atribuições e limitações da ABIN; e) dos conceitos; f) dos princípios e fundamentos; g) do sigilo; h) do controle externo; i) do controle interno e j) da estrutura e recursos.

a) Do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)

Observa-se, desde o enunciado da legislação, a intenção do legislador em realçar o papel do Sistema de Inteligência e não apenas de um órgão. Conforme dispõe o art. 1º, a legislação “institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN,

¹⁴⁹ Ser caracterizado pelo perfil informativo não quer dizer que tais serviços estejam isentos de clivagens ou de legados autoritários. Contudo, mesmo que os serviços de Inteligência apresentem tais características, pelo fato de estar institucionalizado em uma ordem democrática não são considerados pelos paradigmas policiais e/ou repressivo. *Ibidem, idem.*

¹⁵⁰ Esses objetivos foram afirmados na exposição de motivos do projeto, apresentado pelo ministro Alberto Cardoso e pelo então Presidente da República. As autoridades afirmavam que o projeto de criação da Abin resulta da necessidade do Brasil, assim como outros países, de possuir um serviço de Inteligência efetivo: “à necessidade, essencial do Estado Democrático de Direito de municiara-o governo com informações estratégicas, produzidas em tempo hábil e em absoluta sintonia com a Constituição e as Leis do País”. Exposição de Motivos Conjunta nº052-A de 29 de agosto de 1997 *In: BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 3.651, de 19 de setembro de 1999. Diário Oficial da União. p.29183. Brasília. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23SET1997.pdf#page=9>. Acesso em: 03/08/2021.*

e dá outras providências”¹⁵¹, ou seja, o objetivo do dispositivo é abrangente, ao prever a instituição de todo um Sistema a partir da integração dos órgãos da própria estrutura organizacional do Estado. Portanto, não se resumia somente em função da criação de um único órgão de Inteligência.

O Parágrafo único do art. 4º define as seguintes atribuições do Sisbin: “Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais”.¹⁵²

Os arts. 1º e 2º se dedicam à regulamentação e definição de diretrizes do órgão e do Sisbin. O art. 2º, caput, § 1º e § 2º, atribuem poderes ao Presidente da República para integrar ao Sisbin, os órgãos que possam, em regra, contribuir com informações de interesse da Inteligência.¹⁵³

Ou seja, todos os órgãos do Sistema, passam a integrar uma espécie de rede de responsabilidade, integrados ao “processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como, pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados”.¹⁵⁴

De modo que os dados informativos pertinentes a cada órgão que compõem o Sisbin passaram a ser fonte de informação disponíveis ao serviço de Inteligência executado pela ABIN, de acordo com regulamentação específica de cada órgão.

Esse Sistema tem se expandido, pois, no contexto de institucionalização da legislação, o Sisbin foi inicialmente integrado por 22 órgãos, atualmente 48 órgãos integram o Sistema.¹⁵⁵

Por um lado, a ampliação do Sisbin favorece a eficácia e a capacidade da produção de Inteligência, por meio do compartilhamento de dados; mas por outro, essa super estrutura requer um rígido mecanismo de controle e supervisão para que o amplo acesso do Estado a dados dos cidadãos por meio do Sisbin não viole direitos individuais à privacidade, nem possibilite que o Sisbin seja instrumentalizado para perseguição política e ideológica, com foi o caso das Seções criadas na época do CSN e do SNI. Inclusive o acesso da Abin à informação via Sisbin,

¹⁵¹BRASIL. Poder Legislativo. Lei n. 9.883, de 08 de dezembro de 1999. Diário Oficial da União, 08 de dezembro de 1999.

¹⁵²Idem, art. 4, parágrafo único.

¹⁵³ Idem, art. 2º, caput, § 1º e § 2º.

¹⁵⁴ Idem, ibidem.

¹⁵⁵ O Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, regulamenta o ingresso dos órgãos estatais no Sisbin.

conforme determina o art. 4º, tem sido objeto de contestação política e controle judicial no Supremo Tribunal Federal (Vide ADIN nº 6529).¹⁵⁶

b) Das finalidades e fundamentos do Sisbin

O art. 1º também dispõe sobre as finalidades das ações de Inteligência no âmbito do Sisbin, nos seguintes termos: “integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.”¹⁵⁷

Com isso, o dispositivo individualiza no Presidente da República o destinatário da Inteligência produzida pelo Sisbin. Além de integrar os membros do Sisbin nas etapas práticas da operacionalização de Inteligência, de planejamento e execução.

Para se referir ao tipo de conhecimento que será produzido, o art. 1º, assim como o 4º, parágrafo único usam a expressão “de interesse nacional”, para efeitos práticos, infere-se que a expressão indica que o novo órgão de Estado não atuará no interesse de governo, como havia ocorrido anteriormente.

Mas esse termo jurídico é amplo e ambíguo, não explica com clareza a finalidade e o tipo de informações que será objeto das ações de Inteligência. Esse caráter generalista é um aspecto problemático dessa norma, de modo que se essa definição pode ser classificada segundo Carvalho Filho, como um conceito jurídico indeterminado.¹⁵⁸ Portanto, em face da relevância

¹⁵⁶ A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi impetrada pelo PSB contra o termo de autorização Nº 7/2020-A, que permite o compartilhamento de dados das carteiras nacional de habilitação de brasileiros. O STF julgou parcialmente procedente o pedido. Vide ADIN nº 6529: “os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência somente podem fornecer dados e conhecimentos específicos à ABIN quando comprovado o interesse público da medida, afastada qualquer possibilidade desses dados atenderem interesses pessoais ou privados; b) toda e qualquer solicitação de dados deverá ser devidamente motivada para eventual controle de legalidade pelo Poder Judiciário; c) mesmo quando presente o interesse público, os dados referentes às comunicações telefônicas ou dados sujeitos à reserva de jurisdição não podem ser compartilhados na forma do dispositivo legal, em razão daquela limitação, decorrente do necessário respeito aos direitos fundamentais;” STF - ADI: 6529 DF 0099452-93.2020.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/10/2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1100463828/medida-cautelara-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6529-df-0099452-9320201000000>. Acesso em 07/09/2021.

¹⁵⁷ Lei n. 9.883, 1999. art. 1º, § 1º.

¹⁵⁸ “Conceitos jurídicos indeterminados são termos ou expressões contidos em normas jurídicas, que, por não terem exatidão em seu sentido, permitem que o intérprete ou o aplicador possam atribuir certo significado, mutável em função da valoração que se proceda diante dos pressupostos da norma. É o que sucede com expressões do tipo “ordem pública”, “bons costumes”, “interesse público”, “segurança nacional” e outras do gênero. Em palavras diversas, referidos conceitos são aqueles “cujo âmbito se apresenta em medida apreciável incerto, encerrando apenas uma **definição ambígua dos pressupostos a que o legislador conecta certo efeito de direito**” p.115 (Grifos nossos). CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.p.115.

da atividade para o Estado e da complexidade que envolve as suas finalidades, tal definição demanda uma explicação mais precisa e objetiva.

Segundo Peter Gill, a legislação que institui regras formais para a atividade de Inteligência não pode ser frágil ou causar apenas mudanças simbólicas, precisa ser efetivamente objetiva, clara e transparente ao delimitar as ações e finalidades do órgão.¹⁵⁹

A aparente ambiguidade e generalidade da norma pode dar margens ao cometimento de abusos, arbitrariedades e irregularidade, por meio da atividade, como ocorreu largamente com o SNI em face da precariedade da legislação aprovada pelo parlamento.

c) Da Agência Brasileira de Inteligencia (ABIN)

A Lei 9.883/99, além de instituir o Sisbin, criou a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) e a constitui como órgão central do Sistema.

Conforme art. 3º, a Agência “terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçados nos termos desta Lei”.¹⁶⁰ Observa-se que a despeito dos órgãos do Sisbin participarem das ações de planejamento e execução, a operacionalização prática da atividade de Inteligência está concentrada na ABIN, principal órgão do Sisbin.

Pela importância estratégica da ABIN no âmbito do Sisbin para assessorar o Presidente, no momento de aprovação da Lei a Agência foi subordinada hierarquicamente à Presidência da República, o que, na verdade, representaria uma subordinação civil.

Mas tão logo a legislação foi aprovada, o Presidente Fernando Henrique delegou a subordinação do órgão ao GSI (Gabinete de Segurança Institucional) sob comando do então nomeado ministro Alberto Cardoso, o mesmo que projetou a Lei 9.883/99.¹⁶¹ Com essa medida, a Agência passa a ser subordinada e comandada novamente por militares, já que para esse cargo sempre são nomeado militares, uma vez que o GSI tem por atribuição, além da Inteligência, a guarda pessoal do Presidente da República.

d) Das competências, atribuições e limitações da ABIN

¹⁵⁹GILL, Peter. Inteligência, Controle Público e Democracia. Tradução Maria Isabel Taveira. In: SEMINÁRIO ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA. 2002. Anais [...] Brasília. DF: Senado, 2002. p.28.

¹⁶⁰ Lei n. 9.883, 1999, art. 3º.

¹⁶¹ Vide Medida Provisória nº 1.999-17, de 2000 e Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001.

O artigo 4º foi dedicado à normatização das competências e atribuições da ABIN. O dispositivo especifica as funções desempenhadas e os atos cabíveis à agência:

“I - Planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à **obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos** destinados a assessorar o Presidente da República; II - Planejar e executar a **proteção de conhecimentos sensíveis**, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade; III - **avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional**; IV - Promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência [...]”.¹⁶²

Considera-se uma inovação na legislação brasileira de Inteligência o disposto no art. 4º, ao referenciar o papel da atividade de Inteligência não somente de se submeter à Constituição, mas de proteger à ordem constitucional. Ademais, as funções descritas no artigo 4º, I, II, indicam as atribuições e funções técnicas de um órgão de Inteligência, conforme classificação de Sherman Kent: nas dimensões do conhecimento (enquanto produto); do processo (enquanto atividade); e organização.¹⁶³

O art.3º, Parágrafo único, prevê as limitações e vedações à atividade de Inteligência, ao prescrever que a atividade deverá ser “desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.¹⁶⁴

O alinhamento do serviço de Inteligência com os preceitos democráticos é uma condição necessária para a atividade atuar em conformidade com o regime político definido na Constituição, bem como, para que o desenvolvimento dos serviços de Inteligência seja submetido ao Estado democrático de direito.

Além de evitar retrocessos e proteger, sobretudo, o reconhecido direito à privacidade e à liberdade de imprensa, reunião e opinião.¹⁶⁵ A partir das determinações formais descritas no artigo 4º, III, e 3º, pode-se classificar a atividade de Inteligência institucionalizada pela Lei 9.883/99, pelo paradigma informativo, conforme a classificação idealizada por Numeriano (2011), cujo perfil institucional é típico de democracias.

¹⁶² Lei n. 9.883,1999, art. 4º. (Grifos nossos).

¹⁶³ Sherman Kent conceitua Inteligência nos seguintes termos: "informação no sentido do ofício da palavra não é apenas utilizada para designar os tipos de conhecimento que discutimos e o tipo de organização que a produz, é usada como sinônimo de atividade que a organização desempenha."¹⁶³ Ou seja, Kent conceitua a atividade nas dimensões do conhecimento produzido; da organização responsável por executar a atividade; e na dimensão da própria atividade de informacional desenvolvida *per se*. Kent, 1967, op.cit., p.148.

¹⁶⁴ Idem, art. 3º, Parágrafo Único.

¹⁶⁵Tais direitos fundamentais são assegurados no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Já o art. 10, impõe limitações nas relações institucionais horizontais entre a comunicação da ABIN e demais órgãos que compõem a estrutura dos entes estatais. A norma determina que o compartilhamento de informações só poderá ocorrer na seguinte condição “com o conhecimento prévio da autoridade competente de maior hierarquia do respectivo órgão, ou um seu delegado”.¹⁶⁶

- e) A determinação desse dispositivo aparenta cuidado e resguardo do sigilo, inerente à eficácia da atividade, contudo, na realidade, essa condição inviabiliza a transparência e a publicização das atividades desenvolvidas, consolidando a opacidade da atividade. Além de limitar a permeabilidade e capilaridade interinstitucional, reforça insulamento burocrático da Agência na estrutura organizacional do Estado. **Dos conceitos**

Conforme o art. 1º, § 2º, o órgão deve atuar geograficamente tanto no campo doméstico quanto internacional. Na sequência, o dispositivo define o conceito institucional de Inteligência e contrainteligência. Nesse sentido, observa-se que o conceito expressa apenas os aspectos técnicos das funções da atividade de Inteligência e contrainteligência (obtenção de Inteligência enquanto produto e proteção de dados sensíveis) (ver seção 2.1).

O conceito jurídico deve expressar o que fato é a coisa na realidade, nesse aspecto, o conceito institucional da legislação limita a compreensão do papel da atividade às funções técnicas e não contempla a dimensão e o impacto político da atividade de Inteligência. Aplica-se a essa definição a classificação de conceito jurídico indeterminado.¹⁶⁷

Conforme Bruneau, “por meio da utilização das informações que outros órgãos não detêm, a atividade de Inteligência pode determinar a política”¹⁶⁸, ou seja, em face da prerrogativa do acesso estratégico à informação sigilosa, que muitos não tem, a atividade de Inteligência se reveste de poder e impacta a política.

f) Dos princípios e fundamentos

Um dos aspectos mais desafiadores e problemáticos na formatação institucional de um órgão de Inteligência, em regime de ordem democrática, consistiu em definir as bases legais consentâneas com o ordenamento jurídico, os valores e princípios democráticos.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Lei n. 9.883, 1999, art. 10.

¹⁶⁷ Cf. nota 157.

¹⁶⁸ BRUNEAU, Thomaz. A Inteligência Como Profissão. Tradução Maria Isabel Taveira. In: SEMINÁRIO DE ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA. 2002. Anais [...] Brasília, DF: Senado, 2002. pp 84-105.

¹⁶⁹ Bruneau (2000, pp.15-16 apud GONÇALVES, 2018. p.11).

Não é porque a atividade seja incompatível com processo democrático, na realidade, a atividade de Inteligência tanto é compatível com o regime político democrático quanto é relevante para proteger as suas instituições. A dificuldade citada decorre em parte, pela característica de atuação sigilosa do órgão, que atuando sob a prerrogativa do segredo governamental, dificulta a transparência, a *accountability* e o escrutínio público. Justamente por essas peculiaridades é imprescindível que as ações, valores, missões e objetivos traçados para que um serviço de Inteligência seja bem fundamentado nos pressupostos democráticos das liberdades individuais, da transparência e da *accountability*.¹⁷⁰

Nesse sentido, sob as ressalvas já citadas, pode-se aduzir que a Lei 9.883/99 instituiu juridicamente um modelo de serviço de inteligência que formalmente está fundamentado em princípios e valores democráticos. Haja visto o art. 1º, § 1º, a legislação define com clareza os pilares democráticos que fundamentam a atuação do Sisbin, nos seguintes termos: “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”.¹⁷¹

Diferente dos poderes ilimitados do SNI, as ações planejadas e executadas pelo Sisbin devem, legalmente, respaldar-se nas normas do ordenamento jurídico brasileiro e nos seguintes princípios constitucionais fundamentais: soberania, dignidade da pessoa humana; além dos demais direitos e garantias fundamentais.¹⁷²

Com isso, o dispositivo valida formalmente o perfil institucional democrático na atividade de Inteligência, conferindo legalidade à atividade ao tempo que insta o órgão a adotar uma atuação alinhada com os princípios democráticos, sobretudo, da liberdade, além de conformar os atos e ações da atividade ao ordenamento jurídico brasileiro e às normas do direito internacional.

¹⁷⁰ Para Bruneau, “o controle democrático da Inteligência é um desafio em qualquer lugar por, pelo menos, quatro razões. Em primeiro lugar, tal como afirma Pat Holt, “O sigilo é o inimigo da democracia. Por quê? Porque o sigilo encoraja o abuso. **Se existe sigilo, como poderá haver prestação de contas, o mecanismo fundamental da democracia?** Uma vez que as organizações na área da Inteligência são secretas, **elas podem evitar os freios e contrapesos** em que se baseia a democracia. Em segundo lugar, as agências de Inteligência são não apenas secretas, mas, também coletam e analisam informações, e **informação significa poder**. As organizações de Inteligência estabelecem agendas e determinam objetivos próprios. O sigilo **limita o escrutínio público**. As informações fluem numa direção e não em duas direções: para os serviços de Inteligência e não deles para o Estado e para a sociedade”. Idem, pp. 91-92. (Grifos nossos).

¹⁷¹ Lei n. 9.883, 1999, art. 1º, § 1º.

¹⁷² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. art. 1º e 5º. Os direitos à transparência, e as garantias individuais estão previstos nos arts. 5º, X, XII, XIV, XXII, XXXIII, LX e LXXII. Já os artigos. 37, § 3º, II; e o art. 216, § 2º asseguram o acesso às informações públicas.

Contudo, faltou ao legislador conferir ao marco legal da atividade de Inteligência procedimento de apuração, poder coercitivo e correicional, instruídos em mecanismos jurídicos.¹⁷³ Em outras palavras, o instituto é desprovido de penalidades e sanções mais gravosas, na esfera penal, civil e administrativa, que assegure a eficácia da norma e garanta rigor no cumprimento das diretrizes legais e democráticas determinadas.

Além disso, tais medidas visam coibir e desestimular violações, além de instituir mecanismos jurídicos que permitam a efetivação das penalidades previstas. Até mesmo, porque são raros são os casos de penalização por violação de segredo governamental, isso pode ser inclusive reflexo de falhas na legislação. Ou seja, faltou ao instituto jurídico instituir regras para fazer valer, efetivamente, o princípio republicano do império da lei.

- g) Esse conjunto de requisitos poderia desencorajar e coibir retrocessos democráticos, seja no desenvolvimento das atividades ou quaisquer atos ou ação dos serviços de Inteligência ou de seus agentes, que atuando sob sigilo, eventualmente, possam desrespeitar direitos humanos ou qualquer regra do ordenamento jurídico e/ou princípios constitucionais. Apesar dessa percepção óbvia, o legislador optou por não instituir penalidades, tampouco sanções específicas para violação das regras do marco legal instituído pela Lei 9.883/99. **Do sigilo**

Os arts 9º e 9º-A, são dedicados à regulamentação da prerrogativa do sigilo governamental¹⁷⁴ concedida à atividade de Inteligência de Estado.¹⁷⁵ O sigilo representa uma condição imprescindível à atividade de Inteligência, ainda que essa prerrogativa mitigue o princípio democrático da transparência. Conforme dispõe o documento, o sigilo concedido à Abin e até mesmo ao Sisbin, é abrangente e amplo, ele limita a publicidade dos procedimentos, atos e objetos, previsto na legislação de Inteligência, estendendo-se ainda a todos documento produzido pelo órgão e ao funcionamento da atividade, no sentido operacional, organizacional, administrativo, financeiro e contábil.

¹⁷³ “A apuração das infrações funcionais deve ser feita de forma regular, normalmente com as formalidades que rendam ensejo à precisa comprovação dos fatos, e se admitindo sempre ampla possibilidade de defesa por parte do servidor acusado da prática da infração [...] Por outro lado, o Estado precisa ter mecanismos próprios que lhe permitam atingir os fins que colima, mecanismos esses inseridos no direito positivo e qualificados como verdadeiros poderes ou prerrogativas especiais de direito público”. Carvalho Filho, 2018, op.cit. p.130.

¹⁷⁴ Moreira define segredo governamental como “os factos e procedimentos do poder político, e das suas estruturas auxiliares, que apenas podem ser do conhecimento de um círculo formalmente delimitado de agentes, e que o alargamento do círculo referido, proveniente de ação interna ou externa ao mesmo, é ilegal”. Moreira (1987, p.31 apud NUMERIANO, 2011, p. 257).

¹⁷⁵Lei n. 9.883, 1999, arts. 9º e 9-A.

Entre os vários aspectos problemáticos do sigilo, convém discorrer sobre as regras que regulamentam o acesso à informação e aos documentos classificados.¹⁷⁷ Por exemplo, o art. 9º-A, §1º e 2º, concede ao ministro-chefe do GSI a discricionariedade de autorizar e/ou fornecer o acesso a qualquer informação ou documento classificado. Aliás, cabe ao chefe do GSI não somente autorizar o acesso, mas cabe a eles próprios, definir as regras de acesso e classificação das informações. Tal dispositivo atribui extraordinários poderes e discricionariedade ao chefe do GSI, podendo qualquer restrição determinada pela autoridade do ministro-chefe ser considerada legal, ainda que eventualmente não seja fundamentada em critérios republicanos, à exemplo da Portaria nº17, de 4 de fevereiro de 2019.¹⁷⁸ Portanto, essa regra pode ser considerada um retrocesso no processo de reestruturar democraticamente a atividade, porque possibilita o aumento da opacidade da atividade e limita o acesso público, já mitigado em face das prerrogativas de segredo governamental.

Logo, a prerrogativa do sigilo governamental concedido à atividade pode ser considerada o ponto nevrálgico dos serviços de Inteligência.

Assim como, é problemático adequar o sigilo às regras do processo democrático, já que, por um lado, o sigilo governamental é condição de eficácia para o alcance dos objetivos da Inteligência, mas, por outro lado, o manto do segredo pode dar margens para violações e abuso.

Vale ressaltar que, embora haja o sigilo governamental, não significa dizer que a atividade está isenta de controle, conforme a legislação determina o controle externo e interno da atividade. Conforme Carvalho Filho, “a ausência de controle rende ensejo à prática de abuso de poder; assim, para coibi-lo, necessária se torna a criação de mecanismos adequados à identificação do abuso e de seu autor, bem como das consequências jurídicas a que estará sujeito o responsável pela ilegalidade”.¹⁷⁹

h) Do controle externo

¹⁷⁷A lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527/2011, foi instituída para regulamentar o acesso às todas informações produzidas no âmbito público. Incluindo as informações classificadas, ou seja, cujo acesso é defeso ao público. As informações públicas são classificadas de acordo com a LAI em três diferentes graus de sigilo: a) ultrassecreto, com limite de 25 anos podendo ser prorrogado por mais 25 anos; b) secreto, cujo limite temporal é de 15 anos, não prorrogável; e c) reservado, este tem o prazo de 5 anos, igualmente sem prorrogação. BRASIL. Lei n. 12.527, de 17 de novembro de 2011.

¹⁷⁸ Por meio da Portaria nº 17, o ministro-chefe do GSI, General Heleno, alterou as regras de classificação e ampliou a autoridade de classificar documentos para autoridades de escalão menor. BRASIL. Poder Executivo. Portaria n. 17, de 04 de fevereiro de 2019. Diário Oficial da União. Brasília, 06 de fevereiro de 2019. Portaria nº17, de 4 de fevereiro de 2019

¹⁷⁹Carvalho Filho, 2018, op.cit. p.109. Para o autor, “o comportamento abusivo de autoridades públicas só pode ser eficazmente combatido pelo instrumento do controle, seja qual for o Poder estatal em que seja exercido”. Idem, ibidem.

No âmbito das instituições da administração pública, tal como é a ABIN, mecanismos de supervisão, fiscalização e controle público são instituídos para apurar a responsabilidade dos agentes públicos, sejam eles eleitos ou não. Conforme Hely Meirelles e Burle Filho, o controle "é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".¹⁸⁰

O principal diferencial jurídico-institucional entre o Sisni/ABIN e os demais serviços de Inteligência, instituídos anteriormente, está contido na prerrogativa que determina a submissão da atividade à *accountability* parlamentar, uma vez que os serviços de Inteligência brasileiro, até então, não haviam sido juridicamente submissos a nenhum tipo de mecanismo formal de controle externo.

Inédito até então na história da atividade de Inteligência, a determinação da submissão da atividade de Inteligência ao controle político veio expressa no art. 6º: "o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional".¹⁸¹ O objetivo do dispositivo é instituir um órgão e conferir poder de fiscalização e controle ao seu mandato, visando adequar e efetivar a atividade ao princípio da transparência pública e prestação de contas, além de viabilizar o escrutínio público e favorecer o mecanismo democrático de freios e contrapesos.

Essa regra representa, portanto, a maior evolução e inovação alcançada pela Lei 9.883/99.

Em cumprimento às atribuições previstas no art. 6º, o Congresso instituiu a CCAI (Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência) para exercer o mandato e o controle sobre a atividade de Inteligência. Contudo, a despeito da CCAI ser um mecanismo fundamental, para assegurar a institucionalização de um modelo de Inteligência, consentâneo com os Estado democrático de direito, e conferir legitimidade e legalidade à atividade, o órgão, instituído formalmente em 1999, só conseguiu que sua Resolução interna fosse aprovada em 2013, que a Comissão regulamentou e definiu, em um regimento interno próprio, procedimentos práticos de controle e fiscalização sobre a atividade de Inteligência realizada pela ABIN.¹⁸²

Evidencia-se a dificuldade institucional de controlar e fiscalizar efetivamente a atividade de Inteligência. De acordo com Vale (2021), no período compreendido entre 2007 e

¹⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, f. 986, 2016. p. 795.

¹⁸¹ Lei n. 9.883, 1999, art. 6º. Parágrafo único.

¹⁸² BRASIL. Poder Legislativo. Resolução do Congresso Nacional, Nº 2, de 25 de novembro de 2013. Diário Oficial da União. Brasília. art. 2º.

2014, a CCAI demonstrou uma atuação de baixa eficácia no que concerne a sua capacidade de controlar e fiscalizar atividade de Inteligência de Estado, realizada pela ABIN.¹⁸³

Isso é uma questão problemática gravíssima. Pois as consequências do controle existir apenas na aparência, ou seja, no plano jurídico formal, e não efetivamente, podem ser até mais danosas do que até mesmo inexistência de previsão normativa.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que a submissão da atividade de Inteligência à *accountability* horizontal não é tarefa fácil, assim como, institucionalizar mecanismos de supervisão e controle eficazes sobre serviço de Inteligência. Segundo Thomaz Bruneau “em meio aos desafios da consolidação democrática, a tentativa de garantir um controle democrático da Inteligência é não apenas necessária como também extremamente difícil. Em muitos países, não existe virtualmente qualquer reconhecimento público deste fato”.¹⁸⁴

Para o autor, a dificuldade de controlar os serviços de Inteligência está vinculada ao sigilo inerente à atividade, isso porque o secretismo impacta a efetivação de mecanismos democráticos em vários aspectos. Por exemplo, na prestação de contas inviabiliza os freios e contrapesos; limita o escrutínio público; e fomenta autonomia e poder da informação.¹⁸⁵

Se, na dimensão de um órgão (ABIN), a dinâmica de institucionalização de controle e fiscalização é problemática, a questão é ainda mais complexa e potencializada se consideradas nas dimensões desafiadora de supervisionar todo um sistema, o Sisbin. Aliás, claramente se observa uma tendência do controle formal, instituído na CCAI, em focar apenas nas ações da ABIN e não do Sistema como um todo. Até mesmo a mídia, geralmente direciona o foco da *accountability* informal que realiza, por meio de denúncias, sobre às atividades realizadas pela ABIN quando, na realidade, todo o Sistema deve ser visualizado, fiscalizado e controlado.

O aspecto problemático da sistematização da atividade de Inteligência é a invisibilidade do Sisbin, pois isso pode desviar o foco e a percepção das atividades realizada por outros órgãos do Sistema e dificultar o controle e a fiscalização, formal e informal, da atividade e, conseqüentemente, comprometer a identificação de possíveis irregularidades ou atos ilícitos cometidos. Haja visto que, a despeito do papel relevante do Sisbin no desenvolvimento da Inteligência, atuando por meio do compartilhamento de dados, tanto na fase de execução quanto de planejamento, as matérias midiáticas vinculadas às denúncias raramente citam o Sisbin.

¹⁸³ Vale, 2021, op.cit.

¹⁸⁴ Bruneau, 2002, op. cit., p.103.

¹⁸⁵ Idem, ibidem.

As dificuldades de institucionalizar mecanismo de controle eficaz podem decorrer da relação política-institucional conflituosa entre os órgãos de Inteligência e *accountability* que acabam por deflagrar uma luta interinstitucional, na medida em que a atividade de Inteligência, tradicionalmente insulada, e hermeticamente fechadas em si, busca sempre se isolar do escrutínio público, enquanto instituições de *accountability* horizontal,¹⁸⁶ em princípio, devem buscar a transparência, a publicização e o controle público. Segundo Peter Gill, esse conflito representa "em última análise, o Estado procurando proteger o próprio Estado".¹⁸⁷

i) Controle interno

Conforme art. 14, o marco legal da atividade de inteligência também institui mecanismos de controle interno para fiscalizar a ABIN, enquanto o art. 6º institui o controle externo para atuar sobre a atividade fim, os mecanismos de controle interno incidem sobre a realização das atividades meio à exemplo do controle relativo aos procedimentos; políticas; atividades internas; e recursos orçamentárias, financeiras e contábeis.

Mariana Barreiras elenca os seguintes órgãos como responsáveis pelo controle interno da atividade de Inteligência no âmbito do Sisbin: CREDEN-CG (Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo); a Ciset/PR (Secretaria de Controle Interno da Presidência da República); o Diretor-Geral, o CGI; e ACI (Assessor de Controle Interno).¹⁸⁹

j) Da estrutura e recursos

O marco legal que institucionalizou a atividade de Inteligência também assegurou recursos materiais e meios, para a ABIN executar as competências e atribuições que são cabíveis ao seu funcionamento. Os arts 7º, 8º e 11, 12 e 13, asseguram, juridicamente as seguintes prerrogativas e recursos: a) plano de cargos e carreira profissional; b) dotações

¹⁸⁶ De acordo com O' Donnell, *accountability* horizontal são: "Agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas". O' DONNELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova, São Paulo, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998. p.29.

¹⁸⁷ Gill, 2002, op.cit. p. 38. O autor alerta ainda para os risco e consequências de uma *accountability* horizontal ineficaz, pois "se ocorrerem abusos ou falhas do poder da Inteligência, e os fiscais não tiverem a capacidade real ou a intenção de responsabilizar as agências [...] ou, se ao contrário, existir apenas falsa imagem de controle, pode causar mais danos do que a inexistência de controle, pois é [...] mais fácil para as agências à defesa de práticas dúbias." Idem, p. 37.

¹⁸⁹ BARREIRAS, Mariana Barros. ABIN: Legislação de Inteligência Sistematizada. 2018. ed. Salvador: JusPdivm, pp.31-35.

orçamentárias e recursos necessários à atividade; c) autonomia para definir sua estrutura organizacional; d) autonomia para editar seu regimento interno; e e) autorização para firmar convênios, acordos e contratos.

Conforme o disposto no art. 12, a ABIN absorveu em sua estrutura organizacional, física e funcional grande parte do legado institucional dos órgãos de Inteligência que o antecedeu. Por exemplo, os arquivos do acervo patrimonial do Poder Executivo, referentes a todas ações de Inteligência, realizadas desde o CDN até os vastos volumes do SNI, foram alocados na ABIN.

As instalações físicas da sede em Brasília e grande parte das unidades estaduais, que eram antes instalações técnicas do antigo SNI, foram transferidas para a Agência. Assim como o efetivo de cargos e funções de confiança/gratificadas, em vigor anteriormente na Casa Militar e, até mesmo, as dotações orçamentárias destinadas à SAE para a atividade de Inteligência foram transferidas à ABIN.¹⁹⁰

É importante ressaltar que a despeito dos certames realizados para compor o quadro civil de efetivos da carreira de oficiais de Inteligência,¹⁹¹ após a extinção do SNI e criação da ABIN, grande parte das nomeações indicadas para compor cargos de natureza especial e/ou os comissionados, eram de efetivos remanescentes do SNI e/ou militares.¹⁹² Nesse aspecto, Barreiras alerta que “a ABIN herdou dos órgãos antecessores a estrutura física, grande parte do seu pessoal e, infelizmente, um passado de autoritarismo”.¹⁹³

Vale salientar ainda que, apesar da Lei não vincular formalmente os cargos de chefia a civis, também não restringiu a nomeação de militares para tais cargos (ver arts. 8º e 11). Com isso, desde que a ABIN foi criada, em 1999, os Presidentes da República têm escolhido indicar militares ou agentes de forças policiais para nomeação dos cargos de diretor-geral e diretor-adjunto. Lembrando que o fato de a Agência ser subordinada hierarquicamente ao GSI já é uma condição que possibilita a ingerência militar sobre a atividade de Inteligência, posto que o GSI tem sido, invariavelmente, comandado por militares.

¹⁹⁰ Arts. 12, § 1º; § 2º e § 3º.

¹⁹¹ O primeiro concurso para o cargo de oficial de Inteligência foi realizado pelo SAE/SSI, no ano de 1992, após a criação da ABIN em 1999, foram realizadas 3 seleções, respectivamente nos anos 2004, 2008, 2010 e 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/carreira/concurso>. Acesso em 06/09/2021.

¹⁹² Numeriano, 2011, op.cit.

¹⁹³ Barreiras, 2018, op.cit., p.53.

A subordinação da ABIN a militares também tem sido, notadamente, a causa de desarmonia institucional, insatisfação e “racha” interno na categoria de oficiais de Inteligência, civis e militares que compõe o efetivo da ABIN.¹⁹⁴

A militarização institucionalizada na atividade de Inteligência pode ser considerada um paradoxo institucional possibilitado pela lei.

Embora essas escolhas não pareçam ser republicanas nem democráticas, não se configuram uma falha jurídica da norma, mas sim uma provável intencionalidade das escolhas políticas do legislador que formulou a legislação, no caso o general Cardoso, como meio de assegurar a continuidade do comando militar sobre o órgão.

Em face do conjunto de prerrogativas formais instituído na legislação ser atrelado às tradições informais, institucionalizou-se um modelo de Inteligência Civil de Estado atípico, denominado por Zaverucha, como um modelo institucional de natureza híbrido¹⁹⁵, pois tanto apresenta características do processo de reestruturação democrática quanto atributos autoritários, remanescentes do antigo SNI.

No concerne aos efeitos jurídicos da eficácia da Lei 9.883/99, enquanto resultados práticos, observa-se que não há rigor imediato no cumprimento da norma, na realidade. Pois se verifica que, desde a criação da ABIN, em 1999, até os dias atuais, a mídia tem veiculado com certa frequência denúncias relacionadas a atos e práticas considerados antidemocráticos e antirrepublicanos e, até mesmo, ilegais, que envolvem a Agência e/ou agentes da ABIN e/ou as autoridades políticas tomadora de informação.¹⁹⁶

A título de exemplo, pode-se citar as operações da Agência voltadas à espionagem de movimentos de esquerda, manifestações populares e greves. Além disso, há relatos que vinculam atos de agentes de Inteligência e ações da ABIN em operações de Inteligência fundamentadas em interesses particulares de governos e não de Estado.¹⁹⁷

¹⁹⁴A insatisfação com o comando militar sobre a atividade foi a pauta de um movimento de protesto da Associação dos oficiais de Inteligência (AOFI), que surgiu no primeiro governo Dilma, pelo qual a categoria reivindicava o controle civil da ABIN. MONTEIRO, Tânia. Abin repudia controle militar em carta a Dilma e rejeita ser Tropa do Elito. 2021.

¹⁹⁵ Zaverucha, 2008, op.cit, p.178.

¹⁹⁶Sobre diversos casos de abusos e desvios da Abin ver: ZAVERUCHA, Jorge. DE FHC A LULA: A militarização da Agência Brasileira de Inteligência. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, PR, v. 16, n. 31, p. 177 – 195, nov, 2008.

¹⁹⁷Na reportagem da revista Isto É, foram relatados vários casos denunciados pela mídia, que evidenciam a participação da ABIN em práticas ilegais, tais como, espionar a vida privada de figuras públicas, além de crimes contra a administração pública, "comprando, quase sempre sem concorrência, equipamentos típicos de espionagem, como máquinas fotográficas e filmadoras, e ainda fazendo as abomináveis fichas de pessoas que se encaixariam no perfil de ameaças ao Estado". MEIRELES, André; MIRANDA, Ricardo; FARIAS, Tales. O monstro se mexe no porão: General Cardoso admite que não controla arapongas da Abin, mas garante que usa o

Ainda se verificam casos que evidenciam falhas de competência nas operações de Inteligência e contrainteligência, tais como: a espionagem da Presidente Dilma Rousseff, em 2013;¹⁹⁸ o caso da CPI dos grampos; o caso da operação Satiagraha; o atentado contra o então presidente, Jair Bolsonaro, em 2018; os recentes ataques *hacker* às instituições públicas, como Tribunal Eleitoral, Receita Federal, Tribunal de Justiça.¹⁹⁹ O próprio vazamento de informação sobre o a solicitação da ABIN ao SERPRO, que resultou na ADI 6529, representa duas falhas, uma da Abin, por não impedir vazamento de informação e outra de abuso.²⁰⁰ Entre outros casos que envolvem falhas operacionais, tática e estratégica de operações de Inteligência da ABIN.²⁰¹

3.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

É sabido que a espionagem, atuando silenciosamente sob o manto da invisibilidade, influenciou o curso da história da humanidade, desde as civilizações mais antigas até os dias atuais. A atividade impactou não somente os rumos da história da sociedade, mas sobretudo os rumos da sua própria evolução, pois, ao longo do século XX, a atividade avançou amplamente, tanto em termos institucionais de desenvolvimento profissional, operacional, tecnológico, quanto em termos políticos, ultrapassando, inclusive, as dimensões da sua função técnica, alcançando alta relevância como instrumento de poder político no processo decisório.

A profissão mais remota também evoluiu, passando a compor a burocracia organizacional do Estado. Assim como, passou a ser um tema estudado na perspectiva acadêmica e científica, período no qual o ofício passa a ser conceitualmente denominado pela terminologia “atividade de Inteligência,” até mesmo para contemplar a sua lógica operacional ampliada para atuar nas funções de Inteligência e contrainteligência.

imenso poder que tem com correção. Isto É. São Paulo, ano 2000, 17 nov. 2000. Brasil. Disponível em: https://istoe.com.br/43197_O+MONSTRO+SE+MEXE+NO+PORAO/. Acesso em: 06/08/2021

198SENADO. Discussão. Denúncias de Snowden revelam amplo monitoramento. Julho de 2014. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/espionagem-cibernetica/contexto-a-guerra-nao-declarada/denuncias-de-snowden-revelam-amplo-monitoramento>. Acesso em 15/07/2021.

199FOCUS. JOR. Brasil vulnerável: hackers atacam diversas instituições pública 11/11/20. Disponível em: <https://www.focus.jor.br/brasil-vulneravel-hackers-atacam-diversas-instituicoes-publicas/>. Acesso em 03/08/2021.

²⁰⁰DIAS, Tatiana; MARTINS, Rafael Moro. Documentos Vazados Mostram que Abin Pediu ao SERPRO Dados e Fotos de Todas as CNHS do País: espões terão acesso a um catálogo com informações de um terço da população. Especialistas temem uso autoritário do banco. The Intercept, ano 2020, 6 agosto, de 2021. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/06/06/abin-carteira-motorista-serpro-vigilancia/>. Acesso em: 12/08/2021.

²⁰¹ASBIN. Associação dos Servidores da Agência Brasileira de Inteligência. Erro primário da Abin quase provoca crise com os EUA. 13/11/2013. Disponível em: <https://asbin.org.br/noticia/erro-primario-da-abin-quase-provoca-crise-com-os-eua>. Acesso 15/07/2021.

Contemporaneamente, a atividade representa um serviço essencial ao processo decisório nas áreas de defesa e segurança nacional, além de se tornar um instrumento indispensável para avaliar as ameaças externas e internas e no combater ao crime transnacional.

A despeito de toda evolução, restou evidente que existe uma lacuna de legislação específica sobre Inteligência, no âmbito do direito internacional, haja vista que as poucas normas que existem são precárias e versam geralmente sobre Inteligência no contexto de guerras e não em cenários de paz.

Ou seja, há uma lacuna de legislação internacional, sendo inderrogável a definição de institutos jurídicos para regulamentar a Inteligência no cenário internacional, sobretudo em face da expansão da própria atividade de Inteligência, que decorre da preocupação dos governos com a área de segurança nacional e no combater ao aumento dos crimes transnacionais. Essa é, inclusive, pauta de organizações e entidades de proteção aos direitos humanos.

Tão relevante quanto a atuação no cenário externo, a atividade também se tornou essencial no contexto interno dos países. O surgimento dos serviços de inteligência civil de Estado no Brasil decorre da influência internacional da política externa dos EUA no país. De modo que a institucionalização do CDN, CSN, Sfici e SNI tiveram em comum o objetivo principal de conter a expansão ideológica do comunismo soviético.

A finalidade de criar tais serviços se deu mais em função dos interesses políticos de natureza ideológica, do que pela necessidade de proteger Estado e sociedade contra ameaças de possíveis inimigos externos.

No aspecto político, observa-se, portanto, que o processo de institucionalização e evolução da atividade de Inteligência brasileira foi causado, em grande medida, por fatores exógenos à atividade, tanto na Fase de Constituição quanto de Consolidação. Tais fatos ocorreram como consequência de fenômenos políticos desencadeados por crises de poder, de governo e/ou institucional.

Estes eventos causaram mudanças e/ou rupturas institucionais abruptas, tanto na estrutura política do Brasil quanto na atividade de Inteligência. Por outro lado, mudanças políticas também foram causadas com o auxílio da “mão invisível” da atividade de Inteligência em eventos da história política brasileira, a exemplo do apoio do SNI à instauração e longa duração, da ditadura no governo militar, ou seja, tais serviços são afetados pelo contexto político, assim como, eles também podem afetar os desdobramentos políticos.

No que concerne ao tipo de organização, observa-se que o perfil paradigmático de cada serviço de Inteligência brasileira está, em grande medida, vinculado ao contexto político e

histórico vivido no momento da formatação. Em outras palavras, o contexto político determina o desenho jurídico-institucional editado nos diplomas legais que os institui.

O CDN, CSN, Sfci e SNI integraram o aparato da burocracia do Estado se caracterizando como órgãos de caráter coercitivo. Quanto às funções desempenhadas, de acordo os institutos jurídicos que criaram tais órgãos na Fase de Constituição (1927 a 1990), os documentos declaram, formalmente, que esses serviços teriam função informativa.

Todavia, a função informativa foi instrumentalizada como mecanismo de poder coercitivo do Estado, caracterizando-se, de acordo com a classificação de Numeriano (2011), pelo paradigma policial e repressivo, sobretudo o Sfci e o SNI, (órgãos que, efetivamente, contaram com aparato técnico e alguma operacionalidade funcional).

As principais dificuldades verificadas nos órgãos criados nesse período estão relacionadas ao baixo nível de capacitação profissional, em termos de *expertise* técnica, além do déficit de estrutura física, técnica e operacional.

Pretendeu-se resolver o problema da falta de estrutura com a criação do SNI, inclusive, uma das causas que justificou a criação do o novo órgão era dotar a atividade de estrutura e recursos. Ainda assim, persistiu o déficit profissional, já que, na prática, a operacionalidade de tais órgãos se limitava à perseguição ideológica.

No plano jurídico, observa-se que, formalmente, os diplomas legais que instituíram juridicamente os serviços de Inteligência declaravam ter como objetivo formatar as seguintes condições: a) institucionalização do *ethos* e da ingerência militar; b) as normas jurídicas expõem basicamente a pretensão do legislador de assegurar recursos e revestir de poderes ilimitados, como no caso do SNI, posto que nenhuma legislação desse período obrigava os órgãos responsáveis por executar tais atividades serem submetidos a nenhum mecanismo de controle ou prestação de contas; c) direcionar taticamente os serviços para executar funções de caráter repressivo; e e) legalizar a perseguição aos comunistas, fundamentando juridicamente na legislação, valores ideológicos.

Não se verifica preocupação do legislador em estabelecer mecanismo de controle ou impor limites à atividade, tampouco respeito à dignidade da pessoa humana, até mesmo em face da conjuntura política e social do país, majoritariamente, sob governos autoritários. Aliás, foi a estrutura de poder autoritário de tais governos, projetada nos serviços de Inteligência, sobretudo na criação do Sfci e SNI, que deu sustentação para a consolidação do paradigma também autoritário de poder coercitivo arbitrário na atividade.

A despeito de características autoritárias terem sido efetivamente institucionalizadas no Sfici e no SNI, é importante ressaltar que os termos legais dos institutos jurídicos que criaram e regulamentaram tais órgãos não expressam explicitamente que tais serviços de informação teriam caráter repressivo ou policialesco. Na realidade, tais práticas foram possibilitadas de forma consciente, por ambiguidade e ausência de clareza da norma jurídica.

Em face do histórico de institucionalização de caráter autoritário e arbitrário da atividade entre 1927 a 1964, o contexto político na fase de Reestruturação Democrática da atividade de Inteligência (1990-1999) exigia, efetivamente uma reestruturação da atividade de Inteligência embasada em regras democráticas. Isso porque, o contexto histórico e político pós-redemocratização demandava reformas na formatação jurídica-institucional dos órgãos que sustentaram o regime político autoritário durante os governos militares, tal como as estruturas organizacionais dos serviços de Inteligência.

A despeito do modelo de reestruturação jurídico-institucional da ABIN/Sisbin, considera-se que a institucionalização da Lei 9.883/99 promoveu um grande avanço no paradigma de Inteligência civil de Estado brasileiro. Todavia, no aspecto democrático, independente da significativa evolução já alcançada, não se pode desconsiderar que no âmbito das instituições informais, referente às regras não escritas, é possível perceber que ainda prevalecem, na atuação da ABIN, estruturas e amarras dos antigos serviços de Inteligência.

Portanto, não se deve considerar que o processo de democratização da atividade está acabado, pois conforme Zaverucha, “as novas instituições, para serem críveis, não podem apenas apresentar formalmente um novo rótulo, ou seja, serem meras fachadas de instituições anteriores, tampouco uma democracia pode ser sólida, se o serviço de Inteligência não estiver sob controle civil”.²⁰⁸

Com fundamento na perspectiva teórica do autor, não há que se falar que a institucionalização da ABIN seja apenas um novo rótulo do que foi o SNI, mas também não se pode olvidar que a atividade não está sob controle civil, pois como persiste resquícios de legados autoritários, sobretudo no fato da atividade de Inteligência civil brasileira não estar sob controle civil.

Com fundamento da análise jurídica-institucional do marco legal da atividade de Inteligência, instituído pela Lei 9.883/99, observa-se os seguintes avanços na institucionalização dos serviços de Inteligência:

²⁰⁸Zaverucha, 2008, op.cit, p.178.

a) A criação do Sisbin, tendo como órgão principal a ABIN, foi institucionalizado com base em normas fundamentadas em valores republicanos do Estado democrático de direito e princípios democráticos, tais como: prestação de contas, transparência, submissão às normas do ordenamento jurídico e respeito aos direitos e à dignidade da pessoa humana. Esses fundamentos são os pilares jurídicos que dão as diretrizes para o tipo de organização da Inteligência que se pretende democrática, bem como direcionam, na mesma ordem, toda a lógica operacional e as funções que serão desempenhadas pelo serviço de Inteligência.

b) A legislação restituiu a atividade de Inteligência na ABIN como um órgão de Estado, mas não somente isso, sistematizou um conjunto de órgãos para cooperar na operacionalização das funções de Inteligência de Estado, com a criação do Sisbin;

c) O marco legal que reestruturou a atividade de Inteligência foi o primeiro instituto jurídico a impor vedações e limites e controle à atividade. A previsão legal de submissão da atividade de Inteligência ao mecanismo de controle externo e interno representou o avanço mais significativo do modelo de Inteligência instituído, em termos democráticos;

d) Quanto às funções desempenhadas, o marco legal instituiu regras jurídicas formais que direcionam a lógica operacional da ABIN para funções de produção de Inteligência, enquanto conhecimento, e a contrainteligência para neutralizar a ação adversa de Inteligência externa, em ambiente doméstico e internacional.

Mediante o exposto, observa-se que as funções da ABIN foram juridicamente direcionadas para o perfil institucional informativo. Contudo, a partir dessa análise, foram identificados ainda aspectos falhos na legislação, representados nos seguintes desafios:

I) A Lei 9.883/99 precisa ser aprimorada, para definir, por exemplo, com mais clareza e transparência o conceito de Inteligência, além de explicar quais matéria são objeto e competência da atividade de Inteligência; II) imprescindível determinar medidas punitivas mais gravosas e mecanismos de aplicação de tais medidas para o caso de violação à legislação de Inteligência; III) constitucionalizar a Inteligência de Estado pode ser um caminho para regulamentar e também conferir visibilidade à atividade, já que com previsão constitucional a Inteligência poderá ser objeto de estudos constitucionais, entre parlamentares, juristas, operadores do direito, doutrinadores, estudantes e pesquisadores, além de ser pauta no parlamento e nas jurisprudências; IV) as novas tecnologias que surgem, contemporaneamente, demandam nova legislação adequada para impor regulamentação jurídica, por exemplo, ao uso de recursos técnicos que possibilitam espionagem em massa; e V) a legislação de Inteligência

precisa submeter a atividade ao controle civil para eliminar legados de estruturas e amarras do passado nas instituições.

Portanto, a despeito do considerado avanço que o marco legal possibilitou ao instituir formalmente regras jurídicas democráticas, ainda há grandes desafios jurídicos-institucionais a serem vencidos no processo de reestruturação democrática da atividade de Inteligência que devem ser resolvidos pela legislação de Inteligência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível demonstrar nessa análise, a evolução e inovação no papel da espionagem e sua influência nos acontecimentos históricos, desde o seu surgimento na idade antiga até os eventos contemporâneos. Além disso, no contexto histórico dos últimos séculos, a arte de espionar passou por um desenvolvimento sem precedentes, sobretudo no plano tecnológico-operacional, tornando-se uma atividade indispensável para áreas de defesa e segurança nacional.

Assim como, na perspectiva político-institucional, foi possível observar sua evolução ao longo da história e o seu papel como instrumento de poder político, restando evidências que a atividade passou por transformações paradigmáticas sem precedentes, saindo do campo da informalidade e, assim, sendo consolidada institucionalmente na esfera política-governamental como uma atividade técnica da burocracia do Estado e politicamente estratégica.

Contudo, apesar de toda evolução que alcançou na perspectiva técnica e política, no plano jurídico do direito internacional, a regulamentação da atuação da Inteligência de Estado é precária, carece de institucionalização de normas jurídicas efetivas capazes de impor controle e limites na sua atuação no cenário internacional.

Viu-se que, no plano do direito internacional, a instituição de diplomas legais para regulamentar a Inteligência se mostra precária, no âmbito do direito interno, em grande parte dos Estados, a regulamentação jurídica de tais serviços também se mostraram problemática e deficitária, como pode ser observado no caso do Brasil, conforme análise dos marcos legais que criaram os serviços de Inteligência, na perspectiva do direito interno brasileiro.

Em face do objetivo de compreender o produto jurídico-institucional que os marcos legais brasileiros produziram para regulamentar a atividade de Inteligência, verificou-se, na perspectiva histórica, que ao longo do decurso temporal o processo de criação, institucionalização e evolução dos serviços de Inteligência brasileiros ocorreram simultâneos e impulsionados por eventos políticos exógenos à atividade. Tais eventos estão geralmente vinculados aos desdobramentos de crises políticas que resultaram em rompimentos institucionais, tais como a revolução de 1930, que deu origem ao CSN, ou o golpe militar de 1964, quando surge o SNI.

Isso comprova o papel político da atividade de Inteligência, que está além das funções técnicas declaradas conceitualmente na legislação.

No que concerne ao aspecto jurídico-institucional, observa-se que os serviços de Inteligência criados na fase de Constituição e Consolidação (1927-1990), receberam amplos e ilimitados poderes, aparentemente possibilitados juridicamente por uma legislação precária. Em face de tais poderes, a atividade de Inteligência de Estado passou a ser valorizada pelo governo como instrumento de apoio à política de repressão do Estado adotada pelos governos militares, caracterizaram-se institucionalmente pelo paradigma policialesco e repressivo.

Quanto às funções desempenhadas e à lógica de operação adotadas, observou-se que, historicamente, o estigma que efetivamente caracterizou os serviços de Inteligência, sobretudo o Sfici e o SNI, relaciona-se à função repressiva de perseguição ideológica aos subversivos, considerados como inimigo interno.

Com fundamento da análise do desenvolvimento da atividade de Inteligência durante a Fase da Reestruturação Democrática (1990-1999), observou-se, na perspectiva institucional, uma grande evolução no processo de adequação da atividade aos princípios democráticos e constitucionais de um Estado democrático de direito. Pelo qual a atividade avançou no paradigma institucionalmente para o perfil de Inteligência informativo. Até mesmo em face da demanda de reforma do contexto histórico-político de redemocratização na década de 90.

Na perspectiva histórica de legados institucionais presentes no atual serviço de Inteligência, retomamos Venosa, pois se é verdadeira a sua máxima de que “a relação entre passado e presente possui aspectos que não mudam e se apresentam como liames geralmente claros e inconfundíveis,”²⁰⁹ pode-se afirmar que a militarização de tal serviço, em regra civil, é o liame do passado histórico, que resistiu não só ao tempo, mas às rupturas e reformas, conectando no tempo o serviço de Inteligência civil desde as fases de Constituição e Consolidação, até o presente, na fase Reestruturação Democrática.

Todavia, no plano jurídico, o processo de regulamentar a atuação da atividade de Inteligência no direito interno é uma tarefa difícil e complexa, de modo que, apesar dos avanços significativos alcançados pelo marco legal da atividade Inteligência, a legislação vigente demanda reforma e aprimoramentos, para que seja possível assegurar o cumprimento das leis já existentes e coíba retrocessos, tais como a ingerência militar da atividade civil. Pois se verifica que, na prática, tais atividades ainda estão em alguma medida vinculadas a escândalos que envolvem, por exemplo, casos de abusos de poder e violação ao ordenamento jurídico.

²⁰⁹ Venosa, 2019, op.cit., p. 293. O autor adverte que “há estruturas sociais que resistem ao tempo e às mudanças. Por essa razão, o Direito nunca pode ser visto desvinculado de suas origens. O conhecimento de um ordenamento jurídico dependendo bom conhecimento de sua história”. Idem, *ibidem*.

Além disso, a legislação não é conceitualmente objetiva e clara quanto ao papel da atividade. Ademais, ela ainda permite retrocessos, tais como a permanência da ingerência militar da atividade civil, além de não prever medidas punitivas mais gravosas. Portanto, na perspectiva jurídico-institucional, a legislação vigente é passível de críticas e aprimoramentos.

Com fundamento no exposto, foi possível responder ao questionamento sobre o histórico da evolução jurídico-institucional da atividade de Inteligência de Estado no Brasil.

Conclui-se, portanto, que o processo de reestruturação democrática da atividade ainda não está acabado. Para superar os desafios identificados e avançar para o perfil preditivo, considerado ideal na perspectiva teórica de Roberto Numeriano em termos de valores democráticos e eficiência operacional, é crucial e urgente a necessidade de reformas e/ou a redefinição de institutos jurídicos que constitucionalize a atividade de Inteligência e apresente um conceito específico e mais explicativo, que esclareça, em detalhes, os limites da atuação da atividade e estabeleça medidas punitivas específicas, com previsão de sanções mais gravosas e severas, na esfera civil, penal e administrativa, para desencorajar violação ao ordenamento jurídico e à legislação infraconstitucional correlata.

Assim como, é imprescindível que seja priorizada a criação de mecanismos jurídicos de procedimentos de apuração de ilícitos e assegurada a aplicação das sanções previstas cabíveis. Além disso, a instituição de mecanismo de controle externo atuante e eficaz é imperativo para que a ABIN cumpra seu dever de prestar contas à sociedade e ofereça um serviço de Inteligência com eficiência.

Também se faz indispensável iniciativas para criação de políticas públicas que contemplem ações práticas para aprimorar a atividade em termos técnicos, operacionais, jurídico e institucional, que atribuam mais relevância à atividade de Inteligência de Estado. Tais políticas devem criar medidas substanciais para promover na sociedade uma cultura política, pela qual se possibilite o reconhecimento público da importância e do valor da atividade Inteligência para o Estado e para a sociedade. Para tanto, a sociedade não deve prescindir de conhecer o curso histórico da atividade de Inteligência no contexto brasileiro. Afinal, conforme preceitua Silvio Venosa, é no pleno conhecimento do passado que se encontram soluções para os problemas do presente.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA /SERVIÇO SECRETO

ANDREW, Christopher. **O Mundo Secreto: Uma História da Espionagem** - Dos espões da Bíblia às grandes potências (1890 - 1909). Dom Quixote, v. I, 2018.

_____. *Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World: Newly Revealed Secrets from the Mitrokhin Archive*, 676. Basic Books, 2006.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **SNI & ABIN: Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. 1. ed. Rio de Janeiro: FVG, 2002.

ARAÚJO, Raimundo Teixeira de. História Secreta dos Serviços de Inteligência: origens, evolução e institucionalização. **Revista Brasileira de Inteligência, Brasília**, DF, v. 1, n. 1, p. 204, dez 2005. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI1-Resumo2-Hist%C3%B3ria-Secreta-dos-Servi%C3%A7os-de-Intelig%C3%A2ncia-origens-evolu%C3%A7%C3%A3o-e-institucionaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 21/08/2021.

BÍBLIA. Sagrada: **O Velho e o Novo Testamento**. Tradução João Ferreira de Almeida. Barueri- SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 2018.

BRUNEAU, Thomaz. **A Inteligência Como Profissão**. Tradução Maria Isabel Taveira. In: SEMINÁRIO DE ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA. 2002. Anais [...] Brasília, DF: Senado, 2002. 84-105 p.

CEPIK, Marco A. C.. **Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2003, p.28.

CPDOC/FGV, **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**, Verbetes. Rio de Janeiro-RJ, 2020. Disponível em:<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-seguranca-nacional-csn>. Acesso em 22/08/2021.

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.); SOARES, Glaucio Ary Dillon (Org.); CASTRO, Celso (Org.). **Os Anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro, RJ: Relume - Dumará, 1994. 336 p. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 5/08/ 2021.

DIETRICH, Charlotte; WETZLING, Thorsten. *Wanted: better safeguards for intelligence in an interconnected world*. About: Intel. 15/10/2020. Disponível em: <https://aboutintel.eu/common-intelligence-standards/>. Acesso em 12/09/2021.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: USP, 1995.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio: A história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)**. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2005.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Sed Quis Custodiet Ipso Custodes? O controle da atividade de Inteligência em regimes democrático: Os casos de Brasil e Canadá**. Brasília, DF, f. 797, 2008. Tese (Curso de Pós Graduação em Relações do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília) - Universidade de Brasília.

GILL, Peter. Inteligência, Controle Público e Democracia. Tradução Maria Isabel Taveira. In: SEMINÁRIO ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA. 2002. Anais [...] Brasília. DF: Senado, 2002. p.26-39.

HERMAN, Michael. *Intelligence Power in Peace and War*. 16. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

KRAENSKI, Mauro “Abranches”; PETRILÁ, Vladimír. 1964: o Elo Perdido: O Brasil nos arquivos do serviço secreto comunista. 1. ed. Campinas: Vide Editorial, 2017.

KENT, Sherman. **Informações Estratégicas**. Tradução Cel. Hélio Freire. Rio de Janeiro, RJ: Biblioteca do Exército-Editôra, v. 57, f. 262, 1967. Tradução de: *Strategic Intelligence for American Word policy*. p.148

KOJM, Christopher A. *Global Change and Megatrends: Implications for Intelligence and Its Oversight*. pp.116-117. In: GOLDMAN, Zachary K.; RASCOFF, Samuel J. **Global Intelligence Oversight: Governing Security in the Twenty-First Century**. Oxford University Press, 2016. 343 p. cap. 4, p. 95-118.

NUMERIANO, Carlos Roberto. **Serviço Secreto: a sobrevivência dos legados autoritários**. Recife, PE: Universitária UFPE, 2011. 395 p.

_____. **O que é Serviço Secreto**. Recife-PE, 2019. 61p. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Que-%C3%A9-Servi%C3%A7o-Secreto-ebook/dp/B0817B5DQX>. Acesso em: 18 jul. 2021.

OLIVEIRA, Nilo Dias de. **A Configuração do Sistema Nacional de Repressão no Governo JK (1956-1961)**. São Paulo, SP, 2013. Tese (Doutoramento em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra: por uma estratégia perfeita**. Tradução Heloisa Sarzana Pugliesi, Márcio Pugliesi. 1. ed. São Paulo, SP: Madras, 2007. Tradução de: *The Art of War*.

ZAVERUCHA, Jorge. DE FHC A LULA: A militarização da Agência Brasileira de Inteligência. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 177 - 195, nov 2008.

BIBLIOGRAFIA TEÓRICA E METODOLÓGICA

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, v. 63, 1986. (Pensamento crítico). Tradução de: *Il futuro della democrazia: Una difesa delle regole del gioco*. p.94.

_____, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giofranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C, Varriale et ai. Coord. trad. João Ferreira. 11. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, v. 1, 1998. 1.330 p. Tradução de: *Diccionario di política*.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003

O' DONNELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova, São Paulo, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998. p.29

PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael. *How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction*. In: PORTA, Donatella (Org.); KEATING, Michael (Org.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences How many approaches in the social sciences? a pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

JORNAIS E PERIÓDICOS

ASBIN. Associação dos Servidores da Agência Brasileira de Inteligência. Erro primário da Abin quase provoca crise com os EUA. 13/11/2013. Disponível em: <https://asbin.org.br/noticia/erro-primario-da-abin-quase-provoca-crise-com-os-eua>. Acesso 15/07/2021.

DIAS, Tatiana; MARTINS, Rafael Moro. Documentos Vazados Mostram que Abin Pediu ao SERPRO Dados e Fotos de Todas as CNHS do País: espiões terão acesso a um catálogo com informações de um terço da população. Especialistas temem uso autoritário do banco. The Intercept, ano 2020, 6 Ago. 2021. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/06/06/abin-carteira-motorista-serpro-vigilancia/>. Acesso em: 12/08/2021.

FOCUS. JOR. Brasil vulnerável: hackers atacam diversas instituições pública 11/11/20. Disponível em: <https://www.focus.jor.br/brasil-vulneravel-hackers-atacam-diversas-instituicoes-publicas/>. Acesso em 03/08/2021.

MEIRELES, André; MIRANDA, Ricardo; FARIAS, Tales. O monstro se mexe no porão: General Cardoso admite que não controla arapongas da Abin, mas garante que usa o imenso poder que tem "com correção. Isto É . São paulo, ano 2000, 17 nov. 2000. Brasil. Disponível em: https://istoe.com.br/43197_O+MONSTRO+SE+MEXE+NO+PORAO/. Acesso em: 06/08/2021

MONTEIRO, Tânia. Abin repudia controle militar em carta a Dilma e rejeita ser Tropa do Elito. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/353989/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=>> Acesso em 17/08/2021.

UCHOA, Pablo. Kennedy cogitou ação militar contra Goulart. BBC. 27 de março de 2014. Seção (Brasil em Washinton). Disponível em: https://istoe.com.br/1217_OS+EUA+NO+GOLPE+DE+64/. Acesso em: 03/08/ 2021.

SENADO. Discussão. Denúncias de Snowden revelam amplo monitoramento. Julho de 2014. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/espionagem-cibernetica/contexto-a-guerra-nao-declarada/denuncias-de-snowden-revelam-amplo-monitoramento>. Acesso em 15/07/2021.

BIBLIOGRAFIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

BARREIRAS, Mariana Barros. ABIN: Legislação de Inteligência Sistematizada. 2018. ed. Salvador: JusPdivm.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. O Controle a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento: Elementos para um Marco Conceitual. **Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal**, Brasília - DF, p.9-10, março 2009. Texto para Discussão 57.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. Espionagem e Direito. **Revista Brasileira de Inteligência, Brasília- DF**, v, nº10, dez 2015.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata**. 6. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018. (Inteligência Segurança e Direito).

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo, SP: Malheiros, f. 986, 2016.

PORTELA, Paulo Henrique. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário**. 6º ed. Salvador, BA: Jus Podivm, 2017.1136 p.

VALE, Simone Pereira do. **O Controle Congressional Sobre a Atividade de Inteligência Civil de Estado no Brasil: uma análise da atuação da CCAI sobre a Abin no período 2007-2014**. João Pessoa, PB, 2021. Dissertação (Curso de Pós Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba) - Universidade Federal da Paraíba.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito**, 6. ed. – São Paulo: Atlas: 2019. (Ciências jurídicas).

FONTES PRIMÁRIAS: LEGISLAÇÃO E DOCUMENTO OFICIAIS BRASIL

ARQUIVO NACIONAL. Inventário da Coleção Informante do Regime Militar: Equipe de Documentos Privados. **Coleção Informante do Regime Militar – X-9**. Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://arquivonacional.gov.br/images/conteudo/servicos_ao_cidadao/instrumentos-de-pesquisa/pdf/Informante-do-regime-militar.pdf. Acesso em: 30/08/2021.

BRASIL, Agência Brasileira de Inteligência. **Histórico**: Cronologia de criação dos órgãos de Inteligência de Estado no Brasil. **ABIN**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto N°. 17.999, de 29 de novembro de 1927. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 1927.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 02 de março de 1934. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ

BRASIL. Poder Executivo. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Poder Executivo. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 4.783, de 05 de outubro de 1942. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 07 de outubro de 1942.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº 5.163, de 31 de dezembro de 1942. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 07 de janeiro de 1943.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 6.476, de 08 de maio de 1944. **Coleção de Leis do Brasil**, de 31 de dezembro de 1944.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 9.775, de 06 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1946.

BRASIL, Poder Executivo. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1946.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto n. 44.489 "A", de 15 de setembro de 1958. **Diário Oficial da União**. Brasília, 15 de setembro de 1958.

BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 1968, de 11 de maio de 1964. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, DF. 2º Sessão Legislativa Ordinária da 5º Legislatura, 12 de maio de 1964. p. 2989.

BRASIL, **Diário do Congresso Nacional**, 2º Sessão Legislativa Ordinária da 5º Legislatura em 25 de maio de 1964.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO. República Federativa do Brasil de 1988 BRASIL. Brasília, DF: Poder Legislativo, 1988.

BRASIL. Poder Executivo. Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 de abril de 1990.

BRASIL. Poder Executivo. E.M n. 65, de 19 de setembro de 1991. **Diário Oficial da União**. Brasília. p.7.

BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 3.651, de 19 de setembro de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 de setembro de 1999.

BRASIL. Poder Executivo. Exposição de Motivos Conjunta nº052-A de 29 de agosto de 1997
In: BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 3.651, de 19 de setembro de 1999. **Diário Oficial da União**. p.29183. Brasília. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23SET1997.pdf#page=9>. Acesso em: 03/08/2021.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei n. 9.883, de 08 de dezembro de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 08 de dezembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm. Acesso em:03/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar. - ADI: 6529 DF 0099452-93.2020.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/08/2020, **Tribunal Pleno**, Data de Publicação: 15/10/2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1100463828/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6529-df-0099452-9320201000000>. Acesso em 07/09/2021.

BRASIL. Poder Executivo. Portaria n. 17, de 04 de fevereiro de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, 06 de fevereiro de 2019. Portaria nº17, de 4 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Poder Legislativo. Resolução do Congresso Nacional, Nº 2, de 25 de novembro de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília. art. 2º.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Requerimento de Informação n. 914, de 30 de julho de 2020. **Revista**. Brasília.

DUTRA, Eurico Gaspar. **Boletins Secretos de Informações nº 1 e nº 14**. Destinatário: Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 11 jan. 1945.

LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL/ ORGANISMO INTERNACIONAIS

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *History-of-the-cia*. 2020. Disponível em: <https://www.cia.gov/about-cia/history-of-the-cia>. Acesso em: 5/08/2021.

UNITED NATIONS. *Human Rights Council. A/HRC/14/46*, (2010). *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*. Scheinin, Martin. *Fourteenth session, General Assembly, on 17 May 2011*. Disponível em: <https://undocs.org/a/hrc/14/46>. Acesso em: 15/08/2021.

DECAF. Wills, Aidan, Centro de Genebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas-DECAF. *Hacia un Mejor Conocimiento del Control de la Inteligencia, Kit de Herramientas – Legislando para el Sector de la Seguridad*, Ginebra: 2013.

AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho da Europa – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Manual da Legislação Europeia sobre Proteção de Dados 2014. 212 p. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_Por.pdf. Acesso em: 15/08/2021.

CONVENÇÃO DE GENEBRA (1949). Conferência Diplomática destinada a elaborar as Convenções Internacionais para a Proteção das Vítimas da Guerra. Genebra de 21 de abril a 12 de agosto de 1949. Disponível: <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>. Acesso em 15/08/2021.

CONVENÇÃO DE HAIA (1899). Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais, 1899. A Convenção foi substituída, nas relações entre as Partes, pela Convenção com o mesmo objeto de 18 de outubro de 1907. Permanece, no entanto, em vigor nas relações entre Portugal e os Estados que não ratificaram a Convenção de 1907. Disponível em: <http://www.gddc.pt/siii/docs/Haia1899.pdf>. Acesso em: 13/09/2021.

CONVENÇÃO DE HAIA (1907). Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais, 1907. Disponível em: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/authorities1/print1/?cid=82>. Acesso em 13/09/2021.

HOMEPAGES E OUTROS SÍTIOS NA INTERNET

<https://www.cia.gov/about-cia/cia-vision-mission-values>.

<https://www.cia.gov/about-cia/history-of-the-cia>

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/envenenamentos-de-opositores-de-putin-sao-marcados-por-misterio.shtml>.

https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/21/internacional/1453368142_542849.html.

<http://www.fsb.ru/fsb/history.htm>.

https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/09/internacional/1418144432_841703.html.

<https://www.sis.gov.uk/intelligence-explained.html#section-00>.

<https://www.mossad.gov.il/eng/about/Pages/default.aspx>.

ANEXO A — LEI 9.883, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1999

**Presidência da República**

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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

§ 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.

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

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

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República.

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.

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

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

Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei. ([Vide Medida Provisória nº 1.999-17, de 2000](#)) ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#))

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

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete: [\(Vide ADIN nº 6529\)](#)

I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

II - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;

IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

Parágrafo único. Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.

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

Parágrafo único. 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.

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

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o *caput* deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.

Art. 7º A ABIN, observada a legislação e normas pertinentes, e objetivando o desempenho de suas atribuições, poderá firmar convênios, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes.

Art. 8º A ABIN será dirigida por um Diretor-Geral, cujas funções serão estabelecidas no decreto que aprovar a sua estrutura organizacional.

§ 1º O regimento interno da ABIN disporá sobre a competência e o funcionamento de suas unidades, assim como as atribuições dos titulares e demais integrantes destas.

§ 2º A elaboração e edição do regimento interno da ABIN serão de responsabilidade de seu Diretor-Geral, que o submeterá à aprovação do Presidente da República.

Art. 9º 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 objeto 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.

Art. 9º A - Quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da ABIN somente poderão ser fornecidos, às autoridades que tenham competência legal para solicitá-los, pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. ([Vide Medida Provisória nº 2.123-30, de 2001](#)) ([Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#))

§ 1º O fornecimento de documentos ou informações, não abrangidos pelas hipóteses previstas no **caput** deste artigo, será regulado em ato próprio do Chefe do Gabinete de

Segurança Institucional da Presidência da República. [\(Vide Medida Provisória nº 2.123-30, de 2001\)](#) [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)

§ 2º A autoridade ou qualquer outra pessoa que tiver conhecimento ou acesso aos documentos ou informações referidos no **caput** deste artigo obriga-se a manter o respectivo sigilo, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal, e, em se tratando de procedimento judicial, fica configurado o interesse público de que trata o [art. 155, inciso I, do Código de Processo Civil](#), devendo qualquer investigação correr, igualmente, sob sigilo. [\(Vide Medida Provisória nº 2.123-30, de 2001\)](#) [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)

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

Art. 11. Ficam criados os cargos de Diretor-Geral e de Diretor-Adjunto da ABIN, de natureza especial, e os em comissão, de que trata o Anexo a esta Lei.

Parágrafo único. São privativas do Presidente da República a escolha e a nomeação do Diretor-Geral da ABIN, após aprovação de seu nome pelo Senado Federal.

Art. 12. A unidade técnica encarregada das ações de inteligência, hoje vinculada à Casa Militar da Presidência da República, fica absorvida pela ABIN.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para a ABIN, mediante alteração de denominação e especificação, os cargos e funções de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, as Funções Gratificadas e as Gratificações de Representação, da unidade técnica encarregada das ações de inteligência, alocados na Casa Militar da Presidência da República.

§ 2º O Poder Executivo disporá sobre a transferência, para a ABIN, do acervo patrimonial alocado à unidade técnica encarregada das ações de inteligência.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar ou transferir para a ABIN os saldos das dotações orçamentárias consignadas para as atividades de inteligência nos orçamentos da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do Gabinete da Presidência da República.

Art. 13. As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias.

Parágrafo único. O Orçamento Geral da União contemplará, anualmente, em rubrica específica, os recursos necessários ao desenvolvimento das ações de caráter sigiloso a cargo da ABIN.

Art. 14. As atividades de controle interno da ABIN, inclusive as de contabilidade analítica, serão exercidas pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de dezembro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Amaury Guilherme BierMartus

TavaresAlberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no DOU de 8.12.1999

ANEXO

CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL

CÓDIGO	QUANTITATIVO	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
NAT. ESP	1	6.400,00	6.400,00
NAT. ESP	1	6.400,00	6.400,00
TOTAL	2		12.800,00

CARGOS EM COMISSÃO

CÓDIGO	QUANTITATIVO	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
DAS 101.5	5	5.200,00	26.000,00
DAS 101.4	18	3.800,00	68.400,00
DAS 102.4	4	3.800,00	15.200,00
DAS 101.3	40	1.027,48	41.099,20
DAS 102.2	32	916,81	29.337,92
DAS 102.1	12	827,89	9.934,68
TOTAL	111		189.971,80