

# COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

## PROJETO DE LEI Nº 4.510, DE 2020

Apensado: PL nº 199/2021

Estabelece nova definição sobre o que se entende como atividade de inteligência do Estado, dispõe sobre a tipificação criminal do desvio de finalidade em atividades inerentes aos serviços de inteligência e altera a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 (Cria o Sistema Brasileiro de Inteligência e a ABIN); e a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019 (Crimes de Abuso de Autoridade).

**Autores:** Deputados CARLOS ZARATTINI  
E OUTROS

**Relator:** Deputado VITOR HUGO

## I - RELATÓRIO

O PL 4510, de 2020, foi apresentado pelo ilustre Deputado Carlos Zarattini e subscrito pelos seguintes deputados: Erika Kokay-PT/DF, João Daniel-PT/SE, Valmir Assunção-PT/BA, Airton Faleiro-PT/PA, Frei Anastacio Ribeiro-PT/PB, Nilto Tatto-PT/SP, José Airton Félix Cirilo-PT/CE, José Ricardo-PT/AM, Patrus Ananias-PT/MG, Rogério Correia-PT/MG, Professora Rosa Neide-PT/MT, Bohn Gass-PT/RS, Alencar Santana Braga-PT/SP, Enio Verri-PT/PR, Luizianne Lins-PT/CE, Margarida Salomão-PT/MG, Marcon-PT/RS, Paulo Teixeira-PT/SP, Padre João-PT/MG, Maria do Rosário-PT/RS, Arlindo Chinaglia-PT/SP, Leonardo Monteiro-PT/MG, Beto Faro-PT/PA, José Guimarães-PT/CE, Helder Salomão-PT/ES, Célio Moura-PT/TO, Waldenor Pereira-PT/BA, Gleisi Hoffmann-PT/PR, Rui Falcão-PT/SP, Afonso Florence-PT/BA, Jorge Solla-PT/BA, Paulão-PT/AL, Zé Carlos-PT/MA,



Reginaldo Lopes-PT/MG, Paulo Guedes-PT/MG, Vicentinho-PT/SP e Joseildo Ramos-PT/BA.

Inclui § 2º ao art. 1º da Lei nº 9.883, de 1999 (Lei da Abin), alterando a conceituação da atividade de inteligência, para reduzi-la à “finalidade exclusiva de preservação da soberania nacional ou defesa do Estado Democrático de Direito”. Inclui os arts. 38-A e 38-B à Lei nº 13.869, de 2019 (Lei do Abuso de Autoridade), para criminalizar:

1) a utilização da atividade de inteligência estatal com finalidade distinta daquela dada pela nova conceituação, mediante violação do direito à intimidade ou da livre expressão do pensamento;

2) a produção, obtenção ou compartilhamento, no exercício de atividade de inteligência estatal, informação sobre a vida pessoal, escolhas políticas, práticas cívicas ou opções ideológicas. Duplica a pena, na segunda hipótese, se a informação for utilizada para investigar, processar ou aplicar sanções de qualquer natureza ou se for compartilhada com organização internacional, governo ou grupo estrangeiro.

Na Justificação, os autores invocam a realização de atividade pela Secretaria de Operações de Inteligência (SEOPI), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em relação a 579 servidores federais e estaduais da área de segurança pública e alguns professores universitários, em que teria havido perseguição a tais pessoas, como integrantes do “movimento antifascismo”.

Alegando que referidas pessoas defendem a ordem democrática e as instituições republicanas, mas estavam sendo catalogados como inimigo do Governo Federal, entendem que o serviço de inteligência atuou como uma polícia política, reclamando, portanto, alteração na lei de regência.

Em 08/04/2021 foi apensado à proposição o Projeto de Lei nº 199, de 2021, do Deputado Kim Kataguiri-DEM-SP, o qual “altera a Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, estabelecendo normas procedimentais para coleta, tratamento, compartilhamento e disseminação de informações, de forma a assegurar a estrita observância aos direitos, liberdades e garantias individuais e coletivas”.



Inclui art. 2º-A à Lei da Abin, restringindo a atuação dos agentes em termos semelhantes ao PL 4510/2020, vedando a finalidade de beneficiar interesses privados, exigindo a prévia justificação, podendo ser sigilosa e, na hipótese de urgência, em quarenta e oito horas do início do processo.

Determina que o conteúdo da justificação pode ser acessado pela pessoa objeto da ação e devem ser identificados os agentes autorizadores e os responsáveis pela operação, sua motivação, data, hora e descrição do ato.

Impõe a destruição, após análise, de dados ou informações que afetem a intimidade ou privacidade de pessoas objeto da ação, se constatada pelo órgão do Sistema de Inteligência sua inutilidade, irrelevância ou impropriedade para os objetivos que justificaram sua coleta, assim como as que versem sobre orientação política, filosófica ou ideológica dos indivíduos alvo da apuração, e que não coloquem em risco defesa da soberania nacional, do Estado Democrático de Direito e a segurança dos cidadãos.

Veda interceptação telefônica ilegal e sem ordem judicial. Inclui § 3º ao art. 6º, exigindo relatório anual detalhando número de operações e de agentes envolvidos, modo de obtenção das informações, motivação, solicitações de acesso, procedimentos disciplinares, penais e administrativos decorrentes, além de estruturação e atividades do órgão correccional.

Na Justificação, o ilustre autor intenta assegurar a observância do respeito aos direitos, liberdades e garantias individuais e coletivas, buscando reparar limitações da atividade de inteligência ao estabelecer limites e controles para a coleta, tratamento, compartilhamento e disseminação de informações.

Apresentado em 09/09/2020, o projeto foi distribuído, em 21/12/2020, às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDEN); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), esta, para efeito do disposto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e para apreciar, também, o mérito. A proposição sujeita-se à apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinária.



Esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram oferecidas emendas ao projeto, conforme atesta a Secretaria desta Comissão

Tendo sido designado Relator da matéria nesta Comissão, em 16/04/2021, cumprimos agora o honroso dever que nos cabe.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4510, de 2020, foi distribuído a esta Comissão por se tratar de matéria relativa à política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação (leia-se inteligência e contrainteligência), nos termos do art. 32, inciso XV, alínea 'f', do RICD.

Cumprimentamos os ilustres Autores pela preocupação em dotar o ordenamento jurídico do País de mecanismos que aperfeiçoem a atividade de inteligência, em defesa da soberania nacional e do Estado Democrático de Direito, preservando os direitos fundamentais.

Entendemos, contudo, que a proposição não merece prosperar, pelas razões que passamos a expor.

Iniciamos por mencionar que a própria Lei nº 9.883, de 1999 (Lei da Abin), é clara ao definir o objetivo do Sistema Brasileiro de Inteligência, do qual a Abin é o órgão central, que já no § 1º do art. 1º delimita o alcance da atividade:

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda **cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais** em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, **e a legislação ordinária**. [sem destaques no original]

O § 2º que se pretende alterar assim dispõe:



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

No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 3º, que criou a

Abin:

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. [sem destaque no original]

A mesma lei determina que “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 (art. 5º).

Resta considerar que “as atividades de controle interno da ABIN, inclusive as de contabilidade analítica, serão exercidas pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República” (art. 14).

No tocante aos servidores da Abin, estão sujeitos ao rigoroso regime disciplinar da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”. Estão sujeitos, ainda, ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que dispõe sobre as regras deontológicas, dos deveres e vedações e prevê a atuação da Comissão de Ética em cada órgão.

Não obstante essas considerações, recebemos da Abin dois Formulários de Posicionamento sobre Proposição Legislativa (FPPL), abordando o presente projeto e seu apensado, dos quais extraímos os seguintes trechos que bem explicitam a importância de se manter o formato atual da atividade de inteligência, visando à consecução dos objetivos institucionais:

**FPPL PL 4510/2020**



(...) A Política Nacional de Inteligência (PNI), por sua vez, fixada por meio do Decreto 9.793/2016, é o “documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no país, foi concebida em função dos **valores e princípios fundamentais consagrados na Constituição Federal**, das obrigações decorrentes dos tratados, acordos e demais instrumentos internacionais de que o Brasil é parte, das condições de inserção internacional do país e de sua organização social, política e econômica”. Entre seus pressupostos, constam a obediência à Constituição e às leis, a Conduta Ética e a Atividade de Estado, que determina que a Inteligência **“deve atender precipuamente ao Estado, não se colocando a serviço de grupos, ideologias e objetivos mutáveis e sujeitos às conjunturas político-partidárias”**.

Embora a Atividade de Inteligência envolva, por definição, o uso de meios sigilosos e a restrição da publicidade de documentos internos, o fundamento legal de todos os atos praticados por órgãos de inteligência é estabelecido por estes documentos, que são públicos e que consolidam, conjuntamente, três características fundamentais dos serviços de inteligência nas democracias contemporâneas: (i) escopo de atuação definido; (ii) o balizamento de suas ações nas regras e princípios do Estado Democrático de Direito, notadamente seu completo descolamento de interesses político-partidários; e (iii) o estabelecimento de mecanismos de controle externo.

(...) Ameaças como crime organizado transnacional, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, sabotagem e ataques cibernéticos, que são constantemente monitoradas por órgãos de inteligência, deixariam de ser cobertas pela nova definição.

A título de exemplo, por ocasião dos Jogo Olímpicos de 2016, realizados no Brasil, a ABIN foi decisiva no desmantelamento de grupo *jihadista* que planejava executar atentado durante as competições. Todo o ciclo de megaeventos sediados pelo país ocorreu sem qualquer incidente de segurança que pusesse em risco público, participantes e jornalistas, em que pese o período ter coincidido com intensa atividade terrorista fora do país. Trata-se de um caso de sucesso que não seria possível sem a atuação oportuna dos órgãos de inteligência. Eventuais ações de grupos terroristas durante os eventos seriam trágicas para as vítimas, para a sociedade brasileira e para a imagem do País no exterior, mas não poriam em risco a soberania ou o Estado Democrático de Direito, da mesma forma que os atentados de 11 setembro não puseram em risco a democracia ou a soberania estadunidense. É inconcebível que, por isso, devam deixar de ser objeto da inteligência estatal. O mesmo deve ser dito de outras frentes de atuação dos órgãos de inteligência, como o trabalho de monitoramento e assessoramento decisório durante a atual pandemia da COVID-19, durante inúmeras crises políticas em nações estrangeiras e o acompanhamento de ações de organizações criminosas.

A atuação dos órgãos de inteligência, notadamente da ABIN, durante eventos capazes de gerar perturbações na ordem interna, como a greve de caminhoneiros, em 2018,



também seria excluída do escopo da inteligência pela nova definição. Ao contrário do que se propala frequentemente, esse trabalho não consiste em apoio a ações governamentais repressivas, tampouco em perseguição de pessoas, mas, sim, na coleta de informações que subsidiem decisões que preservem a normalidade institucional, sem recurso à violência. Sem assessoramento de órgãos de inteligência em ocasiões como aquela, restaria aos tomadores de decisão apenas o aparato policial ou a negociação em nítida posição de desvantagem. Não cabe à inteligência, nessas ocasiões, servir de apoio aos interesses políticos de eventuais tomadores de decisão. Isto já é expressamente vedado, tanto constitucionalmente quanto pela Lei 9.883/99 e pela Política Nacional de Inteligência, e pode ser verificado pelos mecanismos de controle legalmente previstos, o que é incomparavelmente menos custoso do que desprover a inteligência de suporte legal para atuar em ocasiões de evidente interesse público.

(...) Em relação às condutas criminalizadas, são dois os tipos penais estabelecidos pela proposição. (...) Tendo em vista os motivos já elencados para rejeição da nova definição de inteligência proposta no artigo anterior, pouco resta a acrescentar. Apenas que a expressão “violação do direito à intimidade” é vaga e geraria insegurança jurídica até mesmo para a coleta e informações mais básicas a respeito, por exemplo, de suspeitos de terrorismo e espionagem. Já a referência a violação da “livre expressão do pensamento” não aparenta fazer sentido, já que a Atividade de Inteligência não tem natureza repressiva no Brasil, e sim de assessoramento. Ademais, o dispositivo criminalizaria o tomador de decisões e o profissional de inteligência que atuassem em qualquer das ocasiões mencionadas acima. (...)

O segundo crime, um artigo 38-B acrescentado à Lei 13.869/2019, consistiria em “produzir, obter, compartilhar, no exercício da atividade de Inteligência estatal, informações sobre a vida pessoal, escolhas políticas, práticas cívicas ou opções ideológicas”. A proposta é tão danosa quanto os artigos anteriores. Todo o trabalho de contrainteligência, ramo da Atividade de Inteligência voltado à neutralização da inteligência adversa, seria inviabilizado, incluindo a contraespionagem, a contraintervenção e a contrassabotagem. Também seriam sepultados os esforços de contraterrorismo e o combate ao crime organizado, nacional e transnacional.

Em que pese indivíduos, isoladamente, dificilmente constituírem ameaça à segurança do país e ao interesse público, são eles que agem em nome das entidades que representam as verdadeiras ameaças, como grupos terroristas, organizações criminosas e Estados estrangeiros. Ao desprover os órgãos de inteligência de suporte legal para combater seus agentes, a o PL 4510/2020 inviabiliza qualquer atuação de prevenção e combate a entes potencialmente danosos.

Espiões, sabotadores, criminosos e terroristas não se apresentam publicamente como tal. Sua relação com as entidades sob cujas ordens eles atuam é oculta e a identificação é produto do esforço de profissionais de





inteligência, que precisam coletar informações a seu respeito. Trata-se de trabalho que não pode preterir de informações sobre vida pessoal, hábitos, cultura, círculo de convivência e, eventualmente, inclinações ideológicas. Seria impossível identificar os terroristas condenados por planejar atentados durante as Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016, se os órgãos de inteligência não houvessem detectado o processo de radicalização *jihadista* que o precedeu.

A solução proposta pelo artigo 38-B para resguardo da privacidade não tem precedentes em país nenhum do mundo. Questiona-se, notadamente em democracias ocidentais, o direito de órgãos de inteligência executarem, por exemplo, interceptações telefônicas ou telemáticas, o que, aliás, órgãos de inteligência brasileiros são constitucionalmente e legalmente proibidos de realizar. Mas não se questiona a possibilidade, por exemplo, de a inteligência informar-se de que um indivíduo é adepto da ideologia do Estado Islâmico, ou da de grupos neonazistas, ou se tem vínculos ocultos com Estado estrangeiro que indiquem que ele está a serviço de interesses lesivos ao país.

É louvável a preocupação dos parlamentares em manter a atividade de inteligência firmemente balizada nas regras e princípios do Estado Democrático de Direito. A Agência Brasileira de Inteligência compartilha dos anseios de fortalecimento da democracia no país e está a serviço dela. O PL 4510/2020 deve ser integralmente rejeitado, pois não se trata de instrumento de consolidação democrática, mas, sim, de fonte de comprometimento da segurança da sociedade e do Estado. [destaques do original]

#### **FPPL PL 199/2021**

(...) Com relação ao artigo 2º-A, (...)

Não está claro a que tipo de informação os incisos se referem: se apenas às informações não disponíveis em fontes abertas, ou se a quaisquer informações, inclusive as de acesso público. Se o inciso se referir apenas àquelas não disponíveis em fontes abertas, não há inovação na ordem jurídica, pois já há necessidade de motivação para a busca de dados, por força do art. 37 da Constituição da República. Caso, no entanto, o inciso se refira à coleta quaisquer informações, inclusive às disponíveis em consulta pública, a inteligência de Estado estaria sujeita a amarras burocráticas injustificáveis, já que as informações são públicas, e a destinação que lhes é dada é objeto do controle finalístico exercido pelo Poder Legislativo. (...)

(...) A Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação –, já garante o direito de pedido de acesso a informações em domínio do Poder Público, com as devidas ressalvas quanto às informações classificadas, que “são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado”.

O inciso VII determina que “nenhuma interceptação telefônica será feita sem ordem judicial e sem observância do disposto em lei específica que regule o procedimento”. Não há qualquer inovação na ordem jurídica no trecho. Pelo ordenamento jurídico brasileiro, órgãos de inteligência não são





autorizados a realizar interceptações telefônicas, como se observa do conteúdo da Lei 9.296/1996. A Atividade de Inteligência, deve-se ressaltar, não tem natureza criminal ou de investigação, mas sim de assessoramento ao Poder Executivo.

(...) Por fim, a proposta de relatório anual ao Congresso Nacional sobre as atividades do SISBIN tampouco inova no ordenamento jurídico, na medida em que replica o que já é determinado pela **Resolução Nº 2, de 2013 - CN, que “Dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999”**. A resolução, em seu artigo 10, determina que “A CCAI solicitará à Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que requeiram à autoridade competente, na forma do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, **relatórios periódicos para instrução de suas atividades de fiscalização e controle**”. [sem destaque no original]

Vê-se, portanto, que quanto ao controle externo, ele é atribuição do Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional que possui a prerrogativa de controlar a atividade de inteligência no País. Seu art. 2º é claro quanto ao seu escopo:

Art. 2º A atividade da CCAI tem por principal objetivo, entre outros definidos nesta Resolução, a **fiscalização e o controle externos das atividades de inteligência e contrainteligência** e de outras a elas relacionadas, desenvolvidas no Brasil ou no exterior por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, especialmente pelos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), **a fim de assegurar que tais atividades sejam realizadas em conformidade com a Constituição Federal e com as normas constantes o ordenamento jurídico nacional, em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade**. [sem destaque no original]

Percebe-se, portanto, que a atividade de inteligência em nosso País é conduzida de acordo com os ditames do ordenamento jurídico Pátrio, pautando pelo respeito aos administrados e à *res publica*.

Assim é que, ao analisar a missão, visão e valores compartilhados pela Abin e constantes de seu site na internet, se percebe a seriedade no trato da atividade de inteligência:

#### **Missão**

Antecipar fatos e situações que possam impactar a segurança da sociedade e do Estado brasileiros, de modo a assessorar o



mais alto nível decisório do País, bem como salvaguardar conhecimentos sensíveis e aprimorar a Atividade de Inteligência do Estado.

#### **Visão**

Ser imprescindível ao processo de tomada de decisões e à segurança da sociedade e do Estado brasileiros.

#### **Valores**

Lealdade: Fidelidade ao Estado Democrático de Direito e aos seus fundamentos, bem como aos compromissos assumidos junto à sociedade brasileira, quando do juramento na posse.

Imparcialidade: Isenção, no exercício da Atividade de Inteligência, de juízos de valor decorrentes de interesses ou convicções pessoais de caráter filosófico, ideológico, religioso, político, societário ou corporativo.

Profissionalismo: Dedicção, compromisso e empenho nas atividades desenvolvidas e no cumprimento da missão institucional, somados à busca contínua de aperfeiçoamento pessoal e profissional.

Cooperação: Soma de esforços compartilhados, visando ao alcance dos objetivos institucionais.

Segurança: Empenho constante no emprego de medidas que assegurem o tratamento adequado de assuntos sigilosos e a integridade física dos servidores e minimizem riscos no desenvolvimento das ações de Inteligência.

Excelência do produto: Esforço para que o produto da Agência seja ímpar e oportuno e para que a Atividade de Inteligência seja determinante para seu conteúdo, de forma que o usuário, ao recebê-lo, possa tomar decisões eficientes.

Tais compromissos demonstram que, em consonância com os atos normativos que lhe dizem respeito, a Abin segue os ditames constitucionais, legais e regulamentares pertinentes e que, não obstante toda atividade estar sujeita a aperfeiçoamento, os projetos em apreço ora não inovam na ordem jurídica, ora inovam de forma desastrosa para a atividade de inteligência em nosso país.

Diante do exposto, convidamos os ilustres pares a votar conosco pela **REJEIÇÃO** do PL 4510/2020 e de seu apensado, o PL 199/2021.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputado VITOR HUGO  
Relator



