

**CENTRO UNIVESITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB**  
**INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO – ICPD**  
**PROGRAMA DE DOUTORADO E MESTRADO EM DIREITO**  
**NÍVEL MESTRADO**  
**DISNEY ROSSETI**

**AS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO E DE POLÍCIA E A LEI DE  
ACESSO A INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO**

**BRASÍLIA/DF**

**2012**

**AS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO E DE POLÍCIA E A LEI DE  
ACESSO A INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

Orientador: Prof.º Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

BRASÍLIA/DF

2012

ROSSETI, Disney.

AS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO E DE POLÍCIA E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. – Brasília,DF: UniCEUB, 2012.

132.F.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) – Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas, 2012.

Orientação: Prof.º Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy.

1. Sigilo e transparência, 2. Acesso a informação e atividade de inteligência, 3. Estado Democrático de Direito. I. Disney Rosseti. II. UniCEUB. III. A Nova Lei de Acesso a Informação e as Atividades de Inteligência de Estado e Inteligência Policial: sigilo x transparência no Estado Democrático de Direito.

ISBN 978-85-7626-569-6

CDD 363.240981

**AS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO E DE POLÍCIA E A LEI DE  
ACESSO A INFORMAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para a obtenção de título de Mestre em Direito e  
Políticas Públicas pelo Programa de Mestrado em  
Direito do Centro Universitário de Brasília -  
UniCEUB.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Orientador: Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

---

Examinador 1:

---

Examinador 2:

Brasília

2012

A todos os profissionais que labutam no anonimato e isolamento da atividade de inteligência em prol do Estado e da sociedade brasileira.

## **AGRADECIMENTOS**

Realizar uma pesquisa nos necessários moldes requeridos pela “academia” é um desafio instigante e que nos leva a um processo de amadurecimento das ideias e também da atuação profissional. Esta prazerosa atividade tem seu preço para aqueles que se aventuram a conjugar a atuação profissional, a vida familiar e a atividade acadêmica, o que só é possível com o inestimável auxílio de amigos e profissionais com os quais dividimos as angústias e ideais.

Ao Prof.º Arnaldo Godoy, meu orientador, pelos conhecimentos, atenção e principalmente pelo espírito crítico inspirador de seus alunos.

A Prof.ª Cristina Zackzesky pela delicadeza extrema revelada no trato com seus alunos e visão humanista e crítica sempre defendida em suas aulas.

Aos colegas de trabalho da Diretoria de Inteligência Policial, em especial os Delegados de Polícia Federal Mariana Calderón, Wellington Soares e Ungaretti Godoy, pelo auxílio nos debates, material de estudo, e, sobretudo nas ideias que compartilhamos e discutimos.

A minha esposa Aymara e meus filhos Pedro e Camila, fonte absoluta de inspiração e perseverança, base essencial de minha existência e porto seguro de minha caminhada, a quem dedico cada passo de minha vida.

Ao Nosso Criador e Pai Celestial, que nos deu a vida e o amor para ser sua linha guia.

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a nova Lei de Acesso a Informação e sua aplicação sobre a atividade de inteligência de Estado e inteligência policial, tendo como ponto central a questão da aparente antinomia entre o sigilo e a transparência no Estado Democrático de Direito. Após digressão histórica sobre a atividade de inteligência e a inteligência policial, esta mais restrita a atividade da Polícia Federal, se defende a importância desta atividade para a sociedade e o Estado e sua importância numa democracia, observando-se que o seu desenho institucional no Brasil carece de melhor definição de suas atribuições e de mecanismos eficientes de controle. Na segunda parte deste trabalho se analisa a sistemática imposta pela Lei de Acesso a Informação, explorando os conceitos e características do direito de acesso a informação, tido como corolário da liberdade de expressão e essencial ao direito de participação efetiva próprio da democracia. Na última parte deste estudo se analisa a legitimidade do sistema de inteligência brasileiro ante os direitos e garantias fundamentais e pressupostos da democracia, especialmente dentro da regra da proporcionalidade, concluindo pela importância da Lei de Acesso a Informação no atual estágio de regulamentação da atividade de inteligência, a qual carece de aperfeiçoamento em base constitucional e legal visando conformação com a democracia e os direitos e garantias fundamentais, quando a sistemática de acesso à informação deverá também ser revista.

**Palavras-Chave:** Sigilo e transparência. Acesso à informação e atividade de inteligência. Estado Democrático de Direito. Conformação a Constituição.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the new Access to Information Act and its application on the intelligence activities of state and police intelligence, having at the subject the question of the apparent contradiction between secrecy and transparency in a democratic state. After historical digression on the activity of intelligence and police intelligence, the latter more restricted on the activity of the Federal Police, defends the importance of this activity for the society and the state and its importance in a democracy, noting that its institutional design in Brazil lacks better defining their roles and efficient mechanisms of control. The second part of this paper analyzes the systematic imposed by the Access to Information Act, exploring the concepts and characteristics of the right of access to information, seen as a corollary of freedom of expression and essential right of effective participation of democracy system. The last part of this study analyzes the legitimacy of the Brazilian intelligence system in the face of the fundamental rights and guarantees and premises of democracy, especially within the rule of proportionality, concluding the importance of Access to Information Act in the current state of regulation of the activity of intelligence as being in need of improvement based on constitutional and legal order conformation with democracy and the fundamental rights and guarantees, when the system of access to information should also be reviewed.

**Keywords:** Confidentiality and transparency. Access to information and intelligence activity. Democratic State. Adequacy to the Constitution.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>I - ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....</b>	<b>18</b>
<b>I.1 - SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....</b>	<b>21</b>
<b>I.2 – A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL .....</b>	<b>25</b>
<b>I.3 – CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA ..</b>	<b>34</b>
<b>I.4 – O SIGILO COMO CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....</b>	<b>38</b>
<b>II - INTELIGÊNCIA POLICIAL .....</b>	<b>43</b>
<b>II.1 - A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA POLICIAL: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS.....</b>	<b>44</b>
<b>II.2 – SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA POLICIAL .....</b>	<b>45</b>
<b>II.3 –A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA POLÍCIA FEDERAL.....</b>	<b>48</b>
<b>III – INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA .....</b>	<b>54</b>
<b>III.1 – IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA PARA A DEMOCRACIA .....</b>	<b>56</b>
<b>III.2 – CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO REGIME DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>63</b>
<b>IV – O DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÃO .....</b>	<b>72</b>
<b>IV.1 – LIBERDADE DE EXPRESSÃO, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA .....</b>	<b>73</b>
<b>IV.2 – ACESSO A INFORMAÇÃO COMO COROLÁRIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DIREITO A PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>76</b>
<b>IV.3 – DIREITO DE EXPRESSÃO NO REGIME CONSTITUCIONAL BRASILEIRO .....</b>	<b>77</b>
<b>IV.4 – PRINCÍPIOS REFERENTES AO DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÃO</b>	<b>79</b>
<b>V – A LEI N.º12.527/11: “LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO” .....</b>	<b>82</b>
<b>V.1 – GÊNESE E CARACTERÍSTICAS GERAIS.....</b>	<b>83</b>

<b>V.2 – ABRANGÊNCIA DA LAI .....</b>	<b>86</b>
<b>V.3 – DA CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES.....</b>	<b>90</b>
<b>V.4 – OUTRAS QUESTÕES REFERENTES A CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES .....</b>	<b>93</b>
<b>V.5 – TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES DE CUNHO PESSOAL NA LAI.....</b>	<b>95</b>
<b>V.6 – A COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO .....</b>	<b>96</b>
<b>V.7 – DOS RECURSOS PREVISTOS NA LAI .....</b>	<b>97</b>
<b>V.8 – A LAI E SUA APLICAÇÃO: ESTATÍSTICAS E IMPRESSÕES DE SEUS PRIMEIROS MESES DE VIGÊNCIA .....</b>	<b>98</b>
<b>VI – SIGILO E ACESSO A INFORMAÇÃO: A NECESSÁRIA E TENSAS COMPATIBILIZAÇÃO NO REGIME DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>102</b>
<b>VI.1 – O APARENTE CONFRONTO ENTRE SIGILO E TRANSPARÊNCIA E A HARMONIZAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS SEGUNDO ROBERT ALEXY.....</b>	<b>106</b>
<b>VI.2 – APLICAÇÕES PRÁTICAS DA PROPORCIONALIDADE NO CONFLITO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>112</b>
<b>VI.3 – A PROPORCIONALIDADE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NUM REGIME DEMOCRÁTICO.....</b>	<b>90</b>
<b>VI.4 – DEMOCRACIA, LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E SIGILO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: A NECESSÁRIA CONFORMAÇÃO .....</b>	<b>117</b>
<b>VI.5 – DEMOCRACIA, LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E SIGILO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA POLICIAL .....</b>	<b>122</b>
<b>VII - CONCLUSÕES .....</b>	<b>127</b>
<b>VIII - REFERÊNCIAS.....</b>	<b>130</b>

## INTRODUÇÃO

Uma das mais importantes inovações da legislação brasileira nos últimos tempos foi a edição da Lei n.º12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de “Lei de Acesso a Informação”, cuja entrada em vigor se deu em junho de 2012. Esta lei vem concretizar um dos pilares fundamentais de uma moderna democracia que é o direito a informação, de índole constitucional, inserido entre os direitos e garantias considerados fundamentais.

Trata-se de inovação legislativa que vem ao encontro da tendência observada nas democracias de todo o mundo, tendo como primeiro instrumento legal reconhecido a respeito do tema uma lei sueca de 1776. A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece em parecer consultivo de 1985 este direito como decorrente do direito ou princípio de liberdade de expressão.

Em razão do *novel* diploma legal todo o aparato estatal brasileiro, nas três esferas da federação e nos três poderes, terá de se adaptar as novas regras, tomando postura proativa em relação as informações, o que sem dúvida aperfeiçoa questões como a legitimidade dos entes estatais, uma democracia mais participativa e um controle mais efetivo do Estado.

Algumas atividades do Estado, pelo seu objeto ou matéria, sempre tiveram como um dos princípios de sua atuação o sigilo, considerado imprescindível para uma eficaz execução de seus objetivos. Neste sentido o exemplo das atividades militares, relações internacionais/diplomáticas, processo decisório estratégico do governo e atividade de inteligência.

No que tange a atividade de inteligência, existe no imaginário popular a indissociável relação da inteligência com atividades espúrias, ilegais, de práticas de atos que se socorrem de recursos ilícitos, medidas e meios clandestinos, do agente secreto que vive atrelado ao submundo e a clandestinidade, mesmo que eternizados por Hollywood com requintes de glamour, a exemplo de James Bond.

No nosso país, além da inevitável vinculação ao clandestino, ao ilícito e ao submundo, ainda hoje ao se utilizar o termo “inteligência” ressurgem das cinzas os velhos fantasmas da ditadura militar, onde o aparato de inteligência de estado e de inteligência policial foram

integralmente vertidos para a defesa e manutenção do regime. Isto ao custo de muitas vidas e de valores como a liberdade, seja de ir e vir ou de expressão.

Siglas como SNI – Serviço Nacional de Informações, DOI-CODI – Destacamentos e Companhias de Operações de Informações, CENIMAR – Centro de Informações da Marinha e outros causam até hoje repulsa de um período nefasto da recente história brasileira, conferindo a atividade de inteligência uma ligação umbilical e negativa com este período.

O mesmo de certa forma pode ser dito em relação a atividade de inteligência policial. Durante o antigo regime a atividade de inteligência policial permaneceu totalmente atrelada ao aparato de inteligência estatal, através das Delegacias de Ordem Política e Social, tendo como objeto de sua atuação não a segurança pública, mas a repressão aos opositores do regime, deixando um legado de violência e ilegalidades que acabam marcando até hoje a inteligência policial.

Não por outro motivo que na esteira da extinção do SNI, ocorrida em 1990, houve um esfacelamento da atividade de inteligência no Brasil, seja ela de estado ou policial, com um breve período de vácuo nesta atividade, até a criação da Agência Brasileira de Informações, a ABIN, no ano de 1998, juntamente com o Sistema Brasileiro de Inteligência, SISBIN.

Mais recentemente a Polícia Federal, através de um conjunto de operações policiais de grande porte, efetivadas por unidades de inteligência policial ou com métodos próprios da inteligência, reacendeu a importância desta atividade para a persecução criminal.

Fato é que o tema *inteligência*, apesar de sua importância e forte impacto sobre o Estado e a sociedade, é pouco explorado no campo teórico, havendo inclusive carência de material bibliográfico a respeito. Uma correta definição do papel da atividade de inteligência no Estado Democrático de Direito e seus limites é fundamental para o desenvolvimento teórico dessas atividades, com reflexo direto em sua prática.

Outra questão importante para um posicionamento sobre o tema é o fato de que a regulamentação da atividade de inteligência como um todo é extremamente falha e lacunosa, especialmente no tocante ao controle desta atividade, a cargo do Congresso Nacional. Esta quase que ausência de mecanismos e órgãos específicos de controle leva a uma desconfiança ainda maior sobre a atividade de inteligência.

Partindo-se da premissa de que a atividade de inteligência é doutrinariamente uma só, tendo como importante subdivisão a inteligência policial, o presente trabalho pretende analisar esta importante atividade, através de suas características básicas e específicas, nas duas vertentes mencionadas, ante a nova ordem constitucional vigente, que estabelece o Estado Democrático de Direito, cujos pilares básicos são a dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais.

Pretende-se demonstrar que a atividade de inteligência, seja de Estado ou policial, é de fundamental importância para a própria manutenção e existência do Estado Democrático de Direito, desde que sejam executadas com estrita observância da dignidade da pessoa humana e dos direitos e garantias fundamentais.

Se entendermos a atividade de inteligência de estado como aquela voltada para o assessoramento superior em questões de defesa externa e interna, soberania e relações internacionais, qualquer país que almeje a posição de potência econômica e política mundial impescinde de ter tal atividade forte e atuante, especialmente fora do país, protegendo a nação através de ações de contraespionagem e gerando inteligência estratégica para o mandatário máximo da nação, com base nos dados disponíveis de outras fontes, de governo ou não.

A execução de atividades e operações no território do país, a exceção da contraespionagem, constitui violação ao sistema constitucional vigente, que não prevê expressamente tal função, e sistematicamente o veda.

Já a inteligência policial é entendida como aquela atividade de coleta/busca, análise e difusão de dados voltada para o assessoramento das autoridades policiais superiores em questão de segurança pública, seja através da utilização de seus meios e métodos especializados e excepcionais para a produção de provas, seja através da prospecção, gerando inteligência estratégica, acompanhando-se a problemática do crime organizado e suas mutações, orientando as ações das autoridades em segurança pública.

Tal atividade é essencial para se alcançar os valores da segurança pública e paz social, essenciais a manutenção e própria existência do Estado Democrático de Direito. Porém, sua execução encontra limites na dignidade da pessoa humana e nos direitos e garantias fundamentais, os quais precisam ser estritamente observados para sua efetiva legitimação.

Para que se possa executar a atividade de inteligência a contento existem vários requisitos, porém um deles é crucial: *o sigilo*. Sem que haja sigilo em relação as atividades desenvolvidas pela inteligência, seja ela de Estado ou policial, não há como obter-se os resultados almejados.

A imposição do sigilo se dá fundamentalmente pelo tipo de matéria tratada pela atividade de inteligência, que diz respeito a questões estratégicas, ao assessoramento da tomada de decisões superiores de governo, a relações internacionais, defesa e segurança interna. Por outro lado os meios utilizados pela atividade de inteligência são sensíveis, os quais precisam ser preservados.

No que diz respeito a atividade de inteligência policial, o sigilo se impõe inicialmente por se tratar de um dos objetos que integram a inteligência em sentido amplo, que é a própria segurança pública ou interna. Por outro lado, o sucesso da polícia depende do sigilo de seus atos, os quais se fossem revelados levariam ao fracasso de suas investigações e demais ações.

Ainda sobre a atividade de inteligência policial, cabe ressaltar sua divisão entre inteligência estratégica, de assessoramento das tomadas de decisões superiores, da inteligência tática ou operacional, que visa obtenção de provas para instrução de investigação criminal. Neste último caso, como se demonstrará, o sigilo é de natureza processual penal, não abrangido pela regulação de inteligência.

Nossa Lei de Acesso a Informação tem como princípio basilar a *máxima informação*, porém traz capítulo específico tratando das restrições ao direito de acesso a informações, sempre relacionados a temas muito próximos daqueles que são objeto da atividade de inteligência, como defesa, soberania e segurança. Além disso, ela especificamente excepciona a *máxima informação* quando puder ser comprometida a atividade de inteligência.

Reconhece, neste sentido, a Lei de Acesso a Informação, que os valores contidos nos objetos próprios da atividade de inteligência têm o mesmo patamar do direito de acesso a informação, direito de natureza fundamental que deve ceder em certas circunstâncias ante outros princípios e valores também de natureza constitucional fundamental. A temática da relativização de princípios e a técnica procedimental para seu sopesamento e aplicação também serão analisados em capítulo próprio neste trabalho.

Apesar dessas restrições, o procedimento adotado para questões afetas a inteligência pode acabar comprometendo a execução desta atividade, seja pela desnecessidade de

comprovação de legítimo interesse sobre a informação que é informação relevante a temas de excepcional importância para o Estado e a sociedade, seja pela motivação da negativa com base no sigilo, que pode levar a resultado prático similar a sua divulgação, seja pela possibilidade de recursos a autoridades que não atuam na área de inteligência, as quais em regra desconhecem suas características e especificidades, podendo rever o ato dentro de uma discricionariedade permitida pela lei.

Tais observações servem também a atividade de inteligência policial, onde uma resposta negativa a pedido de informação sobre investigação ou documento de inteligência a respeito de determinado fato ou pessoa pode levar a inviabilização de uma investigação. A simples negativa com base em sigilo de documento pode ter efeito prático de se supor a existência de investigação.

Neste sentido, visa este trabalho demonstrar que se por um lado a atual Lei de Acesso a Informação é reconhecidamente uma avanço para o aprimoramento de nossa democracia, por outro lado ela não é a regulamentação mais adequada para a atividade de inteligência como um todo, uma vez que o sigilo é pressuposto essencial desta atividade, sendo assim indispensável e próprio aos seus atos.

A regra no tocante a inteligência deve ser o sigilo, pois este é imprescindível a atividade de inteligência e a inteligência policial. Neste sentido, o que se demonstrará é que a atividade de inteligência no Brasil carece de forma geral de uma melhor regulamentação, a partir de bases constitucionais e infralegais, especialmente no que concerne ao seu papel frente ao Estado e a sociedade, sua exata função e os mecanismos de controle necessários a uma atividade que tem um potencial tão elevado de violação de direitos e garantias fundamentais. Enquanto este redesenho da atividade de inteligência não ocorrer a Lei de Acesso a Informação é um mecanismo de controle importante quanto a este tipo de atividade, mesmo com as imperfeições demonstradas ao longo deste trabalho.

Dentro desta visão, embora a Lei de Acesso a Informação seja um inegável avanço, no momento em que a atividade de inteligência estiver mais bem adequada as balizas do regime democrático a questão do acesso a informações deverá ser revisto, cabendo a regulamentação deste tema em termos de atividade de inteligência ser feito por legislação própria a respeito.

Noutra vertente se defenderá que nos casos em que a inteligência policial esta operando em prol de produção probatória, mesmo que os documentos produzidos tenham o

padrão de documentos de inteligência, o sigilo aplicado será o processual penal, afastando-se a aplicação da Lei de Acesso a Informação, tendo como órgão de controle externo o Ministério Público.

Não há nem pode haver sigilo eterno quanto a ações do Estado, inclusive em termos de segurança pública, mas o tratamento a questões deste vulto não pode estar no mesmo nível das questões corriqueiras e diárias da máquina estatal, conforme reconhecido pela própria Lei de Acesso a Informações. A sua interpretação, que já começa a causar polêmicas como a da publicação dos salários individualizados dos servidores públicos, deve levar em conta as características da inteligência em sentido amplo e da inteligência policial.

A Lei de Acesso a Informações é um avanço sem precedentes no sentido de se efetivar o direito fundamental da liberdade de expressão, mas há de ser compatibilizada com outros princípios e garantias que estão no mesmo nível constitucional de importância e são essenciais a existência e manutenção do próprio Estado e sociedade, como a segurança pública, objeto da atuação da inteligência policial.

Esta inevitável tensão entre o sigilo e a transparência, arena onde a temática deste trabalho se desenvolve, ainda tem um longo caminho de embates a serem dirimidos dentro de um processo natural e evolutivo de nossa democracia, que não pode nem deve prescindir desses valores.

Por questões didáticas e metodológicas este trabalho foi dividido em basicamente duas partes. Na primeira parte se discorre sobre a atividade de inteligência de Estado e policial, passando por sua gênese e evolução contemporânea, estudando seus conceitos e características fundamentais, além de se explorar as questões do sigilo e controle, pontos cruciais para seu estudo.

Já na segunda parte se discorre sobre a Lei de Acesso a Informações, a conformação constitucional entre sigilo e a transparência, explorando-se a ponderação desses valores em termos abstratos e principalmente em termos concretos, considerando-se o quadro atual da configuração legal do sistema de inteligência brasileiro e seus mecanismos de controle, para enfim fazer as observações sobre a atividade de inteligência no âmbito policial, demonstrando seu atrelamento à inteligência de Estado, quando para fins estratégicos, e sua subsunção ao sistema processual penal quando se tratar de produção probatória e investigação criminal.

Finalmente há de se observar que a pretensão maior deste trabalho foi realizar um estudo em termos de políticas públicas da questão da atividade de inteligência e seu dilema do sigilo x transparência, o que demandou grande atenção a aspectos históricos, estruturais e mesmo de Teoria do Estado e pressupostos democráticos. A questão jurídica, neste sentido, é mais um elemento a ser considerado neste contexto, não sendo, dentro desta linha adotada, o objeto principal deste estudo.

## CAPÍTULO I - ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Livro recorrentemente citado atualmente, com inúmeras publicações em vários idiomas e aplicação nas mais variadas áreas das atividades públicas e privadas tem sido *A Arte da Guerra*. Trata-se de coletânea de escritos tradicionais chineses atribuídos a um general Chinês de nome *Sun Tzu*<sup>1</sup>. É atribuído a ele o seguinte texto:

Aquele que conhece o inimigo e a si mesmo, lutará com batalhas sem perigo de derrota; para aquele que não conhece o inimigo, mas conhece a si mesmo, as chances para a vitória ou para a derrota são iguais; aquele que não conhece nem o inimigo e nem a si próprio, será derrotado em todas as batalhas.

Este breve trecho dos escritos atribuídos a *Sun Tzu* talvez traduza de forma mais simples e didática a essência da atividade de inteligência: o conhecimento dos fatos relevantes para orientar a tomada de decisões estratégicas. Embora se encontrem na doutrina definições e conceitos a respeito do tema, em sua essência, como se demonstrará, trata-se de conhecer para orientar a decisão.

Esta aplicação aparentemente simples, sutil e objetiva da atividade de inteligência leva a sua utilização, ou pelo menos o uso de seus métodos, meios, técnicas e conceitos, em conjunto ou separadamente, a ramos cada vez mais diversificados e também nas atividades de caráter privado.

Não por outro motivo se fala atualmente em inteligência competitiva, que diz respeito à inteligência empresarial, de negócios ou industrial. Os Estados Democráticos já consolidados, com larga tradição democrática, se valem, por sua vez, de agências fortes de inteligência para a defesa de seus interesses, haja vista a *Central Intelligence Agency* – CIA, dos Estados Unidos, ou o *Secret Intelligence Service* – SIS, britânico, dividido nos célebres MI-5 e MI-6.

Quando falamos em *atividade de inteligência* é inegável que nos vem à mente estereótipos e sentimentos pré-concebidos próprios de um desconhecimento mais aprofundado do assunto, de fatos ocorridos em um passado recente de cenário internacional de *guerra fria* e no Brasil de uma ditadura militar, além da exploração do cinema e literatura de personagens

---

<sup>1</sup> Estima-se que *Sun Tzu* teria vivido entre os anos 722 a 481 a.c., embora muitos neguem que ele tenha existido. Em *A Arte da Guerra* são compilados uma filosofia de guerra para gerir conflitos e vencer batalhas.

clássicos como o famoso espião *James Bond*<sup>2</sup>, dentre tantos outros personagens e fatos fictícios ou reais, todos marcantes, e já incutidas no imaginário popular<sup>3</sup>.

No contexto histórico mundial os serviços secretos, que por assim dizer *personalizam* a atividade de inteligência, tiveram forte atuação após a Segunda Guerra Mundial, especialmente no contexto da chamada *guerra fria*, que marcou profundamente sua vinculação a atos ilegais, ligados ao submundo, fomento a derrubada de governantes e governos, subsídio a atentados terroristas e grupos radicais, contrabando de armas e financiamento de guerrilhas, chantagens e assassinatos, enfim, numa ligação umbilical com o ilícito<sup>4</sup>.

Em nosso país os serviços de inteligência ainda são identificados com os serviços de informação dos anos de “chumbo” do regime militar, período em que o sistema de informação e todo o seu aparato foi direcionado a repressão política e de movimentos sociais. Siglas como DOI-Codi, DOPS, CENIMAR<sup>5</sup> e outros se eternizaram na sombria galeria do histórico mundial de violações a direitos humanos e de crimes fomentados e praticados pelo Estado.

Fato é que, como se verá, o mundo sofre grande influência dos serviços de inteligência, vitais para o processo decisório estratégico dos governos, dentro de uma concepção de Estado Democrático de Direito e seus naturais mecanismos de controle. E no Brasil também não é diferente, pois a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, embora ainda carente de uma melhor configuração e definição de suas exatas funções, é uma realidade, mesmo que por vezes esta realidade seja sentida em episódios negativos<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> *Ian Flemming*, criador do personagem *James Bond*, foi agente secreto da marinha britânica durante a Segunda Guerra Mundial.

<sup>3</sup> *Vide*, entre outros, os filmes/livros sobre *Mata Hari*, *O Alfaiate do Panamá*, *A Vida dos Outros*, *A Identidade Bourne*, *Nikita – Criada para Matar e Missão Impossível*, e mesmo paródias como *Agente 86* e *Austin Powers*.

<sup>4</sup> Exemplo disto são o do terrorista *Bin Laden*, morto recentemente em operação militar dos EUA, e o ditador iraquiano *Sadam Hussein*, deposto, capturado e executado pelos seus crimes, que foram literalmente “criação” da Agência Secreta dos EUA, a CIA, o primeiro para liderar resistência no Afeganistão quando da invasão russa nos anos 1970 e o segundo durante a guerra Irã x Iraque nos anos 1980, tendo em vista que o Irã era governado por regime contrário aos interesses políticos dos EUA. Inicialmente aliados, posteriormente se tornaram inimigos exponenciais dos EUA.

<sup>5</sup> Destacamentos e Companhias de Operações Especiais – DOI-Codi, Delegacias de Ordem Política e Social – DOPS e Centro de Informações da Marinha – CENIMAR eram parte do aparato de inteligência montado para sufocar a oposição ao regime.

<sup>6</sup> Haja vista episódios como o envolvimento indevido da ABIN na Operação SATHIAGRAHA, da Polícia Federal ([http://www.istoe.com.br/reportagens/7768\\_A+SOMBRA+AMEACADORA+DA+ABIN](http://www.istoe.com.br/reportagens/7768_A+SOMBRA+AMEACADORA+DA+ABIN)), e o “araponga” conhecido como “Dadá” e seu envolvimento em espionagem para o bicheiro Carlinhos Cachoeira (<http://blogs.estadao.com.br/joao-bosco/dada-quis-montar-a-satiagraha-ltda-empresa-de-grampos>).

Mais recentemente ainda se observou no Brasil o ressurgimento da inteligência policial, especialmente pelas operações conduzidas pela Polícia Federal na década de 2000 a 2010<sup>7</sup>. Este período colocou em voga a inteligência policial, embora as operações tenham sido alvo de grande controvérsia e acalorados debates, o que não retira a importância do fato de a inteligência policial ter ressurgido, agora para fins de combate a criminalidade organizada.

A exata compreensão do que vem a ser inteligência, seus conceitos, sua evolução histórica, seu ciclo de formação do conhecimento, o sigilo como elemento essencial de seu desenvolvimento, vertentes especializadas, aplicações práticas, mecanismos de controle e fundamentalmente sua relação com o Estado Democrático de Direito é o ponto de partida necessário na presente dissertação e a hipótese que se pretende avançar, qual seja, a compatibilidade da atividade de inteligência com a democracia, sua importância para a sociedade e o Estado, sua compatibilidade com o direito de acesso a informação, e a partir daí as decorrências para o ramo da inteligência que trata da segurança pública, a inteligência policial, além das críticas a Lei de Acesso a Informação, que constitui avanço em termos de controle da atividade de inteligência nos moldes em que ela se encontra regulada atualmente, mas que com o aprimoramento necessário dos objetivos e funções da inteligência de Estado e de seus mecanismos de controle merecerá ser revista em relação a atividade de inteligência em sentido amplo.

## **I.1 - SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.**

---

<sup>7</sup> Entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, auge deste período mencionado, a Polícia Federal executou um total de 1275 operações desta natureza (Zaverucha, 2012, p.433).

Muitos autores que tratam do tema chegam a evocar a bíblia como primeiro registro histórico acerca de atividade típica de inteligência, na passagem em que Josué envia dois espiões para examinar a terra e cidade de Jericó, tendo sido detectados pelo rei de Jericó, que deu ordens para expulsá-los (Josué 2, 1:24).

A observação dos contornos e conceitos básicos da atividade de inteligência, além de seus aspectos procedimentais e finalistas, leva a se identificar sua gênese em tempos bem mais contemporâneos. Aqui deve ser feito um registro muito claro para compreensão da atividade de inteligência e sua origem e evolução: sua estreita ligação com a guerra.

No próprio *website* da ABIN consta breve resumo sobre a história da inteligência vinculando integralmente seu surgimento as guerras, sendo correta a menção a grandes generais ou líderes da antiguidade se utilizarem de informações coletadas por espiões antes e durante suas campanhas militares.<sup>8</sup>

Marco Cepik, em sua obra *Espionagem e Democracia*, faz relato histórico do surgimento e desenvolvimento da atividade de inteligência, apontando como elementos fundamentais para este marco inicial a diplomacia, a guerra e o policiamento, mais especificamente na especialização e criação de instituições próprias para realizar as atividades próprias da diplomacia, da guerra e da segurança interna, ou, em suas palavras, nessas *três matrizes organizacionais* (CEPIK, 2003, p.91), isto a partir do século XVI.

Cepik menciona, no campo diplomático, a assunção por Francis Walshingham, do cargo de secretário de Estado da rainha Elizabeth I, na Inglaterra, no ano de 1573. Na época o cargo mais importante desta secretaria passou a ser o controle do que era chamado *the intelligence*, órgão encarregado de informar a rainha acerca das potências inimigas, conspiradores internos e também provê-la de informações internacionais (CEPIK, 2003, pp.91-92), para tanto se utilizando da rede diplomática e espiões recrutados.

Informa também Cepik sobre o surgimento da criptografia, prática própria da inteligência, em razão do aumento do fluxo do tráfego de informações diplomáticos e do surgimento dos serviços de correios na Europa, sendo criadas as *black chambers* com a missão de trabalhar em criptologia de mensagens (CEPIK, 2003, p.92)

Com a divisão da secretaria de Estado em dois escritórios distintos, um para assuntos internacionais, ou *Foreign Office*, e outro para assuntos internos, ou *Home Office*, a própria

---

<sup>8</sup> [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=Hist%F3ria\\_da\\_Intelig%EAncia](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Hist%F3ria_da_Intelig%EAncia)

atividade de inteligência foi dividida nessas duas linhas distintas. Ainda no final do século XVIII o parlamento inglês passou a destinar verba secreta para financiar as operações do *Foreign Office* e do *Secret Office and Deciphering Branch*, este último como ramo dedicado a criptologia (CEPIK, 2003, p.93).

No campo militar relata Cepik que a revolução francesa teve papel crucial. Napoleão Bonaparte estruturava seu quartel-general móvel em três elementos principais: a *mansion*, privada do imperador, *État Major de L'armée*, e o quartel-general administrativo. Na *mansion* estava subordinado um *bureau* de estatística responsável pela inteligência estratégica, um *bureau* topográfico, encarregado de fornecer informações cartográficas para Napoleão, havendo ainda o *cabinet noir*, criado em 1590 para fins de interceptação e decodificação de mensagens.

Esta estrutura de inteligência ainda contava com os *officiers d'ordonnance* para missões especiais (CEPIK, 2003, p.95), além da própria análise refinada de Napoleão, que nas palavras de CEPIK era também *sua própria inteligência* (CEPIK, 2003, p.95).

Lembrando Martin Van Crevald, Cepik informa sobre a organização do comando do estado-maior do exército prussiano, modelo que influenciou as demais nações e que continha especialização em inteligência. Com a primeira guerra mundial no início do século XX houve maior especialização dos exércitos na questão da inteligência, especialmente no que diz respeito aos *bureaus* de estatística e topografia e seções sobre exércitos estrangeiros (CEPIK, 2003, p.96)

Os Estados Unidos e a Inglaterra, países com longa tradição em termos de inteligência, criaram no final dos anos 1800 organismos de inteligência, sendo que no caso americano o *Office of Naval Intelligence* – ONI, criado em 1882, existe até os dias atuais (CEPIK, 2003, p.97).

Fato é que a atividade de inteligência sempre esteve estreitamente relacionada com a guerra, sendo que durante a segunda grande guerra ações de inteligência, contra-inteligência, e mesmo falhas graves da inteligência alteraram profundamente o rumo da própria guerra. Os feitos dos decifreadores de *Bletcheley Park* em relação a máquina *enigma*<sup>9</sup> e da inteligência

---

<sup>9</sup> A máquina de criptografia *enigma* equipava os submarinos alemães ou *u-boats*, os quais estavam infligindo danos terríveis aos aliados, afundando os comboios mercantes no atlântico norte durante o ano de 1942. A captura de uma dessas máquinas e a “quebra” de seus códigos de criptografia pelos analistas de *Bletcheley*

naval americana na batalha de *Midway*<sup>10</sup> foram decisivos nas batalhas do Atlântico e do Pacífico, as quais são consideradas o início da decaída das forças do eixo.

Tratando da terceira matriz histórica da inteligência, ou inteligência de segurança (*security intelligence*), Cepik afirma tratar-se de ramo da inteligência que trata das *ameaças internas a ordem existente*. Sua gênese remonta a primeira metade do século XIX, no policiamento político de acompanhamento da ameaça de movimentos inspirados na Revolução Francesa e ainda nos movimentos anarquistas e socialistas, esses em seus primórdios (CEPIK, 2003, p.99). Paralelamente as necessidades de técnicas de investigação criminal como vigilância, infiltração, recrutamento de informantes e outras serviram também a repressão político-ideológica.

Jeffrey Richelson, citado também por Cepik, afirma que a primeira organização voltada para esta questão da segurança interna, ou detecção dos “inimigos internos”, foi a terceira seção do departamento de segurança do Estado da Rússia imperial em 1826. Após o atentado a bomba que matou o czar Alexandre II, em 1881, a *Okhrana* tornou-se uma força policial especializada na repressão política, assim como era a *Suretê Générale* francesa de Napoleão, o que de certa forma marca a associação entre repressão política e inteligência durante o século XX (CEPIK, 2003, p.99).

Há inúmeros exemplos de organismos de inteligência voltados para a repressão político/ideológica surgidos durante o século XX. Inicialmente a preocupação estava voltada para os movimentos operários, anarquistas e comunistas, considerados ameaças nas primeiras décadas do século XX. Após a segunda guerra mundial e o início da chamada “guerra fria”, com a divisão do mundo em dois grandes blocos, o capitalista e o comunista, os serviços de inteligência dos Estados Unidos, a famosa *Central Intelligence Agency* – CIA, e da antiga União Soviética, a também conhecida *Komite Gosudarstvennoi Besopasnosti* – KGB, ou comitê de segurança do Estado, passaram a estruturar e auxiliar serviços de inteligência ou polícias secretas em países aliados a cada um desses blocos com o fim de repressão

---

*Park* deu aos aliados o prévio conhecimento da posição dos submarinos nazistas. Vide <http://www.bletchleypark.org.uk/content/hist/wartime.rhtm>.

<sup>10</sup> Na chamada batalha de Midway a marinha americana havia “quebrado” o código JN 25 da marinha imperial japonesa. A principal frota japonesa estava navegando para realizar um ataque de grandes proporções, porém os aliados desconheciam o alvo. Os operadores de rádio americanos começaram a lançar informações falsas em comunicações, uma delas de que a ilha de *Midway*, importante base de suporte aéreo e marítimo, estava com problema de abastecimento de água. Os operadores japoneses replicaram a informação falsa, o que foi detectado e decifrado pelos americanos, conferindo a vantagem tática na batalha, vencida pelos americanos. Vide [http://en.wikipedia.org/wiki/Battle\\_of\\_Midway](http://en.wikipedia.org/wiki/Battle_of_Midway).

político/ideológica a grupos dissidentes, buscando evitar que um país se tornasse comunista ou capitalista<sup>11</sup>.

Este período de embate entre capitalismo e socialismo, numa análise exclusivamente técnica e voltada para a compreensão do desenvolvimento dos serviços de inteligência, elevou esses serviços a um patamar nunca antes sequer imaginado. As estruturas montadas podem ser consideradas verdadeiros poderes paralelos ao Estado, o que foi acompanhado pelo avanço de técnicas, equipamentos e todo o aparato necessário para espionagem, com um aporte de recursos sem precedentes.

Lowenthal<sup>12</sup> afirma que os historiadores debatem se os Estados Unidos teriam uma capacidade de inteligência em larga escala como possuem hoje se não tivesse ocorrido a “guerra fria”. E embora ele afirme que o início desta formação da inteligência tenha sido o ataque a Pearl Harbor, a “guerra fria” foi o fator determinante para se desenvolver a forma e práticas da inteligência dos EUA, tendo em vista que este tema foi o assunto dominante em termos de segurança nacional até o ano de 1991, quando a União Soviética entrou em colapso (LOWENTHAL, 2011, p.13).

Sua análise também perpassa a questão do alinhamento ao bloco socialista ou capitalista de praticamente todos os países ou regiões do mundo, o que levou o serviço de inteligência dos EUA a desenvolver capacidade de coletar e analisar informações em praticamente todas as regiões do mundo, além do desenvolvimento de sistemas e tecnologia para coletar essas informações a distância (LOWENTHAL, 2011, p.14). O mesmo sem sombra de dúvida se aplica a antiga União Soviética.

Priscila Brandão Antunes por sua vez identifica a origem dos serviços de inteligência com o surgimento de organizações mais bem definidas para tal atuação, o que ocorreu no final do século XIX, com o que ela chama de *complexificação das guerras* (ANTUNES, 2009, pp.

---

<sup>11</sup> Um famoso exemplo é o da operação *Condor*, que se tratava de uma coordenação entre os serviços de repressão na América do Sul nos anos 1970. A influência, aqui, era da CIA, uma vez que se buscava reprimir os “inimigos” comunistas, dissidentes dos governos militares. Também digno de nota é o exemplo da polícia secreta da antiga Alemanha Oriental, a *Stasi*, que tinha um aparato gigantesco de repressão para controlar o “inimigo” capitalista representado pela Alemanha Ocidental. Vide <http://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL1370151-16021,00.html>.

<sup>12</sup> Ao estudar o desenvolvimento da inteligência dos EUA, Mark Lowenthal diz com muita propriedade que *each nation practices intelligence in ways that are specific – if not peculiar – to that nation alone. (...) A better understanding of how and why the United States practice intelligences is important because the U.S. intelligence system remains the largest and most influential in the world – as model, rival or target.* (LOWENTHAL, 2011, p.11)

38-39), embora reconheça a existência da atividade de inteligência no período anterior, como no período de Napoleão.

Reconhece também Priscila Brandão Antunes a importância da “guerra fria” após a segunda guerra mundial para o desenvolvimento da atividade de inteligência, identificando nesta fase um crescimento da importância da inteligência policial-criminal (ANTUNES, 2009, p.39).

Atualmente a denominada “guerra ao terror” é o tema predominante em termos de inteligência em nível mundial, especialmente nos EUA, onde os terroristas e seus grupos foram erigidos à categoria de inimigos. Da mesma forma que a “guerra fria”, a “guerra ao terror” robusteceu o aparato de inteligência de países como EUA, Inglaterra e Israel, os quais passaram a ser priorizados em termos de governo.

Não por outro motivo que atualmente se fala doutrinariamente, nos EUA, na divisão entre *foreign intelligence*, que concerne a ameaças externas aos EUA, localizadas em outro país, *law enforcement*, cujo enfoque está na justiça criminal e sistema de persecução criminal, e finalmente o *homeland security* ou *security intelligence*, que visa prover os EUA de um sistema de pessoal e material próprio a evitar ameaças nos EUA, ameaças internas seja de que procedência for (BERKOWITZ, 2008, pp.281-284).

## **I.2 - A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL**

O primeiro arremedo de serviço de informações no Brasil foi a criação no ano de 1927 do Conselho de Defesa Nacional, instituído pelo Decreto n.º17.999, de 29 de novembro de 1927. Cabe aqui destacar que até o início dos anos 1990 no Brasil se utilizava o termo “informações” para designar o que atualmente se entende por inteligência.

Durante a década de 1920 o mundo ainda estava sob o impacto do pós-guerra, abalado ainda pela vitória da revolução comunista na Rússia, o que fortaleceu o movimento operário (ANTUNES, 2002, p.37). No Brasil as pregações do movimento tenentista tomaram um vulto

inesperado pelo governo. A lendária Coluna Prestes percorreu o país sem que o governo conseguisse derrotá-la (FIGUEIREDO, 2005, p.39).

Diante dos fatos, o presidente Washington Luís resolveu criar um órgão cuja missão seria reunir as “informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da pátria” (art.1º, Dec.n.º17.999/27). Era clara a missão de acompanhar e avaliar os acontecimentos daquela conturbada década.

Duas características básicas que acompanharam toda a evolução dos órgãos de informação subsequentes já apareciam no Conselho de Defesa Nacional, que era a sua estreita ligação com os militares e atribuições genéricas, extremamente elásticas (FIGUEIREDO, 2005, p.40).

Cumpra a esta altura ressaltar que o relato histórico da atividade de inteligência em nosso país, assim como de forma geral no mundo inteiro a partir da segunda guerra mundial, tem inevitável caráter ideológico, mesmo porque o grande combustível para a expansão, desenvolvimento e estruturação da atividade de inteligência foi a “guerra fria” entre o bloco capitalista e o bloco socialista, com consequentes instalações de ditaduras militares e político/ideológicas em inúmeros países, onde a inteligência ou informação era peça crucial na manutenção de regimes.

Pela falta de estrutura e de agentes para operar em campo o conselho acabou não tendo a eficiência desejada. No governo de Getúlio Vargas houve uma tentativa de se estruturar o conselho, principalmente dotando-o de uma assessoria técnica. A preocupação era a manutenção do governo, o que demandava constante controle sobre seus opositores, e também o acompanhamento de movimentação de espões do terceiro reich, nos anos que antecederam a 2ª Guerra Mundial e durante o conflito. Para este último desiderato teve início a utilização dos aparatos do Ministério da Guerra, dirigido por Eurico Gaspar Dutra, e pela Polícia Civil do Distrito Federal, chefiada por Filinto Muller.

Vale transcrever a seguinte frase do jornalista Lucas Figueiredo, comentando acerca das características do serviço de informações existente:

Tinha cabeça (os integrantes do conselho), um tronco atarracado (a equipe técnica), longos braços (os escritórios dentro dos ministérios civis e as representações regionais), mas faltavam-lhe as pernas (os espões). Pela legislação generosa que o amparava, podia meter-se em qualquer área e só não o fazia justamente pela falta de pés. E quando pudesse andar, para onde iria? Ou melhor, contra quem investiria? Isso já era possível antever: o Serviço estava sendo gestado para controlar a sociedade (FIGUEIREDO, 2005, p. 42).

O início do governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra em outubro de 1945 ocorre num momento crucial do século XX, que é a literal repartição do mundo em dois grandes blocos: de um lado o socialista capitaneado pela União Soviética, e do outro o capitalismo, liderado pelos Estados Unidos da América.

Conforme já demonstrado, durante a 2ª Guerra Mundial houve um incremento em larga escala da ação da inteligência para fins militares, que saiu extremamente fortalecida da guerra, sendo necessário estruturar os serviços de inteligência para os fins da guerra ideológica que se instalava, denominada “Guerra Fria”, a maioria derivados dos serviços de inteligência existentes na guerra (FREGAPANI, 2001, pp.34-38).

Na esteira desses fatos, em 1946 o presidente Eurico Gaspar Dutra criou o Serviço Federal de Informações e Contrainformações - SFICI, através do Decreto-Lei n.º9.775-A, de 06 de outubro de 1946, vinculado ao agora denominado Conselho de Segurança Nacional. Apesar da criação do SCIFI em 1946, somente a partir do ano de 1956 é que o serviço passou a ser efetivamente estruturado pelo governo, uma vez que havia na época um acirramento da “Guerra Fria”, sendo intensificadas as tensões entre os dois blocos e as duas superpotências.

Interessante observar que este início de estruturação do serviço ocorreu no governo do presidente Juscelino Kubistchek, ou seja, durante um governo eminentemente democrático, muito embora tenha sido indicado um militar para tal tarefa, o general Humberto Mello.

A mensagem presidencial de criação do SCIFI conferia a este órgão a tarefa de defender o país de ideologias extremistas, leiam-se comunistas e assemelhados. Isto apesar de Juscelino Kubistchek ter sido eleito com o apoio do PCB.

Segundo o general Rubens Bayma Denys (*apud* ANTUNES, 2002, p.48), que trabalhou com o general Humberto Mello, houve um compromisso do governo brasileiro com o governo americano de se criar um serviço nos moldes da CIA, como parte de uma estratégia de fortalecimento dos estados integrantes da Organização dos Estados Americanos - OEA.

Uma das prioridades do SFICI era no aspecto de segurança interna, com objetivo de manutenção do regime através do acompanhamento e neutralização de adversários políticos, a exemplo do Partido Comunista Brasileiro – PCB (FIGUEIREDO, 2005, p.51).

A doutrina necessária para se criar um órgão de informações também teve a mesma gênese, qual seja controle ideológico. Em 1949 os EUA patrocinaram a criação da Escola Superior de Guerra - ESG, cuja missão era sedimentar a doutrina de inteligência e formar profissionais na área. Já em 1950, conforme informa o jornalista Lucas Figueiredo (FIGUEIREDO, 2005, p.52), foi publicado o primeiro manual da ESG sobre informação estratégica.

Muito embora a eficiência deste serviço de informações tenha sido no mínimo contestável, sua missão era clara e muito foi feito. O arquivo do SCIFI continha fichas completas de ilustres marxistas da época, como os advogados Francisco Julião e Miguel Arraes e ainda o jornalista e opositorista Carlos Lacerda (FIGUEIREDO, 2005, pp. 52-53).

A consolidação do serviço de informações/inteligência brasileiro começa a ocorrer em 1961, quando assume a chefia do SCIFI o então coronel Golbery do Couto e Silva, conhecido vulgarmente como o “bruxo”, escolhido para tal missão pelo presidente Jânio Quadros. Homem com formação e experiência de informações desde a segunda guerra, Golbery iniciou a reestruturação do SFICI, fortalecendo-o e implantando a formação de agentes de operações para o órgão, que dependia das polícias para obtenção de informações.

Muito embora Golbery tenha sido exonerado do cargo pelo presidente João Goulart, em setembro de 1961, logo após a revolução de 1964, agora como general, foi convidado pelo presidente Humberto Castello Branco para montar o novo serviço secreto brasileiro, que teria o nome de Serviço Nacional de Informações - SNI, que se tornaria temido e conhecido nos anos de ditadura militar.

Já na proposta ao Congresso Nacional sobre a criação de uma sólida instituição de informações, o objetivo declarado era permitir a consolidação do novo regime<sup>13</sup>. Este projeto fora redigido pelo general Golbery e vinculava o novo serviço diretamente à Presidência da República, além de conferir status de Ministro de Estado ao chefe do SNI, conferir-lhe autonomia financeira com verbas quase que ilimitadas, eximir-lhe de qualquer prestação de contas e tendo poder quase que infinito em suas não definidas atribuições.

O SNI incorporou todo o acervo e servidores do antigo SFICI, tendo estruturado um setor de inteligência estratégica, um de segurança interna e um setor de operações, competindo a este último a busca de informações. Até aquele momento as Divisões de Ordem

---

<sup>13</sup> A proposta constava no Projeto de Lei n.º1968, de 11 maio de 1964.

Política e Social – DOPS, da Polícia Federal, eram responsáveis por questões relativas à segurança interna, conforme relato do Coronel Amerino Raposo, que trabalhava no SNI e foi alocado no Departamento Federal de Segurança Pública para reestruturar a Polícia Federal, sendo que os diretores das DOPS normalmente eram coronéis oriundos das segundas seções das forças armadas (*apud* ANTUNES, 2002, p. 56).

É de fundamental importância notar esta característica bem própria do serviço de informações brasileiro, que detinha atribuições para atuar internamente, ao contrário de todo o modelo básico das potências ocidentais, como EUA, Inglaterra, Alemanha e França, cujos serviços secretos eram e são proibidos de atuar internamente (FIGUEIREDO, 2005, p.54 e segts.). A título de exemplo, a contra-inteligência e segurança interna nos EUA é missão do *Federal Bureau of Investigation - FBI* (FREGAPANI, 2005, p.33).

Outro fator importante que teria implicação direta com a questão da atividade de inteligência policial era o fato das DOPS estarem quase que subordinadas, na prática, ao SNI, que detinha poderes para requisitar qualquer informação ou “cooperação” de entidades públicas ou privadas. Para as entidades públicas foi circularizado documento do Gabinete Civil da Presidência da República neste sentido no ano de 1965 (*apud* FIGUEIREDO, 2005, p.63).

Durante os anos que se seguiram à criação do SNI este órgão foi cada vez mais fortalecido e estruturado, assim como a chamada à época atividade de informações teve seu apogeu em termos de prestígio, investimentos e poder.

No ano de 1967 foi publicado o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS), através do Decreto n.º60.417, de 11 de março de 1967. Em 1971 foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Informações, de autoria do general Carlos Alberto Fontoura, e em 1971 foi criada a Escola Nacional de Informações (ESNI), através do Decreto n.º68.448, de 31 de março de 1971 (ANTUNES, 2002). Esta escola teve como modelo a doutrina e métodos da CIA e do FBI, onde foram treinados oficiais brasileiros que deveriam estruturar a escola no Brasil.

Daí para frente a história é bem conhecida do povo brasileiro. Uma história banhada a sangue, permeada de torturas, violações de privacidade e intimidade das pessoas, cerceamento de direitos, enfim, toda uma gama de violações dos direitos humanos perpetrada com o

escopo de manutenção do regime de governo através da neutralização ou eliminação dos inimigos subversivos personificados na esquerda comunista.

Este longo período da recente história brasileira perdurou até a abertura política em 1984, seguida da edição da Constituição da República de 1988, com consequências para a própria existência do serviço de informações, que foi e é contestada até os dias atuais. Há de se destacar que o SNI foi extremamente eficiente para os fins a que se propôs, embora ilícitos e ilegítimos. Havia uma doutrina, uma prática e uma eficácia na atividade de inteligência.

Apesar da abertura política ocorrida a partir de 1984, o SNI, mesmo plenamente identificado e personalizado como instrumento da ditadura, permaneceu funcionando por mais cinco anos a contar da posse do presidente José Sarney. Durante este tempo os oficiais do serviço estiveram prevendo como seria a reestruturação do órgão ante a nova realidade política nacional, uma vez que antigos “inimigos” do regime estavam no poder.

Na verdade o novo governo, ainda fraco, precário e débil, necessitava dos trabalhos do SNI para consolidar-se, pois conforme já asseverado o serviço era extremamente eficaz, porém utilizado criminosamente para fins da ditadura militar (FIGUEIREDO, 2005, p.64).

No campo internacional, em meados da década de 1980 a União soviética inicia a política de abertura ao ocidente, com as conhecidas “*glasnost*” e “*perestroika*”, ou transparência e reestruturação. A guerra fria estava chegando ao fim com a vitória do capitalismo. O último suspiro do comunismo foi dado em novembro de 1989, com a queda do muro de Berlim. Dessa forma, a ameaça interna dos inimigos comunistas começava a não fazer sentido e muito menos justificar a existência do SNI.

No Brasil a guerrilha havia sido extinta há algum tempo, e o PCB e PC do B não mais estavam na clandestinidade. A orientação de controle e neutralização ideológica não mais existia.

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1998 foram iniciados os debates visando extinção do SNI, o que veio efetivamente a ocorrer em 15 de março de 1990, data da posse do presidente Fernando Collor de Mello, mesma data em que cumpriu sua promessa de

campanha: acabar com o SNI<sup>14</sup>. Vale dizer que o SNI comandou elaboração de dossiê contra Collor de Mello durante sua campanha presidencial.

Com o fim do antigo órgão de informações houve um esfacelamento da atividade de informações, ocorrendo um verdadeiro vácuo na existência e regulamentação da atividade, agora civil, de informações no Brasil.

Inicialmente o Presidente Fernando Collor criou a Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, comandada pelo economista Pedro Paulo Leoni Ramos. Nesta época houve a transição da nomenclatura informações pelo termo inteligência, seguindo uma tendência mundial da atividade.

No campo da inteligência militar, agora separada da inteligência civil, houve uma mudança radical nos objetivos da atividade de inteligência durante os anos 1990. O aparato foi redirecionado para atuação quase que exclusiva na área militar, acompanhando a atuação na área político-ideológica e passando-se a acompanhar, no caso da Aeronáutica, o controle do espaço aéreo brasileiro e o desenvolvimento de forças aéreas estrangeiras, no caso da Marinha as questões portuárias e limites marítimos, e do Exército com questões afetas à segurança externa (ANTUNES, 2002, p.45).

Em junho de 1999 os Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica foram transformados em Estados-Maiors, passando os órgãos de inteligência de cada força a se subordinar ao respectivo comandante-em-chefe de cada estado-maior, sendo criado o Ministério da Defesa, pelo Decreto nº 3080, de 10 de junho de 1999.

Ao Ministério da Defesa cabe, em âmbito militar, a formulação de uma doutrina comum de inteligência operacional e a responsabilidade pela inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa.

Voltando à atividade de inteligência civil, agora a cargo da SAE, não houve por parte deste organismo de inteligência uma eficiência sequer próxima ao que era o SNI. Isto se deu, segundo a observação da professora Priscila Brandão Antunes, por três fatores: a dificuldade de se compreender a importância da atividade de inteligência; o estigma carregado pela atividade em função do regime militar; e a dificuldade do corpo diplomático brasileiro conviver com a atividade no aspecto de política externa (ANTUNES, 2002, p.101).

---

<sup>14</sup> Medida Provisória n.º150, de 15 de março de 1990, dispôs, entre outras, sobre a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE.

Foram vários os projetos de lei e os debates em torno de como seria montado o novo modelo de órgão central de inteligência no regime democrático recém-instalado no Brasil.

Em janeiro de 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), através de Medida Provisória nº 813/1995, visando reestruturar o setor e impor controle sobre a atuação dos antigos agentes do SNI que remanesceram operando na SAE.

Apesar de criada em 1995, a ABIN não operou ou foi estruturada imediatamente, ante a grande desconfiança do Congresso Nacional, que reclamava mecanismos claros de controle sobre a agência e regulamentação taxativa, acordos com o Estado Democrático de Direito. Devido a esses motivos a ABIN somente foi efetivamente instituída pela Lei nº 9.883/1999, juntamente com a criação e regulamentação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

A legislação de criação da ABIN e do SISBIN acabou por regular a atividade de forma lacônica, muito embora prescreva a adstrição desta atividade aos princípios constitucionais. Vale transcrever a crítica efetuada pela prof.<sup>a</sup> Priscila Brandão, *verbis*:

Em tese, a conceituação apresentada significa a busca da onisciência na condução dos assuntos do governo. Mantém-se a aceção comum de igualar inteligência ao processamento de informações para o processo decisório. Diferente do que é proposto pelo modelo típico ocidental, a atividade foi confundida com a coleta de todas e quaisquer informações que possam auxiliar o governo em suas decisões (econômicas, políticas, sociais, etc.). De acordo com esse modelo, teria sido necessário reduzir o enfoque dado à atividade de inteligência, que possui associações historicamente determinadas com relações internacionais, defesa, segurança nacional e segredo. (ANTUNES, 2002, p. 174)

Esta falta de definição e generalização das atividades da ABIN, aliado a fragilidade absoluta de mecanismos próprios de controle<sup>15</sup>, compromete a existência da própria atividade de inteligência de estado brasileira, gerando ainda crise de identidade em tão importante instituição para o país.

Durante a gestação do processo que levou à criação da ABIN, o general Alberto Mendes Cardoso, responsável por este processo e primeiro chefe da ABIN, afirmou em várias entrevistas que a ABIN agiria de acordo com a lei, inclusive em aspectos de defesa interna em relação a movimentos sociais (*apud*, FIGUEIREDO, 2005, p.56).

<sup>15</sup> Pela lei de criação da ABIN o controle da atividade de inteligência compete ao Congresso Nacional, conforme art.6º da Lei n.º9.883/99. O Congresso Nacional regulou o tema atribuindo a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência – CCAI. Tal controle é deficitário, uma vez que não tem delineado seus objetivos e limites, não servindo ao controle de cunho operacional, de legalidade e nem mesmo de fins orçamentários.

Basta ver a redação da Lei nº 9.883/99, de criação da ABIN para se encontrar lacunas graves nas definições da esfera de suas atribuições, que em tese pode abarcar todas as áreas das relações sociais internas e internacionais:

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

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.

Há de se conferir especial atenção ao fato de mais uma vez a regulamentação do serviço de inteligência tratar das ameaças internas, sem defini-las ou ao menos delimitá-las. Em tese qualquer movimento social pode ser enquadrado como ameaça interna, assim como a expressão de uma ideologia, estilo de vida, enfim, o que for conveniente ao governo ou direção do serviço.

O Estado Democrático de Direito, tão caro e essencial ao país, implantado a duras penas após os anos de sombra da ditadura, não deveria ficar à mercê de regulamentação tão pífia e lacônica, que além de tudo está inviabilizando a própria eficácia do serviço de inteligência de Estado, que é de fundamental importância para a manutenção da soberania, relações internacionais, defesa externa e sigilo dos dados cruciais para o Estado.

### I.3 – CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Conforme já afirmado nas considerações iniciais deste capítulo, em sua essência, a atividade de inteligência é o conhecimento dos fatos relevantes para orientar a tomada de decisões estratégicas. E tais decisões, em termos da inteligência propriamente dita ou inteligência de Estado, dizem respeito a temas essenciais para a manutenção e existência do próprio Estado, como relações internacionais e segurança externa e interna.

Lowenthal afirma que a inteligência é diferente de qualquer outra atividade governamental por dois motivos. O primeiro deles é o sigilo, que caracteriza as informações detidas pelo governo e também os meios e razões pelos quais ele tenta obter informações de outros governos. O segundo decorreria deste sigilo, que pode constituir fonte de consternação para os cidadãos em geral numa sociedade democrática, marcada pela ostensividade própria dos atos da democracia, além dos meios sigilos empregados pelos serviços de inteligência considerados muitas vezes antiéticos pela sociedade (LOWENTHAL, 2011, p.01).

Esta afirmação de Lowenthal tem grande importância em razão de demarcar a atividade de inteligência como uma atividade própria de Estado, uma atividade de cunho governamental. Muito embora atualmente se fale em tipologias de inteligência, englobando atividades tipicamente privadas, a exemplo da inteligência competitiva e espionagem industrial, citadas por Joanisval Brito Gonçalves (GONÇALVES, 2009, p.34), fato é que a típica atividade de inteligência, por definição, é atividade desenvolvida pelo Estado, sendo assim considerada para os fins deste trabalho.

No que tange ao sigilo que marca a atividade de inteligência e sua relação com o regime democrático, por se tratar de um dos pontos nevrálgicos deste ensaio, será explorado em capítulo próprio.

Priscila Brandão Antunes resume as tipologias de inteligência governamental à basicamente inteligência interna e inteligência externa. A externa se relaciona a questões militares e interesses nacionais frente a outros países, tendo atualmente o viés de prevenção e enfrentamento ao terrorismo. Já a interna seria subdividida em proteção da ordem constitucional, ordem interna e inteligência criminal, conforme menção feita pela autora a Eduardo Estevez (ANTUNES, 2010, p.08).

Cada autor que escreve sobre este tema tende a encontrar novas tipologias de inteligência, e mesmo identificar esta atividade onde há somente atividade estatística ou de caráter privado/comercial. Portanto, de acordo com as definições básicas de Inteligência e dentro do escopo deste trabalho, dividi-la em interna e externa e nestes ramos encontrar poucas subdivisões parece mais apropriado.

Joanisval Brito Gonçalves faz em sua obra menção a definição de inteligência elaborada por Sherman Kent, um dos primeiros acadêmicos a tratar do tema ainda no final dos anos 1940. Para ele a inteligência tem três facetas: conhecimento, organização e atividade (produto, organização e processo). Como produto a inteligência seria o resultado do processo de produção de conhecimento; como organização ele se confunde com os organismos formais que a desempenham; já como processo implicam os meios empregados nesta atividade (GONÇALVES, 2010, p.09).

Esta definição elaborada por Kent tem forte influência nos autores que escreveram sobre o tema desde então, e mais especificamente no fato de se aterem muito mais as características da atividade de inteligência na tentativa de conceituá-la do que estabelecer um conceito padrão e estanque. Isto talvez seja uma decorrência lógica da afirmação de que a atividade de inteligência é a atividade de Estado que visa o assessoramento superior em decisões estratégicas, base da doutrina de inteligência, o que já demonstra a indeclinável tendência em se tratar do tema ante sua finalidade.

Cepik traz contribuição importante nesta caracterização da atividade de inteligência ao ressaltar que ela pode ter uma acepção ampla, consistente em *toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um decisor qualquer*, ou uma acepção restrita, tida como *coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação*, o que revela a necessidade de segredo, sigilo, e os antagonismos próprios de interesses tutelados pela atividade de inteligência (CEPIK, 2003, pp.27-28). Nesta segunda vertente, mais restrita, a atividade de inteligência se confunde muito mais com metodologia de coleta ou busca de dados.

É importante para o estudo deste tema distinguir informação de inteligência. Lowenthal afirma que inteligência é o processo pelo qual a informação relevante é colhida, analisada e disponibilizada para o tomador de decisões (LOWENTHAL, 2011, p.08). Sobre o tema Joanisval Brito Gonçalves, analisando Lowenthal, diz que *informação é um gênero do qual a inteligência é espécie, sendo que toda inteligência é informação, mas nem toda*

*informação é inteligência* (GONÇALVES, 2010, p.12). Inteligência, neste sentido, é a informação devidamente processada que gera o conhecimento final para assessoramento superior.

Vale fazer menção a algumas definições elaboradas por Joanisval Brito Gonçalves em sua obra “Atividade de Inteligência e Legislação Correlata”, uma vez que este autor é o que traz o quadro mais completo das definições, escopo e categorias da atividade de inteligência. Da análise dos conceitos elementares da inteligência ele destaca três pontos: *conhecimento processado*, partindo de fontes abertas ou não para se chegar via metodologia de inteligência a um produto de análise; *manuseio de informações sigilosas*, relativo ao *dado negado* ou informações de caráter sigiloso que interessam ao tomador de decisões; *assessorar o processo decisório e salvaguardar os interesses nacionais*, que trata dos objetivos centrais da atividade de inteligência (GONÇALVES, 2010, p.18).

Quanto aos escopos e categorias, Joanisval Brito Gonçalves adota a divisão de Hannah, O’Brien e Rathmell (GONÇALVES, 2010, p.22). Para estes autores a inteligência nacional, comumente chamada de inteligência de Estado no Brasil, consiste naqueles assuntos que transcendem ramos, setores ou competências de órgãos ou ministérios, interessando ao país. Já a inteligência estratégica recai sobre capacidades, vulnerabilidades e intenções de nações estrangeiras, permitindo que com o seu conhecimento se formule uma política adequada de segurança nacional. Há ainda a inteligência tática, que é a inteligência para o nível de comando, que atendem demandas específicas de curto ou médio prazo, e a inteligência externa, que é aquela voltada para alvos ou ameaças externas. Atualmente ainda se fala em inteligência doméstica ou interna, a qual trata das ameaças internas ou domésticas, além da clássica contra-inteligência, que visa detectar e conter as ameaças constituídas pelos serviços de inteligência estrangeiros, contraespionagem, consistente na atividade de detecção de espionagem e finalmente nas avaliações, voltada para o uso executivo, com implicações políticas.

Lowenthal comenta em sua obra a agenda atual da inteligência dos EUA no mundo após a “Guerra Fria” e também após o atentado de 11 de setembro 2001 (LOWENTHAL, 2011, p.275-302). Pela influência do modelo norte-americano nos serviços de inteligência do mundo ocidental vale citar os itens dessa agenda, considerados por este autor objeto da atividade de inteligência.

Assim, Lowenthal trata do *cyberspace* em razão da vulnerabilidade do mundo cibernético a invasões, corrupção e rupturas do mundo cibernético com graves consequências para o governo e o comércio. Também faz menção ao terrorismo, este considerado objetivo primário da atividade de inteligência nos EUA após 11 de setembro de 2001 por motivos óbvios. De certa forma vinculado a esta agenda de contraterrorismo há a proliferação, que na verdade indica a não proliferação de armas de destruição em massa por outros países, principalmente países que apoiam, na visão dos EUA, grupos extremistas ou terroristas.

Ainda nesta agenda citada por Lowenthal consta a questão de narcóticos, sendo o foco aqui apontado na junção dos temas de terrorismo, crime organizado internacional e narcotráfico, que são considerados conjuntamente como graves ameaças aos EUA. No caso dos narcóticos existe também a questão dos fundos ilegais cuja origem é a atividade do narcotráfico e que são utilizados para fins diversos do que o simples refinanciamento do tráfico ou enriquecimento, a exemplo de financiamento de guerrilhas.

Prosseguindo nas agendas da inteligência conforme Lowenthal, a economia também encontra lugar de destaque, se preocupando com a competitividade econômica dos EUA no mercado internacional, suas relações comerciais, espionagem econômica estrangeira e contramedidas, além da capacidade de prever mudanças econômicas no cenário internacional com consequências sérias para os EUA. De certa forma vinculado a este tema esta a questão demográfica, onde são consideradas as tendências demográficas e como elas podem alterar regiões e países em termos de comportamento e estabilidade, a exemplo de taxas de natalidade, mortes, percentual de jovens e idosos e assim por diante.

Aponta Lowenthal as questões afetas a saúde e ambiente, sendo que no tema da saúde epidemias como a da gripe aviária asiática são relevados para proteção dos cidadãos americanos e pressão sobre os países que a abrigam, além de se ter em conta a possibilidade de ataques terroristas com vírus ou bactérias, ou bioterror. Quanto ao meio-ambiente o objetivo é detectar ameaças ao meio-ambiente bem como suas mudanças e consequências destas.

Finalmente são consideradas as operações de manutenção de paz, incidindo em áreas conflituosas ante a falha em se resolver diplomaticamente a questão, e o suporte para operações militares, que é a mais demandada área da inteligência norte-americana ante a constância de suas ações militares, seja em tempos de guerra ou de paz.

Este elenco de assuntos tratados como prioritários na agenda da inteligência dos EUA demonstra a força e importância da atividade de inteligência para aquela potência mundial, sempre em assuntos considerados por aquele país como de grande relevância para seus interesses políticos, econômicos e militares.

Atualmente se não há grandes inovações no tema da inteligência externa, vinculada a questões de defesa nacional e política externa de um país (Gonçalves, 2011, p.47), a doutrina dos EUA tem conferido grande importância à chamada inteligência interna ou doméstica, chamada de *security intelligence*, decorrência do atentado de 11 de setembro de 2001. Bruce Berkowitz trata deste tema afirmando que se trata de ramo da inteligência que visa identificar ameaças potenciais dentro do próprio país, tendo a ver com a segurança do Estado (BERKOWITZ, 2008, p.281). Esta inteligência também é chamada de *homeland security*, tendo sido criada nos EUA agência com este nome após o atentado de 11/09.

Outro fator caracterizador da atividade de inteligência é o chamado ciclo da inteligência ou da produção do conhecimento, que nada mais é do que o processo ou procedimento utilizado pelas agências de inteligência em seu funcionamento (ANTUNES, 2010, pp.26-27).

Este ciclo compreende a coleta ou busca de informações, sua análise e posterior difusão do conhecimento para a autoridade superior. Esta descrição básica pode ser subdividida para maximizar a rotina de trabalho das instituições de inteligência, embora continue, no fundo, sendo calcada nesses três elementos: coleta/busca, análise e difusão.

Subdivisão importante da atividade de inteligência interna que vem ganhando força nos últimos anos é a atividade de inteligência policial, tratada em capítulo a parte, assim como as questões fundamentais acerca do sigilo, inteligência e democracia e o controle da atividade de inteligência, ante a sua importância para a compreensão do tema.

## I.4 – O SIGILO COMO CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Dos elementos que caracterizam e permitem uma definição da atividade de inteligência é o sigilo ou segredo que sobressai como elemento essencial desta atividade, sem o qual fica praticamente impossível se falar em inteligência. E este sigilo abarca tanto o conceito básico de atividade de inteligência, o ciclo de produção de conhecimento/inteligência, seus meios e métodos, suas instituições e seu produto final apresentado ao órgão ou autoridade com grau de decisor.

Sigilo no Dicionário Aurélio significa o mesmo que segredo, sendo este compreendido como *coisa que não deve ser sabida por outrem, reserva, discrição, coisa que se diz a outrem, mas que não deve ser sabida por terceiro*. Trata-se de característica de muitas atividades cotidianas, em especial as atividades executadas, prestadas ou reguladas pelo Estado, sempre com fundamento em se preservar direitos inerentes à personalidade, como nome, imagem, reputação<sup>16</sup>, dentre outros, bem como visando preservar essas atividades estatais ou reguladas pelo Estado em termos de eficiência da atuação estatal. Por outro lado o sigilo aqui também é imposto em razão do dever de sigilo profissional, decorrência lógica para o profissional que atua em áreas abrangidas por informações ou dados de cunho sigiloso. A própria violação de sigilo profissional é crime previsto no Código Penal<sup>17</sup>.

Numa visão mais pragmática acerca deste tema, Sissela Bok, citada por Joanisval Brito Gonçalves, entende que o sigilo estatal se legitima por três fatores: primeiramente por não se poder tratar a política de forma completamente aberta; em segundo lugar a necessidade de “surpresa” ao se implementar certas políticas como nas investigações criminais e mudanças de taxas de juros; e finalmente em terceiro lugar pelo fato de o Estado lidar com informações sensíveis sobre indivíduos, as quais devem ser mantidas em sigilo, as chamadas *privacy considerations* (Gonçalves, 2010, p.48).

Nessa ordem de ideias o sigilo existe de forma indissociável em várias atividades estatais, tais como a atividade bancária, fiscal, investigativa, dentre outras. Da mesma maneira

---

<sup>16</sup> Art.5º, X, da CF, que assegura a inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem.

<sup>17</sup> CP, art.325.

existem sigilos expressamente enunciados e erigidos à condição de direitos ou garantias fundamentais, de cunho constitucional, ligados essencialmente à privacidade e intimidade da pessoa, tais como o sigilo de comunicações telefônicas e de dados e das correspondências<sup>18</sup>.

Importante observar que nos casos específicos de sigilos impostos pelo Estado em determinadas atividades há legislação própria regulando o tema, inclusive os casos em que tais sigilos podem ser afastados. É o caso da Lei Complementar n.º104/01, sobre sigilo bancário e fiscal, e dos Códigos de Processo Penal e Civil acerca dos sigilos em processos de natureza penal e civil. Esta regulamentação é essencial por se tratar de tema que envolve direitos e garantias de natureza fundamental.

No que tange a atividade de inteligência, a Lei n.º9.883/99 também faz prescrições específicas sobre a questão do sigilo nos seguintes termos:

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. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001\)](#)

Conforme já mencionado neste trabalho, o sigilo é uma das características fundamentais da atividade de inteligência, juntamente com o caráter de atividade típica de

---

<sup>18</sup> Conforme art.5º, XII, da CF.

Estado (LOWENTAHL, 2011, p.01). No mesmo sentido Priscila Brandão Antunes, que diferencia as agências de inteligência de outras agências pelo fato de serem organizações estatais que operam de forma sigilosa na busca por informações (ANTUNES, 2010, p.26). Assim também Joanisval Brito Gonçalves, que considera essencial a inteligência o fato dela operar sob a égide do segredo, manuseando dados sigilosos e utilizando-se de técnicas sigilosas (GONÇALVES, 2010, p.21).

Os assuntos afetos a atividade de inteligência possuem grande relevância para a preservação do Estado e da própria sociedade. Ao se falar em defesa nacional, soberania, relações internacionais, defesa interna, segurança pública e assuntos correlatos, claramente se reconhece que são todos assuntos de vital importância para o Estado e a sociedade. O sigilo se impõe como um elemento fundamental para que o Estado, através de suas instituições legalmente competentes para tanto, atue em tais campos com sucesso, preservando os seus interesses e os da sociedade.

Falar em sigilo na atividade de inteligência implica em se reconhecer mesmo o seu grau de importância, pois caso se tratasse de assuntos menos complexos, sem o caráter estratégico e de sobrevivência do Estado e daqueles que compõe a sociedade, não seria necessário o sigilo, podendo haver um trato público e aberto de suas ações, objetivos e interesses.

Tão importante é o sigilo para a atividade de inteligência que o ramo denominado *contra-inteligência* existe para proteger as instituições de inteligência, seus métodos, processos, instalações e pessoal de ação de inteligência adversa, considerada doutrinariamente como ameaça, ou nos dizeres de Joanisval Brito Gonçalves, citando Hannah, O'Brien e Rathmell, é a *fase da atividade de inteligência voltada a contenção de ameaças originadas de operações de inteligência de serviços estrangeiros* (GONÇALVES, 2010, p.22). A própria lei n.º9.883/99 define a contrainteligência em seu art.1º, §3º, como *a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa*.

Duas questões se impõem como decorrência lógica do caráter fundamental do sigilo na atividade de inteligência: o controle sobre esta atividade e a sua compatibilização com transparência, publicidade e acesso a informações e atos do governo e suas agências, necessários ao regime democrático, temas explorados nos próximos itens deste trabalho, onde se demonstrará a compatibilidade do sigilo x transparência, a necessidade de regulamentação mais aprimorada em termos de controle da atividade de inteligência, e a aplicação da Lei de

Acesso a Informação a atividade de inteligência como importante instrumento de controle desta atividade, embora ante um sistema de inteligência de Estado com escopo melhor definido e controle mais efetivo esta regulamentação merecerá revisão.

## CAPÍTULO II - INTELIGÊNCIA POLICIAL

Conforme já analisado acima, a atividade de informações/inteligência não é algo novo na história da humanidade, havendo relatos sempre vinculados a guerras na antiguidade sobre ações tipicamente de inteligência<sup>19</sup>.

Foi visto também que tal atividade teve início no Brasil, de forma tímida, a partir do ano de 1927, com o Conselho de Defesa Nacional. Posteriormente foi criado, com todas as carências possíveis, quase que somente no papel, em 1946, o SFICI. Este órgão foi operacionalizado efetivamente em 1956, atendendo a uma nova ordem mundial após os eventos da segunda guerra, onde a inteligência foi fator decisivo, e diante da bipolaridade mundial estabelecida.

Somente com o SNI, já no governo militar, é que podemos dizer que esta atividade de Estado foi incrementada, dotada de doutrina e pessoal efetivamente especializado, tendo eficiência para os fins aos quais servia. Vale dizer, a partir de 1964, ou seja, há poucos mais de quarenta anos, é que a inteligência, ao menos de Estado, passou a ter tratamento sistemático e estruturado no Brasil.

Se no campo da inteligência de Estado em nosso país o tratamento dispensado pelo governo é tão recente e passa por um momento de indefinição e crise de identidade da própria ABIN, na área de inteligência policial a situação também carece de melhor regulamentação, embora em termos de inteligência policial aplicada a produção probatória e investigação criminal a regulamentação processual penal tem contornos bem definidos, assim como os instrumentos de controle e questões referentes a acesso a informação.

Ao se tentar pesquisar a questão da atividade de inteligência policial no Brasil esbarramos em dificuldades imensas de ordem prática, seja pela falta de registros oficiais, seja mesmo pela inexistência de unidades, departamentos, setores devidamente estruturados, normatizados e implantados nas polícias do país em relação a esta área.

---

<sup>19</sup> Na própria Bíblia são encontrados registros da atividade de inteligência, a exemplo da passagem “...e falou o Senhor a Moisés, dizendo: “enviai homens que espieem a terra de Canaã, que Eu hei de dar aos filhos de Israel”...(apud FREGAPANI, 2003, p.13).

Dessa forma, procurou-se focar neste estudo a Polícia Federal, isto em razão de ter sido a instituição policial que reavivou o tema da inteligência policial nos últimos anos no país, especialmente através das chamadas “mega-operações” policiais conduzidas pela área de inteligência ou se valendo dos métodos próprios da inteligência.

Foi também objeto de análise a atuação das Delegacias de Ordem Política e Social, seja da Polícia Federal ou ainda dos Estados, especialmente a de São Paulo, pela pertinência lógica com os fatos aqui pesquisados e com a própria conclusão que se pretende conferir a este estudo, além da já mencionada indissociabilidade do tema com questões ideológicas e históricas.

## **II.1 – A INTELIGÊNCIA POLICIAL: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS**

A atividade de inteligência policial é na verdade um ramo especializado da atividade de inteligência de Estado, efetivado pelas polícias e com objeto centrado na questão da segurança pública. A segurança pública em termos de inteligência tem relação com segurança interna e da sociedade, sendo, portanto temática recorrente a atividade de inteligência, dentro dos critérios de assuntos essenciais a existência e manutenção do Estado e da democracia.

Por se tratar de especialização da inteligência de Estado, se utiliza dos mesmos conceitos, possuindo as mesmas características, sendo de se observar que ao falarmos de segurança pública estamos falando de um objeto próprio da atividade de inteligência, nos termos acima propostos.

Neste sentido, o Decreto n.º3965/00, que criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, diz em seu art.2º, § 3º<sup>20</sup>:

Cabe aos integrantes do Subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir

---

<sup>20</sup> Existe também, a título de registro, o SINDE – Sistema de Inteligência de Defesa, criado pela Portaria n.º 205/2002 do Ministério da Defesa, que regula a inteligência militar no Brasil.

conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

É interessante notar, em termos de inteligência de segurança pública, que são praticados atos de inteligência em três níveis, segundo Celso Ferro Júnior (Júnior, 2008, p.38):

1 - nível estratégico: trata das diretrizes gerais e atendimento das políticas de segurança pública;

2 – nível tático: define planos específicos de Inteligência e ações de cunho preventivo e repressivo e de análise de conjuntura do crime;

3 – nível operacional: são as ações especializadas de busca e obtenção de dados para fins de assessoramento da investigação criminal, policiamento ostensivo e distribuição de recursos operacionais.

Tal distinção ganha relevância em razão de haver pontos de interseção entre atos e procedimentos de inteligência para fins exclusivos de assessoramento superior e análise de conjuntura e atos e procedimentos de inteligência para fins de assessoramento de investigação criminal, ou, em última análise, produção probatória criminal.

Esta distinção implica em se aplicar a legislação de inteligência, ainda que lacunosa e deficiente, e a legislação processual penal, aplicável quando se pratica atos de polícia judiciária para fins de produção probatória, com reflexos em termos de controle e acesso a informação, temas que serão desenvolvidos ao longo deste trabalho, especialmente em sua segunda parte.

## **II.2 – SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA POLICIAL**

Os registros eventualmente disponíveis em fontes abertas de consulta sobre a atividade de informações/inteligência policial nas polícias civis ou militares do Brasil são escassos e

carentes de sistematização, e em regra ligados a questão da ditadura militar ou ainda da era Vargas. Conforme já asseverado, se a inteligência de Estado, de onde decorrem os demais ramos da inteligência, somente teve início de forma sistemática e estruturada em 1964, é também a partir de deste período que devemos procurar o início da atividade de inteligência policial executada institucionalmente.

Nos Estados e na Polícia Federal o início da atividade de informações/inteligência policial está nitidamente atrelado à atividade de informações/inteligência de Estado, confundindo-se ou servindo a esta, sendo seu estudo, neste sentido, indissociável em termos de surgimento, evolução e características, do caminho trilhado pela inteligência de Estado, bem como sendo atrelado as questões de cunho ideológico e político dos anos do regime militar.

Desta forma, em função dos métodos empregados, procedimentos especializados e não convencionais tais como escutas, infiltrações, vigilâncias, informantes, diferentes dos tradicionais meios de investigação, e desconsiderando ainda as ilegalidades e violações dos direitos humanos praticados, podemos citar as Delegacias de Ordem Política e Social – DOPS como a primeira manifestação sistemática e organizada de inteligência em organismos policiais, mesmo que desvirtuadas em seu objeto, que deveria ser a inteligência policial.

A origem das DOPS remonta aos anos 1920, segundo Ana Maria Vieira:

A polícia política se institucionalizou no país durante a década de 1920, período de intensa agitação em todo o mundo e momento em que os estados brasileiros procuravam se fortalecer dentro da lógica do nascente federalismo. Denominada como Quarta Delegacia Auxiliar da Polícia Civil do Distrito Federal, a primeira organização federal é criada por decreto em 1922, com o objetivo de garantir a ordem e a segurança pública, colocadas em “risco” por imigrantes revolucionários.

Com esse gesto, que logo se desdobraria na criação de outros órgãos policiais semelhantes, o estado republicano brasileiro consolidava sua marca autoritária, evidenciando a incapacidade de resolver conflitos e dissensões internas através de mecanismos democráticos”, analisou o professor Rodrigo Patto, do Departamento de História da UFMG, em artigo sobre o tema publicado na edição de junho de 2006 da Revista do Arquivo Público Mineiro,

A iniciativa do governo federal fez escola e, em 1924, o estado de São Paulo cria a Delegacia de Ordem Política e Social (Dops), logo imitado pelo governo mineiro, em 1927, que a nomeou Delegacia de Segurança Pessoal e Ordem Política e Social. De acordo com o pesquisador da UFMG, ao longo dos anos essas organizações receberam diversas denominações e sofreram grandes mudanças em suas estruturas. A expansão ocorreu especialmente nas décadas de 40 e 50, mas é nos anos 60, durante os governos militares, que elas atingem o auge de suas atividades de combate ao comunismo (VIEIRA, 2007, p.35).

Com o auge do regime militar, principalmente após a publicação do Ato Institucional n.º05, de dezembro de 1968, as DOPS passaram a ser um braço importante da estrutura de informações nos Estados, que tinha como órgão central o SNI. Assim, as DOPS passaram a integrar a comunidade de informações, inserindo-se oficialmente entre os órgãos de governo que atuavam na área de informações (FIGUEIREDO, 2005, p.65).

Infelizmente a atuação das DOPS notabilizou-se por práticas atentatórias aos direitos humanos, tendo como expoente máximo o delegado Sérgio Fernando Paranhos Fleury, que chefiou a DOPS de São Paulo entre os anos de 1968 e 1979, sendo acusado de inúmeros crimes de tortura e homicídios.

Apesar destas práticas, a metodologia utilizada pelas DOPS era típica de inteligência, sendo que com o enfraquecimento da comunidade de inteligência ocorrido no final do período militar e início da abertura política esta atividade ficou bastante enfraquecida nas polícias civis e militares, embora existissem órgãos de informações ou segurança em algumas delas.

Atualmente todas as polícias civis e militares possuem unidades de inteligência, embora nem sempre estruturadas e voltadas para inteligência estratégica propriamente dita e na sua maioria ainda ineficazes no aspecto tanto de inteligência estratégica como de operacional<sup>21</sup>.

Para o objetivo deste trabalho é importante frisar a importância que a inteligência policial vem tomando nas últimas décadas, efeito da ação da denominada criminalidade organizada, particularmente na vertente ligada ao narcotráfico, o que constitui ameaça ao próprio Estado e a sociedade. Neste sentido a doutrina norte-americana, já mencionada neste trabalho, que inclui o conceito de *law enforcement* em questões de inteligência interna.

No Brasil as ações da Polícia Federal durante a década de 2000 tiveram grande impacto na política e sociedade, sendo que muito do impulso deste período adveio de ações consideradas de inteligência policial, seja pelas unidades que as executaram ou pelos métodos próprios da atividade de inteligência utilizados nessas operações, motivo pelo qual se torna importante o histórico desta atividade na Polícia Federal bem como demonstrar seu impacto em termos de segurança pública.

---

<sup>21</sup> Basta ver a recente onda de ataques do PCC no Estado de São Paulo, que não foi prevista pela inteligência policial daquele Estado.

### **II.3 – A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA POLÍCIA FEDERAL**

As mesmas considerações acima expostas para o início da atividade de inteligência em geral nas polícias valem para o Departamento de Polícia Federal - DPF, seja no aspecto de correlação de sua estruturação a partir da própria estruturação da atividade de inteligência de estado com o SNI a partir da revolução de 1964, seja pela falta de registros claros e precisos sobre esta atividade.

A exemplo do ocorrido com as forças estaduais de segurança, também no DPF havia as Delegacia de Ordem Política e Social, estruturadas nas superintendências regionais do órgão, fazendo parte da comunidade de informações. Marco importante foi a criação do Centro de Informações - CI em 1969, considerando-se o primeiro órgão estruturado no DPF voltado especificamente para a prática de inteligência policial.

Muito embora a atividade de inteligência do órgão nunca tenha sido extinta ou completamente desmantelada, ela também passou pela crise gerada pelo fim do governo militar e conseqüente abertura política, sendo enfraquecida e tendo indefinições quanto a sua atuação na nova conjuntura política e social.

Conforme já afirmado, ao se integrar na comunidade de informações as DOPS ficaram oficialmente ligadas aos serviços de inteligência da época. Cumpre observar que a atividade de inteligência aqui somente pode ser considerada policial por estar vinculada diretamente a um organismo policial, pois seu fim sempre foi claramente o de inteligência de Estado, com objetivo de repressão político-ideológico, além de ser responsável pela censura dos meios de comunicação e formalização de inquéritos policiais de elementos subversivos presos pelos DOI-CODI, ou Destacamentos de Operações de Informações e Centro de Operações de Informações.

As DOPS estavam presentes em todas as superintendências regionais do DPF a partir do final dos anos 1960, tendo íntimas ligações com o órgão oficial de informações da instituição criado em 1969, que era o CI, através de seus SI, ou Serviço de Informações.

Apesar de contar com as DOPS em sua estrutura, pertencentes estas unidades à comunidade de informações, no ano de 1969 se inicia formalmente a atividade de inteligência

policial no DPF com a criação do Centro de Informações, unidade dedicada integralmente à atividade de informações.

Criado pela portaria n.º354-R, datada de 18 de março de 1969, já em seus “considerandos” este normativo fala que o DPF integrava o esquema de segurança interna do país e que aquele órgão centralizaria todos os informes e informações com a finalidade de fornecer elementos para a realização das operações. Compunham o CI o próprio chefe do CI e o chefe do SI da DOPS, aqui da própria Divisão de Ordem Política e Social, além de ter representantes de todas as áreas de atuação do DPF na época.

A título de registro, o primeiro chefe do CI foi o general Demócrito Soares de Oliveira, designado pela portaria n.º355-R, de 21 de março de 1969. Tanto a portaria de criação do CI quanto a de nomeação de seu primeiro chefe são assinadas pelo general José Bretas Cupertino, Diretor-Geral do DPF na época.

Esta portaria de criação do CI confere suas atribuições em três singelos itens de seu artigo 4º, limitando-se a receber, protocolizar e expedir informes e informações a cargo do DPF, processar e interpretar essas informações e atualizar os dados necessários para realização das operações.

Importante documento obtido nos arquivos do DPF, sem menção a data de sua elaboração, é o Plano Setorial Específico de Informações (PSEI/DPF). Muito provavelmente este documento data da primeira metade da década de 1970, e vale como registro histórico do que era a atividade de inteligência do DPF naqueles anos e seus objetivos.

O PSEI/DPF era baseado no Plano Nacional de Informações (PNI), que data de 1971, e tinha como Objetivos Setoriais Específicos de Informações (OSEI), dentre outros:

- 1) A pressão comunista, face a todos os demais OSEI considerados (OSEI – 1 ).
- 4) Fatores que afetam a paz social (OSEI – 4). Greves, agitações e preconceitos que afetam a paz e harmonias sociais. Identificação dos elementos responsáveis por tais ações.
- 9) organizações subversivas de âmbito continental (OSEI – 9). Organizações nacionais vinculadas a entidades subversivas de âmbito continental. Blocos políticos ligados a grupos reacionários no âmbito da América Latina. Centros de instrução para atividades subversivas ligados à subversão continental.
- 11) Atividades contrárias à Segurança Nacional (OSEI – 11). Desenvolvimento da guerra subversiva no Brasil. Centros de Instrução clandestinos, destinados à guerra subversiva. Lideranças. Atividades de indivíduos punidos pela Revolução de março no processo subversivo. Atuação de estrangeiros no processo subversivo.

14) Atuação das lideranças democráticas (OSEI – 14). Atuação das lideranças democráticas nas instituições sociais e de classe. Comportamento popular face a atuação do governo revolucionário.

15) Propaganda e guerra psicológica comunistas (OSEI – 15). A propaganda e a guerra psicológica de origem comunista e subversiva. Meios de divulgação. Influência nos meios de comunicação. Propaganda oriunda do exterior. Áreas geográficas e classes sociais sensíveis a tais influências.

16) Opinião pública referente ao regime democrático e aos planos governamentais (OSEI – 16). Pronunciamentos e manifestações políticas. Repercussão, na opinião pública, dos planos governamentais. Papel das agências noticiosas estrangeiras na formação da opinião pública nacional.

Muito embora constem nos demais itens do PSEI/DPF temas referentes ao tráfico de drogas e de armas, corrupção, evasão de divisas e outros crimes da esfera de atribuições do órgão, fica nítido o alinhamento com a política do regime militar que buscava na atividade de inteligência a manutenção do regime e neutralização de seus opositores, tratados como subversivos, agitadores ou pior, líderes democráticos.

Percebe-se também que muitos dos conceitos dizem respeito à atividade de segurança interna ou segurança nacional, própria das atribuições das forças armadas e não de órgãos de segurança pública, sendo, portanto, típicos de inteligência militar.

Em suas premissas de informações o PSEI/DPF elencava seus clientes principais:

Constituem clientes principais da Comunidade Setorial de informações do Departamento de Polícia Federal:

- (a) O Diretor-Geral do DPF
- (b) O Ministro da justiça
- (c) O SNI

O PSEI/DPF é assinado pelo general Walter Pires de Carvalho Albuquerque, então Diretor-Geral do DPF.

Durante os anos 1970 toda a atuação do CI e suas projeções foi executada para as finalidades acima expostas, vale dizer, controle e neutralização dos inimigos do regime então instalado, tudo comandado por militares que ocupavam postos-chaves na Polícia Federal, trazendo uma orientação própria da doutrina militar de inteligência e do SNI.

Após a abertura política houve o enfraquecimento da atividade de inteligência como um todo, e também no campo policial, que perdeu diretrizes de atuação e prestígio. Na esteira

desses fatos, em 1991 houve a criação do Centro de inteligência, acompanhando tendência mundial de utilização do termo inteligência em substituição a informação. Em 1995 houve a mudança de denominação para Coordenação de Inteligência. A estrutura foi reduzida consideravelmente, ocorrendo verdadeira crise de identidade da atuação da inteligência policial.

Vale destacar que no ano de 1999 o Diretor-Geral do DPF, através da instrução normativa n.º004/99, de 24 de novembro de 1999, estabeleceu a doutrina de inteligência policial no âmbito do DPF, agora considerando temas como evolução do crime, avanço tecnológico e uso de tecnologias e de sofisticados *modus operandi* pelo crime. Essas considerações ainda são complementadas com alusões a delinquência organizada transnacional.

A atividade de inteligência policial passa ser definida nos seguintes termos, em conformidade com a Instrução Normativa nº 004/1999, em seu item 03, *in verbis*:

É a atividade interativa exercida pelo Organismo Policial, fundamentada em preceitos legais, que consiste na produção, controle e proteção de conhecimentos, realização de estudos, análises e elaboração de planos de prevenção e combate à criminalidade, visando atender às necessidades do trabalho de polícia judiciária, na produção de provas e na revelação de evidências sobre a ação criminosa dissimulada e complexa.

Em seus fundamentos, a doutrina de inteligência implantada em 1999 já determinava o respeito ao Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana e seus direitos e garantias individuais, prevendo o combate a ações tipificadas em lei como crime. Finalmente esta doutrina implantada previa dentre os documentos de inteligência policial, além dos clássicos informe, informação e outros, o relatório de inteligência policial, a análise de conjuntura criminal e a estimativa de evolução de criminalidade.

Salta aos olhos a diferença conceitual e o escopo da nova atividade de inteligência policial, que começava a receber os contornos devidos referentes sempre e exclusivamente ao campo da segurança pública, e não político-ideológico ou de segurança interna considerada como segurança contra um “inimigo interno”.

Esta mudança coincide com a nova roupagem da atividade de inteligência como um todo que começou a se operar nos anos 1990 e culminou com a legislação regulamentadora da ABIN e SISBIN, que é a lei n.º9.883/99, ainda pendente de alterações, mas coerente com os novos tempos.

No ano de 2001 houve a criação da Diretoria de Inteligência Policial, na época composta de quatro coordenações e dois serviços, englobando inteligência, contra-inteligência, operações e doutrina, além de reestruturar um serviço antiterrorismo já existente há alguns anos.

A prioridade na área de inteligência policial do DPF passou a ser a efetivação de operações consideradas sensíveis em razão dos seus alvos, objetivos e *modus operandi* da organização criminosa. A corrupção de agentes públicos e crimes de “colarinho branco” passaram a constituir o veio principal da atuação em operações de inteligência.

Criou-se e disseminou-se uma cultura de operações de inteligência pelo DPF, ao mesmo tempo em que a Divisão de Doutrina de Inteligência e Treinamento inaugurou um ciclo básico de formação de profissionais na área de inteligência policial, lotados ou não na DIP e suas projeções, adotando metodologia de reconhecidos órgãos e parceiros internacionais como o DEA e FBI, sempre com aprimoramentos e peculiaridades para atender a realidade brasileira.

Jorge Zaverucha e Adriano Oliveira realizaram estudo que tem por objeto a atuação da Polícia Federal contra o crime organizado entre os anos de 2003 e 2010, apontando que neste período foram realizadas 1.275 operações, com um total de 15.226 prisões, das quais 11.9% das pessoas presas eram servidores públicos e 0.66% policiais federais, demonstrando em uma das conclusões desse estudo que a criminalidade organizada pode ter origem no Estado e em regra contar com seus agentes (ZAVERUCHA, 2012, p.433-446), o que altera a lógica conhecida até então da operacionalidade do sistema de persecução penal em termos de investigação criminal, praticamente inoperante ante a “criminalidade de colarinho branco” e protagonizada por políticos e agentes públicos.

Fato é que paradigmas foram quebrados, polêmicas se instalaram, o DPF passou a ser considerado até mesmo fiel da balança em eleições presidenciais, uma vez que a sociedade brasileira encara a questão da criminalidade organizada como uma das prioridades em termos de políticas públicas. O índice de confiança da população na instituição passou a ser um dos mais elevados do país, enquanto outros chegaram a rotulá-la de polícia nazista.

Esta alteração profunda na atuação do DPF e os resultados obtidos no campo policial, a par das polêmicas instaladas, decorrem de vários aspectos, que passam por estruturação e salários dignos. Porém, o fator que pode ser considerado crucial é a mudança de objetivos da

atuação da própria instituição, especialmente de seu aparato de inteligência aplicado a investigação criminal.

Ao se redefinir a atividade de inteligência policial como instrumento voltado para a segurança pública, seja no aspecto operacional ou estratégico, o inimigo passou a ser o criminoso, em especial aquele criminoso até então intocável, o de “colarinho branco”. Não mais se escolhia o alvo por sua orientação político-ideológica. O objetivo maior passou a ser a segurança pública, e não a segurança interna ou manutenção do regime.

### CAPÍTULO III – INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA

A democracia é o grande modelo de regime de governo nos estados do mundo ocidental, considerada, mesmo em suas variações entre os países que a adotam, como o modelo ideal de Estado em sua relação com a sociedade que esta assentada em seu território e sob suas leis. A tendência de se adotar a configuração de um Estado Democrático de Direito é atualmente quase que um alinhamento necessário com o chamado mundo ocidental, onde convivem democracias consolidadas e democracias ainda em fase de consolidação, caso brasileiro.

Esta criação dos antigos gregos sofreu inúmeras mutações, consideradas evoluções a cada fase ou período da história da humanidade e da teoria do Estado e filosofia política, remodelando sempre e permanentemente a relação entre os homens e entre esses e o Estado, entre governantes e governados, regulando e limitando a força do Estado sobre os homens e a sociedade<sup>22</sup>.

Muito embora a democracia ao longo da história tenha tido versões e características próprias de cada sociedade e do momento histórico vivido, algumas premissas são básicas da democracia e constituem o seu cerne, os seus princípios básicos indeclináveis e sua estrutura fundamental. Desde a Grécia antiga, onde o termo *democracia*<sup>23</sup> foi cunhado, a igualdade talvez seja o princípio básico e primordial da democracia, especialmente em termos de igualdade política.

Alexis de Tocqueville na introdução de sua obra *A Democracia na América* exalta a igualdade de condições percebida por ele na democracia dos Estados Unidos, afirmando sua *prodigiosa influência na evolução da sociedade, conferindo uma direção definida a opinião pública, tendência correta as leis, máximas novas aos governantes e hábitos peculiares aos governados* (TOCQUEVILLE, 2005, p.07). Para ele a igualdade era o fator essencial a democracia.

---

<sup>22</sup> Na Grécia antiga muitas vezes o termo democracia era utilizado como um epíteto, demonstrando o desprezo pelas pessoas comuns que usurparam o poder da aristocracia (DAHL, 2009, p.20). As próprias assembleias em Atenas eram abertas somente aos cidadãos e do sexo masculino. O Estado liberal, com suas premissas de autonomia e individualismo e posteriormente o Estado social, das sociais-democracias, são formas mais modernas da democracia.

<sup>23</sup> *Demokratia* = *demos*, o povo, e *kratos*, governar.

Esta igualdade é que permite a participação no governo, de forma direta e indireta, ou como leciona Robert Dahl, em palavras objetivas, *conferindo uma participação efetiva, igualdade de votos, entendimento esclarecido, controle de programa de planejamento e inclusão dos adultos* (DAHL, 2009, p.49-50).

Tocqueville afirmava que o povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores, e da sua aplicação através da escolha dos agentes do poder executivo (TOCQUEVILLE, 2005, p.68). Conforme se demonstrará na análise mais pormenorizada da Lei de Acesso a Informação, essa participação efetiva, entendimento esclarecido e controle somente podem ser efetivados com o acesso a informação, bastando no momento aceitar esta afirmativa.

A célebre frase de Albert Einstein “*meu ideal político é a democracia, para que todo homem seja respeitado como indivíduo e nenhum venerado*”<sup>24</sup> talvez confira a dimensão mais importante da democracia nos Estados contemporâneos: o respeito ao indivíduo. E esse respeito vem dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, enunciados, proclamados, defendidos e alçados a condição de cláusulas pétreas.

Norberto Bobbio analisando a democracia e o liberalismo faz digressão sobre o direito dos homens e os limites do poder do Estado, apontando a origem jusfilosófica dos direitos humanos nos direitos naturais, reconhecidos como próprios do indivíduo antes independentemente da vontade do indivíduo ou do grupo social organizado num Estado. Os limites ao Estado são conferidos pelas leis, o que se denomina Estado de Direito, ao qual se submete o próprio Estado assim como as leis são submetidas aos direitos fundamentais, de caráter inviolável (BOBBIO, 2000, pp.11-25).

Os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana são dogmas indeclináveis dos regimes democráticos, uma vez que preservam em termos genéricos a *autonomia moral, a autodeterminação, os interesses pessoais essenciais, a liberdade, a igualdade, a busca pela paz e a prosperidade* (DAHL, 2009, p.58). E mesmo quando são aparentemente colidentes não são anulados, mas tratados sistematicamente dentro de valoração que os considere.

Nossa Constituição Federal elenca em seu art.5º um grande número de direitos e garantias fundamentais, complementados por outros dispositivos, sempre em termos exemplificativos, nunca taxativos, uma vez que mesmo dos princípios e valores norteadores

---

<sup>24</sup> Vide [www.alberteinsteinsteinsite.com/](http://www.alberteinsteinsteinsite.com/).

de nosso sistema constitucional os direitos fundamentais podem emergir e se impor como imperativos do regime democrático.

Para o escopo deste trabalho tais considerações são suficientes, sendo desnecessário fazer uma digressão maior acerca da teoria dos direitos e garantias fundamentais. Interessa perquirir se a inteligência, enquanto atividade de Estado e executada por procedimentos em regra invasivos da esfera pessoal é compatível com o regime democrático, essencialmente ante os direitos e garantias fundamentais e também na demanda por transparência e acesso a informação própria deste regime.

Se demonstrará que a resposta a essas indagações são no sentido da compatibilidade, embora necessário rever o papel da atividade de inteligência de Estado para o Estado e a sociedade brasileira, melhor adequando-a ao regime democrático, principalmente com mecanismos mais eficientes de controle, sendo a Lei de Acesso a Informação uma ferramenta importante, embora não livre de críticas, neste sentido.

### **III.1 – IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA PARA A DEMOCRACIA**

Um dos períodos mais sombrios da história da humanidade foi a ascensão do nazismo na Alemanha nos anos 1930, o que levou inclusive a segunda guerra mundial, com todo os seus incalculáveis custos em vidas humanas e recursos materiais, destruição de cidades, acervos históricos, perseguição aos judeus e outras atrocidades. A história da humanidade foi profundamente afetada por este evento.

Felizmente a segunda guerra mundial foi vencida pelos países aliados e a ameaça nazista derrotada no ano de 1945. Imaginar o mundo após uma eventual vitória nazista na segunda guerra mundial é algo realmente assustador, o que compreenderia sem dúvida a derrocada do sistema democrático e do Estado de direito calcado nos direitos e garantias fundamentais.

A inteligência teve papel fundamental na vitória aliada na segunda grande guerra. Os serviços de inteligência britânico e norte-americano foram de uma eficiência infinitamente superior ao serviço secreto alemão, a *Abwehr*, que operou entre 1925 a 1944, mesmo porque este serviço tinha de obedecer aos desejos do *furher*, que acreditava que a desavença e desunião entre os órgãos de inteligência lhe garantiriam o controle sobre esta atividade, o que efetivamente retirava o caráter de eficiência de seu sistema de inteligência (ÁVILA *et al*, 2012, p.33-39).

Além dos episódios da batalha do atlântico e da batalha de Midway, já narrados neste trabalho, vários outros momentos decisivos da guerra foram precedidos de ações de inteligência sem os quais a vitória aliada não estaria garantida. É o caso do “dia D”, o famoso desembarque na Normandia, que significou o início da retomada da Europa continental dominada por Hitler.

A inteligência aliada elaborou forte contrainformação acerca da data e locais do desembarque, sendo elaborada uma operação falsa denominada *Fortitude*, que consistiu numa série de atos preparatórios falsos, incluindo maquetes de tanques e embarcações de guerra, além de comunicações via rádio dando conta de que a invasão seria em *Pas-de-Calais*. Também houve a confirmação desta invasão fictícia pelo famoso espião duplo da *Abwehr* de codinome *Garbo*<sup>25</sup>. O embuste foi tão bem sucedido que mesmo após o desembarque na Normandia tropas alemãs permaneceram em prontidão em *Pas-de-Calais* aguardando o que seria o ataque principal que nunca ocorreu.

Esses exemplos demonstram a força da atividade de inteligência e seu caráter crucial durante a segunda grande guerra. Erros notórios como a falha em se prever e evitar o ataque japonês a *Pearl Harbor* em 1941, a par de teorias com pouco ou nenhum fundamento de que o governo americano permitira o ataque intencionalmente, poderiam ter levado a um desfecho catastrófico para a humanidade, que seria a vitória alemã e dos países do eixo naquela guerra.

Michael Turner, em obra que analisa os motivos de falhas da inteligência, faz menção aos erros de proporções catastróficas da inteligência dos EUA nos casos de *Pearl Harbor* e mais recentemente em relação aos ataques terroristas empreendidos pela rede terrorista *AL Qaeda* em 11 de setembro de 2001 (TURNER, 2006, P.02-03), destruindo as torres do *World*

---

<sup>25</sup> O espião espanhol *Juan Pujol Garcia*, codinome *Garbo*, foi um agente duplo que transitava entre os serviços secretos britânico e alemão, o qual teve participação decisiva no embuste dos aliados acerca do desembarque fictício em *pás-de-callais*, sendo tema do livro *Garbo: o espião que derrotou Hitler*, de Javier Juarez Camacho.

*Trade Center* e parte do Pentágono, custando a vida de mais de 3.000 pessoas e alterando os rumos da agenda política internacional, além de levar a invasão do Afeganistão pelos EUA.

Tais situações são mais extremas e de grandes proporções, com consequências nos rumos da história mundial. Mas erros e acertos de análises de cenário, de interpretação correta de um contexto, de obtenção de dados e sua análise influenciam as decisões a serem tomadas por aqueles que detêm competência para tanto, levando a decisões acertadas ou equivocadas, conforme o caso.

Tal lógica sem dúvida que se aplica a gestão pessoal de um orçamento familiar, de uma carreira profissional, dos rumos de negócios de uma empresa, e da mesma maneira no posicionamento de um país frente a situações consideradas estratégicas e fundamentais em temas como relações internacionais, defesa, soberania, segurança interna e contraespionagem, assuntos que são, conforme já demonstrado, da alçada da inteligência.

No Brasil, que esta almejando adentrar no seletto clube dos países de primeiro mundo, alguns episódios são bem marcantes de falhas em nossa inteligência com custos elevados para o país. Dois exemplos merecem destaque pela relevância da situação e consequências dos eventos ocorridos.

Em 22 de agosto de 2003 uma explosão destruiu o foguete brasileiro VLS 01 V03 em sua plataforma de lançamento na base de lançamento de foguetes em Alcântara, em Natal/RN, pouco antes de ser efetivado o seu lançamento. VLS é a sigla para *veículo lançador de satélites*, sendo que a tecnologia utilizada, caso tudo ocorresse bem neste lançamento e na colocação em órbita do satélite levado pelo foguete, colocaria o Brasil entre os poucos países que detêm tal tecnologia, que tem seu emprego civil, como no caso de lançamento de satélites, e ao mesmo tempo tem aplicação militar como míssil balístico intercontinental, o que é restrito a pequeno número de países no mundo e constitui arma de guerra das mais modernas e letais desenvolvidas<sup>26</sup>.

Neste episódio morreram vinte e uma pessoas, dentre as quais os oito principais cientistas brasileiros em termos de projetos aeroespaciais. Esta perda humana é irreparável para o projeto, e acarretou um atraso sem precedentes no programa espacial brasileiro, que até hoje não obteve sucesso em lançar outro foguete similar ao que seria lançado naquela época, dependendo ainda de parcerias para lançamento de satélites.

---

<sup>26</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u9883.shtm>.

Muito embora a causa do acidente admitida pela Força Aérea Brasileira tenha sido “combustão espontânea”, existem especulações fortíssimas de sabotagem do projeto por potências que por razões óbvias não tem interesse em que o Brasil ou qualquer outro país de terceiro mundo tenha acesso a este tipo de tecnologia.

Quando do escândalo da divulgação de dados do *wikileaks*<sup>27</sup> foi divulgada mensagem do Departamento de Estado dos EUA enviada a embaixada norte-americana no Brasil cujo conteúdo é expresso em não apoiar o programa brasileiro de foguetes, resposta que deveria ser dada pela representação diplomática dos EUA no Brasil aos representantes do governo da Ucrânia sobre a parceria deste país com o Brasil.<sup>28</sup>

Em projetos desta magnitude e importância a inteligência desempenha papel central, seja na análise de riscos e cenários, na detecção e neutralização de agentes adversos e ameaças, e também nas medidas de segurança orgânica e seus níveis em termos de instalações, pessoal e projeto.

Outro fato notório que demonstra falha no processo de inteligência de Estado e que gerou prejuízos ao país e uma forte crise em termos de relações internacionais foi a invasão pelo exército boliviano das refinarias da Petrobrás naquele país, fato ocorrido em 1º de maio de 2006.

A Petrobrás é a maior empresa brasileira e a segunda do continente americano, sendo que em termos de valor de mercado é a quarta empresa do mundo<sup>29</sup>. Tal posição faz com que alterações bruscas nos valores de seus ativos tenham reflexos em todas as bolsas de valores do mundo, ou seja, uma crise na Petrobras pode ter consequências graves na economia em escala mundial. Neste episódio com a Bolívia ainda havia uma agravante que consistia na produção e distribuição do gás natural das jazidas bolivianas para o parque empresarial brasileiro, notoriamente o Estado de São Paulo. A interrupção no fornecimento desse gás teria sérias consequências negativas para o Brasil ante a possibilidade de interrupção na produção de parcela considerável de nossa indústria.

Interessa notar que a Petrobras atua na Bolívia desde 2001, tendo investido naquele país mais de 100 milhões de dólares, sendo responsável, quando da invasão das refinarias, por

---

<sup>27</sup> Este escândalo foi protagonizado pelo jornalista Julian Assange no ano de 2010 pela divulgação em seu site *wikileaks* de farta documentação secreta da diplomacia dos EUA.

<sup>28</sup> <http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2011/01/25/eua-tentaram-impedir-programa-brasileiro-de-foguetes-revela-wikileaks-923601726.asp>

<sup>29</sup> Informações colhidas na webpage da Petrobras – [www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br).

cerca de 20% do PIB boliviano e por 25% das arrecadações de impostos daquele país. Apesar disto, desde o início de sua campanha presidencial o presidente boliviano Evo Morales tinha como plataforma eleitoral a nacionalização dos hidrocarbonetos, tendo sido mais do que claro sobre sua posição a respeito do assunto<sup>30</sup>.

Apesar de todos os sinais de que a Bolívia partiria para a nacionalização do setor de hidrocarboneto, além da situação política de inconstância reinante naquele país, quando da invasão das refinarias o Brasil ainda dependia largamente do gás natural boliviano e muitos foram indevidamente surpreendidos pelo episódio, o qual deveria ter sido previsto pela inteligência de Estado.

Nos últimos anos o Brasil tem vivenciado um crescimento econômico com reflexos em sua posição em termos de política e estratégia mundial. Os chamados *BRICS* – Brasil, Rússia, Índia e China – ocupam hoje um papel de destaque em termos econômicos e político no cenário internacional, não sendo mais meros coadjuvantes em decisões outrora tomadas por poucos países as quais simplesmente lhes afetavam.

Não é difícil perceber que o interesse sobre o Brasil passa a ser muito mais que aquele do paraíso tropical com belas praias e paisagens idílicas onde os habitantes do primeiro mundo interagem com nativos de costumes informais e suas lendas, mitos e festivais, próprios da mitologia celta da ilha mágica perdida de nome *Brazil*.

As riquezas naturais próprias da biodiversidade e florestas existentes somente no Brasil, as recentes descobertas de jazidas de petróleo na camada de pré-sal que podem elevar o país a um dos maiores produtores mundiais da principal fonte de energia do mundo, a disponibilidade de reservas de água doce em tempos de escassez desse recurso em praticamente todos os países do mundo, enfim um cenário em que as projeções colocam o Brasil como potência mundial num horizonte de curto prazo. Em termos de América do Sul este cenário já representa uma realidade consolidada, que deve ser defendido ante situações de instabilidade de países vizinhos que ainda não conseguiram um sólido caminho de consolidação do processo de democratização e estabilidade política.

Evidentemente que neste cenário as relações internacionais e a defesa de nossa soberania, território e legítimos interesses econômicos e políticos frente à comunidade

---

<sup>30</sup> Sobre este fato vide [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL33446-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL33446-9356,00.html), onde consta linha do tempo e resumo do ocorrido.

mundial passam a ser algo com uma dimensão não experimentada anteriormente. E tais assuntos são de alçada da inteligência, visando sempre assessorar o processo de tomadas de decisões das autoridades que detêm tal competência.

No campo da segurança pública, vertente da inteligência que compete as Polícias, outras ameaças se concretizaram nas últimas décadas colocando nossa sociedade e o próprio Estado em posição extremamente fragilizada. O maior exemplo sem sombra de dúvidas esta na problemática das drogas, uma vez que o Brasil é apontado como um dos maiores mercados consumidores de cocaína no mundo<sup>31</sup>, além de rota para o tráfico internacional de drogas. Este contexto leva a questão das favelas no Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP, territórios onde predomina o crime, a morte e a desgraça, que se alastram para além de suas fronteiras no problema genérico da violência.

Certamente que a problemática da violência é complexa e envolve vários fatores, não havendo explicação ou solução precisa e objetiva. Entretanto, alguns fatores são extremamente claros nesta temática, tal como a questão do tráfico de drogas, cujos sinais de surgimento e crescimento a partir dos anos 1970 são claríssimos, primeiramente com a explosão do consumo nos EUA, a superprodução colombiana em áreas sob controle da guerrilha, o aparecimento da rota brasileira, o aparato de produtos químicos precursores fornecidos pelo Brasil, até o aumento do consumo no mercado nacional com o gênese dos grandes traficantes de drogas e seus territórios defendidos por soldados do tráfico fortemente armados.

É inquietante pensar que durante a fase mais crítica desta trajetória do tráfico e consumo de drogas o aparato de inteligência policial estava primeiramente ocupado em acompanhar movimentos estudantis e sociais, subversivos e opositores do regime, e quando da redemocratização este aparato foi completamente desmantelado, mantendo-se a deriva por muito tempo até começar a se reorganizar, conforme visto. Muito provavelmente se a inteligência policial estivesse voltada única e exclusivamente para questões de segurança pública e defesa da sociedade, objeto lícito e fundamental da atividade policial, esta situação poderia ter sido prevista, acompanhada e o assessoramento as autoridades da área de segurança e políticos teria sido feito, permitindo-se medidas compatíveis com os estágios deste problema.

---

<sup>31</sup> Segundo relatório da ONU de junho de 2012 disponível no site [www.onu.org.br](http://www.onu.org.br).

No cenário atual a questão da segurança pública constitui ameaça real a sociedade brasileira, as bases da democracia e do Estado de Direito, sendo sem a menor sombra de dúvida área em que a atuação da inteligência deve ser muito forte, não somente no campo operacional e tático, mas fundamentalmente no campo estratégico, de assessoramento para a tomada de decisões e formulação de políticas.

Priscila Brandão Antunes tem obra específica sobre o tema, na qual trata da convivência dos serviços de inteligência e das democracias no cone sul, analisando o processo pelo qual ocorreu o redesenho das agências de inteligência no Brasil, Argentina e Chile após o processo de redemocratização e diante do cenário internacional atual.

Ela afirma o grau da dificuldade em termos de legitimidade e desconfiança da sociedade quanto aos serviços de inteligência em países onde até pouco tempo tais serviços constituíam verdadeiras polícias políticas (ANTUNES P. C., 2010, pp. 14-15). Tal área conta com pouca ou nenhuma atenção e participação da sociedade civil e dos políticos, com funções e estruturas deficientes.

Por outro lado, Priscila Brandão Antunes também afirma que nos países onde a democracia possui um elevado nível de institucionalização de seus processos a inteligência consiste num alto grau de capacidade de análise de informações de temas considerados estratégicos, avaliando e subsidiando o processo de tomada de decisões de áreas vinculadas à defesa externa, segurança, relações internacionais, fomentando assim políticas estratégicas de longo prazo, tendo na questão da segurança doméstica a polícia como único ator atuante (ANTUNES, 2010, p. 14).

No mesmo sentido Joannisval Brito Gonçalves, que coloca ser difícil discordar do caráter relevante da atividade de inteligência, considerando especificamente as atividades do crime organizado transnacional e do terrorismo global. Ele ainda completa com a afirmação de que a forma que a sociedade lida com a questão transparência x sigilo é um indicador do grau de desenvolvimento democrático desta sociedade (GONÇALVES, 2010, p.10-11).

A real questão não reside na importância ou não da atividade de inteligência para uma democracia. É inegável que nos temas mencionados torna-se imprescindível a ação de um aparato de inteligência eficiente para defender a própria democracia e a sociedade que a sustenta.

Conciliar os pressupostos da atividade de inteligência, em especial o sigilo afeto a esta atividade e o imenso potencial invasivo de seus meios e métodos, com os pressupostos democráticos da transparência, acesso a informação e os direitos e garantias fundamentais é a grande questão a ser enfrentada pela atividade de inteligência nos regimes democráticos, o que demanda controle efetivo e delineamento claro e definido das atribuições de seu aparato.

### **III.2 – CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO REGIME DEMOCRÁTICO**

Conforme visto a democracia necessita de mecanismos de controle sobre o exercício do poder do Estado, sendo que o ideal democrático é o controle efetivo pela sociedade das instituições, programas e agentes públicos. Não por outro motivo é que o voto é o ápice do exercício da democracia, tendo viés de legitimação do exercício do poder político e da mesma forma um viés de controle por parte da sociedade.

No caso específico da atividade de inteligência há uma aparente contradição entre seus meios e métodos invasivos, que violam os direitos e garantias individuais, embora esta violação possa ser considerada legítima se exercida na defesa do Estado e da sociedade, e a necessidade de controle, o que é ainda mais acentuado pelo sigilo necessário ao exercício desta atividade. Resta a questão de como controlar o que é sigiloso e invasivo de forma eficiente sem comprometer a eficiência dos órgãos de inteligência.

Lowenthal afirma que o controle sobre a atividade de inteligência tem sido um problema constante, citando a célebre frase de Juvenal: *Sed quis custodiet ipso custodes - quem guardará os guardiões*. Segundo este autor o controle sobre a atividade de inteligência é compartilhado entre os poderes executivo e legislativo, aplicando-se genericamente aos orçamentos das agências de inteligência, capacidade de resposta a necessidades da política de

Estado, qualidade da análise efetuada, controle operacional e propriedade das atividades realizadas (LOWENTHAL, 2011, p.217).

No caso do sistema de controle dos EUA sobre o aparato de inteligência, Lowenthal informa que no campo do poder executivo há o Conselho de Segurança Nacional, que através do Escritório de Programas de Inteligência realiza um controle constante ou *day-by-day* da atividade e também sua orientação ou direcionamento de atividades. Este órgão é externo aos organismos de inteligência dos EUA.

Já o Congresso Nacional dos EUA realizam forte controle da atividade de inteligência, fundamentalmente centrado no poder de acessar informações do executivo que são relevantes para o governo. Além disso, a aprovação e controle do orçamento para as agências de inteligência são rígidos, implicando a fase de autorização de um programa específico e a apropriação ou alocação desses recursos para a agência de inteligência efetuar este programa, sempre discutidos em comissões ou comitês sobre a atividade de inteligência (LOWENTHAL, 2011, p. 217-224).

Esta duplicidade de controle é importante no sentido de não se relegar somente ao poder executivo, ao qual estão vinculadas as agências de inteligência, o controle desta atividade. Respeita-se assim o equilíbrio entre poderes necessários para a democracia e também se confere maior eficácia por meio de controles sobrepostos e com visões diferentes sobre o tema.

Na sistemática norte-americana os membros do congresso que participam de comitês e atuam na fiscalização em temas afetos a área de inteligência recebem uma credencial do poder executivo para o conhecimento e manuseio dos dados classificados. Somente deve ter conhecimento desses dados aquele que necessita ter este conhecimento, e da mesma forma os *staffs* dos comitês são previamente triados, podendo ainda os congressistas se valer de sessões fechadas e também armazenar o material classificado e sensível em instalações seguras para tanto (LOWENTHAL, 2001, p.232).

Conclui Lowenthal dizendo que o sistema de fiscalização e controle não tem que ser hostil, mas sim uma necessidade da atividade de inteligência. Debates e ruídos ocorrerão, o que é natural desse sistema, mas não devem levar os atores envolvidos ao antagonismo, o que eventualmente ocorre por questões pessoais, partidarismo, personalidades, e fatores similares, mas não pelo sistema considerado *per se* (LOWENTHAL, 2011, p.247).

Esta descrição é importante, pois como já afirmado o sistema norte-americano tem forte influência nos demais países do mundo ocidental, além de se tratar de uma democracia consolidada, senão a mais consolidada do mundo, onde a atividade de inteligência e seu necessário sigilo e potencial violador de direitos e garantias individuais convive com o regime democrático.

Priscila Brandão Antunes ao tratar da questão do controle da atividade de inteligência cita Pat Holt, para quem o *segredo encoraja o abuso*, fazendo ainda importante colocação no sentido de que *informação é poder*, e no caso da inteligência o fluxo de informações é em sentido único, da sociedade para o Estado, não ocorrendo retorno qualquer para a sociedade (BRANDÃO, 2010, p.35). Este é um quadro que realmente favorece desvios em prol de interesses de pessoas, grupos ou políticos, caso não seja objeto de controle eficaz.

O controle da atividade de inteligência compreende algo próprio e natural da democracia, sem o que não há legitimidade e eficiência, segundo a professora Priscila Brandão. Neste sentido, encontrar o adequado equilíbrio entre o respeito aos direitos dos cidadãos e a necessária autonomia dos serviços de inteligência é um desafio às democracias, que necessitam de cidadãos informados sobre o seus governantes fazem sob pena de se perder a própria representatividade (BRANDÃO, 2010, p.34). Trata-se, mais uma vez, da tensão entre o interesse coletivo e do Estado de um lado e de outro do interesse individual.

Prosseguindo em sua análise sobre esta questão, Priscila Brandão Antunes entende que legitimidade e eficiência são os critérios básicos para se estabelecer o controle sobre a atividade de inteligência, devendo haver a supervisão organizacional e funcional das agências de inteligência, atribuída a própria agência, e a supervisão por meio do ministério ao qual ela se vincula, chegando esta autora a propor que a inteligência policial seja vinculada ao Ministério da Justiça, a inteligência externa ao Ministério de Relações Exteriores e a defesa ao Ministério da Defesa (BRANDÃO, 2010, p.36-39).

Reconhece também Priscila Brandão Antunes que o mais importante órgão fiscalizador da inteligência é o poder legislativo, pela sua importância em termos de controle e fiscalização no regime democrático, a exemplo dos EUA aonde se chega a ter que existir autorização prévia para determinadas ações de inteligência. Infelizmente há desinteresse pelo legislativo brasileiro sobre o tema, o que fragiliza o controle, segundo esta autora (BRANDÃO, 2010, p.39-42).

No mesmo norte seguem as preleções de Cepik, para quem a relação entre segurança nacional, segredo governamental e controle das atividades de inteligência revela o dilema do processo de institucionalização representado pela busca da transparência. Para ele recorrer-se pura e simplesmente ao conceito de *segurança nacional* para justificar a atividade de inteligência não atende aos reclamos da democracia, a qual, por sua vez, não pode abandonar tal conceito (CEPIK, 2003, p.137). Vale dizer que a justificativa de segurança nacional abstratamente serviu a tiranos e ditadores da mesma maneira que pode servir a democracia.

Em sua reflexão sobre este tema Marco Cepik trabalha com o conceito de segurança humana em substituição ao conceito de segurança nacional, e ao mesmo tempo entende que a tensão entre segurança estatal e segurança individual é inevitável e não passível de ser suprimida. Da mesma forma ele entende que o segredo da atividade de inteligência, de suas ações e do próprio sistema de segredo governamental é inevitável, sendo, porém necessário e possível um sistema de controle ou *accountability*<sup>32</sup> que poderiam efetivar um controle externo eficaz (CEPIK, 2003, p.138-189).

Cepik alerta sobre os riscos que os serviços de inteligência, com o poder que lhes é confiado em termos de técnicas, métodos, equipamentos e treinamento, representam para a sociedade, apontando em um extremo a utilização desses serviços pelo grupo político que detém o poder em desfavor de adversários políticos ou da própria sociedade, e noutro extremo pela sua autonomização tornando-os poderes autônomos e independentes dentro do Estado (CEPIK, 2003, p.186).

Este autor, mencionando Norberto Bobbio, afirma que o segredo aliado à tecnologia de controle dos eventos corresponde ao “poder invisível”, que no entender de Bobbio corromperia de tal forma a democracia que esta não existiria onde existem serviços de inteligência, ao que Cepik contrapõe o fato de existirem tais serviços nas atuais democracias ocidentais (CEPIK, 2003, p.187), mas ao mesmo tempo torna o tema do controle da atividade de inteligência como ponto central e inevitável neste campo.

Vale transcrever dois trechos das conclusões tiradas por Marco Cepik em sua obra. A primeira é que *não basta dizer que são os cidadãos que controlam, em última instância, aos legisladores, juízes e governantes, (...) tampouco resolve o dilema estabelecer uma comissão*

---

<sup>32</sup> O termo *accountability*, largamente difundido nos EUA e que começa a ser utilizado no Brasil significa mais que controle, mas o exercício responsável da parcela do poder estatal concedida a órgão ou agente público, implicando ações pró-ativas de controle e transparência total dos atos e programas de governo.

*parlamentar para supervisionar a atividade de inteligência* (CEPIK, 2003, p. 207). Ele ainda afirma, fazendo menção à criação da ABIN e do Ministério da Defesa, que *eles caminharão sobre um fio da espada para tentar equilibrar dois desafios normativos, o da agilidade e o da transparência* (CEPIK, 2003, p.208).

Esta visão externada por Cepik demonstra o caráter essencial do controle efetivo e eficiente sobre a atividade de inteligência, que não pode ser simples letra morta de lei ou uma reunião reativa de comissão de controle a um novo escândalo protagonizado por agência ou integrante de agência de inteligência. O tema toma relevo central na questão da atividade de inteligência, tendo reflexos diretamente em sua legitimidade no regime democrático e em como a sociedade será afetada por esta atividade.

Joanisval Brito Gonçalves escreveu obra específica sobre o tema do controle da atividade de inteligência, na qual ele evidencia, com citação de Ugarte, o grande dilema representado pela tensão entre a atividade de inteligência e seu necessário segredo e a transparência das atividades estatais próprias da democracia. Com base em Gill, este mesmo autor aponta que a maneira como uma sociedade lida com este dilema revela o grau de desenvolvimento de sua democracia (GONÇALVES, 2010. P.10-11).

Ponto importante da tese apresentada por Joanisval Brito Gonçalves é a importância também de um controle acerca da eficácia das ações de inteligência (GONÇALVES, 2010, p.45), haja vista que erros cometidos pela inteligência podem gerar prejuízos incalculáveis para um país e sua sociedade, a exemplo dos ataques de 11 de setembro nos EUA, os quais poderia, ter . Para este autor este controle é essencial para a econômica, eficiência e eficácia da atividade.

Desenvolvendo sua tese sobre o controle da atividade de inteligência, Joanisval Brito analisa a questão do direito de participação do cidadão como característica própria do regime democrático, o que implica a necessidade de controle e prestação de contas, permitindo um controle político e social das organizações do Estado, sendo que quanto mais profundo o nível alcançado pela democracia maior será o interesse pela *accountability* (GONÇALVES, 2010, p. 11-15), valor fundamental de uma sociedade democrática.

Como elementos que dificultam o efetivo controle da atividade de inteligência, Joanisval Brito aponta, além do sigilo necessário para esta atividade, as seguintes questões: o fato de esta atividade ser mais próxima de arte do que ciência o que gera nos profissionais que

a exercem pouca confiança nos seus controladores e excessiva discricionariedade; um desinteresse político neste controle com o objetivo de não se envolver evitando assim qualquer responsabilidade que seria própria do controlador; as opiniões divergentes sobre o controle diante de valores maiores como a segurança nacional frente, por exemplo, o terrorismo, admitindo-se, desta forma, completa autonomia e inobservância de leis, caso dos EUA e Inglaterra (GONÇALVES, 2010, p. 50).

Em suas considerações finais a respeito da temática do controle da atividade de inteligência Joanisval Brito Gonçalves reafirma a importância desta atividade para a democracia e o papel crucial representado pelo seu controle por mecanismos próprios da democracia, o que representaria um fortalecimento da atividade de inteligência, demandando assim a regulamentação de seus contornos básicos em sede constitucional. Em suas considerações finais há a proposta de criação de um órgão de controle externo, auxiliar do legislativo assim como é o Tribunal de Contas da União, a figura do Inspetor-Geral para tais assuntos, e também criação de varas especializadas da Justiça para fins de controle judicial e do Ministério Público (GONÇALVES, 2010, p.189-2010).<sup>33</sup>

Este tema do controle da atividade de inteligência merece uma explanação mais detalhada, conforme feito acima, pelo fato de ser o ponto mais importante para que esta atividade passe efetivamente a ser desmistificada, sem que isso implique a ruptura de suas bases doutrinárias e operacionais calcadas no sigilo, mas sim revelando a necessária e inafastável adaptação ao regime democrático.

Infelizmente a regulação da atividade de inteligência no Brasil se revela ineficiente neste aspecto de controle. Primeiro por carecer de um delineamento mínimo em sede constitucional sobre a própria atividade de inteligência, e em segundo lugar por prever em termos de legislação um controle por meio de comissão do legislativo, abaixo transcrito, conforme previsão da Lei n.º9.883/99:

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.

---

<sup>33</sup> Este autor entende que para a implantação de medidas invasivas próprias da atividade de inteligência seria necessária ordem judicial e manifestação do Ministério Público, a exemplo do que ocorre em investigações policiais onde algumas medidas demandam esta intervenção judicial.

§ 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.

Esta previsão da lei que rege a atividade de inteligência no Brasil é deficiente, mostrando-se ineficaz em termos de efetivo controle desta atividade, o que já foi revelado em inúmeros episódios da recente história da ABIN, tais como a participação de agentes da ABIN na investigação policial que culminou com a operação “Satiagraha”<sup>34</sup>, o caso do “grampo do BNDES”<sup>35</sup> e o também famoso caso do “escândalo dos correios”<sup>36</sup>.

O erro começa pela previsão de atribuições da ABIN, as quais, conforme já demonstrado, são genéricas, permitindo em tese uma verdadeira onisciência da atividade de inteligência a qual pode operar em praticamente qualquer tema que possa interessar ao Estado. Isto impede um controle elementar, que é o de atribuições, o que aliado à permissão de operar em território nacional gera dificuldades enormes em se implantar mecanismos de controle.

O controle de metas, direcionamento das operações e resultados não possui órgão próprio, e a Comissão de Controle de Assuntos de Inteligência do Congresso Nacional não exerce e nem tem como exercer um controle externo efetivo, por falta de conhecimento desta atividade e por falta de previsão de mecanismos mais eficientes de controle sobre as ações da ABIN.

A lição de Cepik acerca da inevitável tensão entre o que ele chama de agilidade/sigilo e a transparência nos Estados democráticos modernos é algo que faz parte da democracia, a exemplo do que ocorre em outras áreas de atuação do Estado diversas da inteligência. Trata-se mais ainda de se limitar o Estado em seus poderes e discricionariedade, o que se acentua sem sombra de dúvida no regime democrático ante os preceitos dos direitos e garantias fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

A fórmula de se sopesar os valores, direitos e princípios envolvidos, de maneira a se afastar alguns desses valores, direitos e princípios em prol de outros, próprio do nosso sistema constitucional, no caso da inteligência poderia levar a um afastamento constante e genérico dos direitos e garantias individuais em razão da defesa da sociedade e do Estado, o que é

---

<sup>34</sup> Vide [http://www.istoe.com.br/reportagens/7768\\_A+SOMBRA+AMEACADORA+DA+ABIN](http://www.istoe.com.br/reportagens/7768_A+SOMBRA+AMEACADORA+DA+ABIN).

<sup>35</sup> Vide <http://epoca.globo.com/edic/19990531/brasil1.htm>.

<sup>36</sup> Vide <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1706200525.htm>.

perigoso e indesejado. Por outro lado não há como se negar a necessidade da defesa da sociedade e do Estado.

Neste sentido parece ter razão Cepik ao afirmar acerca desta constante tensão, que somente pode ser minorada com a previsão mais específica de normas, a começar pela própria Constituição Federal e passando pela legislação infraconstitucional e regulamentos internos, que permitam um acompanhamento prévio, concomitante e posterior da atividade de inteligência.

A Lei de Acesso a Informação veio assegurar o direito a informação que permite o controle das atividades de Estado, excepcionando as questões afetas a inteligência e regulando o sigilo que esta atividade se reveste, ao menos no requisito temporal e na exigência de justificativa para este sigilo em cada caso.

Na segunda parte deste trabalho se verá que esta lei, nos termos aprovados, não é adequada a uma atividade de tem por base o sigilo, embora nas circunstâncias atuais em termos de configuração e controle inadequado ela se traduz em importante avanço. A atividade de inteligência merece uma legislação mais apurada e adequada aos seus atributos e características, permitindo um controle próprio e acesso a informação por mecanismos que respeitem e confirmem efetividade a atividade de inteligência.

Evidentemente que para tanto é necessário desmistificar a atividade de inteligência, abandonar os preconceitos gerados pelos dogmas ideológicos de um passado ainda muito recente, especialmente no Brasil e em outras democracias mais recentes, que passam pelo processo lento e difícil de sua consolidação.

Este caminho que parece o rumo natural do nosso país, de nossa democracia e da atividade de inteligência carece, para que se iniciem os passos neste sentido, de uma regulamentação específica sobre o tema da atividade de inteligência, que não mais pode ficar relegado a um aparente segundo plano em termos de estudos, debates e participação da sociedade civil e do meio político, atores fundamentais para o seu controle.

Fato é que atualmente há grande aparato de inteligência civil e militar operando no país sem o devido respaldo de legitimidade se confrontado com a teoria da democracia em razão da falta de mecanismos de controle. No caso da inteligência militar ainda há atuação mais clara quanto aos seus objetivos operacionais, o que leva a não termos, ao menos do conhecimento público, desvios desta atividade. Já na atividade de inteligência de natureza

civil, executada pela ABIN, os problemas são bem maiores, conforme visto, uma vez que sequer ainda se conseguiu estabelecer qual sua exata função no Estado brasileiro.

No que tange a inteligência policial esta questão do controle acaba sendo minorada em razão de haver um controle mais difundido sobre a atividade policial como um todo, seja de natureza interna pelas corregedorias, seja pelas ouvidorias de polícia, e ainda o controle externo realizado pelo Ministério Público e também pelo Poder Judiciário. Mas no tocante a inteligência policial, essencialmente a inteligência estratégica policial, que não se confunde conforme demonstrado com a atividade investigativa ou de polícia Judiciária, ainda se carece da mesma forma de mecanismos mais claros e apropriados de controle.

Cabe considerar, finalmente, que a existência de mecanismos de controle não resolve, por si só, as questões relativas ao controle da atividade de inteligência, mas apontam o norte, o balizamento mínimo necessário para que o debate sobre tais questões possa ser efetivamente realizado, seja em sede política, seja em sede administrativa ou mesmo no Poder Judiciário, a exemplo do que acontece com as questões afetas ao controle da atividade policial, que apesar de todos os mecanismos de controle previsto revela tensão permanente diante dos direitos e garantias fundamentais e do próprio Estado Democrático de Direito, tensão necessária e própria deste regime e que leva ao seu aperfeiçoamento constante.

## CAPÍTULO IV – O DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÃO

O direito de acesso à informação é uma decorrência direta do direito a liberdade de expressão, nele compreendido, conforme se demonstrará. Talvez o marco legal mais importante a respeito seja a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que consagra em seu art.19<sup>37</sup> tal direito nos seguintes termos (ONU, 1946):

todos tem o direito a liberdade de opinião e expressão: este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras.

Robert Dahl ao tratar do que ele chama de *verdadeira democracia* e analisar os institutos que ela necessita, trata especificamente da liberdade de expressão, exigência, segundo ele, para que os cidadãos efetivamente participem da vida política, e fundamentalmente para que adquiram uma *compreensão esclarecida* dos atos do governo. Ele adverte o seguinte: *como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informações?* (DAHL, 2001, p.111).

Esta colocação de Dahl confere especial ênfase na participação efetiva do cidadão na democracia, permitindo um controle e uma efetiva influência sobre o planejamento público. Assim, sem a liberdade de expressão os cidadãos seriam silentes, incapazes de influenciar as decisões de governo e seus programas, o que é perfeito para um governo autoritário (Dahl, 2001, p.110).

Mendel informa que parecer consultivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos, datado de 1985, reconhece que este direito de informação decorre do princípio ou direito da liberdade de expressão, que engloba tanto o direito de transmitir como o de buscar e receber informações e ideias (MENDEL, 2009, p.15). É o que consta em parecer consultivo nos termos abaixo:

O Artigo 13[...] estabelece que aqueles a quem a Convenção se aplica não apenas têm o direito e liberdade de expressar seus próprios pensamentos como também o direito

---

<sup>37</sup> Importante fonte de consulta sobre a temática do acesso a informação é a Organização Não Governamental chamada *Article 19*, cujo website é [www.article19.org](http://www.article19.org).

e liberdade de buscar, receber e transmitir informações e ideias de todo tipo.. [A liberdade de expressão] requer, por outro lado, que ninguém seja arbitrariamente limitado ou impedido de expressar seus próprios pensamentos. Neste sentido, constitui um direito que pertence a cada indivíduo. Seu segundo aspecto, em contrapartida, implica um direito coletivo de receber informações de qualquer natureza e de ter acesso aos pensamentos expressos pelos outros.

Em sua análise sobre o direito de acesso a informação Mendel demonstra a adoção deste direito fundamental em três grandes padrões regionais de sistema de proteção e defesa de direitos humanos, que são os da Organização dos Estados Americanos<sup>38</sup>, o Conselho da Europa<sup>39</sup> e da União Africana<sup>40</sup>, demonstrando em seu estudo comparado como este direito fundamental vem sendo desenvolvido e adotado, certamente com peculiaridades próprias, em países de tradições e culturas totalmente diferentes, tais como Tailândia, Índia, Estados Unidos, Suécia, Arzeibajão, dentre outros (MENDEL, 2009, pp.09-138).

Enfim, o direito a informação se revela um elemento essencial para o aprimoramento do regime democrático, pois é através dele que a participação social e controle da sociedade sobre os atos governamentais podem ser exercidas efetivamente, além de permitir uma participação nas decisões acerca de programas governamentais.

Antes de se partir para uma compreensão mais pormenorizada da regulação proposta pela Lei de Acesso a Informação brasileira, convém estabelecer alguns conceitos básicos do direito de acesso a informação, especialmente considerando sua importância no regime democrático e traçando um panorama geral de sua previsão em sede constitucional no Brasil.

#### **IV.1 – LIBERDADE DE EXPRESSÃO, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA**

Um dos mais clássicos textos liberais escritos no período de formação das grandes democracias ocidentais é o ensaio *A Liberdade*, de John Stuart Mill, filósofo e economista

---

<sup>38</sup> Art.13 da Convenção Americana de Direitos Humanos e Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão.

<sup>39</sup> Art.10 da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais e art.42 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

<sup>40</sup> Art.9º da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão na África.

inglês, defensor do utilitarismo e pragmatismo. Esta obra trata fundamentalmente da natureza e limites da relação de poder entre a sociedade e indivíduo, permeando questões sobre as relações de autoridade que sempre permearam as sociedades, desde as mais antigas até as modernas sociedades (MILL, 2006, p.21).

Nesta obra se encontra aquela que é considerada por muitos a mais ardorosa defesa da liberdade de expressão já feita. Mill afirma que mesmo se toda a humanidade estiver de acordo com uma posição da qual somente uma pessoa discorde, “o mundo não teria mais direito de impor silêncio a este um do que ele a fazer calar a humanidade, se tivesse esse poder” (MILL, 2006, p.60). Para ele somente com diferentes opiniões seria possível expurgar o erro e chegar-se a verdade.

Mill expõe que a liberdade de expressão esta intimamente ligada com a liberdade de pensamento, a liberdade religiosa e a liberdade de escrever, abrangendo o domínio íntimo de consciência em pensar e sentir, a liberdade de exprimir e publicar opiniões, ligada a anterior, a liberdade de gostos e ocupações e finalmente a liberdade de associação, sempre limitado em não se prejudicar a liberdade dos outros (MILL, 2006, p.51).

Quando se compele opinião ao silêncio se arroga uma infalibilidade de nossas certezas, e mesmo que esta opinião contenha erro ela pode ser em parte verdade, pois as opiniões dominantes nem sempre são totalmente verdadeiras, se completando pelas opiniões diversas (MILL, 2006, pp.94-95). Para este autor somente o debate e a exposição constante e a contraposição de opiniões leva a uma convicção efetiva e profunda.

Esta posição defendida por Mill tem o grande mérito de estabelecer a importância da liberdade de expressão dentro de uma teoria de liberdades públicas ou civis, colocando este instituto entre os pilares de sua teoria liberal e neste aspecto da própria democracia que se instalava dentro de parâmetros considerados contemporâneos, sem aqui pretender adentrar em discussões como liberalismo x democracia.

Em obra específica sobre o direito de participação política Diogo de Figueiredo Moreira Neto perfaz toda uma análise do que ele chama de crise de legitimidade da relação Estado x sociedade/indivíduo, especialmente no período pós-Revolução Industrial, com o surgimento dos *mega-Estados contemporâneos*, concentrador do poder entendido não somente como monopólio do uso da força, mas em termos econômicos, trabalho, educação, lazer, etc.. Isto levou a que a representação política não mais atendesse a legitimidade

requerida pela titularidade do poder estatal, o que leva a uma crise do próprio modelo democrático, que enquanto regime *se afirma na origem individual e inalienável do poder* (MOREIRA NETO, 1992, pp.4-6). Isto leva a um inevitável entrelaçamento entre o problema da legitimidade do poder e a democracia.

Prosseguindo em sua reflexão Diogo de Figueiredo diz que o ciclo da democracia compreende *atribuição, exercício, distribuição, contenção e detenção do poder*, sendo que situar a democracia somente no que tange a detenção do poder implica em mutilar o seu conceito (MOREIRA NETO, 1992, p.07).

A maioria, para Diogo de Figueiredo, continua sendo a essência da democracia, porém a admissão de vontade da minoria é um ponto equilibrador da democracia, sendo certo que não há somente uma minoria. Neste ponto de sua explanação este autor trata do pluralismo político como conciliação e composição de posições plurais, o que leva, junto com a questão da legitimidade da democracia a se discutir a participação política, agora não mais nos termos liberais clássicos referentes à representação política (MOREIRA NETO, 1992, pp.13-14).

O que ocorre nas modernas democracias é uma necessidade cada vez maior de legitimação do poder pelo Estado e seus agentes, legitimação que somente ocorre com a efetiva participação política dos indivíduos que compõem determinada sociedade. Se todo poder emana do povo e em nome dele é exercido, então este povo tem o direito de ampla e efetiva participação na vida política do Estado, não somente fiscalizando seus atos, mas participando da elaboração e execução desses atos.

Neste sentido os Estados contemporâneos cada vez mais fazem previsão em seu ordenamento constitucional de mecanismos de efetiva participação da população em geral nas decisões políticas do Estado, além de outros mecanismos de controle popular sobre os atos estatais. Noutras palavras, ao cidadão é dado o direito de participar cada vez mais ativamente da vida do Estado, buscando-se realizar a soberania da vontade popular, base da democracia em todos os tempos e em todas as suas formas.

A liberdade de expressão é indispensável à realização do ideal de participação política aspirado pelo regime democrático. Nas lições de Dahl, *é um requisito para que os cidadãos realmente participem da vida política*, implicando a possibilidade de persuadir os demais cidadãos sobre os seus pontos de vista, aprender uns com os outros pelos debates movidos

pela liberdade de expressão, influenciando com isto o *programa de planejamento* do governo e suas decisões (DAHL, 2009, p.110).

#### **IV.2 – ACESSO A INFORMAÇÃO COMO COROLÁRIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO A PARTICIPAÇÃO**

Mendel, em sua análise sobre a liberdade de informação, faz breve apontamento sobre a comissão especial da Organização das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão, a qual, ao prestar esclarecimentos sobre o exato conteúdo deste direito, disse que o direito a liberdade de expressão inclui o direito de acesso à informação. Assim, *o direito de buscar, receber e transmitir informações impõe uma obrigação positiva sobre os Estados no intuito de assegurar o acesso à informação*, constituindo assim algo de fundamental importância para a democracia e a liberdade, para o direito a participação e para o desenvolvimento (MENDEL, 2009, p.09).

Dahl coloca o direito de acesso à informação como um dos institutos fundamentais a democracia. Ele fala em *fontes de informação alternativas e relativamente independentes* a disposição das pessoas. E questiona: *como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação?* (DAHL, 2009, p.111). Nestes termos ele defende que os cidadãos devem ter informações que estejam sob o controle de qualquer grupo ou ponto de vista diverso do controle governamental.

Na verdade para que o indivíduo exerça o direito de participação efetiva requerido pelo regime democrático ele precisa ter liberdade de se expressar livremente, de emanar suas opiniões e ideias, mesmo que contrapostas a tudo e todos. E para que ele possa formar esta sua opinião e expressá-la, se faz necessário ter acesso às informações que lhe permitam ter uma convicção, uma ideia ou opinião formada. Há, assim, uma relação lógica entre o direito de participação, a liberdade de expressão e o acesso à informação, sendo institutos totalmente interligados e interdependentes.

No sentido apontado o direito de acesso à informação precede o direito a liberdade de expressão, sendo precedente lógico e necessário deste último. Vale dizer, o exercício da liberdade de expressão demanda o acesso prévio e amplo a mais variada gama de informações de órgãos públicos e mesmo privados que congreguem bases de dados de interesse público, sem o que se inviabiliza a liberdade de expressão.

Esta relação de precedência lógica e necessária existente entre o direito de acesso à informação e o direito a liberdade de expressão implica reconhecer o acesso à informação no mesmo patamar que a liberdade de expressão, junto aos direitos e garantias fundamentais do cidadão. Por outro lado também implica ser até mesmo desnecessária previsão expressa a seu respeito, sendo considerado corolário do direito a liberdade de expressão e do direito a participação.

É interessante ressaltar que o instituto da liberdade de expressão tem longa tradição na teoria liberal e democrática, tomando grande relevância em temas relacionados, por exemplo, a censura x liberdade de imprensa. Já as questões afetas ao instituto do acesso à informação ganharam relevância mais recentemente, ou como diz Mendel, as leis de acesso à informação existem há pelo menos 200 anos, mas na prática poucas têm mais de 20 anos (MENDEL, 2009, p.26).

Assim, o direito de acesso à informação constitui mais um importante passo no sentido do aprimoramento dos regimes democráticos, levando a um exercício mais próximo de sua plenitude do direito a liberdade de informação e conseqüentemente a uma participação mais efetiva do indivíduo nas decisões e rumos do governo.

### **IV.3 – O DIREITO A INFORMAÇÃO NO REGIME CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

Conforme visto, o direito de acesso à informação tem estreita relação com o direito de participação e o direito a liberdade de expressão, sendo que o tratamento constitucional a respeito do tema merece ser descrito dentro desta visão de interdependência entre esses institutos da democracia.

Diogo de Figueiredo perfaz análise dentro de uma visão de legitimidade do poder nos regimes democráticos, e neste sentido trata genericamente do que ele chama de *institutos polivalentes de participação*. Para ele esses institutos são a *representação política, a publicidade, a informação, a certidão e a petição* (MOREIRA NETO, 1992, p.99). Por estarem mais diretamente ligados ao escopo deste trabalho os três últimos institutos serão objeto de maior atenção.

No que diz respeito à *representação política*, exercitada pelo sufrágio universal basta dizer se tratar da forma de exercício de poder pelo povo via seus representantes, forma encontrada para se substituir a democracia direta inviabilizada ante o crescimento dos grupos sociais, enquanto que no tange a *publicidade*, considerada princípio geral do direito, prevista no art.37, *caput*, e XXII, §1º e inc.II, §3º, é o que permite o controle de legalidade e legitimidade dos atos do governo em geral.

Cabe de antemão observar que em regra os direitos referentes à participação, liberdade de expressão e acesso a informação tem previsão expressa no nosso texto constitucional em regra no seu art.º 5º, portanto no capítulo que enuncia os direitos e garantias fundamentais. Porém, mesmo que os institutos decorrentes do direito a participação, liberdade de expressão e acesso a informação não estivessem previstos neste capítulo específico, ou ainda que não possuíssem previsão expressa na Constituição, assim mesmo deveriam ser considerados direitos e garantias fundamentais numa análise sistemática e lógica dos valores e princípios constitucionais.

O direito genérico a *informação*, mais diretamente ligado ao que se propõe explorar neste estudo, tem previsão na nossa Constituição Federal em seu art.5º, XXXIII, sendo regulado, conforme determinado pela Constituição Federal, pela Lei n.º 12.527/11, ou Lei de Acesso a Informação. Este direito constitui, nas palavras de Diogo de Figueiredo, *um instituto polivalente de participação política, (...) pois se estende a toda a sociedade, visando tanto a legalidade como a legitimidade* (MOREIRA NETO, 1992, p.104).

Para o fim de defesa de interesses próprios que careçam de afirmação oficial de teor e verdade de fato ou ato prevê a Constituição Federal o direito de *certidão*, em seu art.5º, XXXIV, considerado da mesma forma por Diogo de Figueiredo *instituto polivalente de participação política* (MOREIRA NETO, 1992, p.105).

Já o denominado direito de *petição*, cuja previsão expressa consta no art. 5º, inc.XXXIV da Constituição Federal, tem função de proporcionar a defesa de direito ou representar contra ilegalidade ou abuso do direito.

Alexandre de Moraes faz breve análise da previsão constitucional contida no art.5º, inc. IX, que trata do direito a liberdade de expressão, *in verbis: é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença*. Este autor faz a ressalva da limitação à liberdade de expressão contida no art.º 5º, inc.X, que tratam da inviolabilidade da honra, imagem e vida privada, que constituem uma salvaguarda de um espaço íntimo intransponível ilicitamente (MORAES, 2001, p.73).

Ainda segundo Alexandre de Moraes, quanto ao acesso à informação a nossa Magna Carta também prevê expressamente tal direito em mais duas oportunidades, a saber, a *gestão dos documentos governamentais e acesso a eles*, previsto no art.216, § 2º, aqui no viés de bens e valores culturais representados por esses documentos, e a *liberdade de imprensa*, prevista no art.220, *caput*, corolário também da liberdade de expressão (MORAES, 2001, pp.73-74).

Não se pretende adentrar no estudo de cada um desses institutos, sendo que para os fins a que se propõe este ensaio basta ter uma ideia genérica do panorama do direito de acesso a informação em nosso sistema constitucional através da previsão de institutos que asseguram este direito direta ou indiretamente, considerada a inter-relação entre participação, liberdade de expressão e acesso a informação.

No capítulo seguinte, que trata especificamente da nova Lei de Acesso a Informação, aspectos deste direito serão considerados de maneira mais pormenorizada, cabendo antes perfazer apertada síntese dos princípios do direito de acesso a informação.

#### IV.4 – PRINCÍPIOS REFERENTES AO DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÃO

Conforme se verá, ainda não existe uma doutrina sobre a Lei de Acesso a Informação brasileira, mesmo porque se trata de assunto novo no nosso ordenamento jurídico e também em termos de prática e cultura das instituições públicas, o que leva a se pesquisar em fontes de outros países.

Mendel, ao tratar do tema do acesso a informação, afirma que o princípio basilar que deve vigir é o da divulgação máxima, que visa conferir efetividade ao acesso a informação, estabelecendo uma presunção legal geral de divulgação e acesso as informações, sendo extraído diretamente das garantias primárias do direito a informação, encerrando, assim, o significado mais básico deste princípio. Além desse princípio geral ele agrega outros, a saber, (MENDEL, 2009, pp.32 e segts.):

1 – obrigação de publicar, que atinge fundamentalmente as informações essenciais em poder dos órgãos públicos, as quais devem ser publicadas voluntariamente pelo órgão público, e não serem mantidas sob sigilo ou demandando requerimento do cidadão;

2 – promoção de um governo aberto, que implica postura pró-ativa em se informar por parte do governo e seus agentes, demandando uma mudança de postura e mesmo cultural nos órgãos e agentes do governo, passando de uma cultura do sigilo para uma cultura da informação;

3 – abrangência limitada das exceções, que devem ser claras, restritas, única e exclusivamente objetivando resguardar interesses reconhecidamente legítimos, sendo necessário demonstrar o interesse público e dano e que no caso concreto este dano seja superior ao interesse público na divulgação da informação;

4 – procedimentos que facilitem o acesso, que devem tramitar rapidamente seguindo ritos claros e previamente estabelecidos, e em caso de recusa a solicitação, se possibilitar exame independente, por instância e/ou órgão superior ou ainda externo aquele que recusou o atendimento da demanda;

5 – custos, que devem ser módicos de maneira a não limitar ou inviabilizar completamente o direito de acesso à informação;

6 – reuniões abertas dos órgãos públicos, dentro de uma lógica de acesso amplo e irrestrito a informação, que não se limita a ter acesso a documentos ou outras formas de registros de órgãos públicos;

7 – precedência da divulgação, com revisão da legislação anterior conflitante com o direito a informação, ou seja, toda a legislação deve ser conformar com o direito de acesso a informação, havendo, obviamente, as exceções legais que restringem o acesso à informação;

8 – proteção para os denunciadores de atos ilícitos, de maneira a viabilizar cada vez mais o fluxo de informações de boa-fé por pessoas que tiveram contato com dados de natureza ilícita.

## **CAPÍTULO V – A LEI N.º12.527/11: “LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO”**

Desde o início do processo de redemocratização do brasileiro, iniciado em meados dos anos 1980, passando pelo marco histórico que é a Constituição Cidadã de 1988, até a recente entrada em vigor da Lei de Acesso a Informação, as transformações políticas e sociais no Brasil vêm sendo operadas dentro do norte do Estado Democrático de Direito, paradigma adotado a partir de 1988.

Esta transição do vintenário regime ditatorial vivenciado é marcada por percalços e alguns retrocessos, mas sem dúvida que o Brasil tem avançado consideravelmente no caminho da consolidação do regime democrático, que nos dias atuais pode ser considerado uma realidade em nosso país, a par dos inúmeros avanços sociais, econômicos e institucionais ainda necessários no rumo elegido da democracia.

Se num primeiro momento foi necessária a anistia ampla e irrestrita para se começar a virar as páginas da história, seguido por uma transição de regimes e a necessária reorganização das instituições, a redemocratização brasileira passa por um momento de aperfeiçoamento da legitimação do exercício do poder, o que se perfaz por meios de controle legais, institucionais e populares, demandando transparência nas ações de governo e nos atos dos gestores e agentes públicos, fatores indispensáveis no enfrentamento do problema da corrupção e na manutenção da legalidade e legitimidade.

Neste sentido, a edição da Lei de Acesso a Informação, Lei n.º12.527/11, que se deu emblematicamente na mesma data da instalação da Comissão da Verdade, que visa estabelecer a verdade histórica dos fatos ocorridos em períodos ditatoriais, é um marco de vital importância no caminho do aperfeiçoamento da relação indivíduo x sociedade x Estado e da própria democracia brasileira.

Evidentemente que alterar uma cultura institucional não é algo que se consiga em curto espaço de tempo, mas sem dúvida que a existência de um marco regulatório neste sentido no mínimo aponta o caminho a ser seguido e dota o cidadão de mecanismos para fazer valer seu direito de acesso a informação e ter uma participação mais ativa nos assuntos do Estado.

Dessa forma, compreender os preceitos básicos desta lei é um imperativo para os objetivos deste ensaio, mesmo que se critique a aplicação da lei em pontos específicos vinculados a questão da atividade de inteligência de Estado e policial, o que se propõe como aperfeiçoamento dos mecanismos legais de controle do Estado e preservação do interesse público sem se anular o interesse privado.

Convém esclarecer que até o momento, apesar de se tratar de tema de grande relevância para o Estado e a sociedade brasileira, não há obras publicadas especificamente sobre este tema, mas tão somente alguns artigos e seminários a respeito, levando a ser realizada uma análise descritiva desta lei, sendo tecidos comentários mais específicos e aprofundados nos temas atinentes ao escopo deste trabalho, principalmente nas restrições previstas ao acesso a informação e na aplicação desta lei a atividade de inteligência em geral e a inteligência policial.

## **V.1 – GÊNESE E CARACTERÍSTICAS GERAIS**

Em 2009 o Poder Executivo enviou a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º5228/09. Foi criada uma Comissão Especial na Câmara para tratar do assunto, sendo juntados ao projeto original outros projetos que já estavam em tramitação, a exemplo dos PL 219/03, do Deputado Reginaldo Lopes, 1019/07, do Deputado Celso Russomano e 1924/07, do Deputado Chico Alencar (CÂMARA, 2012). O substitutivo do Deputado Mendes Ribeiro, sob o número de PL 041/10 foi aprovado em 24 de fevereiro de 2010 na Câmara dos Deputados e em 25 de outubro de 2011 foi aprovado, sem alterações, no Senado Federal (SENADO, 2012).

Finalmente em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei n. 12.527, que regulamenta os procedimentos para o acesso à informação produzida por órgãos e entidades públicas, ou mesmo entidades privadas sem fins lucrativos que recebam parcela de recursos públicos (art. 1º, parágrafo único).

A Lei n. 12.527/2011 entrou em vigor em 16 de maio de 2012 (art. 47), após seis meses de *vacatio*. Em razão do *novel* diploma legal todo o aparato estatal brasileiro, nas três esferas da federação e nos três poderes, terá de se adaptar as novas regras, tomando postura proativa em relação às informações, o que sem dúvida aperfeiçoa questões como a legitimidade dos entes estatais, uma democracia mais participativa e um controle mais efetivo do Estado. E embora muitos de seus dispositivos exijam regulamentação específica, é fato que muitos processos terão de ser alterados no âmbito da Administração Pública para dar cumprimento aos seus ditames de eficácia plena.

Conforme aponta a Controladoria-Geral da União, a nova lei é inspirada numa cultura de acesso a informação, na qual a demanda do cidadão é vista como legítima, não havendo necessidade de justificativa para o pedido de informação, sendo criados canais eficientes de comunicação entre governo e cidadão, além de regras específicas para a gestão das informações e capacitação permanente de servidores para atender o espírito desta lei (CGU, 2011, p.14).

A chamada Lei de Acesso a Informação - LAI se aplica ao poder público como um todo, incluindo os três poderes, empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades controladas direta ou indiretamente por ente público e também a entidades privadas que recebam de qualquer forma recursos públicos (art.1º, incs.I e II).

O novo diploma adota de uma forma geral as características e princípios já estudados neste trabalho, impondo a publicidade como regra e o sigilo como exceção (art.3º, inc.I) e postura pró-ativa da Administração em publicar informações de interesse público (art.3º, inc.II). Em seguida são discriminados alguns casos específicos de direitos relacionados ao acesso a informações, como o direito de ser informado de como proceder para acessar informações (art.7º, inc. I), e diretrizes básicas para os órgãos públicos atenderem a lei (art.8º, *caput*), especialmente a criação dos Serviços de Informação ao Cidadão – SIC (art.9º).

Segundo Mariana Calderón o diploma legal em estudo baseia-se em dois pilares que se relacionam entre si: o primeiro, que regula o acesso à informação do cidadão a *documentos ostensivos*; o segundo, que estipula regras para classificação de *documentos sigilosos* e restringe o seu acesso (CALDERÓN, 2012).

Na primeira vertente, qual seja dos documentos ostensivos, a lei obriga o órgão público a criar um Serviço de Informações ao Cidadão, criando trâmites e prazos para que a

informação ostensiva possa ser entregue ao cidadão requerente. Em atendimento a essa obrigação, o Ministério da Justiça editou a Portaria n. 600, de 12 de abril de 2012, que institui a Rede de Serviços de Informação ao Cidadão. No mesmo esteio, a Polícia Federal publicou a Portaria n. 2970/2012-DG/DPF, de 14 de maio de 2012, que institui o Serviço de Informação ao Cidadão – Setorial, o SIC Setorial da Polícia Federal.

Já o segundo pilar sobre o qual se funda o direito em tela relaciona-se a restrição de acesso público a determinados tipos de informação. A fim de dar maior abrangência ao direito de acesso à informação, a LAI procura diminuir as modalidades de classificação de informações, as autoridades passíveis de classificar e os prazos para o sigilo (CALDERÓN, 2012).

Nesse contexto, o princípio que rege a novel legislação é de que a publicidade é preceito geral e o sigilo é exceção (art. 3º, inciso I), princípio este que vai nortear toda a sistemática legal e também a exegese dos seus dispositivos e eventuais lacunas (CALDERÓN, 2012). Na mesma data em que a Lei de Acesso à Informação (LAI) entrou em vigor, foi publicado o Decreto n. 7.724/2012, que regulamentou “*os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo (...)*” (art. 1º do Decreto n. 7.724/2012).

No capítulo III da lei são regulados os procedimentos para acesso a informação, prazos e recursos, o qual inclusive poderá ser interposto a Controladoria-Geral da União após recusa em grau de recurso hierárquico no órgão ao qual foi solicitada a informação (art.16).

Já no capítulo IV a lei regula as restrições ao direito de acesso a informação, contendo acertado mandamento genérico de que os atos que contêm violações a direitos humanos não podem de forma alguma ser objeto de restrição de acesso (art.21, pár. único), assim como não afasta outras hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, incluindo também hipóteses de segredo industrial e de atividade econômica (art.22).

As demais hipóteses de restrições ao acesso à informação, especificamente no que tange a atividade de inteligência, de interesse mais direto a este ensaio, serão tratadas adiante.

## V.2 – ABRANGÊNCIA DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

A LAI pode ser classificada como lei geral, pois se propõe a regular todas as hipóteses voltadas ao acesso à informação, bem como as possibilidades de sua restrição. Trata-se, portanto, de lei nacional, aplicável a todas as entidades da federação (art.º 1º, caput) e aos órgãos e entidades dos três poderes, além das empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades controladas e subsidiárias e outras entidades privadas que de qualquer maneira recebam recursos públicos (art.º 1º, § único, incs. I e II e art.2º).

Define a lei o que se entende por documento para seus fins, entendido este como *toda unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato* (art.4º, inciso II), o que inclui acertadamente os documentos produzidos e armazenados em meios digitais, ou que sejam suportados em vídeos ou imagens. Também oferece a lei as definições de *informações, informações sigilosas e informações pessoais*, as quais tem tratamento diferenciado nos termos da lei (art.4º, incs. I, III e IV).

Há de se atentar para o fato de que Lei n. 12.527/2012 não se refere à classificação de documentos, mas sim de *informações*, levando em conta assim o aspecto material em detrimento do aspecto formal, vale dizer, independentemente do suporte em que a informação esteja alocada ela será abrangida pela LAI (CALDERÓN, 2012). Assim, mesmo que a informação esteja aposta em um vídeo, ou em uma gravação, será atingida pelos mandamentos da nova lei.

No tocante aos princípios adotados expressamente pela LAI, vale a transcrição do seu art.3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Evidentemente que tais princípios não esgotam o objetivo do legislador quanto ao alcance e finalidades desta lei, visto que o seu real objetivo é o aperfeiçoamento do regime democrático via concretização de uma participação mais efetiva do cidadão nos atos e decisões governamentais, na própria vida política do país. Os princípios enumerados no item V.IV supra se aplicam integralmente ao assunto, assim como outros decorrentes direta ou indiretamente do direito de participação e da liberdade de expressão.

Quando se refere às restrições de acesso à informação e dá regras de classificação de documentos, a nova lei respeita as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça (art. 22) previstas em legislações específicas, assim exemplificados o sigilo do inquérito policial, por força do Código de Processo Penal, ou dos procedimentos administrativos disciplinares, com fulcro na Lei n. 8.112/90.

Desta maneira as informações produzidas em sede de inquérito policial não estão abarcadas pelas disposições da lei, conforme art. 20 do Código de Processo Penal (CALDERON, 2012), o mesmo ocorrendo com relação ao Processo Administrativo Disciplinar (art. 150, Lei n. 8.112/90). Vale a transcrição de Mariana Paranhos (CALDERÓN, 2012):

Desta feita, entende-se ilegítima a pretensão de se obter acesso a documentos encartados em inquéritos policiais, procedimentos administrativos ou outros que estejam abrangidos pelo sigilo especialmente previsto em outras leis, por via do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). A decisão de acesso a documentos constantes em IPL ou PAD serão, respectivamente, da autoridade presidente do inquérito policial, ou da Comissão de Disciplina responsável pelo processamento do processo administrativo, com base em princípios relacionados ao direito de defesa e à prevalência do interesse público sobre o particular – portanto, utilizam de um raciocínio mais abrangente e complexo que aquele concernente ao direito à informação, puro e simples.

Vale o mesmo para os documentos preparatórios, que servem como fundamento às decisões e atos administrativos, os quais se manterão em sigilo até que o ato respectivo se concretize (art. 7, §3º, LAI c.c. art. 20, Decreto n. 7.724/2012). Como exemplo, podem-se citar os fragmentos de informação que embasarão determinado relatório de inteligência policial. Enquanto o ato não se concretizar, isto é, até que o relatório seja produzido, tais fragmentos estarão sob o abrigo do sigilo.

### V.3 – O PROCEDIMENTO DE ACESSO A INFORMAÇÃO

Com o *novel* diploma legal o poder público passa a ter a obrigação de alterar sua cultura institucional de segredo e sigilo sobre os assuntos de interesse público. A postura pró-ativa deve, a partir de então, ser a tônica do governo, promovendo a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo e geral por ele produzidas ou custodiadas (art.º 8º), sendo obrigatória a publicação ou divulgação em sítio na rede mundial de computadores - *internet* (art.º 8º, § 2º).

Prevê a nova lei a criação dos *Serviços de Informação ao Cidadão – SIC*, que passa a ser obrigatório em todos os órgãos e entidades do poder público, com o intuito de orientar o cidadão quanto ao acesso à informação, acompanhar a tramitação de documentos em suas unidades e receber e protocolizar os requerimentos de acesso à informação (art.º 9º, incs. I e II).

Visando a concretização efetiva do direito de acesso a informação o legislador determina expressamente que o procedimento de acesso à informação deverá ser objetivo, ágil, transparente, claro e em linguagem de fácil compreensão (art.5º). De nada adiantaria uma legislação que propusesse um procedimento complexo, que levasse a inviabilização da maioria da população em utilizá-lo.

No capítulo III da LAI se regula, em termos gerais, o procedimento de acesso à informação, sendo de se ressaltar que esta lei não permite que se negue acesso a informação necessária para fins de tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, e da mesma maneira não admite restrições àquelas informações acerca de violação a direitos humanos (art.21). Por outro lado a LAI ressalva a existência de demais hipóteses legais de sigilo, exemplificando com o sigilo judicial e o sigilo industrial (art.22).

Com relação ao aspecto formal, o pedido de acesso à informação deve seguir os ditames dos artigos 11 a 13 do Decreto n. 7.724/2012, devendo o requerente utilizar-se de formulário padrão disponível em site específico para tanto<sup>41</sup>. Além disso, o requerente deverá

---

<sup>41</sup> <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/sic/arquivos/formulario-solicitacao-informacao-pn.pdf>

estar identificado por meio do seu nome, de número de documento de identificação válido, endereço físico ou eletrônico e especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida, conforme art. 12 do referido decreto.

No art. 13 e incisos do Decreto n. 7.724/2012 se prevê o indeferimento dos pedidos de informações genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, ou que exijam trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência de órgão ou entidade.

Quando se tratar de grande volume de documentos o seu manuseio não é justificativa válida para indeferir o pedido de acesso à informação. Neste caso, será lícito ao detentor do documento “*comunicar data, local e modo para realizar consulta à informação, efetuar reprodução ou obter certidão relativa à informação*”, nos termos do art. 15, §1º, II e §2º, Decreto n. 7.724/2012).

Terá o órgão ou entidade que receber o pedido de acesso à informação o dever de apresentar de imediato à informação solicitada. No caso de não ser possível este imediato atendimento o prazo estipulado pela lei é de 20 dias, prorrogável por mais 10 dias (art.11, *caput* e §§ 1º e 2º)

Em caso de negativa do pedido de acesso à informação, as razões de tal negativa deverão indicar o *fundamento legal* da classificação, a *autoridade* que classificou e o *código de indexação* do documento classificado nos termos do art. 19, §1º, Decreto n. 7.724/2012. Neste caso terá o requerente o direito de obter o inteiro teor da decisão negativa por meio de certidão ou cópia (art.14), sendo ainda avisado da possibilidade de recurso e a quem este se destinará (art.11, § 4º).

### V.3 – DA CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Reconhecendo a lei que existem informações cujo conteúdo deve ser conhecido somente por um número restrito de pessoas, a LAI apresenta rol de informações cujo acesso pode ser restringido, merecendo transcrição o disposto em seu art.23 e incisos:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Esta previsão de restrição de acesso a determinado tipo de dados revela, se analisados os incisos do dispositivo em questão, a prevalência do interesse público em manter sigilo em relação a determinados tipos de atividades que ou demandam o sigilo como elemento necessário ao seu desenvolvimento, caso da inteligência, da atividade de investigação criminal e fiscal, ou demandam o sigilo por razões estratégicas relativos à própria existência, manutenção e desenvolvimento do próprio Estado e da sociedade, caso da estabilidade financeira do país e da soberania nacional e integridade territorial.

Nesses casos previstos na LAI, observando-se o seu teor e sua imprescindibilidade em relação à segurança do Estado e da sociedade, a informação poderá ser classificada como *ultrassecreta, secreta e reservada* (art.24, *caput*). E mesmo nessas hipóteses de restrição de

acesso as informações classificadas a LAI o prazo de classificação da informação não é eterno, sendo de 25, 15 e 05 anos, respectivamente para a informação ultrassecreta, secreta e a reservada.

Além dos prazos pelos quais as informações podem permanecer classificadas, definiu a LAI os critérios para esta classificação de informações seja feita (art. 24, §5º e incisos) e as autoridades competentes para tanto (art. 27). Ver que no caso de ultrassecreto somente foi fixada competência para o Presidente da República, os Ministros de Estados e autoridades com este mesmo status como Comandantes Militares, e os chefes de Missão Diplomática e Consulares no Exterior (art.27, inc.I).

No grau de secreto, além dessas mesmas autoridades se prevê a competência para os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (art.27, inc.II). Já o grau reservado é conferido para todas essas autoridades e para os agentes públicos em cargos de chefia ou comando de referência DAS – Direção e Assessoramento Superior I ou II (art.27, inc.III).

Para se classificar uma informação a autoridade competente deverá formalizar decisão motivada que contenha os requisitos mínimos previstos na lei (art.28), sendo permitida a delegação expressamente no que diz respeito à classificação como ultrassecreto e secreto (art.27, § 1º).

Parece ter havido lapso na lei em relação à previsão de delegação no caso de informação que deve ser classificada como reservada, considerando-se que aquelas com grau de ultrassecreto e secreto são muito mais sensíveis e se permite a delegação. O assunto dá margem a interpretações diversas e pode gerar polêmicas na prática, e, portanto mereceria tratamento mais claro na lei.

Atendendo ao princípio da máxima publicidade e de que as restrições de acesso à informação devem ser a exceção, e não a regra, a lei previu de forma reduzida o número de autoridades com competência para classificar a informação. Nesta mesma esteira a classificação das informações deve observar o interesse público da informação bem como se adotar o critério menos restritivo, sopesando-se a gravidade e o risco a segurança do Estado e o prazo máximo de restrição ou o evento considerado como termo para esta restrição (art.24, § 5º, I e II).

Regulamentando a LAI, o Decreto n. 7.724/2012 denominou o instrumento que formaliza aquela decisão de Termo de Classificação de Informação (TCI), regulando em seus arts. 31 e seguintes os requisitos obrigatórios que devem constar no TCI, além de adotar um modelo para a sua elaboração. Os requisitos obrigatórios do TCI são:

1. **Código de indexação do documento:** que deve ser uma numeração única, com validade para toda a Administração Pública Federal a ser regulado por decreto de salvaguarda.
- 2.
2. **Grau de sigilo:** classificado como ultrassecreto, secreto ou reservado, conforme o caso e segundo a competência da autoridade classificadora.
3. **Categoria na qual se enquadra a informação:** segundo a doutrina de inteligência a informação terá formato de informe, informação, apreciação ou estimativa;
4. **Tipo de documento:** aqui deverá ser descrito se o tipo de documento é de um relatório de inteligência, memorando, ofício, ou outros.
5. **Data da produção do documento:** em regra a mesma da classificação, permitindo o controle do termo inicial do prazo de classificação, que conta da data produção do documento.
6. **Indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação:** em regra o embasamento legal será haurido do art. 23 e incisos da Lei de Acesso à Informação, mormente o inciso VIII;
7. **Razões de classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27:** aqui há previsão da motivação do ato para fins de classificação. Caso nesta motivação constem informações do próprio documento essa justificativa também será considerada classificada, conforme o §2º do art. 31, do Decreto n. 7.724/2012.
8. **Data da classificação:** na maioria das vezes, essa data será coincidente com a data da produção do documento, lembrando-se que o prazo de classificação será contado da data da produção do documento, e não da data em que ele foi classificado;
9. **Identificação da autoridade que classificou a informação:** a identificação deverá conter o nome completo da autoridade, seu cargo e assinatura.

O modelo constante do Anexo do Decreto n. 7.724/2012 ainda prevê a indicação do órgão/entidade, do prazo de restrição de acesso, da autoridade retificadora, desclassificação e

reclassificação, obviamente nesses três últimos casos somente quando cabível a retificação, desclassificação e reclassificação.

#### V.4 – OUTRAS QUESTÕES REFERENTES À CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Uma vez estudadas as regras gerais previstas na nova legislação no que tange a classificação de documentos, é importante destacar algumas questões específicas para fins de compreensão da sistemática implementada.

A primeira dessas questões é a *reavaliação da classificação feita*. Há previsão desta possibilidade na lei, competindo sempre à autoridade classificadora ou ainda a autoridade hierarquicamente superior. Há de se atentar, todavia, que somente se permite a reclassificação com a condição de que *sempre deverá atender a um prazo mais restrito* do que aquele prazo fixado anteriormente (art. 29, LAI c.c art. 35 e incisos do Decreto n. 7.724/2012), à exceção do disposto no.

Existem duas exceções a esta regra previstas nos arts. 35, §1º, III, LAI e no art. 24, §2º, LAI. A primeira deles refere-se às informações classificadas como ultrassecretas cuja divulgação possa ocasionar “*ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do país*”, caso em que poderá haver renovação do prazo por uma única vez. O Decreto n. 7.724/2012 regulamenta essa hipótese, sendo que o prazo final da classificação da renovação da informação ultrassecreta pode perfazer 50 anos (art. 47, inciso IV, Decreto n. 7.724/2012).

Já a segunda exceção ocorre no caso no caso de informação classificada como reservada que coloque em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivo cônjuge e filhos. O termo final aqui será o advento do fim do mandato presidencial, considerada para tanto a hipótese de reeleição. Esta informação, a par de ser reservada, poderá atingir o prazo de 08.

No tocante aos *documentos classificados anteriores a edição da LAI*: quanto a esta documentação que precede a lei, desde que classificada no grau ultrassecreto e secreto, se previu a reavaliação pela *Comissão Mista de Reavaliação das Informações* em até 02 anos (art.39 da LAI), mantida a classificação anterior enquanto não transcorrido esse prazo (art.39, § 3º da LAI). Já quanto aos documentos anteriores classificados como confidencial ou reservado a lei silencia, o que leva a conclusão, com base no princípio da publicidade e amplo e irrestrito acesso a informação, de que passaram, a partir da vigência da LAI, a ser considerados documentos abertos.

Ver ainda que a nova lei não trouxe a previsão de classificação no grau confidencial no rol de restrições ao acesso à informação. O que resta aqui aos agentes públicos que laboram com tal tipo de informação é a classificação desses documentos, caso necessário e atendidos os parâmetros legais, nos graus atualmente previstos de classificação. As informações ultrassecretas e secretas, caso não reavaliadas pela Comissão Mista de Reavaliação, estarão restritas até maio de 2014.

Existe a questão da *publicação anual do rol de documentos classificados*: visando a máxima transparência e controle mais efetivo sobre as informações classificadas, a LAI prevê que anualmente será publicado em sítio da internet, *o rol de documentos desclassificados nos últimos doze meses, o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura e relatório estatístico*, o que permite efetivação de relatório de cunho estatístico a respeito (art. 30 e incisos da LAI).

Outro tema importante é o *marco da classificação da informação*: considera-se a informação classificada a partir do momento em que o TCI é assinado pela autoridade classificadora, conforme visto acima, sendo que a classificação retroage a data da produção do documento. Assim, o período entre a produção do documento e a sua classificação parece ser um período em que a informação encontra-se aberta ao público, porém parece ser uma melhor exegese de que neste período até a classificação pela autoridade competente deva ser abrangida pela restrição de acesso, uma vez que existe interesse público e requisitos legais para a sua classificação (CADERÓN, 2012).

As *Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos – CPAD* foram criadas pelo Decreto n.º 4.553/02, art.35 e incisos, com a função de analisar e avaliar periodicamente a documentação sigilosa produzida, propondo a autoridade competente classificadora a sua revisão e alteração de graus de classificação e prazos. O Decreto n. 7.724/2012 repetiu

algumas das atribuições anteriores (art. 34 e incisos) como o destino final da informação desclassificada, sendo que na configuração atual as CPAD detêm um papel consultivo e de assessoramento das autoridades e órgãos que trabalham com documentação de acesso restrito.

## V.5 – TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES DE CUNHO PESSOAL NA LAI

O tratamento dispensado pela LAI as informações consideradas pessoais mereceu uma seção inteira dentro do capítulo IV, considerada a importância do tema. Assim, genericamente no que diz respeito a este tema, a LAI fez previsão do que seriam consideradas essas informações consideradas de cunho pessoal, sendo aquelas que digam respeito à “*intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais*” (art. 31, *caput*, LAI).

Para essas informações de caráter pessoal a LAI estabeleceu uma restrição quanto ao acesso pelo público pelo prazo de 100 anos, independentemente de classificação de sigilo, com exceção óbvia feita a agentes públicos que detenham autorização legal para acessar dados pessoais, a exemplo de investigações criminais e fiscais (art. 31, §1º, I, LAI). Dessa forma não prevalecerá essa proteção se a restrição for invocada no intuito de prejudicar a apuração de irregularidades envolvendo o titular das informações ou, ainda, a recuperação de fatos históricos de maior relevância (art. 58 e incisos do Decreto n. 7.724/2012).

No que atine aos dados reputados como fatos históricos de maior relevância, o seu reconhecimento se dará em decisão fundamentada do dirigente máximo de cada órgão ou entidade, em processo próprio para tanto, podendo neste caso o dirigente se valer de pareceres de universidades ou instituições de pesquisa, além da publicação, com antecedência mínima de trinta dias, do extrato da informação que se pretenda tornar pública (art. 59 e parágrafos, Decreto n. 7.724/2012).

No Decreto 7.724/2012, em seus arts.55, II e 57 e incisos, foram reguladas as previsões feitas pela LAI das hipóteses de autorização do acesso a este tipo de documento (art.31, § 1º, II e § 3º, incs. I a V), seja mediante autorização expressa do titular da informação ou ainda nos casos excepcionais da defesa de direitos humanos de terceiros, fins

estatísticos e proteção do interesse público geral e preponderante. Esta última hipótese é deveras aberta, permitindo interpretações que podem violar o direito do titular da informação de cunho pessoal, devendo a análise casuística ser extremamente criteriosa.

Ver que mesmo nesses casos de informações de caráter pessoal há a possibilidade de acesso parcial a informação (art. 7º, §2º, LAI), o que se efetiva por meio de *certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo*, ou seja, se permite o acesso a parte que interessa a parte requerente. É possível, assim, utilizar simplesmente uma tarja preta sobre a parte do documento que não poderá ter seu acesso permitido, ou mesmo exarar uma certidão ou extrato descrevendo apenas a informação que interessa ao peticionário.

Este tema é importante no sentido de que a efetivação do acesso à informação, permitindo maior concretização da liberdade de expressão e da participação popular, institutos elementares do regime democrático, esta sujeito a certos limites, mesmo no caso de informações de cunho pessoal, que cedem ante interesses maiores devidamente ponderados no caso concreto.

## **V.6 – A COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES**

Trata-se de novidade introduzida pela LAI em suas disposições finais e transitórias (art.35 e segts. da LAI), que prevê:

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

Ver que as funções essenciais desta comissão estão relacionadas às informações *secretas e ultrassecretas*, além da competência recursal que será vista adiante. Neste sentido,

uma informação classificada como secreta ou ultrassecreta será submetida à revisão, de ofício ou mediante provocação, da Comissão Mista, sempre em no máximo a cada quatro anos, podendo ainda a Comissão Mista requisitar da autoridade classificadora esclarecimentos ou acesso ao conteúdo da informação secreta ou ultrassecreta (art. 47 e incisos, Decreto n. 7.724/2012).

Compete também a esta Comissão Mista prorrogar o prazo de restrição de acesso à informação ultrassecreta cuja divulgação possa causar *ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País*, respeitado o limite de cinquenta anos (art. 47, inciso IV, Decreto n. 7.724/2012).

Este órgão criado pela LAI tem, conforme se vê, competências decisórias, e não somente competências para fins de assessoramento como as CPAD, detendo também competência recursal, estudada no próximo item.

## **VI.7 – DOS RECURSOS PREVISTOS NA LAI**

Em termos genéricos a LAI regula no capítulo III, seção II a possibilidade de recursos administrativos hierárquicos dirigidos à autoridade imediatamente superior à autoridade classificadora, bem como à autoridade máxima do órgão (arts.15 a 20 da LAI e art. 21 e parágrafo único do Decreto n. 7.724/2012). Subsidiariamente as regras específicas da LAI serão utilizadas as normas da Lei n.º9.784/99, que trata dos procedimentos administrativos em geral e regulamenta a questão dos recursos nesses procedimentos.

Visando garantir maior eficácia ao direito de acesso a informação e evitar eventuais abusos dos agentes e autoridades públicas, a nova lei permite recurso à instância independente em caso de esgotamento das esferas recursais no órgão requerido. Assim, é cabível recurso da decisão denegatória de acesso à informação à Controladoria-Geral da União - CGU e, sendo este desprovido, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (art.16, *caput* e § 3º da LAI e arts. 23 e 24 do Decreto n. 7.724/2012).

Esta sistemática recursal descrita até o momento trata das decisões denegatórias de acesso a informação, bem como da não apresentação das razões para este acesso ter sido denegado. Este procedimento versa sobre o direito de acesso a documentos ostensivos,

abertos ao público em geral, ou não classificados como ultrassecreto, secreto ou reservado. Os recursos aqui podem chegar a CGU e a Comissão mista de Reavaliação.

Por outro lado, quando se tratar de decisão denegatória de *pedido de desclassificação da informação*, ou da *reavaliação* pela autoridade classificadora, esta poderá ser reformada, em via recursal, pelo Ministro de Estado ou, em última instância administrativa, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações. É o que se depreende da leitura dos art. 35 a 38, Decreto n. 7.724/2012. Aqui a sistemática é outra, cabível em relação a documentos classificados, não havendo a possibilidade de recurso a CGU (art.17, § 2º da LAI).

Este outro procedimento recursal baseia-se na segunda coluna da Lei de Acesso à Informação, qual seja, aquela que versa sobre a classificação de *documentos sigilosos* e protege-os do acesso público (CALDERÓN, 2012).

Quando a decisão for favorável ao cidadão requerente não há previsão de recurso para alterá-la.

## **VI.8 – A LAI E SUA APLICAÇÃO: ESTATÍSTICA E IMPRESSÕES DE SEUS PRIMEIROS MESES DE VIGÊNCIA**

Após seis meses de vigência da Lei de Acesso a Informação a CGU fez um balanço geral da aplicação da nova lei. Nesses primeiros seis meses de vigência desta lei o Poder Executivo e demais entidades federais ou privadas sujeitas a nova lei receberam um total de 47.290 solicitações de informações, das quais 44.517 foram respondidas, ou 94.14%. Entre esses pedidos 3.774 ou 8.48% tiveram a resposta negativa, enquanto 2.742 pedidos, ou 6.16% não puderam ser atendidos por motivos diversos, a exemplo de falecer competência ao órgão sobre o assunto ou não existir a informação. Foram interpostos neste período inicial de seis meses de vigência da lei o total de 2.722 recursos, o que representa 6% do total de respostas (CGU, 2012).

O quadro abaixo mostra a distribuição dos pedidos pelos órgãos federais.

Órgão	Quantidade	%
Superintendência de Seguros Privados (Susep)	6.102	12,90
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	3.525	7,45
Banco Central do Brasil (Bacen)	1.896	4,01
Caixa Econômica Federal (CEF)	1.748	3,70
Ministério da Fazenda (MF)	1.295	2,74
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	1.180	2,50
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	1.172	2,48
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	1.087	2,30
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama)	1.044	2,21
Ministério da Educação (MEC)	1.011	2,14

Fonte: e-SIC/CGU

Este panorama levou o Ministro Jorge Hage a afirmar que “a implementação do direito de acesso na esfera do Poder Executivo Federal superou todas as expectativas e é um caso de sucesso, servindo também como resposta àqueles que sempre apostam contra a Administração Pública Brasileira e diziam que essa lei não sairia do papel; pois aí estão os resultados”.<sup>42</sup>

A Secretaria Executiva do Ministério da Justiça elaborou relatório de acompanhamento do primeiro trimestre de vigência da Lei de Acesso a Informação, fazendo um balanço do período compreendido entre 15 de maio e 15 de agosto de 2012<sup>43</sup>. Este balanço abordou a implantação da nova lei no âmbito do Ministério da Justiça, analisando dados estatísticos e gerando conclusões com o fim de melhor concretização dos mandamentos da LAI.

No âmbito do Ministério da Justiça - MJ, conforme a Rede SIC-MJ, destaca-se o *Departamento de Polícia Federal com 34,6% (438) dos pedidos, seguido pelo SIC Central (que abrange GM, SE e as Secretarias finalísticas) com 22,2% (281) O Arquivo Nacional -*

<sup>42</sup>

Entrevista

disponível

em

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/noticias/0262012.asp>.

<sup>43</sup> Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br).

*AN, com 12% (146) e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF, com 11 % (143) também apresentam quantidade significativa (MJ, 2012).*

É importante transcrever o seguinte fragmento deste relatório do MJ (MJ, 2012, p.12):

Observe-se que, até o final do trimestre, 68% dos pedidos formulados ao MJ já haviam sido atendidos; apenas 18% foram negados; em outros 6% dos casos, o órgão não dispunha da informação; e também em 6%, não tinha competência para tratar do assunto. O tempo médio de

resposta no Ministério é de 10 dias, metade do prazo legal de 20 dias. Quanto às razões apresentadas para as negativas de acesso, destacam-se a negativa de acesso por se tratar de informações pessoais (29%), por considerar o pedido genérico (21%), documento sigiloso (17%) ou acesso/sigilo por legislação específica (20%).

Este relatório do MJ encerra sua análise com a afirmação de que não houve nenhum caso grave de descumprimento da LAI, apontando um quadro considerado satisfatório com necessidade de ajustes pontuais via orientação aos órgãos sobre respostas incompletas e atrasos injustificados nas respostas (MJ, 2012, p.19).

Por se tratar de diploma legal ainda muito recente, e que implica mudança de cultura institucional por parte do Poder Público, seus agentes e autoridades, além de uma mudança de postura da própria sociedade em querer participar mais ativamente das questões de governo, de fato, é válido afirmar que os resultados são promissores e indicam na direção de uma completa sedimentação da LAI e seus mandamentos em prazo não muito longo, juntamente com ajustes que serão necessários acerca de procedimentos mesmo eventual revisão de alguns de seus preceitos.

Para as pretensões deste trabalho este panorama da Lei de Acesso a Informações é suficiente, mesmo porque ainda não há uma doutrina consolidada a respeito, mas tão somente dúvidas e algumas polêmicas a exemplo da publicação de subsídios e vencimentos de servidores públicos, o que se amolda também numa discussão acerca de aparente colisão de princípios fundamentais, neste caso o direito de acesso a informação de um lado e do outro lado o direito a intimidade.

Cabe agora no capítulo final deste estudo fazer o cotejamento desta lei com a atividade de inteligência e a inteligência policial, abordando os aspectos constitucionais e procedimentais utilizados pela doutrina e jurisprudência para se resolver a colisão aparente de conflitos, especialmente o princípio da proporcionalidade e o princípio da razoabilidade, demonstrando a relevância do tema em cotejo com algumas questões de cunho jurídico com

vistas à questão maior da legitimidade da atividade de inteligência no regime democrático e frente os direitos e garantias fundamentais, na inevitável, porém necessária e inevitável tensão entre sigilo e transparência.

## **CAPÍTULO VI – SIGILO E ACESSO A INFORMAÇÃO: A NECESSÁRIA E TENSA COMPATIBILIZAÇÃO NO REGIME DEMOCRÁTICO**

Nos capítulos iniciais deste trabalho foram expostos o histórico e os conceitos e características da atividade de inteligência, sendo também demonstrado o mesmo em relação à atividade de inteligência policial. Apesar de se reconhecer os riscos da simples existência dos serviços de inteligência, estigmatizados até hoje ante sua má utilização em prol de regimes e ditadores, foi ressaltada a sua importância para se reguardar o próprio Estado e a sociedade em razão dos relevantes temas que lhes são afetos.

Em seguida foram analisados aspectos da atividade de inteligência dentro de um Estado Democrático de Direito, sendo defendido que a existência de um aparato de inteligência bem estruturado e regulamentado é um benefício a própria democracia, sendo também perpassadas questões essenciais ao tema, tais como as questões afetas a estrutura e controle efetivo dessa atividade, demonstrado-se que ainda há lacunas e omissões em termos legislativos para se ter definitivamente uma concepção mais exata do que são e qual o papel desses serviços, permitindo-se, ai sim, um maior controle de suas atividades.

Nos últimos dois capítulos foram estudados o direito de acesso à informação, corolário do direito a liberdade de expressão, concretizador em última análise do direito de participação efetiva do cidadão na vida política democrática, e também a recente Lei de Acesso a Informação - LAI, que veio conferir finalmente eficácia ao direito de acesso a informação. Foram descritas as características principais desses institutos e realizada uma passagem panorâmica pelos preceitos dessa nova lei, sempre se defendendo a importância do acesso à informação para o regime democrático.

Resta agora neste último capítulo desta dissertação enfrentar a questão da aparente antinomia entre esses valores enunciados, uma vez que de todo o exposto até aqui fica patente a importância do sigilo, elemento intrínseco e crucial para a atividade de inteligência, e a transparência que surge do necessário direito de acesso a informação. Tais institutos devem conviver na arena da democracia, sendo possível amoldá-los, especialmente o sigilo, aos preceitos democráticos.

Ao se enfrentar a aparente antinomia entre sigilo e transparência serão abordados aspectos doutrinários e jurisprudenciais sobre o conflito de princípios constitucionais, bem como se analisará o tratamento conferido pela LAI a tal questão, demonstrando-se que no que toca ao tema *atividade de inteligência* persistem questões que merecem ser melhor desenvolvidas em termos doutrinários e melhor reguladas ante os requisitos de uma democracia.

## **VI.1 – O APARENTE CONFRONTO ENTRE O SIGILO E A TRANSPARÊNCIA E A HARMONIZAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS SEGUNDO ROBERT ALEXY**

Conforme visto o sigilo e a transparência constituem o cerne da discussão acerca da legitimidade no Estado Democrático de Direito das atividades de inteligência de Estado ou policial, fundados no interesse público, soberania, defesa social e outros princípios fundamentais de índole constitucional correlatos, o que em tese conflita com o princípio da liberdade de expressão em sua dimensão de direito de acesso a informação, também de índole constitucional e considerados de natureza fundamental.

O jurista alemão Robert Alexy, ao desenvolver sua tese *Teoria dos Direitos Fundamentais*, defende que os direitos fundamentais possuem caráter de princípio. Para ele regra e princípio se diferenciam, estando as regras no mundo do juridicamente existente e válido, sendo que em caso de colisão de regras uma será anulada, ou seja, considerar-se-á uma das regras inválidas, ocorrendo subsunção. Já no que concerne aos princípios, Alexy lhes confere um caráter deontológico, considerando-os como *mandado de otimização*, ou seja, fazem parte do mundo do dever ser ideal (ALEXY, 2011, p.112).

Nesta ordem de ideias, Alexy propõe que tanto as regras como os princípios são normas, sendo que ambos dizem o *que deve ser* e tem aplicação prática, porém distinta, vez que as regras podem ou não ser cumpridas enquanto os princípios são normas que ordenam algo maior para ser realizado, de como se deve pensar (ALEXY, 2011, pp.112 e segts). Ver que o nível das regras precede ao dos princípios, sendo que estes contêm regras ao balizar

determinadas situações precisas e definitivas, ao mesmo tempo em que operam no mundo do possível.

Nesta lógica, defende Alexy que os princípios incidem ou não conforme as circunstâncias do caso concreto, sendo assim relativos, seja as circunstâncias do caso concreto ou aos demais princípios e regras (ALEXY, 2011, pp.104 e segts.). Quando há colisão de princípios um apenas afasta o outro no momento do embate em razão das circunstâncias e possibilidades jurídicas e fáticas do caso. É o que ele chama de *lei de colisão* (ALEXY, 2011, pp.89 e segs.), passando a partir disto a teorizar a harmonização dos princípios.

Para resolver esta questão Alexy propõe procedimento calcado na proporcionalidade, partindo do pressuposto que na colisão de princípios não se decretará a invalidade de um deles, mas tão somente se reconhece a precedência de um princípio sobre o outro no caso concreto, vez que somente há esta colisão ante princípios válidos (ALEXY, 2011, pp.90 e segts.).

A máxima da proporcionalidade proposta por Alexy implica três regras: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, assim conceituadas (ALEXY, 2011, pp.111 e segs.):

1. Adequação: diz respeito ao que é fática e processualmente possível, a adoção de um meio que promova a finalidade de um princípio, e que este meio seja o menos gravoso.
2. Necessidade: contém a ideia do grau de interferência do princípio contraposto, melhorando-se uma posição sem haver detrimento da outra.
3. Proporcionalidade em sentido estrito: que significa a otimização relativa às possibilidades jurídicas.

Complementa Alexy afirmando que pela proporcionalidade se atinge o balanceamento, que consiste na afirmação de que *quanto maior o grau de não-satisfação ou de detrimento de um princípio, maior a importância de se satisfazer o outro*, e complementa dizendo que *a otimização relativa de princípios concorrentes consiste em nada mais do que no balanceamento desses princípios* (ALEXY, 2011, p.136).

Certamente que esta teoria elaborada por Alexy não esta imune a críticas, porém é amplamente adotada no Brasil<sup>44</sup>, sendo fundamento para inúmeras decisões judiciais,

---

<sup>44</sup> A corrente majoritária que adota esta posição no Brasil é chamada de corrente da “teoria externa”, sendo defendida, entre outros, por Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho, enquanto que a “teoria

principalmente do Supremo Tribunal Federal, conforme se demonstrará. Uma das críticas mais contundentes a esta teoria é a possibilidade de relativizar até mesmo o princípio da dignidade da pessoa humana diante do caso concreto<sup>45</sup>, o que para parte da doutrina não é admissível, a exemplo do que preceitua Luís Roberto Barroso<sup>46</sup>.

Fato é que a decisão acerca de temas relevantes, envolvendo princípios e dogmas de natureza constitucional, especialmente no que tange aos direitos e garantias fundamentais, opondo o Estado e o cidadão em determinadas situações, considerando-se ainda os reflexos e consequências de determinadas decisões cuja repercussão interessam a todos e ao Estado, torna-se um exercício de ponderações que necessita de ampla fundamentação, sob pena de, por uma lado, negar o exercício de direitos e garantias fundamentais, e por outro inviabilizar políticas públicas e a própria condução dos negócios do Estado.

Convém aqui, antes de se passar ao próximo item, afirmar que existe certo dissenso doutrinário entre os conceitos de proporcionalidade e razoabilidade, sendo que parte da doutrina entende tratar-se de um único princípio, caso de Luís Roberto Barroso e Celso Antônio Bandeira de Mello, enquanto que outros os diferem, caso de Humberto Ávila e Helenilson Cunha Pontes (COSTA, 2010). Para fins deste trabalho não se adentrará em tal discussão, sendo certo que por vezes a jurisprudência se utiliza de ambos os conceitos dentro da mesma finalidade de sopesamento de princípios, conforme se verá. A título de registro é interessante constar, segundo Luís Roberto Barroso, que o princípio da razoabilidade teve origem no direito anglo-saxão, ligado a garantia do devido processo legal, inicialmente utilizada em seu aspecto processual e posteriormente em seu caráter substancial, consistindo numa relação entre a medida e o critério utilizado para adotá-la no caso concreto perfazendo um controle de constitucionalidade, enquanto que a proporcionalidade tem origem na Alemanha, funcionando inicialmente como limitação ao poder discricionário e após 1949 passou a ter fundamento constitucional, com base no princípio do Estado de Direito (BARROSO, 2009, pp. 257-258).

---

interna”, que sustenta que a correta definição do âmbito de abrangência desses direitos bastaria, e que a ponderação leva a insegurança e irracionalidade jurídica, é defendida, entre outros, por Pedro Serna.

<sup>45</sup> Vide artigo sobre este tema intitulado *Possibilidade de Relativização da Dignidade Humana de Acordo com a Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy*, disponível em <http://br.vlex.com/vid/dignidade-humana-fundamentais-robert-alexey-58979695>.

<sup>46</sup> Vide BARROSO, Luís Roberto. *A Nova Interpretação Constitucional: ponderação*. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. Rio de Janeiro. Editora Renovar, 2003.

O exame de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal feito no próximo item ilustra bem essas questões afetas a ponderação de princípios.

## **VI.2 – APLICAÇÕES PRÁTICAS DA PROPORCIONALIDADE NO CONFLITO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

Diariamente surgem questões submetidas ao crivo do Poder Judiciário que implicam conflitos aparentes de princípios constitucionais diante de situações concretas ou mesmo em termos de controle abstrato de normas vigentes. Visando uma noção geral de como tem sido aplicada a regra da proporcionalidade, especialmente no Supremo Tribunal Federal, guardião maior da Constituição, seguem alguns casos de repercussão sobre este tema.

Na discussão que levou a edição da Súmula Vinculante n.º11 o STF tratou da questão da condução de presos algemados, tendo decidido que este procedimento deve ser excepcional e, portanto a regra é a condução de presos sem algemas. Neste julgamento a discussão versou sobre a colisão dos princípios da segurança pública e da dignidade do preso. Os votos das Ministras Carmen Lúcia e Ellen Gracie fizeram alusão expressa a proporcionalidade e razoabilidade, a primeira asseverando que deveria ser averiguado no caso concreto se há imperativo de segurança pública para se justificar o uso de algemas, sob pena de se ferir a dignidade do preso, e a segunda ressaltando o precedente do HC 89.429-1, no qual se afirmou que o uso de algemas é medida que deve ser proporcional e razoável em relação ao comportamento adotado pelo paciente (preso). No final os ministros decidiram que somente é razoável o uso de algemas no caso do preso tentar fugir, resistir a prisão ou colocar em perigo sua integridade física ou de terceiros.

No Pedido de liminar na ADI 1.407, que versava sobre a vedação de coligações partidárias apenas em eleições proporcionais com base no art.6º da Lei n.º9.100/95, tendo como relator o Ministro Celso de Melo, que embora tenha indeferido a medida cautelar, em sua ementa lançou diretrizes gerais sobre na interpretação e aplicação da garantia do devido processo legal substantivo:

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita a rígida observância da diretriz fundamental, que, encontrado suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso do poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislativo. (DJ 24.11.2010)

Já na Recl. 2040/01, conhecido como *Caso Glória Trevi*, ocorrido no ano 2000, enquanto aguardava resultado de processo de extradição para o México, a cantora e apresentadora de programa infantil mexicana Glória Trevi ficou presa na carceragem da Polícia Federal em Brasília/DF, local onde teria sido vítima de estupro e acabou engravidando. Apesar de vítima, Glória Trevi se negou a fornecer material para exame de DNA determinado por juízo de primeiro grau, impetrando reclamação ao STF com base no direito a intimidade, sendo que os acusados de terem cometido o estupro alegavam direito a honra e imagem violados. No voto vencedor o Ministro Néri da Silveira vingou o entendimento de que naquele caso prevaleceria o esclarecimento da verdade em homenagem a honra e imagem dos acusados, não havendo que se falar em violação a intimidade de Glória Trevi ou seu filho.

O exame da ADPF n.º130 tratava de se retirar ou não a eficácia de dispositivo da Lei n.º5.250/67, a chamada *Lei de Imprensa*, o qual limitava as indenizações por danos morais e estabelecia prazos deveras curtos para fins prescricionais. O relator, Ministro Carlos Ayres Britto, ao cotejar o direito à liberdade de imprensa e o direito a honra e imagem entendeu que prevalecia o primeiro, tendo por outro lado o lesado o direito a reparação devida. Neste julgamento o Ministro Gilmar Mendes afirmou que:

*no processo de 'ponderação' desenvolvido para solucionar o conflito de direitos individuais não se deve atribuir primazia absoluta a um ou a outro princípio ou direito. Ao revés, esforça-se o Tribunal para assegurar a aplicação das normas conflitantes, ainda que, no caso concreto, uma delas sofra atenuação.[...]. Como demonstrado, a Constituição brasileira [...] conferiu significado especial aos direitos da personalidade, consagrando o princípio da dignidade humana como postulado essencial da ordem constitucional, estabelecendo a inviolabilidade do direito à honra e à privacidade e fixando que a liberdade de expressão e de informação haveria de observar o disposto na Constituição, especialmente o estabelecido no art. 5.º, X. Portanto, tal como no direito alemão, afigura-se legítima a outorga de tutela judicial*

contra a violação dos direitos de personalidade, especialmente do direito à honra e à imagem, ameaçados pelo exercício abusivo da liberdade de expressão e de informação." (DJ 26/02/2009)

Na ADI 3510 o Supremo Tribunal Federal apreciou a constitucionalidade do art.5º da Lei n.º11.105/2005, a chamada Lei de Biossegurança, que gerou grande polêmica no país ao autorizar a pesquisa com células-tronco embrionárias no âmbito de um ordenamento constitucional que:

desde o seu preâmbulo qualifica "a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça" como valores supremos de uma sociedade mais que tudo "fraterna". O que já significa incorporar o advento do constitucionalismo fraternal às relações humanas, a traduzir verdadeira comunhão de vida ou vida social em clima de transbordante solidariedade em benefício da saúde e contra eventuais tramas do acaso e até dos golpes da própria natureza. Contexto de solidária, compassiva ou fraternal legalidade que, longe de traduzir desprezo ou desrespeito aos congelados embriões "in vitro", significa apreço e reverência a criaturas humanas que sofrem e se desesperam. Inexistência de ofensas ao direito à vida e da dignidade da pessoa humana, pois a pesquisa com células-tronco embrionárias (inviáveis biologicamente ou para os fins a que se destinam) significa a celebração solidária da vida e alento aos que se acham à margem do exercício concreto e inalienável dos direitos à felicidade e do viver com dignidade (Ministro Celso de Mello).

Em seu voto o relator Ayres Brito afirmou que *não existe pessoa humana embrionária, mas embrião de pessoa humana*, devendo ser protegido como tal, *não se constituindo em pessoa no sentido biográfico da Constituição*. Prevaleceu assim o direito fundamental a vida, a dignidade da pessoa humana, o planejamento familiar e a saúde, além de se reafirmar o direito a liberdade de expressão científica ante as cautelas estabelecidas na Lei de Biossegurança. (DJ 28/05/2010).

Na ADI 855 questão em debate versava sobre a constitucionalidade de lei do Estado do Paraná que obrigava os estabelecimentos que comercializavam gás liquefeito de petróleo – GLP, a pesar os botijões ou cilindros entregues ou recebidos e efetuar a redução proporcional do preço no caso de eventual diferença entre o peso e a quantidade especificada. O relator para o acórdão, Ministro Gilmar Mendes, fez análise do conteúdo desta lei afirmando sua inconstitucionalidade por ser desproporcional, uma vez que a medida adotada não atendia aos requisitos de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Na ementa do acórdão consta que houve *violação ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade das leis restritivas de direitos*, sendo que o Ministro Octávio Gallotti examinou parecer do Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial – INMETRO, que assevera a irrazoabilidade da norma ante a sua inviabilidade prática ou material ao impor balanças móveis em todos os veículos de entrega de GLP (DJ 27/03/2009).

Finalmente no STA-Agr 175 – em sede de agravo o STF examinou questão de prestação de cunho social, relativa ao direito à saúde, de indivíduo acometido de doença rara e grave, cujo custo mensal do tratamento girava em torno de R\$ 50.000,00. O relator, Ministro Gilmar Mendes, fez análise da questão das políticas públicas e ativismo judicial, tratando da questão da separação dos poderes e essencialmente a questão de se fazer uma política macro, universal, para todos, e as decisões judiciais que operam no caso concreto, individualizado. Entendeu o STF que não há em casos como estes violação a separação de poderes em razão do Poder Judiciário ter de garantir o direito a saúde, especialmente quando provada a injustificada inércia estatal ou abusividade governamental (ADPF 45/04), sendo o fornecimento de medicamentos de alto custo de responsabilidade solidária de todos os estes do Estado, não havendo que se falar em grave lesão a ordem, saúde, segurança e economia (DJ 17/03/2010). Prevaleram os direitos a saúde e dignidade da pessoa humana, sendo de se destacar a menção a Alexy, nos seguintes termos:

“Considerando os argumentos contrários e favoráveis aos direitos fundamentais sociais, fica claro que ambos os lados dispõem de argumentos de peso. A solução consiste em um modelo que leve em consideração tanto os argumentos a favor quanto os argumentos contrários. Esse modelo é a expressão da idéia-guia formal apresentada anteriormente, segundo a qual os direitos fundamentais da Constituição alemã são posições que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão importantes que a decisão sobre garanti-las ou não garanti-las não pode ser simplesmente deixada para a maioria parlamentar. (...) De acordo com essa fórmula, a questão acerca de quais direitos fundamentais sociais o indivíduo definitivamente tem é uma questão de sopesamento entre princípios. De um lado está, sobretudo, o princípio da liberdade fática. Do outro lado estão os princípios formais da competência decisória do legislador democraticamente legitimado e o princípio da separação de poderes, além de princípios materiais, que dizem respeito, sobretudo, à liberdade jurídica de terceiros, mas também a outros direitos fundamentais sociais e a interesses coletivos.” (ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo:Malheiros Editores, 2008, p. 511-512) .

Esta breve análise do julgamento de alguns casos relevantes julgados pela nossa Corte Suprema consiste numa pequena parcela do que se discute e se decide na Justiça diariamente. A evidência que o STF, como guardião da Constituição e seu intérprete maior, tem um papel crucial na definição e adequação principiológica, matéria complicada uma vez que envolve valores essenciais ao indivíduo, a sociedade e ao Estado.

Na sistemática do Estado Democrático de Direito essas discussões e adequações são constantes e necessárias para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do Estado e da sociedade, além da preservação dos direitos e garantias individuais. Vale dizer, esses conflitos são naturais e indispensáveis ao regime democrático, pois caso eles não existissem ou os mecanismos para sua composição não prezassem a dialética estaríamos diante de um Estado

tirano, num regresso ao poder absoluto, personalizado naquele que detivesse o poder, invariavelmente sem legitimidade para tanto.

Nesta ordem de ideias o conflito mais constante existente sempre será entre o Estado e a execução legítima de seus poderes de um lado e do outro lado o indivíduo e seus direitos e garantias individuais, numa relação que implica sempre um sacrifício de interesse e a eterna questão da limitação do exercício do poder estatal. E esta limitação talvez tenha sido o maior avanço em termos de regimes e sistemas de governo ocorrido no Estado contemporâneo.

Há de se reconhecer que embora existam parâmetros mínimos para se compor esses interesses, valores e princípios contrapostos, tal como as teorias da proporcionalidade e da razoabilidade, o enfrentamento das questões concretas e pior, das questões abstratas acerca desses conflitos, constituirá sempre um momento de tensão e mudança de rumos em termos de Estado e sociedade, Estado e indivíduo. O ideal é que esses momentos impliquem mudanças evolutivas do Estado e da sociedade, e ainda que se mantenha o núcleo essencial dos direitos e garantias fundamentais.

O exercício interpretativo exercido pelos Tribunais é uma missão deveras complexa e que implica exame minucioso de inúmeras questões, conferindo muitas vezes e cada vez mais ao Poder Judiciário um papel mais ativo e relacionado com a atividade do Estado e suas políticas públicas e programas, o que é inevitável ante o sistema constitucional pátrio e seu rol de direitos e garantias que demandam prestações ativas do Estado, e também diante das atividades do Estado, cada vez mais complexas na realidade dos dias atuais.

Percebe-se na maioria das decisões que implicam sopesamento de princípios de envergadura constitucional e também direitos e garantias fundamentais que há certa dificuldade em se realizar este cotejo, mesmo porque os parâmetros oferecidos pelo procedimento da proporcionalidade nem sempre são de clara e fácil aplicação, mas sim de grande grau de complexidade em sua aplicação. É interessante notar que na maioria das vezes as vicissitudes do caso concreto ou abstrato submetido a controle crucial para a decisão, que se socorre genericamente da proporcionalidade.

A questão da racionalidade das decisões acerca de ponderação de princípios é levantada cada vez mais pela doutrina, chegando Inocência Mártires Coelho a afirmar (COELHO, 2004, p.04): *Como aplicar, com segurança, por exemplo, o multifuncional*

*princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, essa espécie de vara de condão de que se valem as cortes constitucionais para operar milagres que espantam crentes e ateus?*

Este mesmo autor ainda complementa no que tange a aplicação do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade na resolução de conflito aparente de princípios (COELHO, 2004, p.25):

Assim resumidos, pode-se dizer, a título de conclusão pontual, que esses princípios revelam pouco ou quase nada do alcance, praticamente ilimitado, de que se revestem para enfrentar os desafios que, a todo instante, são lançados aos aplicadores da constituição por uma realidade social em permanente transformação. Daí a necessidade, de resto comum a todos os instrumentos hermenêuticos, de que todos eles sejam manejados à luz de casos concretos, naquele interminável balançar de olhos entre objeto e método, realidade e norma, para recíproco esclarecimento, aproximação e explicitação.

Deve também ser observado que muitas das vezes as decisões acerca dessas tensões inevitáveis deverão perfazer análise de conjuntura e do estágio de desenvolvimento do Estado e da sociedade, o que levará invariavelmente a questão das mudanças que o direito pode e deve trazer a sociedade, mas em que medida esta sociedade tem como absorver essas mudanças sem que a lei e as decisões se tornem “letra morta”. Vale dizer, o exame da proporcionalidade não pode prescindir do exame de dados concretos, como afirmou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto no pedido de Intervenção Federal n.º2.915, demonstrando a relevância dos aspectos econômicos de uma decisão, além da necessária reflexão sobre o impacto de uma decisão na proteção de direitos fundamentais e redução das desigualdades sociais (STF, DJU de 28.11.2003)<sup>47</sup>.

Inocência Mártires Coelho, citado nesta decisão do STF, menciona o critério da *relação de precedência condicionada*, pelo qual diante da aparente antinomia entre princípios o intérprete não precisa necessariamente escolher entre um princípio com exclusão de outro, mas sim ponderar entre os princípios válidos concorrentes, optando ao final por aquele que *nas circunstâncias seja o mais adequado em termos de otimização de justiça* (STF, DJU de 28.11.2003).

Dentro desta concreta conjuntura jurídica e principalmente fática do sistema de inteligência brasileiro se passará a analisar a questão da proporcionalidade da atividade de inteligência.

---

<sup>47</sup> Este pedido de intervenção federal no Estado de São Paulo se fundava no não pagamento reiterado de precatórios alimentares, defendendo-se aquela unidade federativa com argumentos baseados na falta de recursos para tanto, pois o pagamento implicaria interrupção de serviços públicos.

### VI.3 – A PROPORCIONALIDADE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NUM REGIME DEMOCRÁTICO

Em se tratando de atividade de inteligência, considerada em seu sentido amplo, os valores e princípios que ela se propõe a defender são essenciais ao Estado e a sociedade, conforme visto, mas sua execução tem imenso potencial de violar frontalmente valores e princípios essenciais ao indivíduo.

Afirmar simplesmente que deve prevalecer o interesse público genérico não parece ser a melhor saída, pois a categoria *interesse público* não é de tão fácil definição quanto parece<sup>48</sup>, sendo de se considerar que os interesses individuais em última análise constituem interesse público<sup>49</sup>. Mesmo as distinções clássicas entre interesse público x interesse privado hoje são questionadas<sup>50</sup>, e não mais é possível se dissociar as decisões judiciais em temas de certa relevância a questão das diretrizes políticas e mesmo a execução de políticas públicas, considerando-se postulados do Estado Social e da democracia inclusiva.

Este tema tem tomado grande relevância nos dias atuais ante o chamado *ativismo judicial*, tendo em vista as decisões que interferem ou mesmo determinam políticas públicas. Segundo Daniel Sarmento este ativismo judicial é uma das vertentes do que ele chama de *neoconstitucionalismo*, caracterizado também pela força normativa dos princípios jurídicos e sua relevância ou valorização no processo de aplicação do Direito (SARMENTO, 2012, p.01), o que leva a uma atitude do Poder Judiciário mais ativa dentro de uma procura racional e intersubjetiva de soluções de casos considerados mais complexos do direito, a exemplo da ponderação entre os princípios da transparência e do sigilo, com as decorrências e antecedentes em termos jurídico-constitucionais já apontados em relação a cada um.

Daniel Sarmento ainda defende ponto de vista que no conflito entre interesses públicos e privados o princípio da *supremacia do interesse público sobre o privado*, de longa tradição em nosso sistema jurídico, não constitui critério adequado para se resolver tais questões, haja vista os preceitos do Estado Democrático de Direito, a teoria dos direitos e garantias

---

<sup>48</sup> Sobre este tema *vide A ponderação de princípios pelo STF: uma análise crítica*, na Revista CEJ, Brasília, ano XII, n.º40, pp.20-30, jan.mar.2008, de autoria de Flávio Quinaud Pedron.

<sup>49</sup> Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 2009, p.59.

<sup>50</sup> *Vide: Interesses Públicos x Interesses Privados: desconstruindo o princípio da supremacia dos interesses públicos*.Ed. Lumen Juris.

fundamentais e a própria indeterminação do conceito de *interesse público* ante o pluralismo social (SARMENTO, 2012, pp.02-04).

Este autor não nega a importância do interesse público, o que poderia levar a anarquia e caos social, mas propõe releitura deste instituto ante a realidade social pluralista, com espaços de certa forma indefinidos a exemplo do chamado *terceiro setor*, e da releitura proposta de institutos clássicos do direito privado dentro de uma ótica da dignidade da pessoa humana por força constitucional (SARMENTO, 2012, pp.10-19).

Este quadro apontado por Daniel Sarmento é relevante a discussão sobre a legitimidade dos serviços de inteligência, uma vez que nesta discussão, na qual se inclui o tema da aparente antinomia sigilo x transparência, simplesmente afirmar o genérico interesse público diante das atribuições também genéricas de defesa da soberania, relações internacionais, e demais assuntos afetos a área de inteligência de Estado poderia levar a uma genérica desconsideração dos direitos e garantias fundamentais e da própria sistemática do Estado Democrático de Direito. Vale dizer, aplicar a regra procedimental da relativização ponderação de princípios sem se considerar este ponto poderia ser inócuo e incompatível com a democracia e direito e garantias fundamentais.

Completando o raciocínio, Daniel Sarmento (SARMENTO, 2012, pp.20-21) afirma que:

O critério público/privado não é útil para a resolução de conflitos de interesse que se estabeleçam numa sociedade aberta e democrática, seja pela imprecisão e indeterminação intrínseca aos respectivos conceitos, seja pelo reconhecimento de ambas as dimensões da vida humana, pública e privada, se é que apenas de duas dimensões se pode falar, são igualmente importantes para a realização existencial da pessoa, e é a pessoa, e não o Estado, o valor-fonte do ordenamento jurídico, na feliz expressão de Miguel Reale. Não há, por outro lado, dois ordenamentos distintos, correspondentes ao Direito Público e Privado, mas uma única ordem jurídica que tem no seu cimo a Constituição, cujos princípios e valores devem informar a resolução dos conflitos em qualquer seara.

Parece não restar dúvida de que a consecução dos objetivos da atividade de inteligência tem influência marcante na realização existencial das pessoas, desde que tal atividade sirva ao Estado e a sociedade, protegendo-os de ameaças que podem desestabilizar e gerar crises que interfiram negativamente na vida do Estado e sociedade. Mas em última análise, concordando com a afirmação de Miguel Reale na citação de Daniel Sarmento, o *valor-fonte do ordenamento jurídico é a pessoa*.

Para resolver as questões que se colocam no aparente conflito de princípios Daniel Sarmento adota uma posição de defesa do *personalismo*, segundo ele uma posição intermediária adotada pela Constituição de 1988 entre o liberalismo e o comunitarismo, centrada na primazia da pessoa humana sobre o Estado, porém sem adotar uma primazia incondicionada dos direitos e garantias individuais ante os interesses da coletividade (SARMENTO, 2012, p.41).

Para se tratar dessas colisões de princípios nos casos concretos, Daniel Sarmento afirma que primeiro deve ser aferido se de fato há colisão entre interesse público e particular, pois no mais das vezes a realização do interesse particular também interessa ao bem estar geral, além de se identificar corretamente no que consiste o interesse público presente no caso, por vezes compreendido erroneamente<sup>51</sup>.

Além disso, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais faz com que eles constituam as próprias bases da ordem jurídica da coletividade, na expressão de Konrad Hesse, cristalizando valores essenciais a toda a coletividade, gerando para o Estado o dever de não ofendê-los e ao mesmo tempo o *dever de promovê-los e salvaguardá-los das ameaças e ofensas provenientes de terceiros* (SARMENTO, 2012, pp.43-44), constituindo, neste sentido, interesse público.

Há de se considerar ainda que a concretização de interesses individuais implica no mais das vezes a implantação de políticas públicas, relevando a dimensão coletiva dos direitos sociais com implicação direta nos direitos individuais, dependentes de diretrizes políticas, e não meramente um Estado que se abstenha de certas práticas como propunha o liberalismo clássico.

Referindo-se a Canotilho, Daniel Sarmento admite a limitação dos direitos e garantias fundamentais quando isto está estabelecido na Constituição, quando a Carta Magna permite sua limitação por lei e finalmente limitações não expressamente previstas. Este último caso é o que interessa, e decorre, segundo este doutrinador, da própria Constituição, que pode conter princípios que colidem eventualmente, quando então a unidade da Constituição deve ser a maneira de se interpretá-la, quando então se pode restringir princípio ou direito fundamental

---

<sup>51</sup> Este autor exemplifica o caso de proibição de manifestação em razão de prejudicar o trânsito de veículos no local. Na verdade o interesse público na liberdade de manifestação e reunião é que deveria ser prestigiado, ou seja, aqui é que estava presente desde o início o interesse público.

diante de aparente colidência com outro princípio de envergadura constitucional (SARMENTO, 2012, pp.50-62).

Isto leva a conclusão de que não é possível aceitar cláusula geral de exclusão ou prevalência sobre os direitos fundamentais como seria o *interesse público*, bem como não atenderia ao princípio da proporcionalidade e seus requisitos (SARMENTO, 2012, p.56), pois como se sopesaria aquilo que de antemão já está afirmado previamente como prevalente?

Aplicando-se essas ideias a questão da atividade de inteligência, temos que considerar que diante de uma atividade com tamanho poder invasivo, que tem como fundamento basilar de sua atuação o sigilo, e cuja implantação de um efetivo controle se revela extremamente complicado, não há como se justificar sua existência e principalmente a legitimidade de seus atos pura e simplesmente se evocando o *interesse público* ou a *supremacia do interesse público*.

O fato de se tratar com assuntos relevantes e estratégicos para a própria existência do Estado como soberania, defesa, relações internacionais dentre outros não confere a legitimidade, por si só, a uma atividade de inteligência com contornos sem a devida delimitação e sem mecanismos efetivos de controle. Isto contraria nossa ordem constitucional se vista de forma sistemática e o próprio regime democrático, que demandam adequação da atuação dos organismos de inteligência de Estado as balizas da dignidade da pessoa humana e direitos e garantias fundamentais.

Neste sentido a LAI acaba por ser um mecanismo de controle de um sistema que tem que necessariamente ser aperfeiçoado. Fica difícil prevalecer como regra o sigilo de uma atividade potencialmente violadora dos direitos e garantias fundamentais, e não como se justificar genericamente este sigilo e sua prevalência ante a transparência e o acesso a informação.

Nunca é demais repetir: a atividade de inteligência é crucial para a existência do Estado e preservação da sociedade. Porém, sua atuação deve ser restringida dentro dos parâmetros da democracia e dos direitos e garantias fundamentais, o que não ocorre ao se permitir sua atuação operacional com objetivos genéricos tais como *interesse nacional* internamente, dentro do território pátrio, e nem tampouco com mecanismos próprios de controle de sua atuação, em termos de legalidade, legitimidade, orçamentária e financeira e mesmo em sua eficiência.

Nesta linha de ideias, a proporcionalidade de um sistema de inteligência de Estado ante os parâmetros constitucionais e democráticos brasileiros, somente será alcançada, vale dizer, somente será adequada aos fins aos quais se pretende e por meio menos gravoso aos direitos e garantias individuais, necessária para estes fins sem suprimir outros princípios e garantias individuais, e proporcional em sentido estrito por se compatibilizar com as atribuições já delineadas de outros órgãos de Estado, quando for devidamente regulada nos termos em que se propõe neste trabalho: regulação específica constitucional e infraconstitucional que lhe confira estritos contornos de atuação, sem permitir operações em território nacional, e controle efetivo de natureza interna e externa, abrangendo legalidade, legitimidade, orçamentária e financeira e de eficiência.

Em termos comparativos, a atividade de inteligência policial voltada para produção probatória e investigação criminal tem igual ou pior potencial de violação de direitos e garantias individuais. Entretanto seus contornos estão bem delineados na Constituição e legislação infraconstitucional, principalmente em termos de atribuições e mecanismos de controle, o que impede sua atuação sem as balizas mínimas de legitimidade e permite um controle prévio, concomitante e posterior dessas ações, conferindo legitimidade ao sistema dentro de uma ótica constitucional democrática.

É evidente que a própria dignidade da pessoa humana é violada legitimamente, em conjunto com outros direitos e garantias individuais a exemplo da intimidade e vida privada, em casos como investigações criminais, o que se prevê na própria Constituição. Vale dizer, é possível visualizar determinados parâmetros para que haja esta violação e para que esta seja considerada legítima.

Na sistemática adotada sobre as investigações criminais a relativização de princípios e valores é mais clara, isto pela sua previsão em sede Constitucional e infraconstitucional, ao menos em termos de contornos básicos desta atividade. Fica mais evidente a sua legitimação diante dos postulados do Estado Democrático de Direito, e da mesma forma as ocasiões em que não há esta conformidade.

E ainda assim os nossos tribunais estão abarrotados de ações contestando essas violações legítimas, o que contribui para o aperfeiçoamento do sistema de persecução criminal em nossa democracia. A guisa de exemplo vide as questões envolvidas na edição da Súmula Vinculante n.º 11 do STF, descritas no item anterior deste trabalho.

O mesmo deve ser questionado em relação a atividade de inteligência considerada de Estado, pois não se duvida ou se questiona a sua importância para o Estado brasileiro ante os argumentos apresentados na primeira parte deste ensaio. O que deve ser questionado é a violação potencial e em casos concretos de direitos e garantias individuais, e em termos abstratos a sua configuração, controle e legitimidade ante os mecanismos existentes, incluindo aí a Lei de Acesso a Informação, o que se analisará no próximo item.

#### **VI.4 – DEMOCRACIA, LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E SIGILO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: A NECESSÁRIA CONFORMAÇÃO.**

Conforme visto, a Lei de Acesso a Informação vem regular o direito de acesso à informação, corolário da liberdade de expressão, e em última análise efetivar a concreta participação do indivíduo nos negócios do Estado. Trata-se de importante passo no processo de consolidação da democracia brasileira, estribado na natural tendência dos regimes democráticos ocidentais, todos garantidores do acesso a informação ao indivíduo.

Evidentemente que o legislador ordinário teve em conta duas questões fundamentais neste novo diploma legal: primeiramente em se regular a questão das informações classificadas e restringir o acesso a essas informações; em segundo lugar, decorrente desta regulamentação da informação classificada, se reconhece a importância e necessidade de alguns assuntos governamentais serem permeados pelo sigilo, a par do direito de acesso a informação.

Neste caso da regulamentação do acesso a informação o legislador, seguindo as diretrizes já fixadas na Constituição Federal acerca da restrição ao acesso a informações cujo sigilo é necessário a segurança do Estado e da sociedade (art.5º, XXXIII), estabeleceu sistemática própria sobre a classificação de documentos, traçando, nos termos brevemente estudados, seus contornos gerais e procedimentais.

O que se procurou fazer é uma conformação entre o interesse individual, representado pelo direito de acesso a informação e a transparência, e o interesse público, identificado na proteção do Estado e sociedade, na segurança interna e externa, soberania e relações interiores.

Embora sem sombra de dúvidas esta lei represente um avanço sem precedentes sob a ótica de concretização de direitos e garantias individuais, fato é que é possível reconhecer inconsistências na regulamentação da atividade de inteligência, mais especificamente e conforme já demonstrado, em suas atribuições, competências, enfim, seu papel para o Estado brasileiro, e no que tange a mecanismos de controle eficazes e adaptados as suas características essenciais, fundamentalmente a necessidade de se lidar com o sigilo.

E essas inconsistências deslegitimam a atividade de inteligência frente ao regime democrático, e nesses termos, a regulamentação do acesso à informação em lei geral a respeito acaba por ser uma medida de controle e de busca da legitimidade da atividade de inteligência, embora inadequada a este tipo de atividade do Estado.

Ao se regular a inteligência de Estado, a Lei n.º9.883/99 conferiu atribuições de cunho genérico a ABIN, conforme demonstrado. E pior, permitiu sua atuação operacional em território brasileiro. A título de exemplo, a ABIN esta autorizada, nos termos genéricos desta lei, a realizar o acompanhamento de movimentos grevistas e sociais, inclusive infiltrando seus agentes em assembleias e mobilizações destes movimentos<sup>52</sup>. O interesse governamental acerca de matérias como esta deve se restringir ao campo da análise estratégica, com os dados disponíveis para tanto, sem que isso implique espionagem, retrocedendo a um tempo de triste memória para nossa história.

Toda a matéria relativa às atribuições do serviço de inteligência de Estado acabou sendo tratada com conceitos e princípios como *interesses e segurança do Estado e da sociedade, interesse nacional, preservação da soberania, defesa do Estado*, enfim, princípios e valores que se contrastam, conforme enunciado também na mesma lei, com outros princípios e valores que constituem os *direitos e garantias individuais*. Isto leva a um conflito entre tais valores e princípios nos moldes descritos no item anterior deste trabalho, com todas as dificuldades e grau de sensibilidade em suas resoluções em casos práticos e em termos abstratos.

---

<sup>52</sup> Recente reportagem da Revista ISTO É, de 14.11.2012, tratando da ABIN mostra esta vertente do organismo de inteligência brasileiro. Vide edição n.º2.245 – *Como Funciona o Serviço Secreto Brasileiro*.

Outro problema em nossa sistemática de inteligência gerado por esta regulamentação deficiente é o fato de se permitir que a inteligência de Estado opere em áreas que não lhe competem, em regra, em nível constitucional. Vale dizer, pode haver interesse legítimo do Estado no regime democrático em se acompanhar movimentos grevistas e sociais, não no aspecto de vedar a liberdade de expressão, a liberdade de manifestação e reivindicação de direitos, em última análise manifestações do pluralismo democrático, mas tão somente em termos de cometimento de crimes, por vezes perpetrados em movimentos desta natureza, e neste caso, competindo à polícia o seu acompanhamento, mesmo que em nível de inteligência. Isto tem consequências diretas em termos de legitimidade de atuação e controle desta atuação, vez que a atuação policial tem seus contornos básicos e mecanismos de controle devidamente estabelecidos.

Com os atuais contornos da atividade de inteligência a ABIN começa a pretender operar em áreas que não lhe competem, a exemplo da questão do crime organizado, matéria que cabe às polícias, chegando o diretor da ABIN a cobrar em audiência pública a regulamentação do “grampo” pela ABIN<sup>53</sup>, o que é flagrantemente inconstitucional, por expressa disposição de nossa Carta Magna<sup>54</sup>, e pelo próprio regime democrático, onde tal invasão de privacidade somente se valida para fins de investigação criminal, nunca para fins de produção de inteligência de Estado.

Ainda sobre esta questão da regulamentação da atividade de inteligência, a previsão feita em termos de controle é pífia, ineficaz ante o potencial de intrusão e de lesividade indevida aos direitos e garantias individuais. Tal como já apontado neste trabalho, a existência somente de uma Comissão Mista de Controle por parte do Poder Legislativo não atende ao que se espera em termos de controle da atividade de inteligência.

Nesta ordem de ideias, A Lei de Acesso a Informação constitui um instrumento de controle da atividade de inteligência de grande importância, pois enquanto os contornos desta atividade bem como os seus mecanismos de controle estiverem definidos de forma não totalmente adaptada aos requisitos básicos de um Estado Democrático de Direito, ter a possibilidade de se questionar sobre diversos assuntos, inclusive obter as informações em nível de recurso interposto a um indeferimento com base na genérica negativa de se tratar de atividade de inteligência, é essencial para se passar a ter um mínimo de controle difuso na

---

<sup>53</sup> Conforme declaração de Milton Campana ao Congresso Nacional em 03.09.11

<sup>54</sup> Art.5º, XII da CF, que permite a interceptação telefônica somente para fins de investigação criminal.

sociedade e em órgãos externos, como a Comissão de Reavaliação, o que constitui passo para a legitimação da atividade de inteligência.

No campo do ideal, há muito que existe a necessidade de uma regulamentação mais precisa e restrita da atividade de inteligência, que começaria por seus contornos em termos constitucionais<sup>55</sup>, o que demanda emenda a Constituição Federal, passaria pelo seu aperfeiçoamento em termos infraconstitucionais e finalmente a revisão de sua própria atuação e objetivos, mais relacionados ao campo estratégico e prospectivo em matérias internas como segurança pública, e atuando efetivamente no campo externo, relações internacionais e defesa, servindo melhor, assim, ao Estado brasileiro.

Além disso, a matéria do controle desta atividade necessita urgentemente de ser aprimorado, com mecanismos de controle interno e externo que efetivamente possam exercer este controle sem que a atividade em si e seu sigilo sejam comprometidos a tal ponto de inviabilizar sua execução.

No momento em que houver uma adequação do sistema de inteligência de Estado aos contornos e preceitos básicos do regime democrático, o acesso às informações relativas a este campo de atuação estatal deve ser revisto, pois ao se contar com um aparato de inteligência que atue numa conformação com a democracia, com elementos mais eficazes de controle, com participação de órgãos externos a atividade e mesmo do indivíduo, o melhor é que a regulamentação do acesso a tal tipo de informação seja tratado em lei própria, com um balizamento mais restrito e com possibilidades de recursos a órgãos cujos integrantes tenham conhecimento mínimo acerca do assunto, mesmo não atuando na área.

Fato é que, com uma conformação do sistema de inteligência brasileiro nos termos demonstrados neste trabalho, o sigilo, pressuposto elementar da atividade de inteligência, passa a ter uma legitimidade tal que se tornaria desnecessário ter que justificar o sigilo de cada ato, justamente por ser pressuposto da própria atividade de inteligência. Havendo esta conformação a regulação da transparência sobre a atividade de inteligência toma outra dimensão, pois o controle já passaria a ser muito mais efetivo e sua própria atuação não teria o potencial lesivo que tem hoje.

Alguns países adotam a sistemática de excluir das legislações sobre acesso a informação as questões afetas a inteligência, caso do Reino Unido (Lei de Acesso, Seções 23

---

<sup>55</sup> Existem algumas Propostas de Emenda a Constituição, como as PEC 398/09 e 37/11.

a 44) e Estados Unidos da América (Ordem Executiva 13292), seja por exceção genérica expressa nas respectivas leis de acesso ou por leis específicas sobre o assunto (MENDEL, 2009, pp.135-150). É o que parece mais adequado em se tratando de atividade que tem por base o sigilo, sendo, porém, de se observar os mecanismos de controle mais avançados e adequados ao regime democrático.

O recente Decreto n.º7.845/12, chamado de *Decreto de Salvaguardas*, editado em 14 de novembro de 2012, regulamenta a LAI no que diz respeito a credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada, trazendo em seu art.45 restrição de acesso a quaisquer materiais, equipamentos, áreas, veículos, máquinas, enfim, tudo que utilize ou veicule informação de caráter classificado.

É o que parece mais adequado dentro de um sistema de cometimento de atribuições e controle da atividade de inteligência nos moldes condizentes de um regime democrático, sendo temerário nos termos atuais, diante do que a LAI se reveste de importância, mesmo com as críticas apresentadas.

Assim, apesar das exceções previstas na LAI, mais especificamente em se tratando de atividade de inteligência, sua sistemática de classificação individualizada por documento ou suporte e sua possibilidade de reanálise em grau de recurso não é a mais adequada para uma atividade que tem como fundamento o sigilo, vale dizer, se o sigilo é pressuposto da atividade de inteligência não há que se justificar cada ato desta atividade para que se considere classificado.

Até que se tenha uma melhor definição da atividade de inteligência, suas atribuições e funções para o Estado e sociedade brasileiros, bem como se dispuser de mecanismos de controle interno e externo eficientes, a LAI se constitui em ferramenta essencial de controle desta atividade, o que pode e deve ser revisto e aperfeiçoado em legislação específica futuramente.

## VI.5 – DEMOCRACIA, LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E SIGILO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA POLICIAL.

Tal como apresentado, a nova Lei de Acesso a Informação tem como princípio basilar a máxima informação e transparência dos atos de governo, propugnando a cultura da publicidade da informação relevante do governo a todos os cidadãos. Nestes termos, a regra é o direito a informação.

Dentro das restrições previstas na LAI consta no art.23, inc.VIII, a possibilidade de se comprometer investigação em andamento referente à infração penal. Da mesma forma que a LAI reconhece a importância da atividade de inteligência, nos termos apontados no item anterior, ela também reconhece que o direito de acesso à informação deve conviver com o direito fundamental a segurança pública, efetivado pelas polícias em seu trabalho diário de cunho preventivo e repressivo.

Como afirmou o Ministro Carlos Brito, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento que levou a edição da Súmula Vinculante n.º14<sup>56</sup>, que garantiu aos advogados o acesso aos elementos de prova no inquérito policial, o princípio da *justiça penal eficaz* é de lastro constitucional ao lado das garantias individuais constitucionais (STF, 2009), sendo dessa maneira sopesada junto aos demais direitos e garantias individuais.

No caso da segurança pública a atividade de inteligência tem sua vertente policial, que conforme visto, vem assumindo relevante papel nos últimos anos em termos de combate ao crime, especialmente o chamado crime organizado. Esta atividade de inteligência policial tem as mesmas características básicas da atividade de inteligência de Estado, porém seu objeto é bem definido, qual seja a consecução da segurança pública.

Também aqui existem tensões inevitáveis entre valores, princípios, direitos e garantias de cunho constitucional, os quais são levados à apreciação da Justiça em busca de haver uma compatibilização com a ordem constitucional, prevalecendo um valor sendo o outro afastado para um determinado caso concreto ou ainda em sede de controle abstrato. Basta ver as notórias discussões nos últimos anos acerca dos monitoramentos telefônicos, buscas e

---

<sup>56</sup> Publicado no DJ, 17.11.2005.

apreensões, uso de algemas<sup>57</sup>, enfim, sempre tendo como pano de fundo a utilização de uma técnica própria de inteligência para fins de investigação criminal.

O processo de discussão do alcance e aplicação dos princípios e valores constitucionais em termos de inteligência policial e sua aplicação na investigação criminal ocorre mesmo havendo amplo balizamento expresso sobre o tema pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional<sup>58</sup>, pois esta tensão, conforme já analisado, é natural ao processo de aperfeiçoamento e consolidação da democracia.

Em termos de acesso a informação, além da restrição já mencionada, que versa sobre a possibilidade de se comprometer a investigação em curso, há ainda a restrição imposta pelo art.22 da LAI, que excepciona o sigilo judicial e demais sigilos de natureza legal. Assim, no caso de atos ou procedimentos de inteligência policial com vistas à produção probatória, o sigilo a ser aplicado é o de natureza processual penal, que protege os atos típicos de investigação, conforme art.20 do Código de Processo Penal - CPP, além das leis específicas em relação a outras matérias, como é o caso do monitoramento telefônico da Lei n.º9.296/96, e do art.8º da Lei Complementar n.º105/01, que trata do sigilo bancário, além da decretação de segredo judicial, conforme art.76 do CPP. Da mesma forma os procedimentos investigatórios que forem submetidos ao juízo criminal e houver decretação de sigilo judicial.

Surgem questões interessantes ao se tratar da vertente da inteligência policial que não se volta para a investigação criminal, mas sim para a clássica atividade de assessoramento superior, a inteligência de cunho estratégico praticada pelos organismos policiais. Evidentemente que esta atividade não está abrangida pelo sigilo de natureza processual penal, vez que sequer é consolidada por meio de inquérito policial, mas sim por documentos típicos de inteligência, a exemplo de informe, informação e análise de cenário.

Esta característica da atividade de inteligência policial leva a que se perceba uma natureza quase que híbrida desta vertente da inteligência, vez que ora voltada para a questão da investigação criminal e produção probatória, ora voltada para a atividade de

---

<sup>57</sup> O maior exemplo destas tensões talvez tenha sido a polêmica em decorrência da *Operação Satiagraha*, ocorrida em 2008, onde foram discutidos temas referentes a prisão processual, uso de algemas, exposição de presos, monitoramento telefônico entre outros. *Vide* HC 149250.

<sup>58</sup> Vários incisos do art.5º da Constituição Federal tratam especificamente de temas afetos a persecução criminal, além de haver ampla legislação a regulatória a respeito de mecanismos de investigação próprios da atividade de inteligência, a exemplo da Lei n.º9.296/96, que trata do monitoramento telefônico, e da Lei n.º 9.034/95, alterada pela Lei n.º10.217/01, que trata do combate ao crime organizado e prevê infiltração policial e entrega controlada.

assessoramento superior visando fins estratégicos. Isto gera consequências em termos de controle da atividade e também para aplicação da LAI.

Tal com já demonstrado neste estudo, a inteligência policial é vertente da atividade de inteligência voltada para a consecução da segurança pública. Neste sentido, faz parte da atividade de inteligência, constituindo subsistema de inteligência de segurança pública, já estudado em item próprio. Quando se esta diante desta atividade as observações feitas para a atividade de inteligência como um todo são válidas, inclusive a aplicação da LAI, embora cabíveis as mesmas críticas por se tratar de atividade que depende do sigilo para ser executada, tendo o sigilo como pressuposto.

Assim, com a necessária evolução da regulamentação da atividade de inteligência no Brasil, nos termos propugnados neste ensaio, também a atividade de inteligência policial de caráter estratégico deverá se submeter a controle próprio da atividade de inteligência em sentido amplo, inclusive os regramentos de acesso à informação, que se defende sejam regulados também em lei própria após melhor conformação do sistema de inteligência brasileiro ao regime democrático e seus mecanismos de controle.

O tema traz ainda a questão do controle sobre a atividade de inteligência policial nos dias atuais, se seria somente interno, da própria polícia através do controle hierárquico e das corregedorias, ou se também seria efetivado pelo Ministério Público em razão de sua atribuição de controle da atividade-fim policial.

Quando se esta diante de investigação criminal e produção probatória para fins de instrução processual penal presente ou futura, não há qualquer dúvida de que o Ministério Público exercerá amplamente este controle, vez que se estará diante de investigação formalizada por meio de inquérito policial ou ainda diante do cumprimento de medida de cunho judicial, como monitoramento telefônico, telemático ou ambiental.

Nos casos de atividade de inteligência policial de cunho estratégico, a lógica seria um controle interno, da própria polícia e também em termos de supervisão do Ministério ou Secretaria a qual pertence, sem prejuízo de um controle de comissão apta a tanto, além do controle necessário de caráter externo, preferencialmente do legislativo, a exemplo do que se imagina como mais aperfeiçoado para a atividade de inteligência de Estado, nos mesmos moldes.

Ocorre que na prática este tema pode gerar grande insegurança em termos de controle pelo fato de que o que pode ser considerado atividade de inteligência policial para fins de investigação criminal e produção probatória e a atividade de inteligência policial estratégica ser demarcado por uma fronteira muito tênue, própria da dinâmica da atividade policial como um todo. E mais, a mesma atividade desenvolvida pode servir a inteligência estratégica e a inteligência para fins de investigação e produção probatória. Isto implicaria em se dificultar o controle efetivo<sup>59</sup>.

Dentro destas características seria melhor que houvesse uma aproximação entre o Ministério Público e a Polícia em termos de unidades de inteligência das duas corporações, uma vez que adotado a mesma doutrina, diretrizes, práticas de inteligência, o sigilo como regra fundamental e demais características da atividade de inteligência, poderia haver um controle externo mais eficiente da atividade policial, atribuição inafastável do Ministério Público, sem que se comprometa a atividade de inteligência policial.

Assim como são necessárias alterações na sistemática da atividade de inteligência em sentido amplo no Brasil, com vistas a uma melhor adequação a democracia e ao controle que ela requer desta atividade, é preciso também haver uma melhor conformação entre a função de controle externo da Polícia exercida pelo Ministério Público e a preservação da atividade de inteligência em seus contornos doutrinários, essencialmente o sigilo.

Em se tratando de atribuições do Ministério Público é necessário reconhecer que esta instituição trata com assuntos de natureza própria da atividade de inteligência, que tramitam em suas unidades e são objeto de sua atuação direta. Exemplo disto são as questões afetas as investigações criminais ou ainda as investigações de caráter fiscal, além mesmo de matérias em termos de atribuições de natureza civil cujo conteúdo acaba por ter interação direta com matéria hoje considerada de inteligência da CGU e do próprio Tribunal de Contas da União, órgãos já dotados de unidades de inteligência. Isso sem falar em questões afetas a segurança orgânica e contra-inteligência.

---

<sup>59</sup> Tal questão já foi judicializada através do Mandado de Segurança n.º0002453-13/2011.4.02.5101, na Seção Judiciária Federal do Rio de Janeiro. Houve ação de controle externo do MPF na Polícia Federal naquele Estado, sendo negado acesso ao acervo de inteligência. O mandado de segurança visou o acesso amplo e irrestrito a documentação, com base no controle externo da atividade policial. Em sua contestação a AGU alegou que se tratava de atividade de inteligência, submetida a outro tipo de controle, de natureza interna e pela CCAI do Congresso Nacional. Em primeira instância foi concedida a segurança com base no poder de controle externo do MPF, que se estenderia a toda a atividade policial, inclusive de inteligência, estando o processo em grau de análise de recebimento de recurso de apelação.

A criação de unidades de inteligência no âmbito do Ministério Público para interagir com estas áreas de inteligência poderia no caso das questões afetas a Polícia, servir como forma de se exercer um controle, mais especificamente entre o que deve ser submetido ao controle finalístico do Ministério Público sobre a atividade policial. Atender-se-ia desta forma tal demanda sem maiores contendas e tensões com as instituições policiais, além de prover o Ministério Público de setores que possam lidar com questões afetas ao nível de sensibilidade de informações que tramitam no Ministério Público, o que seria um ganho para esta instituição e sua atuação diária em questões de extrema sensibilidade e importância para a sociedade.

## VII – CONCLUSÕES

Analisar os aspectos atinentes a Lei de Acesso a Informação e a atividade de inteligência significa muito mais do que simplesmente fazer um cotejo dos dispositivos desta nova lei que passa a compor nosso ordenamento jurídico e o seu impacto sobre a atividade de inteligência, é mais do que simplesmente fazer a interpretação dos mandamentos legais e sua aplicação sobre tal ramo de atividade estatal.

Ao se buscar tratar do aparente conflito entre os valores e princípios da LAI e as características que compõem a atividade de inteligência na verdade se atinge a discussão que é o grande tema acerca da atividade de inteligência no Estado Democrático de Direito, que é a inevitável tensão entre o sigilo, pressuposto básico e fundamental da atividade de inteligência, e a transparência, um dos pilares sobre o qual repousa a democracia.

Estudar este tema leva a um entendimento da importância da atividade de inteligência, desconhecida do grande público e relegada em termos acadêmicos a um segundo plano, porém de importância vital nos grandes acontecimentos mundiais da recente história da humanidade. Chega-se a inevitável conclusão de que a atividade de inteligência, quando balizada em suas atribuições e funções e executada de acordo com os pressupostos da democracia, é ferramenta das mais importantes para a manutenção do Estado e da sociedade, e, portanto da manutenção da própria democracia.

Como exemplo marcante e mais recente em nosso país da importância da atividade de inteligência temos a atuação da inteligência em sua vertente policial, mais especificamente personalizada nas ações da Polícia Federal, que apesar de polêmicas e de erros reconhecidos, foram de vital importância no combate a corrupção e ao crime organizado, com quebras de paradigmas e rompimento de barreiras da intervenção política e de forças econômicas na atuação policial.

Por outro lado temos a nova Lei de Acesso a Informação conferindo eficácia normativa a mandamento constitucional de acesso a informação, direito fundamental decorrente da liberdade de expressão e que visa concretizar, em última análise, o direito de participação popular nos atos e programas do governo, ideal democrático que implica um amadurecimento da democracia brasileira.

O aparente conflito entre a transparência demandada pela LAI e o sigilo como pressuposto básico da atividade de inteligência é uma tensão natural de um Estado Democrático, onde os princípios e valores são postos a prova constantemente, numa convergência de forças e interesses próprios da democracia, levando a uma aparente colidência do interesse público e seus princípios e valores de um lado, e do interesse individual e seus direitos e garantias de outro.

A teoria alemã da proporcionalidade, juntamente com a teoria anglo-saxônica da razoabilidade, confere um verdadeiro roteiro procedimental para se tentar equacionar essas questões afetas a aparente colidência de princípios de matiz constitucional. Assim é que o Poder Judiciário constantemente é chamado a resolver essas tensões pela ponderação e relativização de princípios. Tal operação não constitui tarefa simples ou executada mediante fórmula que permita uma resolução típica de ciências exatas, mas leva a amplas discussões e polêmicas envolvendo a sociedade e o Estado num processo dialético que leva ao aprimoramento da democracia.

No caso da atividade de inteligência a sua configuração atual no Brasil não atende plenamente aos contornos do Estado Democrático de Direito, seja pelas suas atribuições genéricas, calcadas em fórmulas abertas e conceitos indeterminados, seja pela possibilidade de atuação interna em assuntos que cabem a outras instituições, seja pela possibilidade de atuar em casos que são típicos da pluralidade querida e necessária a democracia, seja finalmente pela ausência de mecanismos efetivos de controle. Há necessidade de um aperfeiçoamento de índole constitucional e infraconstitucional.

Diante deste quadro da regulação ou falta de devida regulação da atividade de inteligência, a LAI constitui importante ferramenta de controle desta atividade, principalmente por permitir o acesso a informações que podem ter sido coletadas em descompasso com a lógica de nosso Estado Democrático de Direito, além de exigir formalidades para qualquer tipo de classificação, o que permite controle posterior.

A partir do momento em que houver melhor conformação da atividade de inteligência brasileira com o nosso regime democrático constitucional, uma revisão na questão do acesso a informação típica de inteligência deverá ser feito, pois em havendo esta conformação, especialmente em termos de controle, não mais será necessário justificar o sigilo da atividade, vez que esse atributo é seu pressuposto lógico.

No que diz respeito a atividade de inteligência policial o mesmo pode ser dito em relação a atividade de inteligência estratégica, que é parte integrante do sistema de inteligência em sentido amplo. Nestes termos, merece também ser submetida a uma melhor conformação com a ordem democrática constitucional vigente.

Além disso, diante da linha tênue que separa esta atividade da atividade de inteligência policial de fins investigativos e de produção probatória, é mais que razoável que o Ministério Público tenha a possibilidade de exercer controle sobre esta atividade, fundamentalmente na observação da subsunção de documentos que se refiram a investigação e produção probatória ao controle finalístico atribuído ao Ministério Público, mesmo que estejam rotulados como de inteligência.

Para tanto seria importante que o Ministério Público crie unidades de inteligência que possam interagir dentro dos canais do que se denomina comunidade de inteligência, o que contribuirá para uma maior integração Polícia x Ministério Público e permitirá um trato dentro dos parâmetros da atividade de inteligência para tais documentos.

Finalmente no que tange a atividade de inteligência policial para fins probatórios e investigativos a LAI não será aplicada ante a existência de sigilo de natureza processual penal, uma vez que formalizados em termos de inquérito policial, ou ainda ante o sigilo de natureza judicial, diante de medida deferida ou determinada por Juiz de Direito. Aqui o controle externo será exercido pelo Ministério Público.

Concluindo, entende-se que a Lei de Acesso às Informações é um marco regulatório que permite um ajuste e um amálgama entre os direitos fundamentais e a atividade de inteligência de Estado, entre o Estado Democrático de Direito e a atividade de inteligência policial, apontando uma nova época, marcada pela densidade da atuação preventiva e repressora, ajustada pelo absoluto respeito a direitos historicamente conquistados.

## VIII - REFERÊNCIAS

ABIN. (s.d.). Agência Brasileira de Inteligência.

ALEXY, R. (2011). *Teoria de Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales.

ANTUNES, Priscila C. B. (2010). A Inteligência Criminal no Brasil: um diagnóstico. *XXIX Congresso da American Latin Studies Association*, (p. 22). Toronto, Canadá.

ANTUNES, Priscila. C. B. (2010). *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional*. . Niterói/RJ: Impetus.

ÁVILA, R. O. (s.d.). *inteligência m,ilitar*. Acesso em 12 de setembro de 2012, disponível em [unibhri.files.wordpress.com/.../diego-arac3bajo-inteligc3aancia-militar](http://unibhri.files.wordpress.com/.../diego-arac3bajo-inteligc3aancia-militar).

BARROSO, L. R. (2009). *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva.

BERKOWITZ, B. (2008). Homeland Security Intelligence: Rationale, Requirements and Current Status. In: J. B. Bruce, *Analyzing Intelligence: origins, obstacles and innovations*. (pp. 281-294). Washington D.C.: Georgetown University Press.

BOBBIO, N. (2004). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

\_\_\_\_\_ (2000). *Liberalismo e Democracia*. São Paulo/SP: Brasiliense.

BRASIL. (s.d.). Decreto n.º3.965/00. Brasil.

\_\_\_\_\_ (2012). Decreto n.º7.845/12.

\_\_\_\_\_ (18 de novembro de 2011). Lei n.º12527/11. Brasil.

\_\_\_\_\_ (1999). Lei n.º9.883/99.

\_\_\_\_\_ (1999). Lei n.º9788/99. Brasil.

BRUCE, J. B. (2008). *Analyzing Intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

CALDERÓN, M. P. (2012). Orientações Sobre a Lei de Acesso a Informação. *Palestra realizada no Encontro de Chefes de Inteligência da Polícia Federal*. Salvador/BA, 04.12.12.

CÂMARA. (s.d.), Acompanhamento Legislativo. Disponível em [www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br). Acesso em 09.10.2012.

CARLOS, B. P. (2009). *SNI e ABIN: entre a teoria e a prática*. Belo Horizonte: Dictum.

CEPIK, M. A. (2003). *Espionagem e Democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização dos serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV.

- CGU. (2011). Acesso a Informação Pública: uma introdução a Lei n.º12527, de 18 de novembro de 2011. Brasília.
- CGU. (2012). Balanço da LAI. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br), consultado em 21.11.2012.
- COELHO, Inocêncio Mártires. Métodos e Princípios da Interpretação Constitucional: o que são, para que servem e como se aplicam. *Comunicação apresentada no XXIV Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, São Paulo, 12-14 de maio de 2004*. São Paulo.
- COSTA, P. S. (2010). *juris way.*, disponível em [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=5164](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5164). Acesso em 20.11.2012.
- DAHL, Robert A. (2001). *Sobre a Democracia*. Brasília: Universidade de Brasília.
- FIGUEIREDO, L. (2005). *Ministério do Silêncio: A História do Serviço Secreto Brasileiro de Washington Luís a Lula - 1927 a 2005*. Rio de Janeiro: Record.
- FREGAPANI, G. (2001). *Segredos da Espionagem: A Influência dos Serviços Secretos nas Decisões Estratégicas*. Brasília: Thesaurus.
- GONÇALVES, J. B., (2010). *Políticos e espões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói/RJ: Impetus.
- HANZHANG, T. (2012). *A Arte da Guerra*. São Paulo: Editora Gente.
- JÚNIOR, C. M. (2008). *A Inteligência e a Gestão da Informação Policial*. Brasília: Fortium.
- LOWENTHAL, M. (2011). *Intelligence: from secrets to policy*. Washington/DC: CQ Press.
- MENDEL, T. (2009). *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO.
- MILL, J. S. (2006). *Sobre a Liberdade*. Coimbra: Edições 70.
- MORAES, A. d. (2001). *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas.
- MOREIRA NETO, D. d. (1992). *Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa e Judiciária (Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legislação)*. Rio de Janeiro/RJ: Renovar.
- ONU. (1946). Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em [www.onu.org.br](http://www.onu.org.br). Acesso em 13.11.2012.
- PACHECO, D. F. (2005). *Atividade de Inteligência e Processo Penal*. Acesso em 18 de 06 de 2012, disponível em [www.direitopositivo.com.br/modules.php](http://www.direitopositivo.com.br/modules.php).
- SARMENTO, D. (2012). Interesse Público x Interesse Privado na Perspectiva da Teoria e Filosofia Constitucional. Disponível em [www.danielsarmento.com.br](http://www.danielsarmento.com.br). Acesso em 16.11.2012 .
- SARMENTO, D. (2012). O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. Disponível em [www.daniel-sarmento.com.br](http://www.daniel-sarmento.com.br). Acesso em 09.11.2012.
- SECRETARIA EXECUTIVA. Ministério da Justiça. (2012). *Relatório de Monitoramento da Lei de Acesso a Informação*. Brasília/DF. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Acesso em 20.11.2012.

SENADO. (s.d.). Acompanhamento Legislativo. Disponível em [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br). Acesso em 13.11.2012.

STF (2009) Súmula Vinculante n.º14, Proposta de Súmula Vinculante n.º 01-6, Distrito Federal (STF 2009). Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_ (2010) ADI 1407. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_ (2001) RECL 2040. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_ (2009) ADPF 130. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_ (2010) ADI 3510. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_ (2009) ADI 855. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_ (2010) STA-Agr 175. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

\_\_\_ (2003) INT. FED. 2915. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 25.11.2012.

TOCQUEVILLE, A. d. (2005). *A Democracia na América. Leis e Costumes*. São Paulo/SP: Martins Fontes

.

TURNER, M. A. (2006). *Why Secret Intelligence Fails*. Washington, DC: Potomac Books.

VIEIRA, A. M. (2007). O Efeito Dossiê DOPS. *Boletim Informativo da UFMG*.

Zaverucha, J. e. (jul-ago-set de 2012). A Dinâmica da Criminalidade Organizada no Brasil a Partir das Operações da Polícia Federal: origem, atores e escolha. *Revista Dilemas, nº03, V.05* - [http://www.dilemas.ifcs.ufrrj.br/page\\_48.html](http://www.dilemas.ifcs.ufrrj.br/page_48.html), pp. 423-446.