

# QUANDO O SEGREDO É A REGRA: ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Gills Vilar-Lopes\*

## Resumo

*É possível compatibilizar o sigilo característico e vital à Atividade de Inteligência com a democracia? Responder a tal indagação é o objetivo principal deste trabalho. Como marcos teóricos, opta-se pelos seguintes arcabouços conceituais: a teoria do accountability, de Guillermo O'Donnel; o preceito de limitação temporal do segredo, popularizado por Norberto Bobbio; e o pressuposto defendido por Paulo Bonavides de que o direito à informação se encontra no bojo dos chamados direitos humanos de quarta dimensão. Ademais, doutrinadores da área do Direito – p. ex., José dos Santos Carvalho Filho e Gilmar Mendes – e da Atividade de Inteligência – p. ex., Joaisval Brito Gonçalves e Marco Cepik – ajudam a lançar luz sobre o tema em tela. Por fim, elege-se uma metodologia mista, ou seja, qualitativa e quantitativa, cujas fontes primárias são a Constituição Federal de 1988, tratados internacionais, leis infraconstitucionais – com especial atenção à Lei de Acesso à Informação (LAI) – e dados extraídos do Portal Acesso à Informação, para a criação e a manipulação de um banco de dados.*

**Palavras-chave:** *Atividade de Inteligência; Legislação de interesse da Atividade de Inteligência; Lei de Acesso à Informação.*

Sigilo e inteligência[...] são temas sobre os quais seria oportuno que cientistas políticos[...] e juristas se debruçassem mais detidamente. Reconhecendo os problemas que as discussões sobre sigilo e agências de inteligência trazem para todas as democracias do mundo, o pior que se pode fazer é fingir que eles não existem. (PROENÇA JR; DINIZ, 1998, p. 92).

## Introdução

A razão de ser deste trabalho gira em torno da relação entre o sigilo da Atividade de Inteligência, de um lado, e a questão democrática, do outro. No atual estado de coisas jurídico brasileiro, a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei

nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – determina a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (BRASIL, 2011, art. 3º, I). Todavia, essa lógica parece colocar em rota de colisão duas idiosincrasias das atuais

---

\* Doutor em Ciência Política (Relações Internacionais) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

democracias liberais: (i) a tutela do direito fundamental de acesso à informação; e (ii) a atuação inerentemente sigilosa dos seus serviços secretos.

A Atividade de Inteligência – também conhecida por Inteligência de Estado ou espionagem – visa a coletar, analisar e disseminar informações relevantes para o processo decisório (CEPIK, 2003, pp. 13 e 21). No caso brasileiro, ela se liga umbilicalmente ao assessoramento estratégico do Presidente da República (BESSA, 2014, p. 68; BRASIL, 1999, art. 4º, I; GONÇALVES, 2013; PROENÇA JR; DINIZ, 1998). Para atingir esse intento, a legislação de interesse da Atividade de Inteligência garante ao órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), ou seja, à Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a possibilidade de recorrer a métodos sigilosos. Não é à toa, pois, que o sentido restrito de Inteligência aqui empregado é sinônimo de segredo e informação secreta (CEPIK, 2003, p. 28).

Diante dessa relação entre publicidade e sigilo governamentais, surge o seguinte problema de pesquisa: em que medida a Atividade de Inteligência limita o direito de acesso à informação no Brasil? A fim de responder a essa pergunta, parte-se da hipótese principal de que a concretização do direito de acesso à informação não encontraria impedimentos frente à Atividade de Inteligência. Assim, surgem as hipóteses secundárias de que (i) a informação sigilosa – matéria-prima de qualquer serviço secreto – seria compatível com a democracia; e (ii) o sigilo

inerente à Atividade de Inteligência não obstaría o exercício do controle social.

Logo, analisar a aparente relação contraditória dos itens (i) e (ii) é o objetivo geral deste trabalho, tendo, ainda, como objetivos específicos (i) analisar a natureza democrática do sigilo inerente à Inteligência de Estado e (ii) compreender sua coexistência com o direito de acesso à informação, no âmbito do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Com o fito de manter uma lógica argumentativa entre problema de pesquisa e literatura especializada, utilizam-se marcos teóricos tanto da Ciência Política quanto do Direito, a exemplo da teoria de *accountability* (O'DONNELL, 2002), do preceito de limitação temporal do segredo (BOBBIO, 1997) e do pressuposto de que o direito à informação se encontra no bojo dos chamados direitos humanos de quarta dimensão (BONAVIDES, 2014).

Para testar a hipótese principal, opta-se metodologicamente por uma abordagem mista, utilizando-se tanto métodos quantitativos quanto qualitativos. No que tange aos métodos quantitativos, elege-se a estatística descritiva, a partir de dados oriundos do [site acessoinformacao.gov.br](http://site.acessoinformacao.gov.br). Quanto aos métodos qualitativos, enfatiza-se a revisão bibliográfica de normas sobre Atividade de Inteligência e acesso à informação, tendo como fontes primárias a Carta Magna brasileira de 1988, tratados internacionais e leis infraconstitucionais, especialmente a LAI.

O presente trabalho divide-se em duas seções principais. Na primeira, abarcam-

-se questões mais conceituais. Já a segunda seção analisa a coexistência entre Atividade de Inteligência e direito de acesso à informação no Brasil. Destaca-se que o desenho de pesquisa foi elaborado com o intuito de que cada uma das duas principais seções – segunda e terceira – englobe uma hipótese secundária e um objetivo específico, de modo que, agindo dessa forma, deixam-se para a Conclusão tanto o teste final da hipótese principal quanto o atingimento ou não do objetivo geral já mencionados.

### **Delineando o problema: a aparente incompatibilidade da Atividade de Inteligência com a democracia**

Analisa-se aqui a natureza do sigilo inerente à Atividade de Inteligência, bem como sua relação – aparentemente conflituosa – com um dos principais pressupostos democráticos da atualidade jurídica: o direito de acesso à informação.

A diferença entre direito à informação e direito de acesso à informação dos órgãos públicos contém suas nuances.

De acordo com a doutrina administrativista, p. ex., o primeiro direito, “embora nascido com o timbre de direito individual, atualmente [...] espelha dimensão coletiva, no sentido de que a todos, de um modo geral, deve assegurar-se o direito” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 27). Já o segundo direito é fundamental (BRASIL, 2015a, p. 79) e objetiva “[...]viabilizar o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, desde que respeitadas o direito à intimidade (art. 5º, X, CF) e as situações legais de sigilo (art.

5º, XXXIII, CF)” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 27, grifo nosso).

Se o direito de acesso à informação está diretamente relacionado à publicidade (CARVALHO FILHO, 2014, p. 26), pode-se dizer que a Atividade de Inteligência está estritamente ligada ao sigilo (CEPIK, 2003, pp. 27-28). Porém, como nota a ex-presidente da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional, Deputada Federal Jô Moraes, a Inteligência brasileira não lida apenas com questões de Defesa Nacional, mas também com Segurança Nacional, tais como “[...] o acompanhamento de movimentos de fronteira, [...]a localização de indícios de praga criminoso numa produção agrícola ou de crescimento do desmatamento” (MORAES, 2015). Portanto, trata-se de atividade necessária para assessorar a tomada de decisão no mais alto escalão da política nacional; daí a importância do sigilo em seus planejamentos e ações (BRASIL, 1999).

O tipo de sigilo aqui analisado é, portanto, aquele imprescindível à própria existência da Atividade de Inteligência e à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXIII). Logo, não se estudam aqui, p. ex., o sigilo preceituado para o inquérito policial, de que trata o art. 20 do Código de Processo Penal nem os sigilos bancário, fiscal, industrial, empresarial, das Sociedades Anônimas, decorrente de direitos autorais ou de risco à governança empresarial (BRASIL, 2015a, pp. 67-77), da correspondência ou das comunicações. Mais especificamente, trata-se do “[...]sigilo

das atividades de inteligência, como as da Abin, que permanecem sob restrição de acesso caso devidamente classificadas, conforme disposto no inciso VIII do art. 23 da LAI” (BRASIL, 2015a, p. 77). Entrementes, não se pode banalizar as ressalvas constitucional e legais, sob o risco de degenerar o próprio direito (MENDES; BRANCO, 2014, p. 450).

Diante das ações sigilosas, características dos serviços de Inteligência, é até natural que, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, preceitos como transparência e *accountability* entrem em conflito com o segredo (CEPIK, 2003, p. 137). É nesse sentido que Proença Jr. e Diniz (1998, p. 90) apregoam que “a tensão entre sigilo e democracia é uma das mais delicadas dentre todas as discussões sobre governos democráticos”.

Democracia, *accountability* e transparência são conceitos interrelacionados, porém diferentes (GONÇALVES, 2008, p. 229). Embora não haja consenso sobre o conceito de democracia (MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 648), percebe-se que sua definição subminimalista – a qual defende a tese econômica de que democracia é apenas a expressão do voto popular – é atualmente minoritária, fazendo surgir uma gama de definições outras atrelando democracia à concretização e à efetividade de direitos fundamentais, tal como o direito à informação. *Accountability*, por sua vez, traz a ideia de prestação de

contas (CEPIK, 2003, pp. 138 e 183; SOUSA, 2012, p. 28) e de responsabilidade pública (MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 651). Consoante tipologia amplamente difundida por O’Donnel (2002), destaca-se a versão vertical de *accountability*, em que cidadãos e sociedade civil organizada estabelecem controles sobre o Estado.

Para se chegar a um alto grau de *accountability* vertical, é necessário também que os governados possam ter acesso a informações públicas, providas mediante transparência – ativa e passiva – de quem os governa. Assim, transparência é um imperativo das democracias contemporâneas (CEPIK, 2003, p. 15) e “[...]pode ser percebida como a necessidade de ampla publicidade dos atos de Estado e de governo. Nesse caso, o acesso à informação é elemento fundamental da transparência[...].” (GONÇALVES, 2008, p. 229), uma vez que “[...] a transparência no trato da coisa pública não é apenas um direito do cidadão, mas um dever do Estado” (FIGUEIREDO, 2015). Esses elementos mantêm uma relação diretamente proporcional entre si: quanto mais transparência, mais *accountability* e, conseqüentemente, mais democrático um regime político é.

Assume-se também o direito à informação como direito fundamental de quarta dimensão<sup>1</sup>. Isso quer dizer que a democracia positivada só será “[m]aterialmente possível graças ao avanço da tecno-

<sup>1</sup> A teoria tridimensional dos direitos humanos, popularizada por Norberto Bobbio, encontra bastante consonância na literatura jurídica, tendo na primeira dimensão os direitos civis e políticos; na segunda, os sociais, econômicos e culturais; e na terceira, os chamados direitos coletivos, como meio-ambiente e paz. Atualmente, questões como patrimônio genético e acesso à informação e à Internet vêm sendo alocados em outras dimensões.

logia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema” (BONAVIDES, 2014, p. 586).

Por seu turno, Bobbio (1997) lança luz sobre a limitação temporária do segredo pelo Estado, legítimo corolário da transparência pública. Para ele, “[...]o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que *o segredo é justificável apenas se limitado no tempo*[...]” (BOBBIO, 1997, p. 86, grifo nosso).

Bobbio credita a ideia-chave da limitação temporal do segredo/sigilo a Natale (1976 *apud* BOBBIO, 1997, p. 86, grifo nosso), o qual registrou que “todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, *exceto algumas medidas de segurança pública*, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo”. Observa-se esse pensamento também no fato de que:

[...]a Constituição de 1988 institui uma ordem democrática fundada no valor da publicidade[...], substrato axiológico de toda a atividade do Poder Público. No Estado Democrático de Direito, a publicidade é a regra; o sigilo, a exceção[...]. (MENDES; BRANCO, 2014, p. 407, grifo do autor).

De forma contrária, a ordem jurídica imediatamente anterior à atual Carta Maior de 1988 preconiza a obrigatoriedade de os órgãos públicos responderem às consultas do cidadão, desde que relacionadas a seus legítimos interesses e pertinentes a assuntos específicos da repartição requerida, ressalvados os de caráter sigiloso (BRASIL, 1967,

art. 176). Essa lógica foi aperfeiçoada, de modo que a Constituição Cidadã, ao elencar a legalidade e a publicidade como princípios da Administração Pública (BRASIL, 1988, art. 37, *caput*; CARVALHO FILHO, 2014, p. 26), buscou garantir a “[...]chamada máxima divulgação [das informações públicas], em que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção” (BRASIL, 2015a, p. 52), adotada também pela LAI.

Esse estado de coisas faz surgir a seguinte dúvida: como, então, certificar que uma atividade de Estado seja, majoritariamente, realizada de forma sigilosa, porém dentro dos princípios norteadores da *res publica* brasileira? Posto de forma diferente: como garantir ao cidadão o direito à informação pública quando, em casos excepcionais, o sigilo é a regra, e a publicidade, a exceção?

Diante dessa problemática, Sousa (2012, p. 27) fornece um indício de resposta, ao ponderar que a contradição entre sigilo-democracia e segredo-transparência pode ser superada com um eficiente controle público sobre a Atividade de Inteligência. Pode-se complementar tal ideia da seguinte forma: se accountability é central para a manutenção das democracias hodiernas, ela

[...]torna-se muito mais relevante em situações onde a transparência é limitada por comprometer, por exemplo, a segurança nacional – como ocorre com a atividade de inteligência. Daí se dizer que determinada ação ou conduta, ainda que não possa ser transparente para o público em geral, deve estar sujeita ao *controle* daqueles legal ou constitucionalmente competentes para isso. (GONÇALVES, 2008, pp. 229-230).



Uma vez que, ainda, lembra Gonçalves (2013), mesmo que as informações relacionadas à Inteligência de Estado sejam sigilosas e, portanto, fechadas ao público em geral, cabe aos representantes políticos fazer seu controle precípuo.

A LAI é outra importante fomentadora do controle da Atividade de Inteligência, que ajuda a manter a excepcionalidade do sigilo e, ao mesmo tempo, busca garantir a publicidade até mesmo de partes de documentos considerados sigilosos.

Como se vê, a tensão entre publicidade, transparência, acesso à informação e sigilo é permanente, mas compatível, sobretudo em países democráticos que possuem um eficaz sistema de controle sobre a Inteligência de Estado.

### Atividade de Inteligência à luz da LAI

Esta seção põe à prova a segunda hipótese secundária de que, no Brasil, o

sigilo inerente à Atividade de Inteligência não obstará o exercício do controle social. Assim, assume-se que o sigilo inerente à Atividade de Inteligência não atrapalha o direito de acesso à informação; restando saber se essa compatibilidade jurídica encontra efetividade nas leis e políticas públicas brasileiras de acesso à informação. Emprega-se o conceito de controle social aqui em seu sentido amplo, embora órgãos de controle – p. ex., o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) – atrelem-no, em sentido estrito, ou seja, à fiscalização de gastos públicos, e, portanto, ligado a *accountability*.

Antes da publicação da LAI em 2011, já existia significativo arcabouço legal sobre o tema. O Quadro 1 elenca leis brasileiras e tratados internacionais que, de alguma forma, interessam ao direito de acesso à informação e à Atividade de Inteligência.

QUADRO 1: Rol legal sobre direito de acesso à informação e Atividade de Inteligência.

Ano <sup>a)</sup>	Dispositivo	Referência ao direito de acesso à informação	Referência à Atividade de Inteligência
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	art. 19	--
1966	Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (Decreto nº 592/92)	art. 19, § 2º-3º	art. 19, § 3º, “b”
1969	Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica	art. 13, itens 1-5	art. 13, item 2, “b”
1988	Constituição da República Federativa do Brasil	art. 5º, X, XII, XIV, XXII, XXXIII, LX e LXXII; art. 37, § 3º, II; art. 216, § 2º	art. 5º, XXXIII
1990	Estatuto dos Servidores Públicos Cívicos da Administração Pública Federal (Lei nº 8.112)	art. 116, V, “a”; art. 117, II	art. 116, V, “a”
1991	Política Nacional de Arquivos (Lei nº 8.159)	art. 4º-5º; art. 14; art. 18-21; art. 25	art. 4º
1991	Lei sobre os Acervos Documentais Privados dos Presidentes da República (Lei nº 8.394)	art. 4º; art. 6º, II-III; art. 8º, VIII e XI; art. 10; art. 15, § 2º	art. 6º, parágrafo único
1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal	itens VII-VIII; XIV, “s”; XV, “h” e “l”	item VII
1999	Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999)	art. 2º, V	art. 2º, V

2000	Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão	item 4	item 4
2005	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	art. 10; Art. 13, 1-2	art. 13, 1, d
2009	LC 131	tudo	--
2011	Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011)	tudo	art. 7º, VII; art. 23-24; art. 35, § 1º, III; art. 35, § 2º; art. 37, II
2012	Regulamento da LAI (Decreto nº 7.724)	tudo	art. 6º; art. 25-27; art. 47, IV; art. 49
2012	Decreto nº 7.845 <sup>b)</sup>	tudo	art. 45-47
2012	Regimento Interno da CMRI <sup>c)</sup>	tudo	art. 1º, IV

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

- a) A variável Ano refere-se à publicação da norma original, e não, p. ex., à do Decreto que internaliza tratado no ordenamento jurídico pátrio.
- b) Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação sigilosa e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.
- c) CMRI = Comissão Mista de Reavaliação de Informação. Conferir, ainda, Atas, Decisões e Súmulas da Comissão, a partir de 2012, disponíveis em <http://acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri>.

Como se pode observar, os primeiros dispositivos sobre direito de acesso à informação são esparsos, internacionais e “principiológicos”. Ao se analisar o Quadro I, percebe-se que, ao longo da série temporal, ocorreu um triplo movimento, no sentido de (i) os tratados internacionais apenas repetirem o mantra positivado pelo art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, (ii) mais recentemente, as leis brasileiras reproduzirem *ipsis litteris* a ressalva do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF88) e (iii) a criação, a partir de 2011, de uma “cultura de acesso” ou, nas palavras da LAI, uma “cultura de transparência na administração pública” (BRASIL, 2011, art. 3º, IV).

Destaca-se também o fato de que as ressalvas ou previsões de exceções ao direito de acesso à informação pública não aparecem na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que apenas declara, como seu próprio nome já remete, o direito à informação como universal. Somente em 1966 é que o § 3º do art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis

e Políticos (BRASIL, 1992) traz ressalvas a tal direito, entre elas a “salvaguarda da segurança nacional”. Já a CF 88 cita, *in verbis*, o parâmetro legal para o acesso à informação, bem como a exceção a esse direito, que passa a ser o norte da atuação da Atividade de Inteligência no Brasil:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, *ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*. (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXIII, grifo nosso).

Ora, em plena Era da Informação, cabe, cada vez mais, a máxima de que informação é poder (BESSA, 2014, p. 104) e que, no âmbito da Inteligência de Estado, “a Informação estratégica importante, assim como o poder, não se entrega a ninguém; [...]têm de ser conquistados” (BESSA, 2014, p. 128).

Por sua vez, a LAI deve ser observada por todos os entes federativos, a fim de que os direitos à informação e ao acesso

à informação sejam garantidos (CARVALHO FILHO, 2014, pp. 26-27; MENDES; BRANCO, 2014, p. 464). Já que nenhum direito fundamental é absoluto (MENDES; BRANCO, 2014, pp. 139, 142-144), a LAI trata de definir a ressalva constitucional do sigilo a partir do momento em que esta se mostra imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Mas o que se quer dizer por “segurança da sociedade e do Estado”? Diante da imprecisão do constituinte originário, a CGU lembra que o legislador da LAI criou um rol exaustivo dos tipos de informações que se aplicam à ressalva constitucional, instituindo também processos e prazos específicos para a restrição de acesso a tais informações (BRASIL, 2015a, p. 78), a saber:

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. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Como se vê, a LAI elenca, taxativamente, oito hipóteses em que informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado podem ser “classificadas”<sup>2</sup>, destacando-se a derradeira hipótese, comprometer atividades de Inteligência.

Ademais, seguindo Bobbio (1997) e seus pressupostos de temporariedade do segredo público, a LAI ainda apresenta os seguintes tipos e prazos máximos da informação classificada quanto à sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado brasileiro:

Art. 24. [...]

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no *caput*, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I. ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II. secreta: 15 (quinze) anos; e

III. reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e

<sup>2</sup> “O ato de estabelecer que determinada informação se sujeita a tais hipóteses chama-se classificar a informação e o ato administrativo decisório que classifica a informação chama-se Termo de Classificação da Informação – TCI” (BRASIL, 2015a, pp. 78-79, grifo nosso).



respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I. a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II. o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final. (BRASIL, 2015b, grifo no original).

Como observa Brasil (2015a, p. 80), a única classificação da informação passível de prorrogação é a ultrassecreta – uma única vez e por igual período (BRASIL, 2011, art. 35, § 1º, III; § 2º). Neste ponto, podem-se esperar corri-

queiras classificações de informações – sobretudo, ultrassecretas – por parte do serviço secreto brasileiro. Pondo de forma diferente: parte-se da hipótese de que a Atividade de Inteligência brasileira exerceria um efeito positivo sobre o nível de classificação de informações.

Para testar essa hipótese, constrói-se um banco de dados a partir do *Levantamento de informações classificadas e desclassificadas dos órgãos do Poder Executivo Federal*, do Portal Acesso à Informação.

Antes, porém, registre-se que, apesar de Brasil (2015c) informar que o número total de observações – quantidade de órgãos ou entidades que responderam à pesquisa – ser de 167, por alguma razão desconhecida, a planilha eletrônica disponibilizada pela CGU contém 168 observações/linhas. Logo, o banco de dados, aqui nomeado *inf\_classif\_brasil.dta*<sup>3</sup>, é constituído por uma amostra (n=168) oriunda de uma população (N=305) baseada exclusivamente em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, sendo composto pelas variáveis listadas no Quadro 2.

QUADRO 2: Variáveis do banco de dados *inf\_classif\_brasil.dta*.

Variável	Descrição	Tipo
orgao	Nome do órgão ou entidade do Executivo Federal	Qualitativa
ic_reserv	Número de informações classificadas no tipo reservada (5 anos)	Quantitativa
ic_sec	Número de informações classificadas no tipo secreta (15 anos)	Quantitativa
ic_ultrassec	Número de informações classificadas no tipo ultrassecreta (25 anos)	Quantitativa
ic_total	Somatório de informações classificadas	Quantitativa
inf_desclassif	Número de informações desclassificadas	Quantitativa

Fonte: Elaboração própria.

<sup>3</sup> O banco de dados está disponível irrestritamente em repositório virtual, no endereço: <https://github.com/gillsvilarlopes/lai-e-inteligencia>.

Selecionando apenas órgãos públicos que possuem, pelo menos, uma informação classificada, obtém-se que 42 das 168 ob-

servações – exatamente 25% da amostra – variam entre 1 e 45.935 informações classificadas, conforme a Tabela 1 apresenta.

TABELA 1: Órgãos públicos federais com pelo menos uma informação classificada (2015).

Órgão	Informação reservada	Informação secreta	Informação ultrassecreta	Total
Comaer ---- Comando da Aeronáutica	45.248	687	0	45.935
MRE ----- Ministério das Relações Exteriores	17.552	4.082	151	21.785
GSI ----- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	4.090	3.800	0	7.890
MD ----- Ministério da Defesa	2.825	764	33	3.622
Anac ----- Agência Nacional de Aviação Civil	2.842	11	0	2.853
Infraero ---- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	2.099	0	0	2.099
CEX ----- Comando do Exército	811	1.056	0	1.867
UFSC ----- Universidade Federal de Santa Catarina	866	3	0	869
UFMT ----- Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	383	0	0	383
Antaq ----- Agência Nacional de Transportes Aquaviários	268	0	0	268
Capes ----- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	3	243	0	246
AGU ----- Advocacia-Geral da União	220	0	0	220
AEB ----- Agência Espacial Brasileira	10	182	0	192
Ibama ----- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	146	0	0	146
MF ----- Ministério da Fazenda	139	0	0	139
BNB ----- Banco do Nordeste do Brasil S.A.	96	29	0	125
MCT ----- Ministério da Ciência e Tecnologia	87	23	0	110
LNA ----- Laboratório Nacional de Astrofísica	100	0	0	100
AmE ----- Amazonas Distribuidora de Energia S.A.	91	0	0	91
CDP ----- Companhia Docas do Pará	91	0	0	91
BNDES ---- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	56	0	0	56
Fiocruz ---- Fundação Oswaldo Cruz	0	54	0	54
MTE ----- Ministério do Trabalho e Emprego	32	0	0	32
ANS ----- Agência Nacional de Saúde Suplementar	31	0	0	31
SEP ----- Secretaria de Portos	27	0	0	27
MP ----- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	18	4	0	22
CGU ----- Controladoria-Geral da União	15	0	0	15
ANP ----- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	10	4	0	14
Inep ----- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	10	0	0	10
Imbel ----- Indústria de Material Bélico do Brasil	7	0	0	7
SAC ----- Secretaria de Aviação Civil	7	0	0	7
Ancine ---- Agência Nacional do Cinema	5	0	0	5
UFABC ---- Fundação Universidade Federal do ABC	4	0	0	4
Telebrás ---- Telecomunicações Brasileiras S.A.	1	2	0	3
Unifei ---- Universidade Federal de Itajubá	0	3	0	3
Codesp ---- Companhia Docas do Estado de São Paulo	2	0	0	2
Huol ----- Hospital Universitário Onofre Lopes	2	0	0	2
CEF ----- Caixa Econômica Federal	1	0	0	1
HNSC ---- Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.	1	0	0	1
MDIC ---- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	0	0	1	1
UFCSA ---- Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	1	0	0	1
UFTM ---- Universidade Federal do Triângulo Mineiro	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>78.198</b>	<b>10.947</b>	<b>185</b>	<b>89.330</b>

Fonte: Elaboração própria.

Fonte dos dados: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaoclassificada2015.xlsx>.

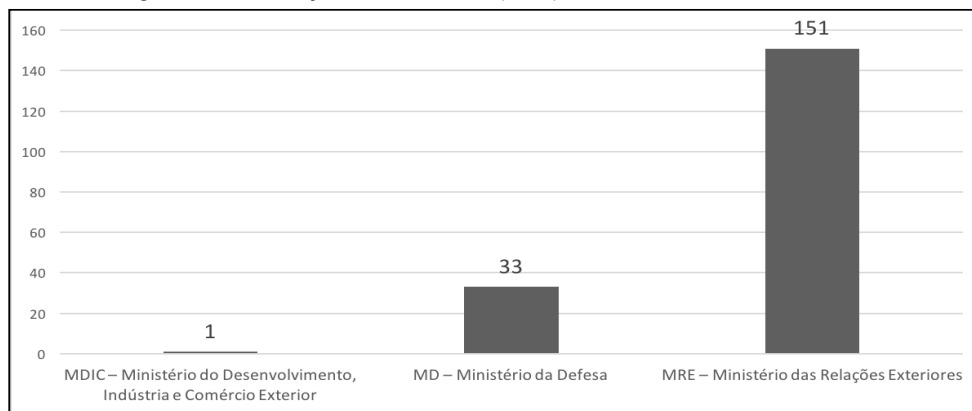
Nota: Última atualização em 1º ago. 2015.

Antes de analisar a Tabela 1, é necessário compreender algumas questões institucionais brasileiras que envolvem tanto o direito de acesso à informação quanto a Atividade de Inteligência. Uma delas diz respeito à atualização do *Levantamento de informações classificadas e desclassificadas dos órgãos do poder executivo federal* aqui utilizada, de 1º de agosto de 2015. Até essa data, a Abin vinculava-se ao então “antigo” Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR). Mas, com a Reforma Ministerial de outubro de 2015, mudanças profundas na Atividade de Inteligência ocorreram: a Abin desvinculou-se do GSI e se subordina à recém-criada Secretaria de Governo; o GSI perde o status de Ministério e volta a se chamar Casa Militar (AQUINO, 2015; BRASIL, 2015e). Todavia, a Lei nº 13.341, de

29 de setembro de 2016, por seu turno, traz a primeira reforma ministerial do Governo Temer, que restaura o “novo” GSI no lugar da Casa Militar, com status de Ministério, e a Abin volta a se subordinar a ele (BRASIL, 2016b, pp. 3-4).

Nesse sentido, não é por acaso que a Tabela 1 apresente o GSI como o terceiro órgão público federal que mais classifica informações, haja vista que, além de suas próprias classificações, estão também incluídas nele as da Abin<sup>4</sup>. Mesmo assim, os dois principais órgãos da Atividade de Inteligência de Estado, Abin e GSI, detinham aproximadamente um terço do número de classificações em relação ao segundo colocado e não possuíam sequer uma informação classificada no grau ultrassecreto, conforme mostra o Gráfico 1.

GRÁFICO 1: Órgãos com informações ultrassecretas (2015).



Fonte: Elaboração própria.

Fonte dos dados: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaoclassificada2015-xlsx.xlsx>.

Nota: Última atualização em 1º ago. 2015.

<sup>4</sup> As informações da Abin estão disponíveis no seguinte endereço: <http://www.abin.gov.br/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas>. Ademais, ainda em 1999, a lei que cria a Abin já previa que seus atos “[...], cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato. § 1º Incluem-se entre os atos objeto deste trabalho os referentes ao seu peculiar funcionamento, como às atribuições, à atuação e às especificações dos respectivos cargos, e à movimentação dos seus titulares. § 2º A obrigatoriedade de publicação dos atos em extrato independe de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados, em cada caso” (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Da mesma forma que o número de informações classificadas é conhecido pelo cidadão, o de informações desclassificadas<sup>5</sup> também o é. Por meio de manipulações no banco de dados, é

possível conhecer quais órgãos públicos federais – e que, obrigatoriamente, responderam ao *Levantamento* da CGU – desclassificaram informações, consoante a Tabela 2.

TABELA 2: Órgãos públicos federais com pelo menos uma informação desclassificada (2015).

Órgão	Informações desclassificadas
Comaer – Comando da Aeronáutica	43.187
MRE – Ministério das Relações Exteriores	17.544
CEX – Comando do Exército	17.224
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	1.437
MD – Ministério da Defesa	651
Anac – Agência Nacional de Aviação Civil	593
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	195
UFSCar – Fundação Universidade Federal de São Carlos	105
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora	100
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	26
MF – Ministério da Fazenda	20
Cetene – Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste	9
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.	8
Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	8
AEB – Agência Espacial Brasileira	4
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	4
CGU – Controladoria-Geral da União	3
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2
CDP – Companhia Docas do Pará	1
<b>Total</b>	<b>81.121</b>

Fonte: Elaboração própria.

Fonte dos dados: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaooclassificada2015-xlsx.xlsx>.

O valor qualitativo “GSI”, na Tabela 2, corresponde ao quarto órgão da Administração Pública Federal que mais desclassificou informações. Embora aquém dos três primeiros, está, igualmente, muito acima do restante.

Como se vê nos números totais das Tabelas 1 e 2, houve quase 90.000 classificações de informações e aproximadamente 80.000 desclassificações. Por parte dos órgãos de Inteligência de

Estado, esses números são aproximadamente 8.000 e 1.500, respectivamente, ou seja, menos de 10% do total. Logicamente que se esperava um número de classificações grande, porém o fato de haver quase 1.500 desclassificações também demonstra o alto grau de observância do serviço secreto brasileiro ao direito de acesso à informação. Não menos importante é ressaltar o fato de que um documento estar classificado como sigiloso não quer dizer que ele

<sup>5</sup> Cf. BRASIL, 2011, art. 29-30.

está totalmente inacessível (BRASIL, 2011, art. 7º, § 2º), o que torna ainda mais presente o respeito ao princípio da transparência pública, mesmo quando o sigilo é a regra.

### Conclusão

A primeira parte deste trabalho examinou a hipótese secundária de que o sigilo seria compatível com os regimes democráticos, ainda mais quando existe um eficaz sistema de controle sobre a Atividade de Inteligência. Assim, entende-se que o primeiro objetivo específico – analisar a natureza democrática do sigilo característico da Inteligência de Estado – foi alcançado.

A segunda parte evocou a LAI e o regime constitucional e internacional de acesso à informação, para lançar luz sobre a Inteligência brasileira. Após apresentação e análise de dados, entende-se que não se pode refutar a segunda hipótese secundária, de que, no Brasil, o sigilo inerente à Atividade de Inteligência não obstará o exercício do controle social democrático. Além disso, o segundo objetivo específico – compreender a coexistência entre o sigilo da Atividade de Inteligência e o direito de acesso à informação no Brasil – é também alcançado. Resta, por fim, conhecer da conclusão sobre a hipótese principal e o objetivo geral apresentados na seção introdutória.

A simples existência de documentos – e partes destes – sigilosos não obsta o exercício de uma efetiva gestão pública e de um efetivo controle social da informação, ainda mais quando o tema do sigilo das informações carrega consigo um vas-

to arcabouço legal e institucional de mecanismos de controles interno e externo.

Como este trabalho busca demonstrar, a coexistência entre o direito de acesso à informação e a Atividade de Inteligência de Estado pode ser justificada por dois grandes motivos que confluem para a manutenção – e o aperfeiçoamento – do Estado Democrático de Direito brasileiro.

O primeiro desses motivos aponta para o fato de que um cidadão desinformado sobre seu próprio Estado está passível de manipulação/alienação, seja por parte de terceiros ao governo, seja pelo próprio governo. É mediante o princípio republicano e democrático da transparência (CEPIK, 2003, p. 16) que esse mesmo cidadão pode “empoderar-se” de ferramentas e informações capazes de ajudá-lo a cobrar, eficaz e eficientemente, as autoridades públicas por seus atos e omissões.

O segundo motivo diz respeito à relevância da Atividade de Inteligência para a própria sobrevivência e a manutenção do regime democrático no Brasil, as quais podem ser, sumariamente, vistas na afirmação de que “[...]a mais importante razão para a existência de uma estrutura de Inteligência estatal é a produção de análises e avaliações estratégicas de interesse para o processo decisório nacional[...].” (BESSA, 2014, p. 68). Logo, a inexistência tanto de acesso à informação quanto da Atividade de Inteligência põe em risco o próprio Estado brasileiro, seja em sua dimensão democrática, seja estratégica. É nesse sentido que Gonçalves (2008, p. 216) assevera que é “difícil discordar de que



a atividade de inteligência é imprescindível em qualquer democracia[...].”

Após analisar considerável leque normativo nacional e internacional, bem como doutrina brasileira sobre a Atividade de Inteligência, constata-se que tal Atividade de Estado não obsta nem o controle social nem o princípio da transparência pública, por, entre outros, não só levar em conta os princípios democráticos,

republicanos e de direitos humanos em seus considerandos e dispositivos legais, como também é o que demonstra seu trato com a informação sigilosa.

Diante dos aspectos acima analisados, chega-se à conclusão de que o Estado Democrático de Direito brasileiro não encontra impedimentos frente à Atividade de Inteligência. Na realidade, ambos se legitimam.

## Bibliografia

AQUINO, Y. Dilma anuncia redução de oito ministérios. *Empresa Brasil de Comunicações*, 2 out. 2015. Disponível em: <<http://ebc.com.br/noticias/politica/2015/10/dilma-reduz-oito-ministerios>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

BESSA, Jorge. *O escândalo da espionagem no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 2014.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União – CGU. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU*. Brasília: CGU, 2015a.

\_\_\_\_\_. CGU. *Coletânea de acesso à informação*. Brasília: CGU, 2015b.

\_\_\_\_\_. CGU. *Informações classificadas: levantamento de informações classificadas e desclassificadas dos órgãos do poder executivo federal*. Brasília: CGU, 2015c. Disponível em: <<http://www.acesoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacoes-classificadas>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em: 8 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sisbin e cria a Abin. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/CCiVil\\_03/Leis/L9883.htm](http://planalto.gov.br/CCiVil_03/Leis/L9883.htm)>. Acesso em: 1º fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 2016b. Seção 1, pp. 2-8.

CARVALHO FILHO, José dos S. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2003.

FIGUEIREDO, Lucas. Sem segredos. *Estadão*, São Paulo, 10 out. 2015. Disponível em: <<http://alias.estado.com.br/noticias/geral,sem-segredos,10000000300>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

GONÇALVES, Joanisval B. *Atividade de Inteligência e legislação correlata*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2013.

\_\_\_\_\_. *Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da Atividade de Inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 797 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina. *Dados*, v. 44, n. 4, 2001, pp. 645-687.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Jô. Relato sobre a visita dos integrantes da CCAI à sede da Abin. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/CLk0Hf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

O'DONNELL, G. Acerca de varias accountabilities y sus inter-relaciones. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Ed.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupos Editorial, 2002. pp. 87-102.

PROENÇA JR, Domício; DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora UnB, 1998.

SOUSA, Diego A. F. de. *Controle da Atividade de Inteligência de Estado*. 2012. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.