

Palavras-chave: Inteligência. Direito administrativo. Políticas Públicas. Abin. Accountability.

ABSTRACT: This article explores the relationship between Administrative Law, the formulation of Public Policies and the Intelligence Cycle vis-à-vis the work of the Brazilian Intelligence Agency (Abin). The field of Intelligence Studies is recent and, in Brazil, academic production is scarce in presenting and understanding the Intelligence Activity (IA) as a functional part of the state bureaucracy. This understanding is relevant to the promotion of governance practices and the control of IA in accordance with modern administrative law mechanisms. Based on theoretical and methodological analyses, inspired by the perspective of complex thinking, transdisciplinarity and the deductive method, it is argued that the Intelligence Cycle can be understood as an administrative procedure that aids strategic public decision-making. The article also hypothesises about the institutional nature of Intelligence Operations. To this end, the phases of the Intelligence Cycle are evaluated in comparison to investigative processes, such as police and civil investigations, highlighting the informational and advisory nature of Intelligence. In addition, this study reviews specialised literature to assess the challenges related to opacity and accountability in IA. The article emphasises the importance of understanding the Intelligence Cycle as an administrative procedure and the need to align it and State Intelligence with the principles of Administrative Law and the Theory of the Public Policy Cycle, promoting greater integration between these spheres and public governance.

Keywords: Intelligence. Administrative Law. Public Policy. Abin. Accountability.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca, em elementos do Direito Administrativo, na formulação de Políticas Públicas e no Ciclo de Inteligência, contextualizar e explicar processos e procedimentos ligados à atuação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

O campo dos Estudos de Inteligência é recente e se tornou mais prolífico a partir do fim da II Guerra Mundial (JONHSON, 2015). A herança do período da Ditadura Militar (1964-85) legou a literatura acadêmica e a integração das atividades de Inteligência a um desenvolvimento tardio em relação às práticas costumeiras do Direito Administrativo dentro no Estado brasileiro. Em particular, são raras as tentativas de explicação e de compreensão da atividade de Inteligência como parte funcional da burocracia estatal, o que pode gerar insulamento burocrático e consequentes problemas de eficiência operacional, *accountability* ou dificuldades na comunicação com autoridades (BETTS, 2015 e LOWENTHAL, 2009).

A discussão apresentada é relevante para promoção de práticas de governança e de controle da AI conforme mecanismos modernos do Direito Administrativo. Com base em análises teóricas e metodológicas, inspiradas na ótica do pensamento complexo, na interdisciplinaridade e no método dedutivo, argumenta-se que o Ciclo de Inteligência pode ser compreendido como um procedimento administrativo que auxilia a tomada de decisões públicas estratégicas.

Ainda, hipotetiza-se sobre a natureza institucional das Operações de Inteligência. Para tanto, as fases do Ciclo de Inteligência são avaliadas em comparação a processos investigativos, como inquéritos policiais e civis, destacando a característica informacional e de assessoramento da Inteligência. Diferentemente de um inquérito policial que é instaurado por meio de uma portaria publicizada, as etapas de Coleta ou de Busca não são formalizadas por um ato administrativo publicizado. Como bem recorda Aquino (2024, p. 199-200)

[...]os principais desvios na Atividade de Inteligência no passado recente [...] estiveram relacionados com a aplicação de técnicas operacionais em ações especializadas sigilosas para a obtenção de dados. Esses casos motivaram não somente questionamentos perante a CCAI, mas também foram investigados em CPIs e inquéritos policiais.

Essa discussão é cotejada a partir de métodos comparativos e revisão bibliográfica, que, por intermédio da transdisciplinariedade e a teoria da ótica complexa, avaliam desafios relacionados à opacidade e accountability na atividade de Inteligência. Por esse motivo, inclusive, ressalta-se a importância da compreensão do Ciclo de Inteligência como procedimento administrativo e da necessidade de alinhamento desse e da Inteligência de Estado aos princípios do Direito Administrativo e à teoria do ciclo de Políticas Públicas, promovendo maior integração entre essas esferas e governança pública.

A compreensão do Ciclo de Inteligência como parte de um procedimento administrativo regido pelo Direito Administrativo, consubstanciado como política pública de meios, implica reconhecer a conexão da Inteligência de Estado ao assessoramento do tomador de decisão no contexto de formulação de Políticas Públicas finalísticas, conforme o ciclo de Políticas Públicas. Não obstante a relevância do constitucionalismo contemporâneo como instrumento humanizador do Direito Administrativo na sua interação com a Administração Pública (BITENCOURT et al, 2022), o Ciclo de Inteligência deve ser avaliado como parte de

um procedimento administrativo, que é regido por esse campo do Direito. Nesse caso, a produção do Conhecimento de Inteligência⁴ consubstancia-se como Política Pública de meios, quando as autoridades se valem da Inteligência⁵ para a tomada de decisão no contexto de formulação de Políticas Públicas finalísticas⁶.

Esse liame lógico favorece análises comparativas entre as fases de Coleta e Busca previstas nas Metodologia de Produção do Conhecimento de órgãos de Inteligência e procedimentos administrativos investigativos criminais e administrativos e permitem reconhecer a natureza investigativa, em sentido lato, da atividade de Inteligência. Tal reconhecimento, por outro lado, não inibe questionamentos sobre opacidade, controle da atividade e abre portas para novos estudos jurídicos sobre Inteligência de Estado. Ademais, em 2023, a Abin foi transferida para a Casa Civil da Presidência da República em um contexto cuja mudança gera maior premência na explicação à Sociedade sobre o papel da Inteligência em um Estado Democrático de Direito, sobretudo o seu enquadramento no ordenamento jurídico brasileiro e sua finalidade⁷. Exercer esse questionamento nos leva à busca da compreensão sobre a natureza jurídica da atividade de Inteligência, tendo como hipótese de que a produção de Conhecimento de Inteligência de Estado se vale de técnicas investigativas, em sentido *lato*, ainda que difira da investigação criminal.

O primeiro objetivo deste trabalho é, portanto, o de reconhecer que a relação entre Direito Administrativo – Administração Pública – Atividade de Inteligência existe. A partir desse ponto de partida, validamos que é por meio da procedimentalização do direito administrativo que se pode atingir a finalidade social das políticas públicas, tanto aquelas consideradas de meio quanto aquelas consideradas finalísticas.

⁴ “Conhecimento de Inteligência é como é conhecido o produto final obtido por meio da Metodologia de Produção do Conhecimento, que observa determinadas fases. Para maiores informações ver BRASIL, 2023, p. 102. Essas fases são comumente conhecidas como Ciclo de Inteligência, ver HULNICK, 2006.

⁵ Para entender as diferentes acepções da palavra Inteligência no contexto de segurança, ver KENT, 1949.

⁶ Políticas públicas de meio servem de instrumento para a implementação de Políticas Públicas que efetivamente entregam determinado bem ou serviço à Sociedade, por isso, de caráter finalístico.

⁷ O movimento de extração da Abin do controle exercido pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) reflete um processo de tentativa de maior civilização das suas atividades. Tal movimento ocorreu pela primeira vez em 2015 quando a Abin foi transferida para a Secretaria de Governo e interrompido em 2016, quando retornou ao GSI. Desta feita, a transferência do GSI para a Casa Civil se repetiu após os atos anti-democráticos de 08 de janeiro de 2023.

O segundo objetivo deste artigo é o de situar as Operações de Inteligência como etapa da produção do Conhecimento conectada às Políticas Públicas. Assim, contextualiza-se a relação entre o Ciclo de Inteligência e o ciclo de Políticas Públicas, bem como seu impacto na delimitação conceitual e jurídica do tipo de atuação promovida pela Abin.

Dessa forma, com fito de verificar as premissas retromencionadas, faz-se mister discutir se a Abin faz investigação e, caso a resposta seja positiva, determinar sua natureza jurídica. Nesse percurso analítico, optou-se pela aplicação de método comparativo de avaliação, a fim de cotejar a fase “acompanhar” do Ciclo de Inteligência com os institutos do inquérito policial, inquérito civil e o procedimento administrativo preparatório ou instrutório, tendo por alicerce jurídico o olhar do direito administrativo brasileiro. Devido aos limites e escopo deste artigo científico, buscou-se evidenciar alguns desafios relacionados à transparência e *accountability*, sem, no entanto, esgotar o debate. Conforme Goltzman e Moraes (2022, p.5):

[...] o atrito entre publicidade e opacidade, Estado normativo e Estado discricionário, é uma antinomia diária para o Estado de resistir à sedução do pecado de transformar os polos da democracia e da publicidade em duas categorias inconciliáveis. O Estado discricionário, se contido e constrangido no normativo, é democracia. O segundo, existindo por si, é autocrático por natureza, revelando-se como uma verdade despótica para o povo.

Metodologicamente, este estudo utiliza o método descritivo-dedutivo e realiza revisão bibliográfica, com ênfase na literatura especializada sobre direito administrativo, teoria do ciclo de Políticas Públicas e investigação criminal. Sob a ótica do pensamento complexo, conforme formulado por Morin (2015), articula-se a teoria do ciclo de Políticas Públicas para analisar o Ciclo de Inteligência e avaliar se a Abin realiza ou não atividades de investigação e como esses procedimentos e processos podem ser compreendidos à luz do Direito Administrativo. Com base no princípio da multidimensionalidade, que integra diferentes campos do saber, e no princípio recursivo, que analisa como elementos distintos retroagem e se influenciam mutuamente, a abordagem proposta transcende perspectivas fragmentadas, permitindo uma análise interconectada e profunda sobre os limites e as possibilidades da atividade de Inteligência no Estado Democrático de Direito.

2 POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO ADMINISTRATIVO

Clune (2021) e Bucci (1997) apontam o Estado de Bem-Estar social como a base do surgimento das Políticas Públicas. Bucci (1997, p. 90) ressalta que após a Segunda Guerra Mundial o Estado passou a expressar direitos sociais e direitos econômicos de maneira mais ampla, emergindo um “conteúdo social de cidadania” e a emergência de Políticas Públicas na forma de agir do Estado, conceito mais amplo que o de serviços públicos, abrangendo as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

Bucci (2023, p. 97) explica ainda que o direito moderno dá lugar ao direito neomoderno, como resultado das inovações trazidas pelas políticas públicas, citando como uma de suas características o direito pulverizado, ou “em migalhas”, gerando uma imensa necessidade de coordenação. Seriam aspectos das Políticas Públicas a influenciar no direito neomoderno, na visão de Bucci (2023, p. 97):

[...] a combinação de prescrição e persuasão; a adoção de normas de desempenho somando-se ou substituindo-se a critérios de regularidade formal; adoção de uma normatividade indutora, instrumentalizando-se o jurídico pela política e pela economia; a combinação de formas de direito público e privado; ampliação do uso de figuras equivalentes às do mercado, privatizando-se as modalidades de ação pública; e a prática jurídica de sopesamento de interesses estimulando o emprego de meios contratuais, em detrimento dos instrumentos unilaterais.

Ao tratar de direito e Políticas Públicas Clune (2021, p. 62) explica que “todo direito é política pública, na medida em que ele é a vontade coletiva da sociedade expressada em normas vinculantes; e toda política pública é direito, na medida em que depende de leis, atos normativos e instituições legislativas, pelo menos, para algum aspecto de sua existência”. Bucci (1997, p. 90-91) pondera que:

as políticas hoje são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law* –, fenômeno que se explica também pela maior importância da fixação de metas temporais para a ação dos governos republicanos.

Para a autora, a função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – seria o fundamento imediato das políticas públicas e o direito administrativo seria a racionalização formal do exercício desse poder pelo Estado.

De acordo com Bandeira de Mello (2004), no Estado Democrático de Direito as funções públicas são exercidas em obediência a lei e visando o interesse público. Para o autor, isso implica dizer que no direito brasileiro as políticas públicas são realizadas seguindo o rito

legal e se expressam, em termos de resultados com relevância social. Ainda, Bandeira de Mello (2004) ocupou-se de delimitar o poder da Administração ao interesse público e aos princípios de proteção ao administrado nessa relação desigual perante o Estado, assim, aponta dois princípios norteadores do direito administrativo: supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.

No que tange às Políticas Públicas, o escopo deste trabalho não é o de desenvolver a relação de toda a gama de princípios do direito administrativo protetivos do administrado perante a Administração no que tange a elaboração de Políticas Públicas, mas de reconhecer que essa relação existe e que é o ponto de partida dessa análise. A partir desse ponto de partida, pode-se afirmar que Políticas Públicas são um conjunto amplo de ações que o Estado realiza por meio da procedimentalização do direito administrativo para atingir a sua finalidade social.

Assim, a formulação de Política Pública consistiria em um procedimento administrativo, assim como os programas de governo consistiriam em atos administrativos complexos dentro de um movimento de “procedimentalização das relações entre os poderes públicos”. A procedimentalização, portanto, age como um entre outros instrumentos de proteção de direitos do administrado, sendo uma garantia de forma ou meio para o atingimento do interesse público nas políticas públicas. A perspectiva de conexão entre Políticas Públicas e direito administrativo se inicia, portanto, pela ideia de procedimentalização do direito enquanto ferramenta por meio do qual a política pública se materializa e pela ideia de racionalização formal do exercício do poder do Estado.

Considerando o relevante debate sobre constitucionalismo contemporâneo e sua influência na abordagem do direito e das Políticas Públicas, conforme exposto por Bitencourt et al. (2022, p. 9), a definição dessas políticas deve contemplar além dos aspectos de atividades executivas, também as ações normativas, nas quais se pressupõe articulação com diversos setores da sociedade visando a “conformação dos designios constitucionais”.

Ainda segundo esses autores (IBIDEM, 2022, p. 23), o viés autoritário do direito administrativo dá lugar à inspiração constitucional, à promoção de direitos fundamentais e de fomento da participação cidadã nas Políticas Públicas. Nessa concepção, os princípios clássicos do direito administrativo, à luz do constitucionalismo contemporâneo, devem ser mitigados. Assim, o princípio da supremacia do interesse público deveria ser contrabalançado pelo

princípio da proporcionalidade; bem como o princípio da legalidade estrita deve abrir espaço para o da constitucionalidade. Outrossim, o princípio da discricionariedade deve ceder espaço para avaliação de graus diferentes de vinculação do Poder Público. As ponderações de Bitencourt et al. (2022) não descumpram do ritualismo e da procedimentalização próprias do direito administrativo e adicionam-lhe camadas de complexidades de transparência, fiscalização e controle que, ensejam desafios tanto ao ciclo de Políticas Públicas quanto à produção de Inteligência.

3 CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Considerando a racionalização formal do poder do Estado na elaboração das Políticas Públicas, a teoria do ciclo de Políticas Públicas traz insumos importantes na avaliação sobre como a produção de políticas públicas se comunicam com o processo administrativo. Primeiro, é importante compreender que, conforme apregoado por Batista (2023), a teoria do ciclo de política pública, iniciada por Lasswell, se popularizou pela previsão de um processo de construção de Política Pública em sete fases: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Batista (2023), no entanto, sintetiza o ciclo de Políticas Públicas em seis fases: recepção de demandas; formação de Agenda; formação de alternativas; seleção de opções; implementação; e avaliação. Nesta abordagem, o foco é a tomada de decisão e a produção de informações para diminuir os riscos da decisão. Outros autores, a exemplo de Raeder (2014), também relativizam e reorganizam as fases do ciclo de Políticas Públicas de diferentes maneiras⁸.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União, por sua vez, indica um roteiro de dez passos aos gestores públicos que abrange, em linhas gerais, as etapas do ciclo de Políticas Públicas, podendo, de certa maneira, serem esses passos também considerados etapas do ciclo, conforme a seguinte divisão: caracterização dos problemas públicos; transparência no processo

⁸ Há autores que resumem o ciclo de Políticas Públicas em 4 e outros em 5 etapas ou fases. Apesar da opção por considerar neste artigo as seis fases enunciadas por Batista (2023), o mais importante para a interação entre o ciclo de Políticas Públicas e o Ciclo de Inteligência é a percepção de construção de fases procedimentais que, embora possam ocorrer em ordens variadas, contenham a ideia de formalização e consubstanciação em atos administrativos com efeitos jurídicos.

de inclusão do problema na Agenda; formulação de política pública com base em evidência e maior amplitude em menor custo possível; processo de decisão aberto e transparente; desenho e institucionalização da política pública; estruturação da governança; plano de implementação; fontes de financiamento aderentes às normas; eficiência da Política Pública; resultados satisfatórios (BRASIL, 2021).

Segundo Ribeiro e Adeodato (2023, p. 107) “o crescimento da importância do processo administrativo faz com que, mais do que o resultado da atividade administrativa (ato, contrato ou norma produzidos), passe a importar o processo de sua produção e a vinculação com os princípios do devido processo”. Segundo esses autores, a evolução da relação entre o direito administrativo e Políticas Públicas:

[...] tem levado ao aperfeiçoamento da produção normativa, parte integrante da formulação e implementação de políticas públicas, com a adoção de procedimentos formais, ou seja, de um processo administrativo voltado a produção normativa –é o chamado *rulemaking* dos Estados Unidos e de outros países de *common law*, e ainda a chamada abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil.

Ainda que seja regido pelo princípio do formalismo mitigado, conforme o art. 2º, parágrafo único, VIII e IX da Lei nº 9.784/99, é possível depreender que o direito administrativo abraça o ciclo de Políticas Públicas em suas etapas. Segundo Ribeiro e Adeodato (2023, p. 110) “embora as políticas públicas sejam uma categoria muito mais ampla que a dos instrumentos utilizados em seu planejamento e execução, é através de atos administrativos, normas, contratos e, principalmente, do processo administrativo que elas se manifestam”.

Bandeira de Mello (2004, p.339) ensina que “o ato administrativo é um ato jurídico, pois se trata de uma declaração que produz efeitos jurídicos. É uma espécie de ato jurídico, marcado por características que o individualizam no conjunto dos atos jurídicos”. Assim, o próprio ciclo de Políticas Públicas possui a natureza jurídica de um processo administrativo, pois se configura no que Bandeira de Mello (2004, p.446) chama de “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”. Aduz o autor que “para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compõe esta cadeia”.

O ato derradeiro do ciclo de Políticas Públicas é a consubstanciação de uma Política Pública na forma de atos administrativos que podem ser, conforme Meirelles (2009) ordinatórios (instruções, circulares, ofícios, avisos, portarias, ordens de serviço, entre outros) ou de atos normativos (decretos, regulamentos, instruções normativas, regimentos, resoluções, entre outros), advinda de um encadeamento de atos que culminaram nessa decisão e implementação.

Assim, desde o momento em que a Administração Pública decide iniciar a fase de recepção de demandas, a política pública se conecta ao processo administrativo, quer seja pela produção de um ato administrativo ainda isolado, como um ofício de convocação de consulta pública sobre determinado tema, quer seja, pela conformação de atos administrativos sucessivos ou pela observância de ritos específicos previamente previstos em lei. O princípio do formalismo mitigado permite ao gestor público organizar as etapas do ciclo de Políticas Públicas em equilíbrio com a oficialidade dos atos públicos e com a simplicidade.

Compreender, portanto, a formulação das políticas públicas, com base na teoria do ciclo de políticas públicas em harmonia com o Direito Administrativo, é também reconhecer o papel do processo administrativo enquanto instância normativa, ritualística e de registro, proporcionando ao cidadão meios de participação e controle do processo de tomada de decisão. Ao passo que, na visão de Bitencourt et al. (2022), a fase de avaliação das políticas públicas é central para mitigar o fenômeno de espetacularização do direito administrativo e das Políticas Públicas e para se garantir, por meio de abordagem sistêmica e perspectiva metodológica plural, a mensuração do atingimento do bem-estar social.

4 INTELIGÊNCIA E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A contribuição da Atividade de Inteligência produzida pela Abin ao ciclo de Políticas Públicas decorre do seu papel informacional previsto na Lei nº 9.883/1999 sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório⁹. Essa interação pode

⁹O §2º do art. 1º da Lei nº 9.883/1999 estabelece a inteligência como sendo “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata

se dar em mais de uma etapa do ciclo de Políticas Públicas, sempre como um produto a ser consumido pelo tomador de decisão e tendo como objetivo a preservação da segurança da sociedade e do Estado.

O art. 4º da Lei nº 9.883/1999 explicita que “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”. Cepik (2023, p. 112) destaca que “além de avaliar tendências e tentar descrever a realidade, os produtos de inteligência visam também a antecipar eventos cruciais tanto fornecendo alerta avançado quanto contribuindo para a formulação de políticas, planos operacionais e projetos de força”.

Na visão de Batista (2023, p. 110), a atividade de Inteligência:

[...] tem por atribuição auxiliar a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas por meio do assessoramento dos decisores políticos, ao participar do processo como um vetor de conhecimento especializado que reduz as incertezas, organiza as complexidades e contribui para o sucesso dessas políticas estratégicas.

Por decorrência do mandato legal da lei nº 9.883/1999 e do que é consubstanciado na Doutrina de Inteligência (BRASIL, 2023) a etapa de recepção de demandas, por exemplo, um produto de Inteligência pode ser produzido com a finalidade de apoiar a identificação de problemas com potencial de serem objeto de uma Política Pública, considerando sua conexão com a segurança da sociedade e do Estado. Outro potencial uso de um produto de Inteligência seria a identificação de interesses de potenciais atores afetados por um problema pré-identificado¹⁰.

Mas a necessidade informacional do tomador de decisão pode ensejar a produção de Conhecimentos de Inteligência durante a formação de Agenda, na formação de alternativas, na seleção de opções, mas também na implementação e avaliação de Políticas Públicas. Embora

ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”.

¹⁰ “Todo processo de produção de conhecimento de inteligência inicia-se pela identificação de uma demanda por assessoramento, que pode ser de três origens. Pela demanda externa, que é quando o acionamento ocorre por um usuário, autoridade ou instituição na busca da elucidação de um assunto. Pela demanda interna, que ocorre quando o acionamento da produção ocorre por demanda de superior hierárquico, autoridade da instituição ou plano de produção interno. E por iniciativa própria, quando a demanda surge do próprio profissional de inteligência, que identifica ameaça ou oportunidade para os interesses nacionais.” (BRASIL, 2023, pp. 106-7)

nem sempre seja do conhecimento do grande público, em algumas ocasiões a atividade de Inteligência tem sido um dos instrumentos utilizados pelo tomador de decisão para avaliar a implementação de Políticas Públicas atinentes à segurança da sociedade e do Estado, sem prejuízo das medidas de transparência e *accountability* próprias das estruturas de governança.

A atividade de Inteligência que tem como principal produto o assessoramento ao tomador de decisão se materializa na maioria das vezes, por meio do documento de Inteligência, conforme prevista na Doutrina de Inteligência (2023, p.114) ao dispor que a fase de formalização é a “formatação final do documento, com a inserção de elementos formais de identificação, controle e segurança”. Este assessoramento, consubstanciado em documento, para ser elaborado, precisa ser instanciado em uma série de etapas e atos administrativos previstos na Doutrina de Inteligência. A Doutrina de Inteligência (Brasil, 2023, p. 55) preceitua que o Ciclo de Inteligência¹¹ possui cinco fases: objetivar, acompanhar, informar, decidir e agir. As três primeiras fases seriam realizadas pelos organismos de Inteligência, mas as duas fases finais se dariam em outras esferas governamentais. Segundo Bubach (2019, p. 44), o Ciclo de Inteligência seria

[...] um modelo conceitual que procura estabelecer as fases de um procedimento, pelo qual os resultados do esforço de coleção, das pesquisas em bases próprias e do acionamento de colaboradores são transformados em produtos de assessoria, com o propósito de reduzir incertezas nas decisões estratégicas, táticas e até operacionais.

As fases do ciclo de inteligência mudam, conforme a Metodologia da Produção do Conhecimento e Doutrina de Inteligência de cada Órgão de Inteligência, embora seja possível identificar que tais textos possuam núcleos semânticos e procedimentais semelhantes, mediante uso dos mesmos termos ou sinônimos para descrever suas etapas e métodos. Por opção metodológica, este artigo adota como documento estruturante do objeto de análise a Doutrina de Inteligência da Abin, privilegiando a análise de textos emanados pelo Órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), quando disponíveis.

¹¹ Para aprofundamento sobre a origem do ciclo de inteligência, sugere-se a leitura de Rogério Bubach (2019, p. 39), o qual destaca registro de termos referentes a fases do ciclo em 1920 e a citação direta ao ciclo de inteligência em 1948.

A primeira fase denominada “objetivar”, Doutrina de Inteligência (BRASIL, 2023, p. 55) seria o primeiro momento em que o Ciclo de Inteligência se encontra com o ciclo de Políticas Públicas, pois é quando o tomador de decisão vai orientar a sua necessidade informacional ou quando a alta gerência do organismo de Inteligência vai orientar as demais etapas do Ciclo de Inteligência, a partir da sua interação com o tomador de decisão. Pode-se dizer, portanto, que na fase objetivar o tomador diretamente ou presumidamente provoca o órgão de inteligência a produzir conhecimento com o objetivo de subsidiar um processo de tomada de decisão, dentro de qualquer das etapas do ciclo de Políticas Públicas.

A fase acompanhar, posterior à fase “objetivar”, ainda de acordo com a Doutrina de Inteligência (BRASIL, 2023, p. 56-58), é aquela à qual o profissional de Inteligência examina o tema sob sua responsabilidade, “buscando determinar escopo, função e propósito de produção”. São realizados estudos formalizados internamente “por meio de mecanismos e ferramentas de construção da Inteligência de Base”. Na fase informar, há nova interação com o ciclo de Políticas Públicas, pois caberá ao organismo de inteligência formatar e difundir o conhecimento para fins de assessoramento.

A fase decidir, tal como previsto na Doutrina de Inteligência (BRASIL, 2023, p. 59) pressupõe a etapa em que o tomador de decisão:

[...] define como proceder na busca pela realização de um interesse nacional. Essa decisão deve ter como um de seus elementos básicos conhecimento de inteligência que considere o interesse e seu contexto e resulte na definição de uma ação a ser implementada pelo Estado.

Apesar da forma disposta na Doutrina de Inteligência, essa etapa mais se assemelha ao momento em que o tomador de decisão avalia o Conhecimento produzido pela Inteligência e realiza uma reflexão sobre o seu conteúdo e como ele se traduz no bojo do ciclo da Política Pública. Ele deverá refletir se o Conhecimento de Inteligência diz respeito a um problema que esteja ocorrendo no curso de uma Política Pública plenamente vigente ou se o problema ocorre na etapa de formatação da Agenda, por exemplo. O enquadramento do problema em uma das etapas do ciclo de Políticas Públicas, certamente, influenciará sobre a decisão a ser tomada.

Na fase agir, segundo a Doutrina de Inteligência (Brasil, 2023, p. 59-60) “o Estado adota medidas e procedimentos para concretizar o que foi decidido na fase anterior”. O próprio texto doutrinário assevera que “a completude da fase de agir não está sob a responsabilidade do

órgão de Inteligência. Ao contrário, a implementação da ação definida na fase de decidir cabe a outros órgãos, diretamente envolvidos na execução da política externa e das políticas públicas do país. Esses órgãos poderão, eventualmente, solicitar o auxílio da Inteligência, nos termos da lei, gerando novos Conhecimentos”. Nessa fase, mais uma vez, há conexão e externalidade no âmbito do ciclo de Políticas Públicas.

Ainda que crítica à teoria do ciclo de Políticas Públicas, Batista (2023, p. 110) reconhece a aderência do ciclo de Inteligência a ele, ressaltando sua “perspectiva hierarquizada (top-down) de formulação de políticas públicas e de demanda por informação”. Batista (2023, p. 111-112) prefere adotar a teoria da *Policy Argumentation*, pelo fato de essa teoria defender que os “argumentos de política e planejamento estão intimamente envolvidos com as relações de poder (em disputa): incluem as preocupações de alguns e excluem as de outros, distribuem responsabilidades e causalidades e empregam estratégias políticas particulares de enquadramento”. Tal teoria não nega o ciclo de Políticas Públicas, mas é utilizada para relativizar a dinâmica conferida a ela, quer pela relação de poder, quer pelo debate argumentativo entre os atores e, segundo Batista (2023, p. 112) por “permitir examinar as estratégias comunicativas e retóricas que os planejadores e analistas de políticas públicas e de Inteligência usam para direcionar a atenção para os problemas e opções que estão sendo avaliadas”. No entanto, em que pese a utilidade da *Policy Argumentation* na validação do Conhecimento de Inteligência como uma gama de argumentos válidos para a tomada de decisão, a teoria do ciclo de gestão pública e sua interação com o ciclo de inteligência confluem de maneira mais satisfatória ao campo do direito administrativo e favorece a racionalidade burocrática forma¹².

Aquino (2024) sustenta que a atividade de Inteligência seria uma Política Pública em si, ao avaliar a Política Pública de Inteligência a partir de cada uma das etapas mais consagradas do ciclo de Políticas Públicas. Sem negar o tratamento da atividade de Inteligência na vertente finalística, opta-se nesse artigo por avaliar a produção de Conhecimento como

¹² Diversos teóricos, a exemplo de Hulnick (2006) e Aydin e Ozleblebici (2015) apontam que o ciclo de inteligência é um modelo conceitual que não dá conta da complexa dinâmica da produção de conhecimento e da sua relação com o usuário. Ademais, existem outras influências marcantes no Ciclo, que não são necessariamente orientadas pelos decisores – top down. Nesse ponto, ver Davies et al (2013).

Política Pública de meios, uma vez que se identifica a sua conexão pela via informacional ao ciclo de Políticas Públicas substantivas ou finalísticas.

5 NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A atividade de Inteligência consubstanciada na atividade de assessoramento sobre fatos e situações relacionadas à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da Lei 9.883/1999, tal como o ciclo de Políticas Públicas, possui natureza de procedimento administrativo. Afinal também se constitui em “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”. Segundo Meirelles (2009, p. 160) o procedimento administrativo “é encadeamento de operações que propiciam o ato final” ou ainda “constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo poder público”. O ato final, neste caso, seria um relatório de Inteligência para o assessoramento do tomador de decisão dentro das fases do ciclo de Políticas Públicas.

Neste trabalho opta-se pelo conceito mais amplo de ato administrativo que o trabalhado por Bandeira de Mello (2024). Este apregoa que “atos jurídicos são declarações, vale dizer, são enunciados; são falas prescritivas. O ato jurídico é uma pronúncia sobre certa coisa ou situação, dizendo como ela deverá ser. Fatos jurídicos não são declarações; portanto, não são prescrições”. O caráter prescritivo de ato jurídico descrito por Bandeira de Mello para conceituar ato administrativo não parece se encaixar à atividade informacional do tipo de assessoramento típico da atividade de inteligência. Por isso, foi adotado, neste artigo, o conceito mais amplo de ato administrativo desenvolvido por Lopes Meirelles (2009, p. 152): “ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

Na fase objetivar do Ciclo de Inteligência uma série de atos administrativos são adotados, como a solicitação de autoridade instando a produção de conhecimentos sobre determinado fato ou situação. Documentos internos precisam ser expedidos por autoridades competentes para a execução das fases objetivar, acompanhar e informar. Essas três etapas são

executadas a partir de atos administrativos autorizadores a aplicação da metodologia de produção do Conhecimento, conforme orientado pela Doutrina de Inteligência (2023, p. 106) sobre Ciclo de Inteligência: “esse ciclo é efetivado pela Metodologia de Produção do Conhecimento de Inteligência, empregada por diferentes órgãos de inteligência brasileiros”. O Comando da Aeronáutica (2017, p. 10), por exemplo, possui sua própria metodologia e a descreve como “sequência ordenada de procedimentos executados pelo analista de forma racional e lógica”. Esta metodologia permite o uso de técnicas e recursos adicionais de forma complementar, de acordo com as premissas e necessidades de cada situação de produção.

Como consequência prática, em todas as fases do procedimento administrativo relacionados ao Ciclo de Inteligência, os atos administrativos precisam também preencher os requisitos inerentes a qualquer ato administrativo: competência, finalidade, forma, motivo e objeto (MEIRELLES, 2009, p. 154). Ou seja, os atos administrativos relacionados ao procedimento de produção de Conhecimento de Inteligência precisam ser emanados por agente público competente e atender a finalidade prevista na lei 9.8883/1999, qual seja, deve assessorar o processo decisório, para atendimento de interesse público.

Os atos administrativos ligados à produção de Conhecimento também devem obedecer a forma escrita, admitida a forma não escrita em casos de urgência, segundo se depreende dos ensinamentos de Meirelles (2009). Os motivos dos atos administrativos em um procedimento administrativo voltado à produção de Inteligência seriam os fatos e situações que determinariam ou autorizariam a realização do ato administrativo. No que tange ao objeto, o ato administrativo, segundo Meirelles (2009, p. 157) “tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido, o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do a Administração manifesta seu poder e sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes”. O ato administrativo relacionado à produção de Conhecimentos de Inteligência também terá objeto delimitado no seu conteúdo. A própria lei 9.883/1999 estabelece alguns parâmetros para essa delimitação, indicando a Política Nacional de Inteligência (PNI) como norteador do escopo de atuação da atividade de Inteligência no Brasil. A PNI (BRASIL, 2016) atualmente vigente foi fixada no decreto nº 8.793/2016 e “define os parâmetros e limites de atuação da atividade de Inteligência e de seus executores e estabelece seus pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência”.

Assim, depreende-se que a Busca é a etapa da Metodologia de Produção do Conhecimento que deve ser considerada mais sensível, por implicar na possibilidade de uso de técnicas especializadas para a obtenção de dados ou conhecimentos que não são de livre acesso, inclusive os dados protegidos. E, apesar de a DNIP (2013) prever procedimentos sigilosos na coleta, tal característica parece não ser consensual e vai depender da previsão da MPC de cada Órgão de Inteligência. Para que seja efetivada a Busca, ainda segundo a metodologia do Comando da Aeronáutica (2017, p. 13), é necessário o seu acionamento, procedimento consiste em acionar o setor de Ações de Busca do próprio Órgão de Inteligência, atribuindo-lhe a tarefa de obter os dados solicitados”.

O glossário contido na Doutrina de Inteligência (BRASIL, 2023, p. 148) explica a Busca como “aplicação combinada de técnicas operacionais para obtenção de dados, informações e conhecimentos indisponíveis”. No entanto, não há detalhamento das medidas empregadas nessa etapa da Metodologia de Produção do Conhecimento no texto doutrinário. Embora não seja possível expor amiúde os métodos de obtenção de dados e conhecimentos atualmente vigentes na Abin em decorrência de sua metodologia não ser de domínio público, é possível inferir que a fase acompanhar do Ciclo de Inteligência, quando se valer das etapas de Coleta e da Busca, à semelhança da metodologia do Comando da Aeronáutica, terá propriedades investigativas, que não devem se confundir com a investigação policial, que precisam ser avaliadas, sobretudo na perspectiva comparada com outros institutos do Direito.

Frazão Neto (2020, p.34), ao diferenciar a atividade de inteligência policial de investigação policial, explica que

[...] a inteligência policial se refere ao tratamento sistemático de informações e à produção de conhecimentos, a partir do estabelecimento de correlações entre fatos delituosos ou situações de imediata ou potencial influência sobre eles, estabelecendo padrões e tendências da criminalidade em determinado contexto histórico de uma localidade ou região.

Frazão Neto (2020, p.34) elenca diferenciações entre inteligência policial e investigação policial com base nos seguintes elementos: objetivos, tempo, documentos, pelo órgão de controle, pelo significado da verdade e pela finalidade. Chama a atenção que não há exatamente uma diferenciação de métodos na lista de elementos diferenciadores da atividade de inteligência policial e de investigação policial.

Frazão Neto (2020, p. 36) explica que a inteligência policial em caráter excepcional e eventual produz prova para a investigação policial. Segundo Rodrigues (2009, p. 61)

[...] a distinção entre operação de Inteligência de Estado e operação policial é que a primeira visa a transformar informações táticas em conhecimentos estratégicos que antecipam fatos, alertam para situações e subsidiam documentos para o assessoramento das autoridades governamentais, enquanto a segunda, como cita Azevedo (2002, p. 470), busca a produção de provas da materialidade e autoria de crimes.

A Inteligência Estratégica produzida pela ABIN, consubstanciada pela Lei 9.8883/1999, não está voltada à produção de prova. Eventualmente o produto de assessoramento pode vir a relatar fatos ou situações que se configuram prática de crimes que interessam às instâncias apuratórias, mas na qualidade informacional, o seu valor jurídico, baseado no código de processo penal, mais se assemelhará à *notitia criminis*, uma vez que tais conhecimentos foram produzidos a partir da aplicação do ciclo de inteligência, procedimento administrativo de natureza informacional, que não possui o caráter ostensivo de suas ações. Por mais que se possa defender que os órgãos de inteligência se submetem às estruturas de *accountability*, o nível de exposição às instâncias de controle social e estatal às ações de Coleta e Busca é menor que às ações de natureza investigativa policial ordinária.

A Inteligência Estratégica produzida pela Abin tanto quanto a Inteligência policial possui finalidades e objetivos que não permitem ser comparadas às da investigação policial. No entanto, os métodos utilizados em uma atividade de Inteligência Estratégica ou em uma atividade de Inteligência policial podem ser os mesmos aplicados à atividade de investigação policial? Esse questionamento ainda precisa ser melhor avaliado.

Segundo Marques (2019), as investigações podem ser categorizadas em: administrativas com auditorias e levantamentos internos, mediante procedimentos administrativos; legislativas, realizadas no Poder Legislativo, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, apurando fatos que guardem relação com a função do parlamentar; judiciárias, na apuração de faltas funcionais de seus servidores, por exemplo. Seguindo essa categorização, investigação policial possui natureza administrativa, mais especificamente como procedimento administrativo, tal como já abordamos também o do Ciclo de Inteligência.

Rodrigues (2009, p.61) esclarece que “A coleta de dados em ambiente adverso exige o emprego de diferentes tipos de técnicas operacionais, das mais simples às mais complexas (recrutamento e infiltração de agentes), executadas isoladamente ou em conjunto (emprego de uma estória-cobertura para realizar um reconhecimento); no entanto, observa-se que requisitos como planejamento detalhado, treinamento dos agentes, meios tecnológicos e equipamentos seguros e adequados para a missão são comuns às ações especializadas.

Rodrigues (2009, p. 62) prossegue a descrição de técnicas especializadas e cita vigilância, recrutamento, interceptação, monitoramento de comunicações telefônicas e telemáticas e em sistemas de informática, captação e interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos e a infiltração de agentes, além do uso da OMD, estória-cobertura, fotografia e entrevista. No entanto, Rodrigues (2009, p.62) faz a ressalva de que “a Abin não possui amparo legal para realizar a interceptação e o monitoramento das comunicações telefônicas”. Rodrigues (2009) nos dá indícios de utilização potencial de algumas técnicas especializadas à disposição da Abin, ainda que questionamentos legítimos e necessários devam ser feitos sobre a aplicabilidade dessas técnicas à luz do ordenamento jurídico Pátrio.

Pereira (2011, p.42-43) ao identificar semelhanças entre investigação acadêmica das Ciências Sociais e a investigação criminal pondera que “entre as principais particularidades que se devem observar no campo da investigação criminal, os limites jurídicos condicionantes dos direitos fundamentais talvez seja o mais importante”. De fato, o procedimento administrativo investigativo policial possui um objetivo de produção de provas que passará pelo escrutínio do judiciário sobre sua validade, cujas consequências podem acarretar a privação da liberdade dos investigados.

Por outro lado, ao se analisar a aplicação de algumas técnicas em si, há semelhanças entre a investigação criminal, a investigação acadêmica e a “investigação” de inteligência, a partir do instrumental e ferramentas da Metodologia de Produção do Conhecimento. Uma das técnicas em comum é a oitiva ou tomada de depoimento na investigação criminal que guarda

relação, em alguma medida, à entrevista operacional ou simplesmente à entrevista científica da sociologia¹⁵. Pereira (2011, p.42-43) explica que:

[...] é aceitável que a técnica exija uma atenção redobrada na investigação criminal, mas as questões suscitadas em sociologia podem ser um bom ponto de partida para estudos mais específicos [...] sua sistematização em torno de um modelo de entrevista, como técnica de pesquisa fundada em certos pressupostos básicos da psicologia, com uso de tecnologia de colheita (gravadores de voz) e redação de relatório, pode contribuir para a qualidade científica das investigações criminais.

Outra técnica que podemos destacar é o que a sociologia chama de observação que, na Inteligência, como visto, é parte integrante da técnica de Inteligência OMD e, de certa maneira do reconhecimento operacional e que, na investigação criminal pode ser interpretado como o reconhecimento de pessoas e coisas, conforme o Código de Processo Penal. Sobre observação Pereira (2011, p.42-43) ensina que:

É uma técnica que tem como objetivo encontrar, na sociologia, um significado para os dados recolhidos, a fim de classificá-los. Na investigação criminal, o sentido tem um parâmetro muito delimitado na teoria dos tipos penais. Dentre as espécies de observação, pode-se ainda encontrar um paralelo entre as formas direta, indireta e participante da sociologia com as diversas formas de observação que se encontram na investigação criminal, a exemplo da vigilância, da gravação de imagens e do agente infiltrado. Esse em específico encontra uma aproximação muito forte com a observação participante, com vantagens metodológicas igualmente relevantes, pois exclui em absoluto o conhecimento da pesquisa pelo pesquisado.

Marques (2019) ao comparar técnicas de “investigação” de Inteligência e de investigação policial explica que campana ou vigilância seria uma observação discreta para conhecer os movimentos alguém, seus movimentos e ligações:

Na campana também há a vigilância discreta que nada mais é do que o acompanhamento reservado, na condução para obter dados de hábitos, amizades, postura, lugares que frequenta a pessoa que está sendo investigada, sendo necessário promover ações para não se perceber a conduta investigatória, portanto, campana ou vigilância tem as seguintes finalidades: observação discreta nas imediações de um lugar para conhecer; Movimento de pessoas; fiscalização de chegada ou aparecimento de alguém.

¹⁵ As diferenças técnicas e conceituais representam o caráter de cada técnica, que são significativas e particulares de cada método. Contudo, destacamos a semelhança da natureza das técnicas, em uma etapa onde a oralidade é valorizada e explorada na consecução das atividades de cada profissional em sua respectiva área.

Embora possa se questionar por qual motivo a campana ou a vigilância possa ser uma técnica aplicada à Inteligência, a verdade é que por mais que o objeto da Inteligência Estratégica sejam fatos ou situações de ameaça à segurança da sociedade e do Estado, os fatos e situações envolvem pessoas que concorrem para a realização ou ocorrência desses fatos e dessas situações. Além disso, a Inteligência atua nos níveis tático e operacional, como em casos de contraterrorismo, por exemplo¹⁶. Não necessariamente a associação de pessoas a fatos e situações implicam reconhecê-las como autoras de algum delito, mas implica admitir que determinadas pessoas podem ter acesso a informações de interesse à proteção da sociedade e do Estado em determinadas circunstâncias. Assim, sem poder esgotar o assunto, diante das limitações para esse debate no presente artigo, a eventual utilização de tal técnica, assim como as demais que contenham implicação de uma pessoa, precisa ser avaliada conforme critérios e princípios norteadores como: legalidade e proporcionalidade.

Marques (2019) estabelece outra comparação entre penetração e infiltração. Para ele, a inteligência praticaria a penetração, que seria o ingresso em determinados recintos com o fim de obter informações, ao passo que infiltração seria instrumento de investigação policial de “introdução do policial em determinados meios, onde conviverá temporariamente, em busca de elementos úteis para as investigações”¹⁷¹⁸.

Muniz (2021) ao caracterizar inquérito policial ordinário ou padrão entre as diligências comumente empregadas exemplifica as medidas investigativas como “a expedição de ofícios para obtenção de informação, consultas em Bancos de Dados, entrevistas, utilização de informante, vigilâncias, realização de oitivas e análise documental”, medidas essas que se assemelham em grande medida às técnicas inicialmente dispostas pelo Instituto Cátedra e por Rodrigues (2009) como de Inteligência. Diferentemente, as medidas listadas por Muniz (2021)

¹⁶ Ver Rietjens (2020) para esclarecimentos e comparações sobre os diferentes níveis de atuação da Inteligência.

¹⁷ Outros serviços de Inteligência realizam infiltração, acontece que a legislação afeta à atividade de Inteligência ainda é rarefeita, carecendo de robustecimento por parte dos legisladores. Contudo, Marques (2019) logra explicar a situação vigente à luz do ordenamento jurídico brasileiro.

¹⁸ O Autor ainda ressalta que “com o advento da Lei 10.217, de 11 de abril de 2001, a infiltração por agentes da Polícia em investigações passou a ser permitida, desde que mediante autorização judicial, estritamente sigilosa e que permanecerá nesta condição enquanto perdurar a operação, preservando o sigilo até final da conduta”. Destaca também que a técnica está prevista também na Lei nº 12.850/13, que prevê o conceito de Organização Criminosa e demais meios extraordinários de investigação.

como parte do inquérito policial especial, além de e de prisões provisórias incluem interceptações telefônicas e telemáticas; a ação controlada; quebra de sigilo fiscal; a interceptação ambiental de sinais e; o cumprimento de Mandados de Busca e Apreensão. Um terceiro tipo de Investigação seria a o referido autor denomina de Investigação com Sistemas Inteligentes de Informação, que alteraria a lógica investigativa pelo fato de as informações recebidas de fontes diversas serem agregadas em sistemas de informação e “em um segundo momento, são extraídos relatórios de análise de dados para que sejam realizadas investigações mais robustas, através de inquéritos policiais com maior possibilidade de êxito”.

A Busca, no que diz respeito às técnicas mencionadas pelo Instituto Cátedra, guarda semelhança com o inquérito ordinário e também com a investigação com Sistemas Inteligentes de Informação elencadas por Muniz (2021). Isso fica mais claro quando percebemos que o universo de técnicas passíveis de serem utilizadas pela Inteligência é mais amplo e complexo. Uma camada de complexidade é observável quando cotejamos as disciplinas de Inteligência do Manual de Fundamentos da Inteligência Militar Terrestre (2015) e percebemos como elas nos ajudam a compreender a natureza das técnicas discutidas na Inteligência.¹⁹.

A Doutrina de Inteligência (BRASIL, 2023), ao avaliar ao citar as classificações da produção do conhecimento no ramo inteligência, estabelece que uma das classificações possíveis se dá pela natureza dos dados reunidos. A Inteligência de Fontes Técnicas (*Technical Intelligence* –Techint) citada pela Doutrina de Inteligência seria um gênero a partir do qual se utiliza dados obtidos por meios técnicos. Requer o emprego de equipamentos e capacidade técnica especializada para o seu manuseio. Cada tipo de insumo exige uma capacidade específica e metodologia própria.

Podemos considerar que tanto as Techints citadas pela Doutrina de Inteligência (2023) quanto as técnicas de inteligência mencionadas pelo Instituto Cátedra e por Rodrigues

¹⁹ São elas: inteligência de fontes humanas (Human Intelligence -HUMINT); inteligência de imagens (Imagery Intelligence - IMINT); inteligência geográfica (Geospatial Intelligence - GEOINT); inteligência por assinatura de alvos (Measurement and Signature Intelligence - MASINT); inteligência de fontes abertas (Open Source Intelligence - OSINT); inteligência de sinais (Signals Intelligence - SIGINT); Inteligência Cibernética (Cyber Intelligence - CYBINT); inteligência técnica (Technical Intelligence - TECHINT); inteligência sanitária (Medical Intelligence - MEDINT). Para maior aprofundamento, conferir o Manual de Fundamentos da Inteligência Militar Terrestre (2015) e Cepik (2023, p. 71 a 105).

(2009), também se refletem no rol de técnicas contidas nas disciplinas mencionadas pelo Manual de Fundamentos de Inteligência Militar Terrestre. Esse universo de técnicas expõe o nível de complexidade e especialização desses instrumentos, conforme sua natureza e objetivos. Seguramente não é possível afirmar com exatidão quais dessas técnicas são utilizadas nas etapas Coleta e Busca para a produção de Inteligência Estratégica realizada pela Abin. Como visto, algumas das técnicas mais robustas podem sofrer limitações por restrição constitucional ou por limitação disposta em leis especiais. Dornela (2017, p.213), a essa restrição na Lei 12850/2013 pontuou:

A legislação refere-se unicamente às ações realizadas por policiais no transcorrer de investigação criminal para obtenção de provas, não mencionando o agente de inteligência não-policia, na produção de conhecimento. Conforme art. 3º, VII, da referida Lei: “VII - infiltração, por policiais, em atividade de investigação, na forma do art. 11. A lei exclui a possibilidade do agente de inteligência, não-policia, obter os benefícios da infiltração pela Lei 12.850/13. As limitações pela ausência de mandato legal podem, portanto, diminuir o escopo de técnicas aplicadas em cada uma desse agrupamento de técnicas, mas também o nível de desenvolvimento tecnológico e orçamentário são fatores que podem tornar o uso dessas técnicas mais ou menos convencionais.

De todo modo, a comparação da metodologia da produção de conhecimento de Inteligência e a investigação policial, tendo por base a avaliação das coincidências e diferenças das técnicas utilizadas em cada procedimento não parece suficiente. Faz-se necessário também avaliar o debate da natureza da investigação criminal. Nesse sentido, Mendonça (2019, p. 247) explica que os sistemas processuais penais são divididos entre: inquisitórios, acusatórios e mistos.

No sistema inquisitório, como ensina Mendonça (2019, p.247-252) o investigado ou acusado ocuparia uma posição de objeto, não sendo visto como um sujeito de direitos. Ao passo que no sistema acusatório, o investigado é parte do processo e sujeito de direitos como o contraditório e ampla defesa, bem como o direito ao silêncio e de não produzir provas contra si. No modelo misto, haveria a fase inquisitorial e outra acusatória. A investigação teria natureza inquisitorial com menor transparência, enquanto a acusatória se iniciaria com a *notitia criminis*.

Mendonça (2019, p. 253-255) defende que o Inquérito policial possui natureza inquisitorial ao afirmar que “é certo que o inquérito policial não segue as regras de publicidade aplicáveis ao processo penal. Ainda assim, é importante destacar o conteúdo da Súmula Vinculante n. 14, que determina ser direito do defensor o acesso amplo aos elementos de prova que tiverem sido documentados no procedimento investigatório”. Sem querer esgotar o debate,

podemos também citar o procedimento investigatório criminal previsto na Resolução nº 181, do Conselho Nacional do Ministério Público de 07 de agosto de 2017, como mais um procedimento de natureza administrativa instrutória, conforme descrito no seu art. 1º de que seria um

[...] instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal. (BRASIL, 2017)

Mendonça (2019, p. 254) reconhece as investigações preliminares levadas a cabo pelo Ministério Público também “têm caráter inquisitorial e, tendo em vista se tratar de um procedimento administrativo que não resulta de imediato em aplicação de sanção”.

O caráter inquisitorial do inquérito policial e das investigações preliminares não está a salvo de críticas. Gilberto Thums (apud GONÇALVES, 2019, p. 21), por exemplo, nega a possibilidade de se admitir que um mesmo órgão investigue e julgue, o que implicaria na extinção do sistema inquisitório na atualidade. Para Khaled Jr. (apud GONÇALVES, 2019, p. 21) se a primeira fase (o inquérito policial ou investigação preliminar) for inquisitorial a segunda fase (processo judicial) seria pseudoacusatória, pois: “Não resta dúvida de que o acesso do juiz à investigação preliminar é prejudicial à sua imparcialidade: qualquer pessoa que os leia tenderá a formar um juízo prévio sobre os fatos que serão debatidos no processo”. Gonçalves (2019, p. 21) acertadamente diagnostica “uma tensão entre o atual Código de Processo Penal e a Constituição Federal de 1988. Algo que, por óbvio, se estende ao inquérito policial”

Ainda que se possa considerar como não consensual o debate do sistema inquisitorial ou acusatório aplicável a investigação criminal, note-se que o acompanhamento judicial e do Ministério Público, bem como a participação do advogado do investigado a determinadas etapas e resultados de diligências, permite afirmar que tais investigações são mais porosas às estruturas de controle e menos opacas aos cidadãos que a investigação de Inteligência. Mesmo o sigilo da investigação criminal previsto no art. 20 do Código de Processo Penal não pode ser considerado de maneira absolutamente restritiva, pois o sigilo está condicionado à necessidade para a elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade. Conforme Mirabete (2004, p. 83) “o sigilo não se estende ao Ministério Público, que pode

acompanhar os atos investigatórios, nem ao judiciário. O advogado só pode ter acesso ao inquérito policial, quando possua *legitimatio ad procedimentum* e, decretado o sigilo em segredo de justiça, não está autorizada sua presença a atos procedimentais”.

Essa diferença de porosidade em relação à “investigação” de Inteligência se deve, em parte, ao fato de a atividade de Inteligência não estar prevista no Código de Processo Penal por não se prestar à produção de provas. Por outro lado, o uso de algumas técnicas especializadas coincidentes ou assemelhadas à investigação criminal podem tornar, em alguns casos, pessoas físicas ou jurídicas alvos das etapas de Coleta e Busca. Essa situação enseja a reflexão que, por limitações deste artigo, não serão esgotadas, sobre a proximidade ou afastamento da “investigação” de Inteligência às características dos sistemas inquisitorial e acusatório²⁰.

O debate sobre a porosidade da investigação criminal em relação à atividade de Inteligência enseja a reflexão trazida por Bobbio (2015, p.35) sobre opacidade e democracia, no contexto relacionado aos serviços secretos, de que “opacidade do poder é a negação da democracia”. Por outro lado, este mesmo Autor (2015, p.35) admite que:

[...] todo Estado tenha serviços secretos é, como se diz, um mal necessário. Ninguém ousa por em dúvida a compatibilidade do Estado democrático com a utilização dos serviços secretos. Mas eles somente são compatíveis com a democracia sob uma condição: que sejam controlados pelo poder visível que, por sua vez, é controlado pelos cidadãos.

7 COMPARAÇÃO COM OUTROS TIPOS DE INVESTIGAÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, existem diversas formas de investigações não criminais, cujas finalidades se afastam da persecução penal, mas visam apurar fatos relevantes para a administração pública ou para o cumprimento de interesses difusos e coletivos. Dois exemplos clássicos são o inquérito civil e os procedimentos administrativos preparatórios.

²⁰ Além dessa diferença central, outra diferença é o caráter punitivo da Inteligência, *via à vis* o caráter repressivo da atividade policial. É uma depreensão lógica de não estar a Inteligência no código de processo penal. Ora, a Inteligência não está preocupada em punir e, sim, em prevenir, obstar, mitigar incertezas. Nesse sentido, ver Numeriano (2011) para uma leitura sobre a relação entre os sistemas políticos e a atividade de Inteligência, que se distancia da atuação repressiva tão mais quanto se esteja relacionada à um estado Democrático pleno e moderno.

O inquérito civil, conforme estabelecido na Lei nº 7.347/1985, é um procedimento de investigação conduzido pelo Ministério Público para apurar fatos que possam lesar interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Sua natureza é investigativa e instrutória, mas não tem caráter penal, servindo para fundamentar ações civis públicas. Da mesma forma, o Ministério Público também realiza procedimentos preparatórios²¹ administrativos que antecedem a instauração de inquéritos civis ou a propositura de ações civis públicas, como uma forma de garantir a coleta de informações.

O art. 8º da Lei nº 7.347/1985 prevê que o Ministério Público poderá instaurar inquérito civil ou requerer ou ainda requisitar às autoridades competentes certidões, informações, exames ou perícias que julgar necessárias. Nos casos de informação sigilosa, o Ministério Público pode propor ao Judiciário, cabendo a este requisitar.

A Defensoria Pública, além do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 ter sido alterado em 2007, para prever a legitimidade ativa para propositura da ação civil pública, por força do reconhecimento do Supremo Tribunal Federal, no seio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6852, teve também reconhecido o seu exercício de requisição. Ao contrário do Ministério Público, a Defensoria Pública não possui autorização legal para instaurar Inquérito Civil. Assim a instrução prévia para instauração de uma ação civil pública tem sido realizada por meio de procedimentos administrativos instrutórios ou preparatórios²², com o objetivo de reunir provas e elementos para fundamentar ações de interesse dos assistidos. Esse entendimento se baseia na Lei Complementar nº 80/1994, que confere à Defensoria a atribuição de atuar em defesa dos direitos humanos e das garantias fundamentais, incluindo a coleta de informações e a instrução de processos.

²¹ Segundo o site do Ministério Público Federal o procedimento preparatório “é instaurado para apurar notícias de irregularidades quando os fatos ou a autoria não estão claros ou quando não é evidente que a atribuição de investigação é do Ministério Público Federal. Depois de reunidas mais informações, o procedimento preparatório pode se transformar em inquérito civil, ou mesmo redundar diretamente na propositura de uma ação, caso os fatos e autores fiquem bem definidos durante seu trâmite”. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/procedimentos-preparatorios>. Acesso em 11 nov. 2024.

²² A título exemplificativo, elencamos a resolução nº148, de 25 de maio de 2015, que “cria e estabelece o processamento do Procedimento Administrativo Preparatório para Atuação na Tutela Coletiva (PAPATC), no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Pará, para fins de uniformização e otimização das atividades institucionais”. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/2296>. Acesso em: 1 nov. 2024.

A resolução nº 148 (PARÁ, 2017) que disciplina a matéria no âmbito da Defensoria Pública do Pará, por exemplo, estipula que o “Procedimento Administrativo Preparatório para Atuação na Tutela Coletiva não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações de atribuição da Defensoria Pública do Estado, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição”. Essa resolução prevê como instrumentos investigativos no seu art. 7º a “tomada de declarações, a realização de audiências públicas e a efetivação de diligências in loco”, providências essas que se assemelham, de alguma maneira, às técnicas de entrevista, Reconhecimento Operacional e OMD.

No entanto, a Abin não possui os mesmos poderes que a Defensoria Pública ou o Ministério Público possuem para requisitar informações. A Abin vale-se da cooperação para requerer aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal, integrantes do Sisbin, dados informações, conhecimentos ou documentos necessários ao atendimento aos planos de trabalho estabelecidos, observados o interesse público e a devida motivação, conforme previsto no art. 10 do Decreto 11.693/2023. A Abin também não possui o poder de determinar exame pericial nem de requisitar certidões, embora seja possível, em tese, requerê-las.

Esses exemplos de medidas investigativas de natureza administrativa servem para ilustrar a existência de procedimentos administrativos essenciais para a tomada de decisões em diversas áreas da administração pública ou para a da defesa de direitos. A atuação da Abin, ao realizar as etapas de Coleta e Busca para a produção de Conhecimento, não deixa de realizar um tipo de investigação, via procedimento administrativo investigativo próprio, com a finalidade de reunir dados, informações e conhecimentos que comporá o ciclo de Políticas Públicas e prestará assessoramento informacional para a tomada de decisão.

Assim, do ponto de vista de sua natureza jurídica, o Ciclo de Inteligência pode ser comparado a um procedimento administrativo instrutório, com o objetivo de subsidiar decisões públicas de caráter estratégico, tal como ocorre com o inquérito civil e os procedimentos administrativos conduzidos por outros órgãos públicos. Da mesma forma que o procedimento preparatório não é condição necessária de procedibilidade para o ajuizamento das ações de atribuição da Defensoria Pública do Estado, o procedimento administrativo investigativo da etapa Busca na produção de Inteligência não é condição indispensável para o Ciclo de Inteligência previsto na metodologia de produção do Conhecimento. O que resta claro é que a

etapa Coleta, sim, é indispensável para a fase Reunião prevista na Doutrina de Inteligência, cuja eventual inaplicabilidade torna inviável finalizar o Ciclo de Inteligência e assessorar o ciclo de Políticas Públicas.

8 CONCLUSÃO

A formulação de políticas públicas é procedimentalizada e regida por princípios que regem o direito administrativo. A compreensão da formulação de políticas públicas a partir da teoria do ciclo de políticas públicas permite centralizar os seus procedimentos para a tomada de decisão.

Considerando sua função informacional, é possível considerar o ciclo de inteligência um conjunto de atos administrativos intermediários ou mesmo uma política pública de meios. Como todo procedimento administrativo, regido pelo direito administrativo, os atos administrativos informacionais do ciclo de inteligência precisam preencher os requisitos de competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

O percurso metodológico transdisciplinar permitiu avaliar que as técnicas de investigação do inquérito civil e do Procedimento Administrativo Preparatório são menos ousadas e menos invasivas que as previstas na investigação criminal e daquelas listadas por Rodrigues (2009). Determinar o nível de invasividade da investigação da etapa Busca da Metodologia de Produção do Conhecimento do Ciclo de Inteligência parece prematuro quando não se tem público o rol oficial de técnicas utilizadas pela Abin. A se basear pela Doutrina da atividade de Inteligência (BRASIL, 2023), que prevê que a fase acompanhar é composta pela fase Reunião e pelo processamento de dados, informações e Conhecimentos referentes às áreas acompanhadas, depreende-se que sem Coleta ou Busca, não haveria dados, informações e conhecimentos a reunir e a processar, o que torna essencial pelo menos uma dessas etapas da metodologia de produção do conhecimento.

As disciplinas elencadas pelo Manual de Fundamentos da Inteligência Militar Terrestre (2015), assim como as Techints mencionadas pela Doutrina de Inteligência (2023) exemplificam a complexidade e diversidade de técnicas possíveis, conforme a natureza dos dados a serem obtidos. Considerando que as técnicas mais avançadas têm o potencial de

invasividade, pode-se concluir que a atividade de Inteligência produzida pela Abin não tem poder de obrigar órgãos e pessoas a prestarem informações e se dedica mais a obtê-las quer de maneira colaborativa (via Sisbin), quer de maneira discreta ou velada.

Justamente o caráter opaco das etapas Coleta e Busca do Ciclo de Inteligência é uma característica que diferencia a investigação policial da “investigação” de Inteligência Estratégica. Os métodos e técnicas, ainda que sejam eventualmente coincidentes ou que guardem algum nível de semelhança entre investigação policial e a “investigação” de Inteligência, se diferem por sua opacidade. A investigação policial possui um controle judicial forte, sobretudo quando atua sem a devida transparência. Os atos de quem chefia a investigação policial são mais expostos à intervenção da defesa e do Ministério Público, órgão de controle da atividade policial, que poderão mais facilmente adotar medidas judiciais para fazer cessar eventuais abusos.

Ao revés, a “investigação” de Inteligência, ainda quando feita por fontes abertas (OSINT), não é de conhecimento público e o alvo possui muito mais dificuldade para se contrapor a uma ação de Coleta e, ainda mais, a uma ação de Busca. Assim, percebe-se três camadas de opacidade na atividade de Inteligência: a opacidade *sine methodo aperto*, em decorrência do desconhecimento público sobre as técnicas passíveis de serem utilizadas pela Abin nas fases de Coleta e Busca é a primeira delas. A segunda opacidade decorre da escassez de mecanismos de controle eficazes da sociedade e do Estado no curso da “investigação” de Inteligência, ou seja, *in momento*. Não raro o controle externo da atividade de Inteligência Estratégica ocorre posteriormente, ou seja, *ex post facto*, ao final da investigação de Inteligência.

Isso ocorre devido à sua natureza informacional, de assessoramento da investigação de Inteligência, cujo produto em si não deverá resultar em uma restrição ou negação de direitos imediata. Caso a autoridade responsável, no âmbito do procedimento administrativo fim, adote uma decisão restritiva de direitos, assistirá a este processo a transparência necessária para a garantia do direito à ampla defesa e contraditório próprias do direito administrativo.

Um ponto a ser aprofundado em futuros artigos é a relação da transparência nos processos administrativos em que houver o assessoramento de Inteligência como processo administrativo meio, à luz do constitucionalismo contemporâneo.

A investigação realizada pela Abin, realizada durante as etapas de Coleta e Busca previstas na metodologia de produção de conhecimento como parte das atividades necessárias para a reunião e processamento de dados, informações e conhecimentos, é, portanto, parte de uma política pública de meio, consubstanciada dentro de um procedimento administrativo próprio, preparatório e informacional, voltado ao assessoramento do tomador de decisão em relação às políticas públicas e à segurança da sociedade e do Estado.

Pode-se considerar, portanto, que a atividade de Inteligência é uma atividade investigativa administrativa que se vale de técnicas variadas, especializadas e agrupadas em diversas disciplinas, conforme o ambiente onde o dado, informação ou conhecimento se encontram. Apesar de ter finalidade diversa da investigação criminal e do procedimento instrutório do inquérito civil ou do procedimento preliminar instrutório utilizado pela Defensoria, é possível depreender semelhança entre algumas das técnicas utilizadas, sendo que algumas das técnicas típicas da inteligência mais invasivas guardam semelhança com as técnicas investigativas criminais.

No Brasil, há reiterada e prolongada lacuna no trato da atividade de Inteligência e na tentativa de disciplinamento das ações operacionais. A limitação normativa existente para a Abin, no que diz respeito à interceptação telefônica e telemática, enseja um debate mais denso sobre *accountability*, controle judicial e transparência das atividades de Inteligência que extrapolam os limites deste artigo e sinaliza necessidade de se refletir sobre a opacidade tão inerente à Inteligência de Estado.

Exame sobre a aplicabilidade da noção de sistema acusatório ou inquisitorial à atividade de inteligência pode iluminar o debate a ser aprofundado em futuros artigos científicos sobre a investigação de inteligência. De todo modo, a aproximação do ciclo de inteligência ao direito administrativo e ao ciclo de Políticas Públicas rompe o isolacionismo dogmático que reinava na atividade de Inteligência e inaugura um caminho importante de interação com a Administração Pública, com o direito e com a sociedade, abrindo possibilidade de desmistificação da atividade e seu aperfeiçoamento.

2020. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=6852&b=AC>. Acesso em: 19 nov. 2024.

— Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *Dispõe sobre a ação civil pública e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1985.

— Lei nº 9.883, de 9 de dezembro de 1999. *Cria o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e dá outras providências*.

— Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. *Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto da Defensoria Pública da União e dos Estados*. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 19 nov. 2024.

BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. São Paulo: UNESP, 2015.

BUBACH, Rogério. *O ciclo da Inteligência e os Requisitos para a Produção do Conhecimento*. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Universidade Vila Velha, Vila Velha, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uvv.br/bitstream/123456789/570/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FICIAL%20DE%20ROG%C3%89RIO%20BUBACH%202019.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa, v. 34, n. 133, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF>. Acesso em: 15 out. 2024.

— *A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: Quadros Analíticos*. Revista Campo de Públicas: conexões e experiências, v. 2, n. 1, 2023. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057_-_Seminarrio_Demandas_Estruturais/2023.08.16_-_Revista_Campo_de_Publicas_-_A_abordagem_Maria_Paula.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. 2. ed. Belo Horizonte: Parabellum, 2023.

— *Serviços de Inteligência*. 2001. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <URL da tese>. Acesso em: 19 nov. 2024.

CLUNE, William H. *Direito e Políticas públicas: mapa da área*. A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 21, n. 86, out./dez. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/11014/Downloads/admin,+3.+William+H.+Clune.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181, de 25 de outubro de 2017. *Dispõe sobre a criação e funcionamento da Ouvidoria do Ministério Público*. Brasília, DF:

CNMP, 2017. Disponível em:

http://www.cnmp.mp.br/portal/legislacao/arquivos/RESOLUCAO_181_2017.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

DAVIES, Philip H. J., GUSTAFSON, Kristian e RIGDEN, Ian. "The Intelligence Cycle is Dead, Long Live the Intelligence Cycle: Rethinking Intelligence Fundamentals for a New Intelligence Doctrine." In *Understanding the Intelligence Cycle*, editado por Mark Phythian, 56-75. Londres: Routledge, 2013.

DORNELA, Rafael Cardoso. A atividade de inteligência no Estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais. *O Alferes*, Belo Horizonte, v. 71, n. 27, p. 193-223, jul./dez. 2017.

FRAZÃO NETO, José Maria. *Inteligência policial e investigação policial: diferenças básicas entre a atividade de inteligência e a investigação policial*. Revista de Inteligência de Segurança Pública, v. 2, n. 2, 2020. Disponível em: https://www.pm.pi.gov.br/download/202101/PM08_45fcf4c3dd.pdf. Acesso em: 06 nov. 2024.

GOLTZMAN, Elder Maia; MORAES, Gabriel Alberto S. de. *Segredo e transparência: LGPD, Lei de Acesso à Informação e o tratamento de dados pessoais de candidatos pela Justiça Eleitoral / Secrecy and Transparency: GDPR, Access to Information Act and the Treatment of Candidates' Personal Data by the Electoral Justice*. REDESP, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 45-68, jul./dez. 2022.

GONÇALVES, Marcelo. *A aproximação do inquérito policial ao sistema acusatório: uma proposta através do Juiz das Garantias*. Revista da Faculdade de Direito da FMP, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 17-29, 2019.

HULNICK, A. L. *What's wrong with the intelligence cycle*. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228753363_What's_wrong_with_the_intelligence_cycle. Acesso em: 7 dez. 2024.

JOHNSON, Lock. et al. (2015): The development of intelligence studies. In: Dover, R., Goodman, M., & Hillebrand, C. (Eds.) *Routledge companion to intelligence studies*. (pp. 3-22). Routledge.

KENT, Sherman (1949). *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton University Press.

LOWENTHAL, Mark. (2009): *Intelligence: from secrets to policy*. Washington: CQ Press.

MARQUES, José Guilherme Pereira da Silva. *As modernas técnicas de investigação policial*. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/as-modernas-tecnicas-de-investigacao-policial/>. Acesso em: 07 nov. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDONÇA, Ana Paula Faria. *A instauração de inquérito policial de ofício pelo Poder Judiciário e o sistema acusatório*. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 18, n. 54, p. 245-274, jul./dez. 2019.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MUNIZ, Fábio Mota. Métodos de investigação criminal: uma abordagem segundo a teoria dos jogos. In: *Inovação e desempenho em organizações de justiça*, 2021. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2021/sessao-01-presencial/4-metodos-de-investigacao-criminal-uma-abordagem-segundo-a-teoria-dos-jogos.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2024.

NUMERIANO, Roberto. (2011). *Serviços Secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Ed. Universitária UFPE.

PARÁ. Defensoria Pública do Estado do Pará. Resolução nº 148, de 27 de outubro de 2017. *Aprova o regulamento geral do Programa de Formação da Defensoria Pública do Estado do Pará*. Belém, PA: Defensoria Pública do Estado do Pará, 2017. Disponível em: http://www.defensoria.pa.gov.br/portal/legislacao/Resolucao_148_2017.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIBEIRO, Ivan César; ADEODATO, Benedito Fonseca e Souza. *Primeiras linhas de uma aproximação entre os “processos administrativos” e a abordagem direito e políticas públicas*. *Revista de Direito da Administração Pública Law Journal of Public Administration*, v. 8, n. 1, p. 3-20, 2023. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/11/5>. Acesso em: 15 out. 2024.

RIETJENS, Sebastiaan. *"Intelligence in Military Missions: Between Theory and Practice."* In *Handbook of Military Sciences*, edited by Anders McD Sookermany, 1–22. Cham: Springer, 2020. https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-02866-4_96-1. Acesso em: 10 dez. 2024.

RODRIGUES, Cristina Célia. *Atividade operacional em benefício da segurança pública*. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, n. 5, p. 45-60, out. 2009.

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde estiver identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons (cc by 4.0)