

MARIANA BARROS BARREIRAS

ABIN

Legislação de INTELIGÊNCIA

sistematizada e comentada

Prefácio de
Guaracy Mingardi

3ª | revista,
edição | atualizada
e ampliada

2019

 EDITORA
JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br



LEI Nº 9.883/99 – CRIAÇÃO DA ABIN E INSTITUIÇÃO DO SISBIN

Um dos principais diplomas legais para compreender a atividade de Inteligência no Brasil é a Lei nº 9.883/99, lei de criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão da Presidência da República e instituição central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Ainda que se trate de atividade fundamental para o Estado, a Constituição Federal não faz menção à Inteligência, à ABIN ou ao SISBIN.

1. CONCEITOS E LEGALIDADE

1.1. *Conceito de Inteligência da Lei nº 9.883/99*

Art. 1º, § 2º Entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Em essência, Inteligência é a atividade de produção de conhecimentos para assessorar o processo de tomada de decisão das autoridades nacionais e para fortalecer a segurança da sociedade.

Segundo texto da própria ABIN,

“A atividade de Inteligência é fundamental e indispensável à segurança dos Estados, da sociedade e das instituições nacionais. Sua atuação assegura ao poder decisório o conhecimento antecipado e confiável de assuntos relacionados aos interesses nacionais. A atividade de Inteligência se ocupa de temas do âmbito externo e interno do país. No âmbito externo, tem como missão obter e analisar dados que ofereçam suporte aos objetivos nacionais, tanto na defesa contra as ameaças existentes quanto na identificação de oportunidades. Sob a perspectiva interna, a Inteligência enfoca a proteção do Estado, da sociedade, a estabilidade das instituições democráticas e a eficiência da gestão pública”.¹

Obter, analisar e disseminar conhecimentos são etapas fundamentais do chamado ciclo da Inteligência.

Em primeiro lugar, o profissional de Inteligência deve reunir os dados e conhecimentos, públicos ou sigilosos, sobre assuntos de interesse nacional. Depois, deve analisar aquilo que reuniu, ou seja, tratar os dados obtidos, atribuir credibilidade, elaborar cenários e obter um significado a partir de seu conjunto. Feita a análise, o profissional de Inteligência avaliará se possui informações confiáveis e relevantes. Em caso afirmativo, elaborará um relatório, que poderá ser disseminado ao Presidente da República, aos órgãos do SISBIN e a instituições com competência para decidir sobre assuntos específicos².

Assim, produzir Inteligência é produzir conhecimento. Os profissionais de Inteligência estão, a todo tempo, buscando informações, coletando dados, ostensivos ou sigilosos, para assessorar os governantes. O principal destinatário desse produto é o Presidente da República, que recebe os relatórios de Inteligência e pode se valer das informações neles contidas para decidir que medidas tomar.

Ao mesmo tempo em que a Inteligência brasileira produz conhecimento para os seus governantes, os órgãos de Inteligência dos demais países buscam dados ostensivos e sigilosos sobre o mundo, aí incluído o Brasil, para assessorar a tomada de decisão em seus territórios. E é aí que entra o conceito de Contrainteligência.

1 Disponível em < <http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/inteligenciaecontrainteligencia/>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

2 Disponível em <<http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/inteligenciaecontrainteligencia/inteligencia/>>. Acesso em 14 abr. 2017.

1.2. Conceito de contrainteligência

Art. 1º, § 3º *Entende-se como Contrainteligência³ a atividade que objetiva neutralizar a Inteligência adversa.*

A Contrainteligência é, ao lado da Inteligência em sentido estrito, um ramo da Atividade de Inteligência em sentido lato, como ficará claro ao estudar a PNI. A Inteligência produz conhecimento. A Contrainteligência protege o conhecimento. Nesse sentido, a Contrainteligência deve, de fato, se contrapor aos profissionais de Inteligência de outros países. Mas o conceito de Contrainteligência da Lei nº 9.883/99 é muito limitado.

O conceito legal, considerado isoladamente o art. 1º, §3º da Lei nº 9.883/99, limita a Contrainteligência à atividade que busca impedir que a Inteligência estrangeira ou adversa prospere em detrimento dos interesses nacionais. Mas Contrainteligência não é somente isso, como veremos adiante.

O art. 4º da Lei nº 9.883 explicitou que compete à ABIN *planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade*. A proteção de conhecimentos sensíveis é uma missão de Contrainteligência. Assim, apesar de a definição de Contrainteligência do art. 1º ser bastante reducionista, há que se entender a lei sistemicamente, para conferir uma interpretação extensiva, que amplia o sentido do texto legal⁴, compreendendo que há outras missões englobadas no ramo Contrainteligência. Isso ficará mais claro ao vermos os conceitos de Contrainteligência constantes dos demais atos normativos de interesse da atividade de Inteligência.

3 A redação original da Lei nº 9.883/99 e de vários outros atos normativos de interesse para a atividade de Inteligência emprega o vocábulo “Contra-inteligência”. De acordo com as regras do Acordo Ortográfico de 1990, que passaram a ser de emprego obrigatório no Brasil em 2016, deixam de ter hífen as palavras que têm o prefixo terminado em vogal diferente da vogal que inicia o segundo termo. O correto passou a ser, então, Contrainteligência, sem hífen. Optou-se por, ao reproduzir os termos da legislação, proceder às adaptações ortográficas necessárias.

4 TARTUCE, Flávio. *Direito Civil, v. 1: Lei de Introdução e Parte Geral*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 24.

1.3. Legalidade, fidelidade e ética

Art. 3º, Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

Inteligência e sigilo são indissociáveis. Não é por outra razão que as agências de Inteligência são chamadas de serviços secretos. O planejamento, a produção e a difusão de conhecimentos de Inteligência devem ser sigilosos, limitando o acesso às pessoas que realmente devam tomar conhecimento delas, às pessoas que têm necessidade de conhecer⁵. Assim, é esperado que as agências de Inteligência utilizem técnicas sigilosas, que os documentos sejam classificados, que haja secretismo sobre o trabalho dos profissionais de Inteligência, suas identidades e seus métodos.

Esse sigilo, no entanto, não pode ser usado para encobertar ações ilegais, ou seja, os profissionais de Inteligência devem observar os direitos e garantias individuais e os princípios éticos, afinal, “sem ética, os riscos de desvios de conduta e abusos são grandes. (...) A ética, portanto, é prioridade”⁶.

O profissional de Inteligência, ademais, deve ser fiel às instituições. Aqui não ficou claro se o legislador quis se referir a instituições genericamente ou se quis determinar que as atividades de Inteligência devam ser desenvolvidas com fidelidade “às instituições (...) que regem os interesses e a segurança do Estado”. De qualquer maneira, o legislador pretende que as atividades de Inteligência transcorram com respeito aos órgãos públicos, observância dos princípios da Administração Pública, deferência aos interesses nacionais, zelo com a salvaguarda dos ativos brasileiros. O profissional de Inteligência não deve deixar seu desejo por prestígio pessoal ou profissional suplantar a fidelidade ao órgão para que trabalha e às demais instituições públicas que conformam seus principais clientes. A fidelidade às instituições está

5 GONÇALVES, Joanival Brito. *Atividade de Inteligência e legislação correlata*. 4 ed. Niterói: Impetus, 2016, p. 127.

6 GONÇALVES, Joanival Brito. *Op. Cit.*, p. 131.

intrinsecamente ligada ao princípio da impessoalidade da Administração Pública, que determina que a atividade administrativa deve ser exercida de modo a atender todos os administrados, a coletividade, e que é vedada a promoção pessoal de agentes e autoridades⁷.

Fazem parte do jogo internacional da Inteligência e da Contrainteligência histórias de traição, agentes duplos, chantagem, venda de informações. A lei dispõe que não deve ser assim e o ordenamento prevê punições civis, administrativas e penais para algumas infrações. Mas enquanto houver Inteligência, haverá, por exemplo, histórias como a de Edward Snowden.

Snowden havia trabalhado na *Central Intelligence Agency* (CIA) e na *National Security Agency* (NSA), duas agências de Inteligência dos Estados Unidos da América. A partir de 2013, passou a revelar ao mundo detalhes de vários programas que constituem o sistema de vigilância global dos EUA. Nesse contexto, o site Wikileaks revelou em julho de 2015 que vários números de telefone do alto escalão governamental brasileiro estavam sendo monitorados. O telefone da então Presidente Dilma Rousseff, de seus assessores e até mesmo o do avião presidencial estavam na lista de números de interesse da NSA⁸. Revelações semelhantes foram feitas sobre o monitoramento dos EUA sobre os governantes franceses e alemães. Em todos esses casos, as relações diplomáticas ficaram estremecidas, mas foram retomadas após curto espaço de tempo e algumas tratativas. Afinal, repito, a espionagem faz parte da dinâmica das relações internacionais.

Snowden se refugiou na Rússia e se declara um *whistleblower*, isto é, um delator que tomou conhecimento de práticas ilegais e resolveu torná-las públicas por com elas não concordar. O governo dos EUA não entende dessa maneira e deseja vê-lo processado e punido, exatamente por ter descumprido regras semelhantes às que estamos estudando.

7 CUNHA Júnior, Dirley. *Curso de direito administrativo*. 15 ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, pp. 40-41.

8 Disponível em <<https://wikileaks.org/nsa-brazil/>> Acesso em 24 jul. 2017.

2. A ABIN

Compreendido o que é Inteligência e Contraineligência, passa-se ao estudo do órgão federal que tem por competência realizar essa atividade. Frise-se que outras entidades públicas brasileiras produzem Inteligência, mas como conhecimentos inseridos em outra atividade-fim. As Forças Armadas, as Polícias, os Ministérios Públicos, as Receitas são apenas alguns exemplos de órgãos que produzem Inteligência para embasar suas atividades principais. A ABIN é o único órgão brasileiro que possui, como atividade-fim, produzir Inteligência.

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

A Lei nº 9.883/99 criou a Agência Brasileira de Inteligência como órgão da administração direta do Poder Executivo Federal. A administração direta é formada de órgãos públicos que desempenham diretamente a atividade administrativa. Diferencia-se da administração indireta, que é constituída de um conjunto de pessoas jurídicas, algumas de direito público, outras de direito privado, responsáveis pelo exercício, em caráter especializado e descentralizado, de parcela da competência administrativa do ente político que a criou.

Muitos órgãos componentes da administração pública indireta brasileira são denominados “Agências”. É o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Aviação (ANAC), apenas para citar alguns exemplos. São autarquias em regime especial, não compondo a administração direta⁹.

A ABIN, no entanto, apesar da denominação “Agência”, não integra a administração indireta. É órgão da Presidência da República, compondo a administração direta.

9 CUNHA Júnior, Dirley. Op. Cit. p. 174.

Dentro da Presidência, a ABIN subordina-se, atualmente, ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Trata-se de órgão essencial da estrutura da Presidência República, que tem sede no próprio Palácio do Planalto e possui status de Ministério. O Chefe do Gabinete é o Ministro de Estado Chefe do GSI.

2.1. Competências da ABIN

A ABIN é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), sobre o qual falaremos adiante. Tem a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do País.

A ABIN deve planejar as atividades de Inteligência. Quando se decide produzir conhecimento sobre um determinado assunto, deve haver planejamento: como os dados serão coletados?; qual recorte temporal será adotado?; qual o prazo disponível para confecção do relatório?; quem serão os destinatários desse documento?

Feito o planejamento, a ABIN irá executar atividades de Inteligência, como, por exemplo, coletar dados, analisá-los, produzir um conhecimento final.

Além de planejar e executar, a ABIN deve coordenar as atividades de Inteligência do País. Como instituição central do SISBIN, composto por 39 órgãos, a ABIN deve coordenar o fluxo de dados e conhecimentos que convergem para o Sistema. E a sede da ABIN, em Brasília, deve coordenar o fluxo de informações que a ela convergem e que são oriundos de suas superintendências estaduais, de suas subunidades em localidades estratégicas e de suas adidâncias.

Por fim, a ABIN deve supervisionar e controlar as atividades de Inteligência. Naturalmente envoltas de secretismo, essas atividades devem ser monitoradas constantemente para que abusos sejam coibidos. Afinal, a Inteligência busca informações, podendo acabar se imiscuindo na privacidade das pessoas, vasculhando suas vidas. A ABIN deve zelar pela fiel obediência, por parte dos profissionais de Inteligência, às leis, aos princípios éticos e aos direitos e garantias individuais.

RECURSO MNEMÔNICO

Os profissionais de Inteligência devem tentar obter informações, mesmo aquelas que, a princípio, não estão à sua disposição. Ou seja, em linguagem popular, devem fuçar, vasculhar, “**pescoçar**”¹⁰ por informações. De pescoçar, lembraremos da palavra PESCOÇO.

À ABIN compete pescoçar → **P**lanejar, **E**xecutar, **S**upervisionar, **CO**ordenar, **CO**ntrolar as atividades de Inteligência do País.

À ABIN compete → **PESCOÇO**

Mas os profissionais de Inteligência não devem apenas “pescoçar”. Afinal, em seguida, a Lei nº 9.883 especifica e complementa a lista de competências da ABIN:

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;

Essa é a tarefa fundamental da ABIN: a coleta e análise de dados para a produção de conhecimentos que auxiliem o cliente final a tomar decisões. Essa competência se confunde com a própria definição de Inteligência.

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

Trata-se de competência que está intrinsecamente ligada à área de Contrainteligência e que, como dito anteriormente, fez com que a PNI alargasse

10 Aos profissionais de Inteligência e aos estudantes, um recado: trata-se apenas de um recurso mnemônico, para auxiliar a memorização. O trabalho dos profissionais da ABIN é muito mais nobre, grandioso e interessante do que esse apertado resumo dos verbos comporta. O que se pretende, aqui, é apenas tentar criar um recurso útil a quem tem muito conteúdo para absorver em pouco tempo.

o conceito desse ramo da atividade. Para a PNI, a *Contraineligência objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado*. Como vimos, esse conceito da PNI é bastante mais amplo do que o conceito da própria Lei nº 9.883, que define Contraineligência como *a atividade que objetiva neutralizar a Inteligência adversa*. Como a Contraineligência está associada à proteção dos ativos nacionais, esse inciso II é típica missão de Contraineligência e, por isso, passou a integrar a própria definição desse ramo da atividade.

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

A avaliação de ameaças faz parte do cotidiano do profissional de Inteligência. A Lei nº 9.883 não detalha quais ameaças devem ser objeto de atenção da Inteligência nacional, deixando essa tarefa a cargo da PNI, que, como se verá em capítulo próprio, lista e define as seguintes:

- Espionagem
- Sabotagem
- Interferência Externa
- Ações contrárias à Soberania Nacional
- Ataques cibernéticos
- Terrorismo
- Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis
- Armas de Destruição em Massa
- Criminalidade Organizada
- Corrupção
- Ações Contrárias ao Estado Democrático de Direito

Além de lidar com essas ameaças em vários de seus setores, a ABIN possui um produto específico, chamado Avaliação de Risco, que centra esforços na proteção de infraestruturas críticas e na segurança de grandes eventos. O “risco” corresponde à potencial consequência negativa – deno-

minada “impacto” – ocasionado pela exploração de uma vulnerabilidade por determinado agente ou fenômeno identificado como “fonte de ameaça”¹¹. Ou seja, trata-se de um relatório que consubstancia o resultado de uma avaliação de ameaça.

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.

Esse inciso estabelece competências que justificam a razão de ser da Escola de Inteligência, a ESINT. Ela é responsável pela formação, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais de Inteligência da ABIN e de órgãos pertencentes ao SISBIN. Mantém intercâmbio com escolas, centros de ensino, bibliotecas e outras organizações congêneres nacionais e estrangeiras e promove a elaboração de planos, estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de Inteligência no Brasil¹².

Como se verá adiante, a Política Nacional de Inteligência define que a Doutrina Nacional de Inteligência é um dos instrumentos necessários à implementação dos objetivos da Inteligência. Além disso, a PNI dispõe que a Inteligência tem como um de seus pressupostos o fato de ser atividade especializada, alicerçada em um conjunto sólido de valores e uma doutrina comum. A doutrina rege a Atividade de Inteligência, disciplinando a produção e proteção do conhecimento.

Além da ESINT, outra área da ABIN que realiza pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência é o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC). Ali são desenvolvidos *programas com* criptografia de Estado para vários tipos de demandas do Governo Federal e da própria área de inteligência¹³.

11 Disponível em <http://www.abin.gov.br/atuacao/produtos/avaliacoes-de-riscos/>. Acesso em: 14 abr. 2017.

12 Disponível em <http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/escola-de-inteligencia/o-que-e-2/>. Acesso em: 14 abr. 2017.

13 Disponível em <http://www.abin.gov.br/atuacao/produtos/tecnologia/>. Acesso em: 14 abr. 2017.

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

À ABIN compete, ademais, executar a PNI. A Lei nº 9.883 é de 1999. Desde então, estava prevista a fixação da PNI por Decreto do Presidente da República. Isso apenas ocorreu em 2016, quando o Decreto nº 8.793/16 introduziu em nosso ordenamento jurídico o autointitulado *documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no País*.

COMPETÊNCIAS DA ABIN

1. PESCOÇO
2. PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO
3. PROTEÇÃO DE CONHECIMENTO SENSÍVEIS
4. AVALIAÇÃO DE AMEAÇAS
5. PROMOÇÃO DE FUNÇÕES DA ESCOLA DE INTELIGÊNCIA
6. EXECUÇÃO DA PNI

2.2. Controle Interno da Atividade de Inteligência

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

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