



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
JORGE DA MOTTA DUTRA

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL:
UM DESAFIO AO CONGRESSO NACIONAL**

Porto Alegre
2017

JORGE DA MOTTA DUTRA

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL:
UM DESAFIO AO CONGRESSO NACIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Inteligência em Segurança Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Especialista em Inteligência em Segurança Pública.

Orientação: Prof. Giovani de Paula, Dr.

Porto Alegre
2017

JORGE DA MOTTA DUTRA

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL:
UM DESAFIO AO CONGRESSO NACIONAL**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Especialista em Inteligência em Segurança Pública e aprovado em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Inteligência em Segurança Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Porto Alegre, 28 de setembro de 2017.

Professor orientador: Giovani de Paula, Dr.

Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Camel André de Godoy Farah, Dr.

Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico ao meu amado pai (*in memoriam*) que sempre foi e continua a ser um exemplo para minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à família e, em especial, aos professores da UNISUL que me guiaram nesta jornada de conhecimento e me incentivaram a continuar em frente, mesmo diante das dificuldades e da escassez de tempo disponível. Meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Esta monografia tem como escopo apresentar o controle da atividade de inteligência no Brasil, especialmente o controle externo exercido pelo Poder Legislativo. Para tanto, buscou-se conhecer o arcabouço normativo pertinente ao tema e, por meio de uma breve digressão histórica, oferecer uma visão quanto à organização e ao desenvolvimento da atividade de inteligência no país, bem como a atuação parlamentar de controle, ao longo dos anos, através da Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI, órgão parlamentar misto e permanente do Congresso Nacional. Entre os objetivos principais da pesquisa figurou o questionamento se o modelo de controle adotado pelo Brasil oferece efetividade e é compatível com a necessidade de sigilo que permeia a atividade de inteligência, sem descuidar da proteção dos direitos fundamentais do cidadão estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Também foram pesquisadas outras formas de controle da atividade no âmbito do Poder Executivo e do Poder Judiciário. A pesquisa desenvolveu-se com base em fontes bibliográficas, históricas e documentais, com ênfase na missão atribuída ao Congresso Nacional pela Lei nº 9.883/99.

Palavras-chave: Controle Externo da Atividade de Inteligência . Controle Externo Parlamentar. Controle Externo da CCAI.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 08 |
| 2 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL..... | 13 |
| 2.1 O QUE SE ENTENDE POR INTELIGÊNCIA DE ESTADO?..... | 13 |
| 2.1.1 A importância do controle público..... | 16 |
| 2.1.2 O controle parlamentar..... | 17 |
| 2.2 BREVE HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL..... | 18 |
| 2.2.1 O Conselho de Segurança Nacional – CSN..... | 19 |
| 2.2.2 O Serviço Federal de Informações e Contrainformações – SFICF | 20 |
| 2.2.3 O Serviço Nacional de Informações - SNI..... | 20 |
| 2.2.4 A Escola Nacional de Informações – EsNI | 21 |
| 2.2.5 A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR... .. | 22 |
| 2.2.6 A Subsecretaria de Inteligência – SSI..... | 23 |
| 2.3 DA INSTITUIÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA – SISBIN... .. | 23 |
| 2.3.1 Da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN..... | 24 |
| 2.3.2 Da regulamentação organizacional do SISBIN..... | 25 |
| 2.3.3 Do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP..... | 26 |
| 2.3.4 Do subsistema de Inteligência de Defesa – SINDE..... | 28 |
| 2.3.5 Do regimento da CCAI..... | 28 |
| 2.3.6 Da extinção e recriação do GSI/PR..... | 29 |
| 2.3.7 Da Política Nacional de Inteligência – PNI..... | 30 |

| | |
|--|-----------|
| 2.4 DOS INSTRUMENTOS REGULADORES DA ATIVIDADE NO BRASIL..... | 32 |
| 3 DO CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA..... | 35 |
| 3.1 DO CONTROLE EXTERNO PARLAMENTAR..... | 36 |
| 3.1.1 Dos objetivos da CCAI..... | 37 |
| 3.1.2 Da abrangência e alcance da CCAI..... | 37 |
| 3.1.3 Das atribuições da CCAI..... | 38 |
| 3.1.4 Dos conceitos de Inteligência e Contraineligência..... | 38 |
| 3.1.5 Das competências fiscalizatórias e legislativas da CCAI..... | 39 |
| 3.1.6 Da composição da CCAI..... | 41 |
| 3.1.7 Do sigilo das informações e documentos..... | 42 |
| 3.1.8 Da atuação fiscalizatória da CCAI..... | 44 |
| 3.1.9 Considerações parciais..... | 50 |
| 3.2 OUTRAS FORMAS DE CONTROLE NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO..... | 53 |
| 3.3 DO CONTROLE DO EXECUTIVO | 53 |
| 3.3.1 O que é uma Agência de Inteligência?..... | 53 |
| 3.3.2 O controle da Atividade nos Estados e no Distrito Federal..... | 54 |
| 3.3.3 Da integração do SINDE..... | 55 |
| 3.3.4 Dos principais órgãos de controle no Executivo Federal..... | 56 |
| 3.4 DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO..... | 57 |
| 3.5 DO CONTROLE JUDICIAL DA ATIVIDADE..... | 60 |
| 4 CONCLUSÃO..... | 64 |
| REFERÊNCIAS..... | 66 |

1 INTRODUÇÃO

Embora reconhecida a necessidade e importância estratégica da Atividade de Inteligência em muitos países democráticos no mundo, ela continua a despertar acentuada desconfiança social, especialmente em Estados com passado ditatorial, como é o caso do Brasil, entre outros países latinos e europeus.

De fato, ao longo dos anos, os serviços de inteligência protagonizaram sérias violações aos direitos constitucionais mais fundamentais do cidadão. No Brasil, não apenas o histórico da atividade durante os períodos de exceção, mas também episódios de violação ilegal de privacidade atribuídos à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) vazaram na imprensa, geraram escândalos e contribuíram com o descrédito da atividade.

Outra característica intrínseca da atividade que contribui para o agravamento da desconfiança do cidadão é sua natureza secreta, conforme destaca GONÇALVES:

“(…) a natureza secreta das Atividades de Inteligência permite que muitas vezes sua missão seja desvirtuada. Estados totalitários utilizam-se das ferramentas de Inteligência, dos conhecimentos obtidos e dos cenários projetados para ‘jogos de poder’ e para auferir vantagens pessoais para seus governantes. Nas democracias, mecanismos de controle são criados para impedir o uso político dos Serviços de Inteligência, porém nem sempre estes controles são efetivos e a frágil barreira ética que impede seu mau uso é constantemente rompida”. (GONÇALVES, 2011).

Ainda assim, não se pode prescindir desta atividade especializada, porque está voltada à produção de conhecimentos sensíveis para os governos e instituições, bem como para a sua guarda e proteção contra atos de inteligência adversas que possam causar vazamentos, manipulações ou prejuízos, já que ela abarca, segundo CEPIK:

“Serviços de Inteligência são organizações governamentais especializadas na coleta, análise e disseminação de informações sobre problemas e alvos relevantes para a Política Externa, para a Política de Defesa Nacional e para a Segurança Pública de um país, formando, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo”. (CEPIK, 2003, P.85).

Entretanto, a atividade de inteligência submete-se ao império da Lei no Estado Democrático de Direito e, como qualquer outra atividade estatal, está ao alcance da fiscalização e do controle social. Para tanto, também foram assegurados os mecanismos de proteção dos direitos fundamentais enfatizando-se nos países democráticos desenvolvidos o controle público dessa atividade, com especial relevo ao exercido pelo Poder Legislativo.

Conforme defende CEPIK (2003, p. 178) a prestação de contas feitas no âmbito do Poder Legislativo é a que oferece maior grau de legitimidade, entretanto, também pode apresentar sérios problemas quanto à eficiência. Entende o autor que a concretização dessa legitimidade acontece no momento em que as decisões no processo de fiscalização são tomadas por pessoas que integram um colegiado democrático deliberativo.

Com efeito, ao se questionar a eficiência do controle legislativo sobre uma atividade de natureza sigilosa e tão essencial para o Estado, acaba-se por vislumbrar: qual é o grau de comprometimento do poder público brasileiro para atender de fato a tais propósitos com credibilidade social? E ainda: como ampliar a efetividade e garantir a proteção ao cidadão, em face da atividade de inteligência no Brasil?

Partindo-se de premissas de que a democracia está alicerçada nos direitos individuais e coletivos, o que assegura a todo cidadão participar dos assuntos do Estado e exercer o poder político, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos, e ainda, a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, portanto tem suas competências e toda sua atuação definidas em lei e voltadas ao atendimento do interesse público, responder às indagações acima motivaram a presente pesquisa, uma vez que as respostas encontrariam eco justamente na qualidade dos instrumentos de controle.

Daí resulta o objetivo deste trabalho na apresentação e análise dos principais mecanismos de controle externo da atividade de inteligência, com especial foco naquele realizado pelo Poder Legislativo. Pois não há como se falar em ampliação da credibilidade social sem verificar a eficiência do sistema, o que lhe garantirá de fato legitimidade, sobretudo quando se confronta na atividade a necessidade de conciliação dos segredos de Estado com o princípio da transparência na Administração Pública.

Ou seja, pretende-se explorar a fiscalização sobre a atividade de inteligência do Estado e justificar as razões pelas quais esses mecanismos são aptos a garantir-lhe legitimidade na ordem democrática, pois como asseverado, não se pode dela abrir mão no

suporte às decisões governamentais, as quais são responsáveis pela promoção de políticas públicas indispensáveis para a preservação da segurança do cidadão, da sociedade e do Estado brasileiro, como um todo.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica explicativa e se destinou a analisar aspectos que envolvem o objeto de estudo, buscando elencar as razões de sua ocorrência, caracterizando-se pela curiosidade intelectual, como primeira condição de motivação. A revisão bibliográfica, segundo FOGLIATTO (2007), é aquela que reuni ideias oriundas de diferentes fontes, visando construir uma nova teoria ou uma nova forma de apresentação para um assunto já conhecido.

PRODANOV e FREITAS (2013, p.54 e 57) nos trazem a seguinte definição geral acerca da pesquisa bibliográfica:

Pesquisa bibliográfica: quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. Em relação aos dados coletados na internet, devemos atentar à confiabilidade e fidelidade das fontes consultadas eletronicamente. Na pesquisa bibliográfica, é importante que o pesquisador verifique a veracidade dos dados obtidos, observando as possíveis incoerências ou contradições que as obras possam apresentar.

No caso em tela, a pesquisa embasou-se em uma série de materiais já publicados sobre o tema, tais como livros, artigos científicos, matérias jornalísticas e publicações periódicas. Foram realizadas coletas de dados na midiateca Unisul Virtual, sítio da Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI, do Senado Federal, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, além de outros órgãos governamentais, bem como em artigos acadêmicos e monografias disponíveis na Internet.

No primeiro capítulo apresentaremos uma abordagem conceitual e concisa sobre a atividade de inteligência; a ausência de conhecimento social sobre sua importância e a necessidade do controle público a que deve se submeter, na visão de diversos autores; faremos um breve resgate histórico quanto à organização da atividade no Brasil; e, por fim,

abordaremos seus instrumentos de regulação, nos termos da Política Nacional de Inteligência – PNI, instituída pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

Já no capítulo subsequente, passaremos a tratar do controle da atividade de inteligência, com foco especial naquele exercido pela Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI, do Congresso Nacional. Para este propósito, identificaremos seus objetivos, atribuições, competências legais, formas de organização, normas de sigilo adotadas pela Comissão e faremos uma exposição sintética da atuação da CCAI, desde sua criação pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Apresentaremos ainda outras formas de controle da atividade no âmbito do Poder Legislativo e do Executivo; verificaremos a incidência do controle judicial sobre a atividade de inteligência; e por derradeiro, buscaremos identificar neste contexto formas e mecanismos de tutela dos direitos fundamentais.

Ao final deste estudo deveremos, com base na análise dos dados e resultados da pesquisa, estar aptos a responder sobre o grau de comprometimento dos controladores da atividade de inteligência no Brasil e sobre a efetividade desses sistemas, sobretudo o controle externo parlamentar, que ao nosso ver, é sim o potencial instrumento a conferir maior legitimidade na ordem democrática, justificando o propósito deste aparato do Estado.

Sendo assim, ainda que o secretismo por muitas vezes se justifique no desempenho desta atividade, assegurar proteção e credibilidade social não é uma opção no Estado Democrático de Direito, mas um dever a ser perseguido, conquistado e aperfeiçoado constantemente, em todas as esferas governamentais.

2 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

A atividade de inteligência no Brasil é pouco conhecida pela população, pois em razão de sua natureza sigilosa não se veiculam campanhas oficiais de publicidade ou mesmo notícias regulares nos meios de comunicação. Entretanto, está sujeita ao controle e fiscalização, como qualquer outra atividade a cargo do Estado.

2.1 O QUE SE ENTENDE POR INTELIGÊNCIA DE ESTADO?

Para LOWENTHAL *apud* GONÇALVES, inteligência é:

“(...) Processo pelo qual certos tipos de informação importante para a Segurança Nacional são requeridos, coletados, analisados e disponibilizados aos tomadores de decisão (*policymakers*). É ademais, o produto desse processo, a salvaguarda desses processos e dessa informação pela contrainteligência, e o desenvolvimento de operações de acordo com a demanda de autoridades legítimas”.

Na visão de CEPIK (2003) esses serviços se representam por meio de órgãos oficiais especializados na coleta, análise e disseminação de informações sobre problemas e objetivos importantes para as relações externas, defesa nacional e segurança pública de um país, integrando com as forças militares de defesa e os órgãos policiais, o núcleo coercitivo do Estado na atualidade.

Já o art. 2º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN assim estabeleceu:

“(...) entende-se por inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”.

Em 2002 foi editado o Decreto nº 4.376, o qual consolidou o conceito de inteligência em seu art. 2º, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, entende-se como inteligência a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

No âmbito do Congresso Nacional, a Resolução nº 02/2013-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência - CCAI, órgão permanente de fiscalização e controle externos da atividade de inteligência, trouxe em seu art. 2º, §6º:

§ 6º Para fins do controle e fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Por fim, a Política Nacional de Inteligência - PNI, documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no País, instituído pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, assim asseverou:

Para efeito da implementação da PNI, adotam-se os seguintes conceitos:

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

Conforme se observa nos termos conceituais adotados pela PNI a contrainteligência, como o segundo grande ramo da atividade de inteligência, está voltada à prevenção, detecção, obstrução e neutralização de ameaças adversas contra a salvaguarda dos interesses que o Estado busca proteger.

A "Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública" (2007, p. 33-36) definiu a contrainteligência como ramo da atividade da Inteligência da Segurança Pública destinado a produzir conhecimentos para a proteção da atividade de inteligência e das instituições, de modo a salvaguardar dados e conhecimentos sigilosos e neutralizar ações adversas. Registrou também três outras aplicações da contrainteligência: a segurança orgânica, a segurança de assuntos internos e a segurança ativa.

A Lei nº 9.883/99 conceituou a contrainteligência sucintamente como sendo a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa. Já o Decreto nº 4.376 /02, em seu art. 3º, estabeleceu o seguinte conceito:

Art. 3º Entende-se como contrainteligência a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem.

Posteriormente, no ano de 2013, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 02/2013-CN, entendendo que a atividade abarca (art. 2º, §7º):

§ 7º Para fins do controle e da fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se contrainteligência como a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem, sendo função inerente à atividade de inteligência, dela não podendo ser dissociada.

Pelo exposto, percebe-se que a inteligência de Estado é aquela concebida para a defesa dos interesses do país e da sociedade ao subsidiar o mais elevado processo decisório governamental. Nessa missão, vale dizer, a inteligência estratégica é capaz de construir

cenários prospectivos nas mais diversas áreas de interesse nacional. A contrainteligência também possui aqui grande importância pois, à medida que o país ganha projeção internacional, igualmente aumenta sua exposição a ameaças adversas de toda ordem.

2.1.1 A importância do controle público

Sobre a importância do controle e fiscalização dos atos da Administração Pública, assevera GONÇALVES (2010, p.11) que Administração se sujeita ao controle interno e externo e seus órgãos e agentes têm suas competências fixadas por lei, pois o interesse coletivo é o objeto de seus atos e decisões, devendo-se impedir a prática de arbitrariedades e abusos do Estado e seus agentes contra o cidadão.

Afirma ainda o autor que em países democráticos consolidados, como Estados Unidos, Canadá, Austrália, entre outros, a transparência das ações governamentais e o sigilo das atividades de inteligência encontram equilíbrio nos instrumentos de fiscalização, e principalmente, no controle externo, adotado pelo Poder Legislativo. (GONÇALVES, 2010, p.11)

Segundo CEPIK (2003, p. 159) existem sete tipos de mecanismos de controle das Atividades de Inteligência e Segurança:

- As eleições;
- A opinião pública formada pela mídia;
- A legislação definindo funções e missões das agências de inteligência;
- Procedimentos judiciais de autorização e interpretação a respeito da legislação;
- Inspetorias e corregedorias nos órgãos de inteligência;
- Mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo;
- Mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo.

De acordo com UGARTE (2002, p. 3), o controle visa a garantir que este ou as entidades controladas estejam sujeitas às leis e ao interesse público. Isto significa, também, ter a certeza sobre certas características desta atividade que estão em oposição a aspectos fundamentais do regime democrático, como a publicidade dos atos de governo.

Acrescenta LOWENTHAL (2009), que a inteligência é diferenciada de outras áreas do governo porque muitas de suas atividades são secretas, decorrentes da necessidade de os Estados perseguirem e proteger informações, e porque esse mesmo “secretismo” pode causar consternação e desconforto a parte dos cidadãos de uma Democracia ostensivamente aberta e baseada em mecanismos de freios e contrapesos. Refere ainda que as agências de inteligência existem por quatro razões fundamentais: evitar surpresas estratégicas, prover o governo de expertise permanente, assessorar o processo decisório e manter o segredo de informações, necessidades e métodos.

2.1.2 O controle parlamentar

Para CEPIK (2003, p.161) o controle externo de políticas de inteligência por meio do processo eleitoral vigente no Brasil tende a ser fragmentado e não constante. Ainda que registre a participação do cidadão, esse instrumento depende, predominantemente, dos acontecimentos no âmbito dos mecanismos de controle interno, para que questões relacionadas à segurança e inteligência façam parte da agenda política dos governos.

Entende GILL (2005, p. 4), que a capacidade de supervisão das agências de inteligência pelos órgãos externos está ligada à sua capacidade na obtenção de informações relevantes. Em muitas áreas de políticas de governo existem grupos de pesquisa organizada que podem ofertar fontes de informações, projetos e programas independentes do Estado, mas na área de Atividade de Inteligência este grupo ainda é muito reduzido.

Defende CEPIK (2003, p. 178) que a prestação de contas feitas no âmbito do Poder Legislativo é a que oferece maior grau de legitimidade, entretanto, também pode apresentar sérios problemas quanto à eficiência. Entende o autor que a concretização dessa legitimidade acontece no momento em que as decisões no processo de fiscalização são tomadas por pessoas que integram um colegiado democrático deliberativo.

Nos parece que não há controvérsias acerca da legitimidade do controle externo da atividade de inteligência. Contudo, merece reflexão as razões pelas quais esse controle tende a apresentar deficiências de efetividade nas democracias. Afirma BRUNEAU (2000, p. 18) que um dos principais empecilhos é a vontade dos parlamentares em realizarem com seriedade esse controle. Isso porque, muitas vezes não possuem conhecimento técnico na área e também

não demonstram muito interesse por considerá-la infrutífera politicamente. Significa dizer que a maioria prefere integrar comissões com maior visibilidade e penetração política junto aos seus eleitores.

A falta de empatia e desconfiança da sociedade para com os serviços secretos, em face principalmente do contexto histórico da atividade no país durante os períodos de exceção, também acabam por distanciar o interesse de muitos parlamentares em ter seu nome associado a esses serviços. É notório também que os membros dessas comissões de controle atuam mais intensamente apenas em momentos de crise institucional ou de escândalos veiculados na imprensa, como se demonstrará adiante.

GONÇALVES (2010, p. 101) aponta certas dificuldades para a concretização de um efetivo controle parlamentar, além das já elencadas. Segundo o autor, os serviços de inteligência tendem a buscar obstar que suas ações venham a ser conhecidas, balizando-se no argumento de risco à segurança nacional. Outra dificuldade seria a exigência de determinados governos estrangeiros de se manter segredo sobre certas informações transmitidas através de atuação conjunta com o serviço nacional. Neste caso específico, defende que os acordos não podem ser quebrados, mesmo que sob o fundamento do princípio da transparência, já que as consequências poderiam ser muito graves para o sucesso de operações atuais e futuras, em cooperação internacional.

GONÇALVES (2010, p. 103) também enfatiza como barreira ao controle efetivo a ausência ou pouca especialização dos fiscalizadores na área de inteligência, para então recomendar que a comissão parlamentar de controle e fiscalização tenha à sua disposição funcionários com *expertise* na área e que não possuam qualquer motivação política ou vínculo partidário. Logo após, o autor assevera que a falta de interesse político dos parlamentares em controlar de forma efetiva a atividade de inteligência pode representar sério óbice à sua aceitação e prestígio na sociedade.

2.2 BREVE HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL

A atividade de Inteligência no Brasil nasce basicamente durante a Primeira República, mais precisamente em 1927, no governo do Presidente Washington Luis Pereira de Sousa,

quando foi expedido o Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, em 13 de dezembro de 1927, instituindo o Conselho de Defesa Nacional - CDN.

O Decreto estabeleceu em seu Art. 3º que:

“Compõem o Conselho da Defesa Nacional: A - Permanentemente: o Presidente da República, o Ministro da Guerra, o Ministro da Marinha, o Ministro da Fazenda, o Ministro da Viação, o Ministro da Agricultura, o Ministro do Interior, o Ministro do Exterior, o Chefe do Estado Maior do Exército e o Chefe do Estado Maior da Armada”.

Cabe salientar que os ministros tinham como uma de suas principais tarefas alimentar o Poder Executivo de informações estratégicas. Todos encontravam-se diretamente subordinados ao Presidente da República, estrutura hierárquica que permanece nos dias atuais. O decreto supra trouxe verdadeira inovação, pois a atividade de inteligência era exercida anteriormente apenas no âmbito dos ministérios militares.

2.2.1 O Conselho de Segurança Nacional - CSN

Verifica-se no período a criação de órgãos diversos para estruturar a atividade. O Conselho de Defesa Nacional - CDN, foi criado pelo Decreto nº 17.999 de 29 de novembro de 1927, e reorganizado pelo Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Já o Decreto nº 7, de 3 de agosto do mesmo ano, alterou a denominação do CDN, passando a denominar-se Conselho Superior de Segurança Nacional - CSSN. Na era Vargas, mais especificamente durante o Estado Novo, foi instituído pelo artigo 162 da Constituição Federal de 1937, o Conselho de Segurança Nacional – CSN, com a seguinte redação:

“Art 162 - Todas as questões relativas à Segurança Nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização. O Conselho de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha”. (BRASIL, C.F. 1937).

2.2.2 O Serviço Federal de Informações e Contrainformações - SFICF

Alguns anos depois, em setembro de 1946, através dos Decretos-Leis nos 9.775 e 9.775-A, a Secretaria-Geral foi reorganizada, criando-se o Serviço Federal de Informações e Contrainformações – SFICI o qual operou até março de 1964. Com a implantação da ditadura militar o serviço foi extinto e substituído pelo Serviço Nacional de Informações – SNI.

2.2.3 O Serviço Nacional de Informações - SNI

O SNI tornou-se mais tarde o órgão central do Sistema Nacional de Informações – SISNI (criado em 1970) cuja estrutura era grande, complexa e ramificada com integrantes e informantes em praticamente todas as esferas e instituições públicas.

Ou seja, com a promulgação da Lei Federal nº 4.341, de 13 de junho de 1964, iniciou-se a era do Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão que mesmo dentro do regime militar destacava-se de seus pares pela isenção a quaisquer previsões que determinassem publicar ou divulgar sua organização, funcionamento ou efetivo. Isso quer dizer, na prática, a plena ausência de fiscalização sobre estes serviços.

Apesar da rápida tramitação no Congresso Nacional do projeto de lei que a originou, sob o número 1.968/1.964, de autoria do General Golbery do Couto e Silva, ainda houve tempo para uma crítica do Jornal Correio da Manhã (13 jun.1964, apud FIGUEIREDO, 2005, p. 131):

No Brasil, o SNI reunirá as duas atribuições (ou seja, atuará nos campos interno e externo). Fará, como serviço secreto, espionagem e contra-espionagem (de quê?) e agirá como polícia política federal, acima dos Estados e também acima do Congresso, porque este não poderá fiscalizar-lhes as atividades nem solicitar prestação de contas. É um Ministério de Polícia Política, instituição típica do Estado policial e incompatível com o regime democrático.

O General Castelo Branco utilizou como pretexto para sua criação a necessidade de mais segurança nas informações, pois entendia que o serviço anteriormente existente era frágil técnica e operacionalmente. Então a lei em seu artigo 1º assim instituiu:

“(…) como órgão da Presidência da República, o Serviço Nacional de Informações - SNI, o qual, para os assuntos

atinentes à Segurança Nacional, operará também em proveito do Conselho de Segurança Nacional.

Art. “2º O Serviço Nacional de Informações tem por finalidade superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contrainformação, em particular as que interessem à Segurança Nacional”.

Segundo MARQUES,

“o SNI era uma agência de inteligência com o objetivo claro desenhado de repressão política dos contrários à ditadura militar que se constituiu no Brasil em 1964, esse caráter de polícia da ditadura militar, foi um ponto positivo para sua extinção no governo de Fernando Affonso Collor de Mello”. (MARQUES, 2004, p.42)

Para BRANDÃO (2010, p. 129),

Mas, na prática, apesar de criados como órgãos de inteligência, os serviços de informações, principalmente o CISA e o CIE, foram estabelecidos como órgãos responsáveis pela segurança do país, pela preservação da ordem e pela manutenção do regime. A comunidade de informações atuou de forma bastante independente no período de maior fechamento do regime militar, extrapolando as funções de um *intelligence service* e desenvolvendo um grande setor policial e repressivo.

Já STEPAN (1986, p.54) observa: “o Sistema Brasileiro de Inteligência, no período da ditadura militar, foi o mais independente e importante de uma ditadura militar na América Latina”. Ainda, segundo o autor, “a sua independência e sua importância se davam pelo fato de serem atividades legais e institucionalizadas pelo Governo”.

Um pouco mais tarde, em 1970, foi criado o Sistema Nacional de Informações - SISNI, integrado por todos os órgãos de informações dos ministérios civis e militares. O SNI, foi designado como o órgão central do sistema.

2.2.4 A Escola Nacional de Informações - EsNI

Em 1971, por meio do Decreto nº 68.448, de 31 de março, foi criada a Escola Nacional de Informações - EsNI, que poderia requisitar pessoal para o seu quadro, os quais

teriam seu exercício considerado efetivo na Presidência da República, nos termos do § 2º do art. 6º. A seguir:

Art. 6º, § 2º. O pessoal requisitado para a Escola Nacional de Informações - EsNI, será considerado em exercício na Presidência da República”.

2.2.5 A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR

Em 1990 o Presidente eleito, Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992), cumprindo uma promessa de campanha, extinguiu o SNI. Em seu lugar foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR, por meio da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que trazia em seu Art. 16 o seguinte:

“A Secretaria de Assuntos Estratégicos, com a finalidade de exercer as atribuições de Secretaria Executiva do Conselho de Governo, desenvolver estudos e projetos de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso, fornecer os subsídios necessários às decisões do Presidente da República, cooperar no planejamento, na execução e no acompanhamento de ação governamental com vistas à defesa das instituições nacionais, coordenar a formulação da Política Nacional Nuclear e supervisionar sua execução, salvaguardar interesses do Estado, bem assim coordenar, supervisionar e controlar projetos e programas que lhe forem atribuídos pelo Presidente da República, tem a seguinte estrutura básica:

I - Departamento de Inteligência;

II - Departamento de Macroestratégias;

III - Departamento de Programas Especiais;

IV - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações;

V - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos”.

Mister ressaltar, no início da Nova República, segundo LUIS BITTENCOURT (1992 *apud* BRANDÃO, 2010, p. 146),

[...] a atuação do Congresso em relação aos serviços secretos se deu de forma extremamente superficial e permitiu que a maioria

das estruturas do SNI, eminentemente autoritárias, permanecessem quase intactas durante o processo de transição política para a democracia.

2.2.6 A Subsecretaria de Inteligência – SSI

Logo após, em 1992, já sob a administração do Presidente Itamar Franco, houve nova reforma no âmbito do Poder Executivo. A Lei nº 8.490, de 1992, instituiu a Subsecretaria de Inteligência - SSI, subordinada ao Departamento de Inteligência, e o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos – CEFARH, como órgãos integrantes do segundo escalão na estrutura organizacional. A SAE ficou posicionada sem acesso direto ao Presidente da República.

Já no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a SSI foi retirada do controle da SAE e seu comando foi entregue ao General Fernando Cardoso. Em 11 de abril de 1996, por meio da Medida Provisória nº 1.384, a direção da SAE foi transferida para o Chefe da Casa Militar da Presidência da República, provisoriamente, até a criação da ABIN. (ZAVERRUCHA, 2005, p. 179)

2.3 DA INSTITUIÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA - SISBIN

Após o período transitório da redemocratização do País, mais precisamente com a publicação da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, foi instituída a regulamentação legal do atual Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN e também criada a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, como seu órgão central.

A norma veio para promover a integração das ações de planejamento e de execução das atividades de inteligência, subsidiando o Presidente da República no processo decisório. O SISBIN está voltado à preservação da soberania, à defesa do Estado de Direito e à dignidade da pessoa humana. Para isso, pauta-se pelo respeito aos direitos fundamentais, bem como pela submissão ao ordenamento jurídico pátrio, além dos tratados e acordos internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Segundo a Lei, deverão integrar o SISBIN os órgãos e entidades da Administração Federal aptos a produzir conhecimentos de interesse da inteligência, especialmente os órgãos de defesa externa, segurança interna e relações exteriores. Merece também destaque a

previsão quanto à possibilidade de agregação das unidades federativas, mediante convênios, como entes derivados no sistema.

2.3.1 Da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN

A Agência Brasileira de Inteligência – ABIN foi criada, concomitantemente como o órgão central do SISBIN e diretamente subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR, com a missão precípua de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País.

O parágrafo único do art. 3º da Lei estabeleceu para a ABIN a estrita observância dos direitos fundamentais, dos interesses e da segurança do Estado, nos seguintes termos:

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.

Já nos termos do art. 4º, a Lei estabeleceu rol de competências da ABIN:

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

I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

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

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

IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

Parágrafo único. Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.

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

A mesma Lei dispõe em seu artigo 6º que o controle externo da Atividade de Inteligência no Brasil é de competência do Congresso Nacional:

“Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o *caput* deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência” (BRASIL, 1999).

2.3.2 Da regulamentação organizacional do SISBIN

Em 13 de setembro de 2002, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 4.376, que dispõe sobre o funcionamento e organização do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, instituído nos termos da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

De acordo com a norma, participam da composição do SISBIN os seguintes órgãos e entidades no âmbito da Administração Pública Federal: Casa Civil da Presidência da República, por meio da Secretaria-Executiva; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, como órgão central do Sistema; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça; Ministério da Defesa, por meio da Subchefia de Inteligência Estratégica, da Assessoria de Inteligência Operacional, da Divisão de Inteligência Estratégico-Militar da Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, do Centro de Inteligência da Aeronáutica, e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia; Ministério das Relações Exteriores, por meio da Secretaria-Geral de Relações Exteriores e da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais; Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita

Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil; Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva; Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro de Estado e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria-Executiva; Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro de Estado; Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil; Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria-Executiva; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio de sua Secretaria-Executiva; Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, por meio de sua Secretaria-Executiva; Ministério dos Transportes, por meio de sua Secretaria-Executiva e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; Ministério de Minas e Energia, por meio de sua Secretaria-Executiva e Ministério das Comunicações, por meio de sua Secretaria-Executiva.

Ora, não é difícil perceber a diversidade, amplitude e complexidade dos componentes formadores do sistema, cabendo à ABIN, enquanto órgão central do SISBIN, a missão fundamental de articular e integrar seu funcionamento e cooperação. Para tanto foi criado o Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência - DISBIN, senão vejamos:

Art. 6º-A. A ABIN poderá manter, em caráter permanente, representantes dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência. (Incluído pelo Decreto nº 6.540, de 2008)

§ 1º Para os fins do caput, a ABIN poderá requerer aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência a designação de representantes para atuarem no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência. (Incluído pelo Decreto nº 6.540, de 2008)

§ 2º O Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência terá por atribuição coordenar a articulação do fluxo de dados e informações oportunas e de interesse da atividade de Inteligência de Estado, com a finalidade de subsidiar o Presidente da República em seu processo decisório. (Incluído pelo Decreto nº 6.540, de 2008)

2.3.3 Do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP

Após a instituição e regulamentação organizacional do SISBIN, em razão de especificidades estratégicas e buscando-se o aprimorar o Sistema, frente a necessidade de

produção de conhecimento para atender à complexidade das demandas em segurança pública, criou-se por meio do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP. Senão vejamos:

O SISP foi estabelecido em dezembro de 2000, por meio do decreto-executivo 3.695, para organizar de forma cooperativa os fluxos de informação nas áreas de inteligência criminal, inteligência de segurança (ou interna), bem como contrainteligência. Este subsistema é coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça. Os principais órgãos do SISP são o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), no Ministério da Justiça, além de componentes do Ministério da Fazenda (COAF, COEPI e SRF), do Ministério da Integração Regional, do Ministério da Defesa (SPEAI), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (ABIN e SENAD), além das polícias civis e militares dos 26 estados e do Distrito Federal. Embora definido como um subsistema do SISBIN, não se sabe até que ponto a presença da ABIN no SISP garanta um fluxo significativo de informações relevantes e a integração entre as agências. (ANTUNES; CEPIK, 2003, p. 119)

Observa-se que o SISP tem como órgão central a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/MJ, integrando também sua estrutura os Ministérios da Justiça, Fazenda, Defesa e Integração Nacional, além do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR. Cabe lembrar ainda da integração dos órgãos de inteligência de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, por meio de convênio.

Para se compreender melhor o conceito da atividade de inteligência de segurança pública e a importância de sua integração no SISP, trazemos a definição descrita na Doutrina Nacional de Segurança (2009, p. 13).

A atividade de ISP é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para subsidiar os governos federal e estaduais na tomada de decisões, para o planejamento e à execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza ou atentatórios à ordem pública.

Assim verifica-se, tamanha é a importância e responsabilidade da SENASP atuando como o órgão central de inteligência de segurança pública no País, por meio da Coordenação-Geral de Inteligência – CGI a qual tem como missão assessorar o processo decisório do Secretário Nacional de Segurança Pública, promover a integração e articulação do subsistema, fomentar políticas na área de inteligência, bem como realizar pesquisas e desenvolver ferramentas e tecnologias para as atividades dos membros integrantes do SISP e dos demais integrantes do Sistema de Justiça Criminal no Brasil.

Merecem destaque, não apenas a importância das ações de inteligência para a investigação preliminar, elucidação e prevenção de delitos, mas também o seu papel na produção de informação e conhecimento no âmbito da manutenção da ordem pública. Percebe-se aí a dimensão da atividade de inteligência também na proteção contra ações adversas ou nocivas ao bem-estar social e à segurança nacional.

2.3.4 Do subsistema de Inteligência de Defesa - SINDE

Alguns meses após a criação do SISP, o Ministério da Defesa-MD criou em junho de 2002, por meio da Portaria nº 295, o Subsistema de Inteligência de Defesa – SINDE para suprir sua necessidade de fornecer dados e conhecimentos específicos relacionados à defesa das instituições e dos interesses nacionais à ABIN.

Entretanto, a principal missão deste subsistema o qual tem como órgão central o Departamento de Inteligência Estratégica - DIE, da Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais do MD, é primeiramente integrar as ações de planejamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa para assessorar o processo decisório no âmbito do próprio Ministério da Defesa, além de atender as diretrizes da Política de Defesa Nacional referentes ao comando, controle e inteligência de todos os organismos envolvidos na preservação da Defesa Nacional, bem como otimizar a estrutura de cooperação com a ABIN voltada aos objetivos do SISBIN.

2.3.5 Do regimento da CCAI

Durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, mais precisamente no ano de 2013, o Congresso Nacional aprovou, sob a presidência do senador Renan Calheiros o

atual regramento em vigor para o órgão fiscalizatório da atividade de inteligência no âmbito do Poder Legislativo. A Resolução nº 02/2013-CN, parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência - CCAI, comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de fiscalização e controle externos da atividade de inteligência.

Sem embargo de abordagem mais aprofundada que faremos em capítulo subsequente, a norma veio para regulamentar o disposto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, tratando dos objetivos da CCAI, forma de composição da Comissão, suas atribuições e competências, normas de proteção para as informações e documentos sigilosos sob seu poder, além de procedimentos para visitas técnicas de fiscalização nos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, entre outras providências.

Pode-se ainda afirmar, no contexto histórico de organização da atividade de inteligência, durante o governo do Presidente Lula, não houve mudanças significativas ou profundas no modelo institucional adotado anteriormente, apenas basicamente a troca de comando com a nomeação do General Jorge Armando Félix para o cargo de Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR, em substituição do General Alberto Cardoso.

2.3.6 Da extinção e recriação do GSI/PR

Já no ano de 2015, em meio a conturbada crise política, institucional e econômica no país, o SISBIN sofreu alterações significativas em questão poucos de meses. Em outubro ,daquele ano, o Gabinete de Segurança Institucional – GSI/PR foi brevemente extinto e a ABIN, por meio da Medida Provisória nº 696/15, passou a integrar a Secretaria de Governo, um ministério civil pela primeira vez em sua história. Não obstante, já no mês de maio de 2016, sob a presidência interina de Michel Temer, o GSI foi recriado na estrutura da Presidência da República, retomando a estrutura organizacional do SISBIN, conforme anteriormente concebida. A ABIN voltou a subordinar-se ao GSI/PR, nos termos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

2.3.7 Da Política Nacional de Inteligência - PNI

Finalmente, em 29 de junho de 2016, o Decreto nº 8.793 fixou a Política Nacional de Inteligência – PNI a qual estava prevista na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o SISBIN. Este texto, de acordo com a ABIN, foi concebido em conjunto por um grupo de representantes de oito ministérios sob sua coordenação. Os trabalhos foram iniciados em 2009 e a proposta conjunta recebeu aprovação do Congresso Nacional em 2010. O documento aguardava sua fixação por decreto presidencial há seis anos.

A PNI já estava prevista na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, a qual instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). O SISBIN é “responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo” e “pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados”. Já a ABIN foi criada na posição de órgão central do SISBIN, tendo a seu cargo “planejar, executar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País”. Nesse arcabouço, previa-se uma Política Nacional de Inteligência para definir os parâmetros e os limites de atuação da atividade de Inteligência no país. Entretanto, tal política se arrastou, desde 1999, pelo âmbito governamental. Salienta-se que foi instituído, em 2009, um comitê ministerial voltado para a elaboração da PNI, bem como para a reavaliação do SISBIN (GONÇALVES, 2013, p. 181-183),

O texto do documento destina-se a orientar no mais alto nível a execução da atividade de Inteligência do país. Com esse fim, define instrumentos reguladores, estabelece diretrizes, limites e parâmetros à atuação da Inteligência para todos os órgãos integrantes do SISBIN. Para o diretor-geral da ABIN, Wilson Roberto Trezza:

“Além do cumprimento de uma exigência legal, pendente há 16 anos, a aprovação da PNI vem dotar o País de instrumento que, juntamente com a Estratégia Nacional de Defesa, a Política de Defesa Nacional e a Política Externa Brasileira, fortalece as ações preventivas de defesa dos interesses da sociedade brasileira e dá suporte ao Presidente da República e às instâncias máximas do Poder Executivo em seus processos decisórios” (ABIN, 2016)

Nos termos da PNI, o papel central da Inteligência é proporcionar informações tempestivas, oportunas, abrangentes e confiáveis às autoridades brasileiras, necessárias ao processo decisório governamental. Nessa missão, cabe à inteligência acompanhar e avaliar as conjunturas internas e externas, objetivando detectar fatos e situações que possam acarretar ameaças, riscos ou oportunidades aos interesses da sociedade e do Estado.

Assim, a PNI trouxe em seu bojo rol com onze ameaças prioritárias, além de dez diretrizes de inteligência, entendendo-se por ameaças prioritárias as que apresentam “potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil”. Senão vejamos:

1.Espionagem; 2.Sabotagem; 3.Interferência externa; 4.Ações contrárias à Soberania Nacional (i.e. “ações que atentem contra a autodeterminação, a não-ingerência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis”); 5.Ataques cibernéticos; 6.Terrorismo; 7.Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e Tecnologias Sensíveis; 8.Armas de Destruição em Massa; 9.Criminalidade organizada; 10.Corrupção e 11.Ações contrárias ao Estado Democrático de Direito (i.e. “aquelas que atentam contra o pacto federativo; os direitos e garantias fundamentais; a dignidade da pessoa humana; o bem-estar e a saúde da população; o pluralismo político; o meio ambiente e as infraestruturas críticas do País, além de outros atos ou atividades que representem ou possam representar risco aos preceitos constitucionais relacionados à integridade do Estado”).

No que se refere às diretrizes, o Decreto nº 8.793/2016 estabelece:

1.Prevenir ações de espionagem no país;
 2.Ampliar a capacidade de detectar, acompanhar e informar sobre ações adversas aos interesses do Estado no exterior;
 3.Prevenir ações de sabotagem;
 4.Expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético;
 5.Compartilhar dados e conhecimentos;
 6.Ampliar a confiabilidade do Sistema Brasileiro de Inteligência;
 7.Expandir a capacidade operacional da Inteligência;
 8.Fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos;
 9.Cooperar na proteção das infraestruturas críticas nacionais e
 10.Cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro.

Cotejando-se o rol de ameaças em várias frentes bem como as diretrizes fixadas, vale dizer, o enfrentamento no âmbito do SISBIN requer um grande esforço de cooperação entre seus membros, além de recursos humanos, materiais, investimentos, Tecnologias de Informação e Comunicações (TICs), entre outros, para integrar e operacionalizar todas as ações pertinentes. A PNI prevê ainda os detalhamentos necessários por meio do Plano Nacional de Inteligência, da Doutrina Nacional de Inteligência, planejamento integrado entre os organismos componentes do sistema, entre outros instrumentos.

2.4 DOS INSTRUMENTOS REGULADORES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Ainda no âmbito da Política Nacional de Inteligência – PNI, fixada pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, após a aprovação pela Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI, do Congresso Nacional, merecem destaque os instrumentos pertinentes à atividade de inteligência no Brasil.

Preliminarmente, cabe abordar a essência, os objetivos e pressupostos fixados pela Política Nacional Inteligência - PNI, nos seguintes termos:

A Política Nacional de Inteligência (PNI), documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no País, foi concebida em função dos valores e princípios fundamentais consagrados pela 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. É fixada pelo Presidente da República, após exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de Inteligência, no âmbito do Congresso Nacional.

A PNI 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

São objetivos da Inteligência Nacional, nos termos da PNI:

Contribuir para a promoção da segurança e dos interesses do Estado e da sociedade brasileira, por meio de atividades e da produção de conhecimentos de Inteligência que possibilitem:

I – acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, assessorando o processo decisório nacional e a ação governamental;

II – identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças, riscos ou oportunidades;

III – neutralizar ações da Inteligência adversa;

IV – proteger áreas e instalações, sistemas, tecnologias e conhecimentos sensíveis, bem como os detentores desses conhecimentos; e

V – conscientizar a sociedade para o permanente aprimoramento da atividade de Inteligência.

Nesta linha, o exercício da atividade de inteligência em todo o país deverá atender aos pressupostos elencados na PNI, entre os quais:

à **Obediência à Constituição Federal e às Leis** (A Inteligência desenvolve suas atividades em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro (...)); **Atividade de Estado** (a Inteligência é atividade exclusiva de Estado (...)); **Atividade de Assessoramento Oportuno** ((...) deve fornecer informações oportunas, abrangentes e confiáveis, necessárias ao exercício do processo decisório (...)); **Atividade Especializada** ((...) seu exercício é alicerçado em um conjunto sólido de valores profissionais e em uma doutrina comum (...). A atividade de Inteligência exige o emprego de meios sigilosos (...), sob estrito amparo legal (...)); **Conduta Ética** ((...) pauta-se pela conduta ética, que pressupõe um conjunto de princípios orientadores do comportamento humano em sociedade. (...)); **Abrangência** ((...) deve possuir abrangência tal que lhe possibilite identificar ameaças, riscos e oportunidades ao País e à sua população (...)); **Caráter Permanente** ((...) é atividade perene e sua existência confunde-se com a do Estado ao qual serve. (...))

Isto posto, reza a Política Nacional de Inteligência - PNI que consideram-se, para os seus efeitos, instrumentos da Inteligência: os atos normativos, instituições, métodos, processos, ações e recursos necessários à implementação dos seus objetivos. Estabeleceu ainda que são instrumentos essenciais da Inteligência nacional:

I – Plano Nacional de Inteligência;

II – Doutrina Nacional de Inteligência;

III – diretrizes e prioridades estabelecidas pelas autoridades competentes;

IV – SISBIN e órgãos de Inteligência que o integram;

V – intercâmbio de dados e conhecimentos no âmbito do SISBIN, nos termos da legislação em vigor;

VI – planejamento integrado do regime de cooperação entre órgãos integrantes do SISBIN;

VII – capacitação, formação e desenvolvimento de pessoas para a atividade de Inteligência;

VIII – pesquisa e desenvolvimento tecnológico para as áreas de Inteligência e Contrainteligência;

IX – ajustes de cooperação mediante instrumentos específicos entre órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal (APF), das Unidades da Federação ou da iniciativa privada;

X – recursos financeiros necessários à consecução das atividades de Inteligência;

XI – controle interno e externo da atividade de Inteligência; e

XII – intercâmbio de Inteligência e cooperação técnica internacionais.

3 DO CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

O controle dos atos e a limitação do poder do Estado, representado por quaisquer de seus órgãos ou instituições, são de extrema importância para as sociedades que com eles evoluíram ao longo dos tempos. Desde a aplicação da teoria da separação dos poderes, atribuída à Montesquieu, deu-se a constituição dos modernos Estados Nacionais, de que é marco o Estado Francês surgido da Revolução de 1789, porém já se registravam referências anteriores, como aponta SILVA (2005, p. 109):

“O princípio da separação de poderes já se encontra sugerido em Aristóteles, John Locke e Rosseau, que também conceberam uma doutrina da separação de poderes, que, afinal, em termos diversos, veio a ser definida e divulgada por Montesquieu. (...). Tornou-se, com a Revolução Francesa, um dogma constitucional, a ponto de o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, declarar que não teria constituição a sociedade que não assegurasse a separação de poderes, tal a compreensão de que ela constituiu técnica de extrema relevância para a garantia dos Direitos do Homem, como ainda o é”.

Para o autor, este princípio atualmente apresenta-se bem mais flexível, não ostenta a rigidez de outrora, em função do crescimento e modernização das atividades do Estado contemporâneo, preferindo utilizar o termo colaboração de poderes, característica presente no parlamentarismo ou independência orgânica e harmônica dos poderes, no caso do regime presidencialista, como se vê no Brasil, em que está positivado na Constituição Federal de 1988: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

BANDEIRA DE MELLO (2007, p. 31), traz as seguintes considerações:

“Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção política invulgarmente notável e muito bem sucedida, pois recebeu amplíssima consagração jurídica. Foi composta em vista de um claro propósito ideológico do Barão de Montesquieu, pensador ilustre que deu forma explícita à ideia de

tripartição. A saber: impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes”.

CARVALHO FILHO (2007, p. 2) na mesma linha assevera:

“Entretanto, não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Há, sim, preponderância. As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição. Aliás, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição”.

Daí resulta a separação harmônica e flexível dos poderes (mais propriamente funções do Estado) princípio adotado pela Constituição Federal de 1988. Esta tripartição moderna baseia-se no sistema de freios e contrapesos, ou “*Checks and Balances*” que assegura as funções precípua a cada poder, ao mesmo tempo em que proporciona o **controle e fiscalização de toda e qualquer atividade Estatal**, para a garantia da liberdade e preservação do Estado democrático de Direito. Nas palavras de CANOTILHO (1991, p. 17) “o Estado que está sujeito ao direito; atua através do direito; positiva as normas jurídicas informadas pela ideia de direito”. Para FURTADO (2007, p. 105) “a essência da separação dos poderes se sustenta na ideia de que nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser de algum modo, controladas por outro poder”.

3.1 DO CONTROLE EXTERNO PARLAMENTAR

A previsão do controle externo elencada no artigo 6º da Lei nº 9.883/99 representou marco legal importante para o país, já que nos moldes da legislação anterior os serviços secretos acabavam por usufruir de autonomia exacerbada, face a ausência de um acompanhamento externo democrático e regular de suas atividades.

Percebe-se a preocupação do legislador com a necessidade de controlar, através do Parlamento, a atividade de inteligência, porém não fornecendo maiores esclarecimentos ou

detalhes acerca das competências desse órgão fiscalizador, seu funcionamento ordinário e os instrumentos de que poderia dispor para o desempenho dessa missão. Ainda que tenha definido as autoridades que integrariam o órgão de controle, de forma equitativa e mista, compreendendo deputados e senadores líderes da maioria e minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entre outros, preferiu claramente deixar a regulamentação complementar necessária a cargo do Congresso Nacional.

3.1.1 Dos objetivos da CCAI

Atendendo ao comando legal o Congresso Nacional disciplinou a matéria. A Comissão de Controle das Atividades de Inteligência - CCAI organiza-se atualmente nos termos da Resolução nº 2 de 2013 – CN, a qual traz os seguintes objetivos:

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.

Quanto ao conceito de fiscalização e controle das atividades de inteligência no âmbito da CCAI, o §1º do art. 2º da Resolução estabeleceu que são abarcadas todas as ações referentes à supervisão, verificação e inspeção das atividades de pessoas, órgãos e entidades relacionados à inteligência e contrainteligência, bem como à salvaguarda de informações sigilosas, visando à defesa do Estado Democrático de Direito e à proteção do Estado e da sociedade.

3.1.2 Da abrangência e alcance da CCAI

Já a respeito da abrangência e alcance da Comissão, o §2º dispôs que o controle da atividade de inteligência realizado pelo Congresso Nacional compreende as atividades

exercidas pelos órgãos componentes do SISBIN em todo o ciclo da inteligência, entre as quais as de reunião, por coleta ou busca, análise de informações, produção de conhecimento, e difusão, bem como a função de contrainteligência e quaisquer operações a elas relacionadas.

3.1.3 Das atribuições da CCAI

O §3º do art. 2º elencou o que compreendem as atribuições de fiscalização e controle da CCAI, fazendo constar de forma expressa que não são elas excludentes:

§ 3º As atribuições da CCAI compreendem, de forma não excludente, a fiscalização e o controle:

I - das atividades de inteligência e contrainteligência e de salvaguarda de informações sigilosas realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal no Brasil ou por agentes a serviço de componentes do SISBIN no Brasil e no exterior;

II - dos procedimentos adotados e resultados obtidos pelos órgãos e entidades mencionados no inciso I;

III - das ações de inteligência e contrainteligência relacionados à proteção do cidadão e das instituições democráticas;

IV - de quaisquer operações de inteligência desenvolvidas por órgãos componentes do SISBIN.

Nos termos do §4º do art. 2º, a CCAI tem acesso, independentemente do grau de sigilo, a arquivos, áreas e instalações de inteligência dos órgãos componentes do SISBIN. Entretanto, nos termos do §5º, as incursões da CCAI em instalações de inteligência deverão ser previamente informadas aos respectivos órgãos e acordados os procedimentos para a preservação do sigilo e proteção de áreas e instalações sensíveis.

3.1.4 Dos conceitos de Inteligência e Contrainteligência

Não obstante a conceituação prévia existente para as atividades de inteligência e contrainteligência, a Resolução estabeleceu para fins de atuação da CCAI:

§ 6º Para fins do controle e fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§ 7º Para fins do controle e da fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se contrainteligência como a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem, sendo função inerente à atividade de inteligência, dela não podendo ser dissociada.

3.1.5 Das competências fiscalizatórias e legislativas da CCAI

Dispositivo dos mais relevantes ao trabalho da CCAI é o art. 3º da Resolução que define suas competências fiscalizatórias e legislativas para realizar o controle e a fiscalização externos das atividades de inteligência e contrainteligência, inclusive das operações a elas relacionadas, desenvolvidas por órgãos do SISBIN em conformidade com a Constituição Federal e demais normas; examinar e apresentar sugestões à Política Nacional de Inteligência; examinar e emitir parecer sobre proposições legislativas relativas à atividade de inteligência e contrainteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos; elaborar estudos sobre a atividade de inteligência; examinar as atividades e o funcionamento dos órgãos do SISBIN em conformidade com a Política Nacional de Inteligência; apresentar recomendações ao Poder Executivo para a melhoria do funcionamento do SISBIN; manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios a que se refere a Lei nº 9.883/99; apresentar proposições legislativas sobre as atividades de inteligência, contrainteligência e salvaguarda de informações sigilosas; acompanhar a elaboração e disseminação da doutrina nacional de inteligência e o ensino nas escolas de inteligência e supervisionar os programas curriculares da Escola de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ESINT/ABIN) e das instituições de ensino da matéria;

elaborar relatórios referentes às suas atividades de controle e fiscalização das ações e programas relativos à atividade.

Ainda no rol de competências da CCAI, o inciso XI do art. 3º apresenta-se como dispositivo garantidor da tutela dos direitos fundamentais. A CCAI deve receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos e entidades públicos, em razão de realização de atividade de inteligência e contrainteligência, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sociedade;

Cabe também à CCAI analisar a parte da proposta orçamentária relativa aos órgãos e entidades da administração direta ou indireta que realizem atividades de inteligência e contrainteligência, bem como as propostas de créditos adicionais destinados ao custeio ou investimento em atividades e programas de inteligência e contrainteligência, em especial dos órgãos civis e militares que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência, encaminhando o resultado de sua análise à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO); apresentar emendas ao parecer preliminar do Relator Geral do projeto de lei orçamentária anual; acompanhar a execução das dotações orçamentárias dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta que realizem atividades de inteligência e contrainteligência. A fiscalização financeira e orçamentária é realizada com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Cotejando-se os objetivos e competências da CCAI fica ainda mais evidente a natureza, a complexidade e a importância da atividade de inteligência para o Brasil, e ainda há que se ressaltar, conforme pondera REBELLO (Abr. 2006, p. 43-46):

A necessidade de Inteligência do Brasil projeta-se tanto no contexto das relações internacionais quanto no doméstico, sobretudo em função das dimensões continentais do País. O Estado brasileiro necessita proteger-se de ações estrangeiras adversas, bem como antecipar-se a consequências de conflitos internos em território tão vasto como o nosso.

[...]A necessidade de Inteligência perpassa temas os mais diversos, dando ao Estado a capacidade de decidir conscientemente suas políticas, graças ao ferramental de análise imparcial, segura e

oportuna oferecido pelos profissionais de Inteligência àquele que detém o poder de decidir o destino do País.

3.1.6 Da composição da CCAI

Necessário se faz questionar a composição atual da Comissão, já que a Resolução, embora tenha ampliado o número de integrantes da CCAI previsto inicialmente na Lei nº 9.883/99, ainda é claramente insuficiente, dada a importância e amplitude das atividades de inteligência no país, senão vejamos:

Art. 7º A CCAI será composta:

I - pelos Presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

II - pelos Líderes da Maioria e da Minoria, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;

III - por mais seis parlamentares, com mandato de dois anos, renováveis, nos seguintes termos:

a) um Deputado indicado pela Liderança da Maioria da Câmara dos Deputados;

b) um Deputado indicado pela Liderança da Minoria da Câmara dos Deputados;

c) um Senador indicado pela Liderança da Maioria do Senado Federal;

d) um Senador indicado pela Liderança da Minoria do Senado Federal;

e) um Deputado indicado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, mediante votação secreta de seus membros;

f) um Senador indicado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, mediante votação secreta de seus membros.

Quanto à equidade na participação dos membros oriundos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos parece adequada. Pois, conforme assinala UGARTE (2002, p. 17) o Poder Legislativo é o símbolo do controle democrático e legítimo exercido por colegiados

especializados, que devem deter mecanismos de nomeação de seus membros, seja em função das competências que desempenham, ou dos blocos parlamentares a que pertencem.

3.1.7 Do sigilo das informações e documentos

Acerca do sigilo das informações e documentos de inteligência sob poder da CCAI, parte relevante ao presente estudo, a Resolução disciplinou em seu art. 14 que parlamentar que integre a Comissão, servidor que atue junto à CCAI, ou qualquer outra pessoa engajada por contrato, ou por qualquer outro expediente, para realizar serviços para a CCAI ou a pedido desta, só poderá ter acesso a qualquer informação classificada, se tiver concordado, por escrito, em cumprir normas legais e regimentais relativas ao manuseio e salvaguarda de informações sigilosas e recebido credencial de segurança de grau compatível com a natureza sigilosa das informações a que terá acesso, obedecidas, para o credenciamento, as normas legais que regem a matéria. Dispôs ainda: aos parlamentares que compõem a CCAI será atribuída a credencial máxima de segurança (grau ultrassecreto), respondendo os mesmos, legal e regimentalmente, pela violação do sigilo relacionado às suas funções, todavia não estabeleceu de forma expressa as punições a que estariam sujeitos pela violação. Para aos Consultores Legislativos e de Orçamento, assessores e demais servidores que atuem junto à Comissão, será atribuída a credencial mínima de segurança de grau "segredo", respondendo os mesmos, na forma da Lei, pela violação do sigilo relacionado às suas funções.

Na sequência, o art. 15 da Resolução estabelece a vedação de liberação de informações de posse da CCAI quando estas violem a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas ou ainda possam ser consideradas ameaça à segurança, à ordem pública ou aos interesses nacionais. Ocorre que a própria Resolução estabelece também normas para liberação de informações a parlamentares não integrantes da Comissão, mediante requerimento justificando sua necessidade, interesse e o uso que farão da informação sigilosa. A liberação de qualquer informação deve ser feita por aprovação da maioria dos membros da CCAI, entretanto, da negativa da Comissão pode o parlamentar requerente submeter o pleito ao crivo do Plenário, nos termos regimentais.

Segundo CEPIK (2003, p.188), a atividade de inteligência sigilosa, encoberta, acaba por levar a sociedade a ter desconfiança das ações de governo revestidas de “transparência”, uma das principais promessas não cumpridas nas democracias e ocasiona uma visão negativa

dos cidadãos em relação a esta atividade. Porém, serviços de inteligência são organizações que necessitam do sigilo sobre as formas de agir e suas fontes, e a existência destes métodos não podem ser eleitos como exceções às regras ou princípios legais.

Não é difícil vislumbrar que o sonho de consumo dos serviços secretos seria tudo conhecer sem ser notado ou percebido. Todavia, tamanho poder, como já se viu, não encontra respaldo ou legitimidade em um país democrático. Conforme pondera BOBBIO (1986, p. 86), em uma democracia “a regra deve ser a publicidade, o segredo a exceção, e mesmo assim que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo”. O autor sustenta que o secretismo apenas pode ser julgado legítimo, se e quando, ancorado em outros princípios que no caso concreto, sejam mais relevantes. Ademais, o uso deve ser fiscalizado em todas as hipóteses, uma vez que o controle público reveste-se de alicerce em um Estado Democrático de Direito. Senão vejamos:

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o segredo é admissível quando garantir um interesse protegido pela constituição sem lesar outros interesses igualmente garantidos. (...) vimos que a democracia exclui, como linha de princípio, o segredo de Estado, mas o uso do segredo de Estado, através da instituição de serviços de segurança, que agem em segredo, é justificado entre outras coisas como um instrumento necessário para defender, em última instância, a democracia. A própria lei que dita normas sobre conduta desses serviços fala de “política informativa e de segurança no interesse e para a defesa do Estado democrático”. A serpente morde sua própria cauda. Mas a serpente, como vimos, sempre foi considerada o símbolo da prudência, virtude política por excelência, (...).

Nesta linha, embora não se possa deixar de reconhecer o conflito paradoxal entre o secretismo e a democracia, o que ganha especial relevo na atividade de inteligência, percebe-se que isso pode ser conciliável, entretanto, apenas com um controle público rígido, eficiente e eficaz. Conforme assevera HOLT (1995, p. 226) “o segredo é inimigo da democracia, porque segredos encorajam abusos”. Há portanto, inúmeras razões de fato e de direito para se fiscalizar com rigor a atividade de inteligência, principalmente, em um país com histórico

autoritário como o Brasil, em que tais serviços secretos já foram usados no passado como instrumentos de perseguição política e de favorecimento das elites e detentores do Poder.

3.1.8 Da atuação fiscalizatória da CCAI

A primeira reunião de fato da CCAI ocorreu apenas em 21 de novembro de 2000, quase 01 ano depois de sua criação, motivada por notícia divulgada pela revista Veja, em sua edição de nº 1.675, de 11 de novembro de 2000. A matéria afirmara que a ABIN estaria espionando figuras políticas, membros do Ministério Público e jornalistas. No início da reunião, destacou-se a importância histórica daquele ato e o desafio que seria controlar a atividade de inteligência em uma jovem democracia.

Foram eleitos seu primeiro presidente e relator, o senador José Sarney e o deputado Luiz Carlos Hauly, respectivamente, apresentou-se uma proposta de decreto legislativo que objetivava regulamentar os procedimentos de controle. Foi aberto o prazo de cinco dias para apresentação de emendas e de vinte dias para o relatório. Ao final da reunião os parlamentares entenderam que seria adequado requerer ao Ministro-Chefe do GSI/PR um relatório em que constassem as ações empreendidas pela ABIN desde a sua criação.

Uma segunda reunião da Comissão foi realizada, já em 30 de novembro, ocasião em que decidiu-se ouvir o referido ministro no âmbito da CCAI e que a reunião seria secreta por envolver não apenas as denúncias publicadas pela imprensa, mas também questionamentos acerca da atuação da ABIN.

No ano seguinte, poucas atividades foram desenvolvidas no âmbito da CCAI, tendo ocorrido somente duas reuniões. Na primeira, em 15 de agosto de 2001, foram eleitos novos presidente e relator. A reunião seguinte ocorreu em 07 de novembro para a aprovação de um projeto de resolução (PRN nº8/2001) que disciplinava o funcionamento da Comissão e para a apresentação de um relatório sobre a Política Nacional de Inteligência – PNI.

Em 2002, a CCAI reuniu-se 05 vezes. A primeira no dia 02 de abril, motivada por denúncias de que a ABIN estaria monitorando a governadora Roseana Sarney do Estado do Maranhão e também para apurar os motivos pelos quais a ABIN não alertou o Presidente

Fernando Henrique Cardoso acerca da invasão de sua propriedade rural em Buritis/MG pelo Movimento dos Sem Terra – MST.

Na reunião seguinte foi ouvido o Ministro do GSI/PR, o General Alberto Mendes Cardoso, sobre as mencionadas denúncias. Essa reunião foi realizada em caráter sigiloso. Na sequência, em 11 de junho, autoridades da Polícia Federal – PF foram ouvidas para apurar alguns escândalos envolvendo investigação da Polícia Federal na empresa Lunus, pertencente a Jorge Murad e sua esposa Roseana Sarney; a suposta contratação de empresas privadas para atividades de inteligência no Ministério da Saúde e ainda um suposto acordo da PF com uma agência americana de combate ao narcotráfico (DEA).

Poucos dias depois, outra reunião se destinaria a debater a participação da ABIN, através de seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC, na segurança dos sistemas utilizados nas urnas eletrônicas de votação. Por fim, a última reunião do ano foi realizada ainda no dia 27 de junho, reservadamente. E ainda, em novembro do mesmo ano a CCAI, em parceria com a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ e a ABIN, promoveu o seminário "Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia"

Em 2003 não foram realizadas reuniões da Comissão. Em 2004 a CCAI reuniu-se novamente em decorrência de escândalos. Carlos Costa, ex-chefe do FBI no Brasil, declarou em entrevista à revista Carta Capital, edição nº 283, publicada em 24 de março de 2004, que a ABIN se prostituía recebendo equipamentos de outros serviços de inteligência, por falta de recursos financeiros para investimentos em tecnologia. A revista denunciava também a atuação ilegal de serviços secretos estrangeiros no país. A capa da revista trazia a manchete: “Exclusivo, Os EUA grampearam o Alvorada”.

Em 2005, a CCAI aprovou um regimento interno provisório para regular seu funcionamento, tendo se reunido várias vezes nesse período. GONÇALVES (2010, p.181) assim descreve as atividades:

“O ano de 2005 foi bastante intenso para a CCAI. De fato, em 2005, a Comissão realizou mais reuniões e audiências que em todos os anos anteriores somados. Também foi feita, pela primeira vez, a fiscalização aprofundada de determinadas atividades da ABIN, em virtude de uma denúncia publicada pela mídia de que a Agência

teria investigado suposto financiamento de campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) com dinheiro doado pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Pessoas foram ouvidas – do Ministro-Chefe do GSI ao suposto —informante relacionado pela imprensa –, diligências foram realizadas. Após alguns meses de trabalho, a Comissão aprovou um relatório, secreto, sobre o caso e produziu uma nota na qual informava que nada havia sido encontrado sobre a denúncia.”

Em 2006 foram registradas apenas 02 reuniões: a Comissão ouviu em 05 de abril o General Jorge Armando Félix (Ministro Chefe do GSI/PR) e o Diretor Geral da ABIN, Márcio Paulo Buzanelli, em reunião sigilosa. No dia 26 de junho a CCAI reuniu-se reservadamente. Em 2007 não há registro de reuniões da Comissão.

Em fevereiro de 2008, notícia do furto de *laptops* da Petrobrás contendo dados sigilosos provocou a primeira reunião sigilosa da Comissão. Em setembro do mesmo ano a CCAI reuniu-se para apurar denúncias de participação da ABIN na operação *Satiagraha* da PF e de um suposto grampo telefônico realizado para monitorar conversas entre o Ministro Gilmar Mendes, Presidente do Supremo Tribunal Federal, e o senador Demóstenes Torres – fato que acabou sem comprovação, entretanto a CCAI ouviu, por mais de uma vez, autoridades relacionadas aos mencionados eventos, incluindo os Diretores Gerais da ABIN e da Polícia Federal. O episódio acabou culminando com o afastamento de parte da cúpula dirigente da ABIN.

Em 2009 foram realizadas 05 reuniões. A primeira para assuntos administrativos e a seguinte para a discussão do PRN nº 2/2008. Na terceira foi apresentada proposta de emenda à Constituição que visava conferir perfil constitucional à atividade de inteligência (PEC nº 398). Alguns dias depois a Comissão se reuniu apreciar requerimento de realização de um seminário com o tema — “Atividade de Inteligência e Controle Parlamentar: Fortalecendo a Democracia”. A última reunião de 2009 tratou de nova proposta de regimento interno provisório para a Comissão.

Em 2010 a CCAI aprovou o relatório sobre a Política Nacional de Inteligência - PNI, que ocorreu no dia 03 de agosto. Nessa oportunidade também se discutiu a entrada ilegal no Brasil de Esmail Ghaani, suposto membro da Guarda Revolucionária Iraniana, quando da

visita do presidente iraniano Ahmoud Ahmadinejad em novembro de 2009. Ainda em 2010, a CCAI ouviu o delegado aposentado, Onézimo de Souza, e o ex-sargento da Aeronáutica, Idalberto Martins de Araújo, com a finalidade de se investigar a realização de um suposto dossiê contra José Serra, candidato à Presidente da República.

A primeira reunião de 2011 ocorreu apenas no mês de maio, devido à falta de quorum na data agendada anteriormente. A CCAI tratou na oportunidade apenas de assuntos administrativos. Em junho a Comissão se reuniu mais uma vez, com a finalidade de definir o calendário de atividades e apreciar requerimentos. Entretanto, ganhou destaque na pauta o requerimento do Deputado Paulo Abi-Ackel de convocação do Ministro Antonio Palocci para explicar denúncias sobre a origem de sua evolução patrimonial desproporcional. Após manifestações acaloradas sobre a competência ou pertinência da CCAI para tratar do tema, a reunião acabou suspensa sem a apreciação do requerimento.

No ano de 2012 realizaram-se 04 reuniões. Em abril a Comissão realizou uma audiência pública para debater a função da atividade de inteligência nos grandes eventos e a percepção das possíveis ameaças pelos componentes do SISBIN. Em maio foi transmitida a Presidência dos trabalhos, da Deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC) para o Senador Fernando Collor (PTB-AL). Em 12 de dezembro, realizou-se a terceira reunião da CCAI, para leitura e votação do relatório do senador Jayme Campos (DEM-MT) referente aos textos da proposta da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional. Em 18 de dezembro, a CCAI ouviu o Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, para esclarecimentos acerca das Atividades de Inteligência e o papel desempenhado pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal.

No ano de 2013 a CCAI reuniu-se em 06 oportunidades. A primeira em 10 de abril para a transferência da Presidência. No dia 17 de abril foi realizada oitiva do Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR, o General-de-Exército José Elito Carvalho Siqueira, sobre denúncias de mobilização da ABIN para monitorar portuários contrários à Medida Provisória nº 595/2012 – MP dos Portos. As reuniões realizadas nos dias 03 e 07 de julho e também no dia 07 de novembro destinaram-se à apreciação de requerimentos.

Por fim, a CCAI realizou Audiência Pública para oitiva do Ministro Chefe do GSI/PR, o General-de-Exército José Elito Carvalho Siqueira; do Diretor-Geral da ABIN, Wilson

Roberto Trezza; do Chefe do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações do GSI/PR, Raphael Mandarin Junior; para prestar esclarecimentos: a respeito da atuação do servidor da ABIN nº 008997, em 2012, à época ocupante do cargo de subchefe da Agência em Foz do Iguaçu-PR; sobre a suposta “espionagem realizada pelo governo brasileiro a diplomatas estrangeiros”; e quanto à atuação do GSI/PR relativamente às atividades de inteligência e de segurança da informação.

Em 2014 realizou-se a primeira reunião da Comissão, em 19 de março, destinada a transmitir ao Senador Ricardo Ferraço, na condição de Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, a Presidência da CCAI no ano de 2014. Em 15 de abril, realizou-se a segunda reunião da Comissão destinada à definição do cronograma de trabalho. Ante a ausência de quórum mínimo para deliberar sobre o cronograma de trabalho, a Presidência suspendeu a reunião, ficando sua continuação para a semana seguinte.

Em 22 de abril realizou-se a continuação da reunião anterior da Comissão destinada à definição do cronograma de trabalho. Foram recebidos os Ofícios números 174 e 175 do Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, que, respectivamente, atribui o grau máximo de segurança aos membros da Comissão e delega ao Presidente da CCAI a competência para credenciar os servidores que assessoram os trabalhos do colegiado. Foram aprovados sete requerimentos (solicitando relatórios sobre temas ligados às atividades de inteligência) e três requerimentos de convite de autoridades.

No dia 21 de maio, realizou-se a terceira reunião da Comissão que teve como objetivo ouvir o Ministro-Chefe do GSI/PR, General José Elito Carvalho Siqueira, e o Diretor-Geral da ABIN, Oficial de Inteligência Wilson Roberto Trezza. A quarta reunião foi realizada em 12 de novembro para a apreciação de requerimentos. As reuniões convocadas para os dias 18 e 25 de novembro não ocorreram.

Em 2015 a CCAI realizou 09 reuniões, sendo 04 delas destinadas a audiências públicas e 05 para apreciação de requerimentos, discussões de proposições legislativas e assuntos administrativos. Merecem destaque as audiências públicas realizadas, entre elas, a segunda reunião de 5 de maio para discutir o Panorama do Sistema Brasileiro de Inteligência em 2015 com a oitiva do General-de-Exército José Elito Carvalho Siqueira, então Ministro-Chefe do GSI/PR, e do Oficial de Inteligência Wilson Roberto Trezza, Diretor-Geral da ABIN.

A quarta Reunião da CCAI ocorreu em 14 de julho para a realização de audiência pública com o intuito de discutir a reforma da legislação brasileira de inteligência. A sétima reunião realizada em 13 de outubro de 2015 destinou-se à audiência pública com a finalidade de debater o balanço da atuação da inteligência nos grandes eventos realizados no Brasil nos últimos anos, em especial os Jogos Mundiais Militares, a Copa das Confederações, a Jornada Mundial da Juventude e a Copa do Mundo de Futebol, assim como o papel da Inteligência na segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

A oitava reunião da CCAI aconteceu em 10 de novembro para realização de audiência pública com o objetivo de debater a “Reforma da Legislação Brasileira de Inteligência”. Foram ouvidos o Sr. Luciano Jorge, Vice-Presidente da Associação Nacional dos Oficiais de Inteligência (AOFI), e o Sr. Carlos Terra Estrela, Presidente da Associação dos Servidores da Agência Brasileira de Inteligência (ASBIN).

A CCAI ainda produziu em 2015 sugestões de reforma da legislação brasileira e, pela primeira vez, ofereceu emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2016, destinando recursos públicos a setores e órgãos relacionados à Inteligência. As emendas não foram aprovadas, mas a atuação possibilitou o debate sobre a importância do orçamento para esta área. A Comissão realizou visitas nas sedes da ABIN e de órgãos de inteligência do Comando da Marinha e do Ministério da Defesa. Importantes proposições legislativas foram discutidas como a PEC nº 67, de 2012, conhecida como “a PEC da Inteligência”, que “insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle”. Também foi apresentado o Projeto de Lei nº 3.578, de 2015, que “estabelece procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência”.

Por derradeiro, cabe aqui registrar a não publicação, até o momento, no sítio do Senado Federal, do relatório anual de atividades da Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI referente aos anos de 2016 e parcial de 2017, razão pela qual deixamos de abordar as atividades da Comissão no período.

3.1.9 Considerações parciais

Apresentado o contexto histórico de atividades no âmbito da CCAI, fica bastante evidente a fragilidade do controle externo executado e o quanto a Comissão ainda precisa evoluir e se aperfeiçoar para oferecer uma fiscalização efetiva, condizente com a importância, complexidade e abrangência da atividade de inteligência no país. Constatou-se, principalmente, na maioria das oportunidades em que a CCAI se reuniu, o fez em decorrência de escândalos ou crises institucionais. Também deixou de se reunir em alguns anos demonstrando preocupante falta de interesse pela atividade.

Foi possível observar que a Comissão operou por vários anos sem a estrutura e assessoramento adequados, sequer no âmbito normativo, já que funcionou apenas com base em regulamentações provisórias, discutidas em várias de suas reuniões e em ocasiões diversas (atualmente a CCAI rege-se pela Resolução nº 2/2013 – CN), o que acabou também por fragilizar sua atuação mais efetiva no controle externo.

GONÇALVES (2004, p.187) valendo-se de seu conhecimento prático da CCAI, na qualidade de Consultor Legislativo do Senado Federal, com especialização na área de inteligência, trouxe críticas muito relevantes quanto às deficiências estruturais e normativas da Comissão:

(...) Em termos institucionais, a ausência de um Regimento Interno e a condução dos trabalhos com fulcro apenas em uma regulamentação provisória fragilizam a Comissão. (...) Assim, a CCAI carece de equipe própria para funções administrativas. Em termos de assessoria técnica, a Comissão, assim como os demais órgãos do Senado e do Congresso, pode contar com a Consultoria Legislativa do Senado Federal. Entretanto, o Congresso Nacional só dispõe de um consultor especializado em controle da atividade de Inteligência – o autor deste livro – o qual divide suas funções de assessoramento da CCAI com a de consultoria também para as áreas de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Se a carência é preocupante, no que concerne à estrutura física, a CCAI também deixa a desejar. A Comissão não possui instalações próprias, nem áreas com sistemas especiais de segurança. Algumas vezes, é difícil até o armazenamento de documentos e, se tivesse que fiscalizar os serviços secretos de maneira mais ampla e intensa, não teria onde

guardar o material classificado que recebesse (e este seria o menor dos problemas).

Pelo esposado, foi possível identificar sinteticamente os impedimentos mais relevantes para o adequado desempenho da CCAI ao longo dos anos:

a) os integrantes titulares demonstraram um baixo interesse na atividade (em alguns anos não houve reunião, em outros, várias reuniões foram canceladas por falta de quorum);

b) poucos parlamentares demonstraram conhecimento satisfatório sobre a matéria e o assessoramento técnico disponível é insuficiente;

c) a Comissão é constituída por poucos membros, número incompatível com o atendimento adequado de todas as atribuições de sua competência;

d) há poucos servidores para apoio administrativo e precisa de investimentos em estrutura de segurança da informação;

e) a maioria de suas reuniões ocorreram após escândalos vazados pela imprensa (ausência de atuação preventiva e perene);

f) a Comissão foi regida por normas de caráter provisório durante vários anos;

g) sem estrutura adequada, é notório o risco de vazamento de informações e documentos classificados; e

h) no contexto avaliado, não teria a CCAI condições de acompanhamento das operações de inteligência, com o fim de promover a tutela preventiva dos direitos fundamentais do cidadão.

Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer os avanços promovidos, principalmente nos últimos anos. A aprovação da Resolução nº 2/2013-CN, conforme já apresentada, consolidou importantes objetivos, atribuições, competências, manteve ampliação do número de integrantes da CCAI (embora ainda insuficiente), consolidou normas de proteção de documentos e informações sigilosos e estabeleceu responsabilização por eventuais vazamentos a parlamentares e servidores a serviço da Comissão (ressalta-se que grande parte dos dispositivos já estavam presentes no regimento provisório aprovado em 2005).

Ainda nesta análise, ponto muito relevante ao presente estudo diz respeito à fiscalização de quaisquer operações de inteligência desenvolvidas pelos órgãos integrantes do SISBIN, nos termos da resolução (art. 3º e incisos), posto que a área de operações envolve

atividades sensíveis de coleta de dados, muitas vezes sob proteção. Daí resulta o maior risco de violações e abusos contra direitos fundamentais para o alcance de tais finalidades (violação de correspondências, domicílios, sigilo telefônico, fiscal etc.). A prerrogativa da Comissão alcança arquivos, áreas e instalações de todos os órgãos de inteligência, independentemente do grau de sigilo, sendo apenas exigida a prévia comunicação da visita. Foi possível constatar que no ano de 2015 a CCAI realizou, pelo menos, três inspeções em órgãos de inteligência civis e militares integrantes do SISBIN.

Merece aqui especial relevo a competência da CCAI para receber e apurar denúncias de qualquer cidadão ou entidade sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticados por órgãos relacionados à atividade de inteligência (art. 3º, XI) e a previsão de pedido escrito de informações, além do poder convocatório de autoridades, sob pena de responsabilidade em caso de não atendimento injustificado (art. 4º, §1º, art. 5º e art. 6º).

Outras iniciativas legislativas também merecem destaque, como a PEC nº 67, de 2012, conhecida como “a PEC da Inteligência” que busca constitucionalizar a atividade de inteligência e seus mecanismos de controle”, o que a nosso ver merece prosperar, por todas as razões neste estudo apontadas. Da mesma forma, o Projeto de Lei nº 3.578, de 2015, que “estabelece procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN”.

Entendemos que o referido projeto de lei apresenta-se como resposta da CCAI aos diversos episódios escandalosos registrados envolvendo denúncias de desvios de conduta e de vazamento de informações no âmbito daquela agência central de inteligência, o que ficou evidenciado no decorrer do estudo quanto às atividades daquela Comissão de fiscalização, bem como representa um avanço significativo para a proteção dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988. Registre-se ainda, deverá o projeto contribuir para o aprimoramento dos sistemas de controle interno da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, pois como se constatou, mostraram-se insuficientes em diversas oportunidades.

3.2 OUTRAS FORMAS DE CONTROLE NO ÂMBITO DO LEGISLATIVO

A separação flexível e harmônica dos poderes com base no sistema de freios e contrapesos ou “*checks and balances*”, reservou constitucionalmente ao Poder Legislativo ampla competência de fiscalização da atividade de inteligência, passando por diversas possibilidades, além das exploradas no âmbito do controle da CCAI. Vale afirmar, desde a aprovação pelo Senado Federal do nome do Diretor da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, indicado pelo Presidente da República, até a elaboração de projetos de lei afetos à área ou do controle de constitucionalidade no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça.

Ademais, o Legislativo possui poderes investigativos amplos através de suas comissões parlamentares de inquérito - CPI, e pode solicitar informações ao Executivo pelos mecanismos de convocação de Ministros de Estado e das audiências públicas. Ainda é o responsável pela aprovação da proposta de orçamento e posteriormente fiscaliza sua execução, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, nos termos do art. 71 da Constituição da República.

3.3 DO CONTROLE DO EXECUTIVO

No âmbito do Poder Executivo são realizados controles da atividade de inteligência em diversos níveis atentando-se, principalmente, ao preconizado pela Política Nacional de Inteligência – PNI, pelo Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN e pela Doutrina Nacional de Inteligência aplicável às áreas de defesa e de segurança pública. Ou seja, preliminarmente, a atividade de inteligência realizada em cada agência, núcleo, centro, superintendência ou assessoria de inteligência (civil ou militar) submete-se aos sistemas de controle interno da estrutura organizacional a que está vinculada.

3.3.1 O que é uma Agência de Inteligência?

São órgãos ou estruturas de inteligência presentes nos diversos setores da Administração Pública, federal ou estadual, de qualquer porte que, com ou sem subordinação hierárquica entre si, integram o SISBIN (e também seus subsistemas, como o SISP e o

SINDE) produzindo Inteligência, primeiramente e de forma preferencial, para um cliente específico (Presidente da República; ministros; governadores; secretários de segurança; comandantes das Forças Armadas; comandantes das Polícias Militares; chefes de Polícia Civil, entre outros) e para o SISBIN.

Assim, uma Agência de Inteligência - AI deve estar estruturada em dois setores: um responsável pela produção de Inteligência para o processo decisório e outro voltado para a contrainteligência, a fim de cumprir os objetivos da atividade e a legislação vigente. Da mesma forma, o controle interno de uma AI está voltado à fiscalização de suas atividades, tanto nas operações e ciclo de produção e difusão do conhecimento de inteligência, como na salvaguarda do sigilo das informações, da segurança física das instalações, dos sistemas informatizados, na correção dos operadores de inteligência, etc.

3.3.2 O controle da Atividade nos Estados e no Distrito Federal

Como visto anteriormente, ligados ao SISBIN estão dois grandes subsistemas: o SINDE e o SISP, o qual tem como órgão central a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/MJ, responsável pela integração dos órgãos de inteligência de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, por meio de convênio específico.

Preliminarmente, acerca das Agências de Inteligência – AI, o artigo 2º da Resolução nº. 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, traz as seguintes observações:

Art. 2º Ficam reconhecidas as Agências de Inteligência (AI) existentes e a serem criadas na estrutura dos Organismos de Inteligência integrantes do SISP, conforme as diretrizes contidas nesta Resolução.

§ 1º as AI funcionarão na sede da unidade correspondente e terão a conformação nominal, estrutural e orgânica das unidades a que estejam vinculadas”.

§ 2º As AI comporão a Rede Nacional de Inteligência de Segurança Pública – RENISP, sob a gestão, responsabilidade e controle direto da Coordenação-Geral de Inteligência da SENASP, para fins táticos, estratégicos e normatização.

Embora a Resolução da SENASP traga a previsão expressa de gestão e controle direto sobre as Agências de Inteligência de Segurança Pública em todo o país, por meio da Rede Nacional de Segurança Pública - RENISP, não existe subordinação hierárquica entre os órgãos de inteligência envolvidos, de forma que o papel primordial é o esforço de cooperação a ser promovido pela SENASP com os sistemas de inteligência de segurança pública a nível estadual e assim permitir o fluxo de informações entre os integrantes envolvidos no SISP.

No âmbito dos Estados e do Distrito Federal o órgão central do sistema de inteligência de segurança pública é a Secretaria de Segurança Pública respectiva a quem se vinculam as agências centrais, regionais e das unidades da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Sistema Prisional, Sócio Educativo, entre outros.

Observa-se na estrutura de algumas polícias militares a condução do processo de produção de conhecimentos por meio de uma Agência de Inteligência - AI e a de proteção ou de Contrainteligência por meio de outra estrutura, como as Corregedorias, o que não é o mais indicado em razão perda da centralização do controle sobre os dois ramos da atividade de inteligência, uma vez submetidas a chefias distintas.

Assim, pode-se afirmar que os controles nos Estados e no Distrito Federal são realizados desde as AI das unidades, passando pelas agências regionais e centrais dos organismos envolvidos, cabendo à respectiva Secretaria de Segurança Pública a coordenação geral do sistema para subsidiar o processo decisório a nível estadual e sua integração ao SISP. Entretanto, vale ressaltar, carecem, por falta de previsão legal, de um sistema de controle externo estadual realizado pelas Assembleias Legislativas, a exemplo do exercido pelo Congresso Nacional sobre o SISBIN.

3.3.3 Da integração do SINDE

Na mesma linha, são realizados controles internos nos organismos de inteligência componentes do Subsistema de Inteligência de Defesa – SINDE, o qual tem como órgão central o Departamento de Inteligência Estratégica - DIE, da Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais do MD.

O DIE tem a missão de integrar as ações de planejamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa para assessorar o processo decisório no âmbito do Ministério da

Defesa, além de atender as diretrizes da Política de Defesa Nacional referentes ao comando, controle e inteligência dos organismos envolvidos na preservação da Defesa Nacional, bem como otimizar a estrutura de cooperação com o SISBIN.

3.3.4 Dos principais órgãos de controle no Executivo Federal

O controle e fiscalização da atividade de inteligência no âmbito do Poder Executivo federal é realizado, principalmente, pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDEN, criada pelo Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003, alterado pelo Decreto nº 7.009, de 12 de novembro de 2009, que tem como prerrogativa, formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar e promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério, inclusive aquelas pertinentes a:

“I - cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; II - integração fronteiriça; III - populações indígenas; IV - direitos humanos; V - operações de paz; VI - narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; VII – imigração; VIII - atividade de inteligência; IX - segurança para as infraestruturas críticas, incluindo serviços; X - segurança da informação, definida no art. 2º, inciso II, do Decreto nº3.505, de 13 de junho de 2000; e XI - segurança cibernética”.

Cabe ainda à CREDEN, o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à estabilidade institucional, para prover informações ao Presidente da República.

Note-se que o art. 2º do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, fixando a Política Nacional de Inteligência – PNI, dispõe que compete ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR a coordenação das atividades de inteligência no âmbito da Administração Pública federal. Também à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDEN, presidida pelo Ministro-Chefe do GSI/PR, compete a supervisão e execução da Política Nacional de Inteligência – PNI, ou seja, é o principal órgão de controle dentro do Executivo.

A Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, órgão central do SISBIN, está subordinada ao GSI/PR, submetendo-se ao controle interno da CREDEN e da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República - Ciset/PR no que se refere à aplicação de suas verbas orçamentárias (art. 14 da Lei nº 9.883/99) . Posteriormente, os relatórios da Ciset/PR são remetidos ao Tribunal de Contas da União - TCU, órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização externa financeira e orçamentária, nos termos da Constituição Federal de 1988. Além disso, a ABIN submete-se ao controle externo exercido pela Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI, nos termos da Lei nº 9.883/99 e da Resolução nº 2 de 2013 – CN.

Há ainda que se apontar, nos termos do art. 3º da Lei 9.883/99, foi conferida à ABIN, na condição de órgão central do SISBIN, a missão de supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, senão vejamos:

Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, **supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País**, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei. (Nota: Redação dada pela MPV nº 1.999-16/2000 e convalidada pela MPV nº 2.216-37/2001). **grifos nossos**

Já no âmbito da Controladoria-Geral da União-CGU realizam-se atos de auditoria e ouvidoria para a defesa do patrimônio público e da transparência da gestão com auxílio da Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI e da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR. Cabe salientar que a CGU não exerce o controle finalístico da atividade de inteligência, mas apenas sua fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial.

3.4 DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público – MP a missão de zelar pelo patrimônio público e de resguardar a ordem jurídica e democrática. Para tanto assegurou-lhe diversos poderes, dentre os quais a legitimidade para propor ações civis públicas e, com

exclusividade, a titularidade das ações penais públicas. Nas palavras de PAZZAGLINI FILHO, ROSA e FAZZIO JUNIOR (1999, p. 23-25):

Se fiscal da lei, se guardião da ordem jurídica dotado de autonomia, nada mais natural que seja “custos” da Administração Pública, intentando preservar-lhe a integridade material, legal e moral, mediante o exercício responsável e amplo da investigação (procedimentos administrativos e inquéritos civis) e propositura de ação pública.

Nem poderia ser de outra forma, do ponto de vista da coerência do sistema jurídico. É que a CF de 1988 outorgou ao Ministério Público o zelo do patrimônio público e social, após definir-lhe o perfil de guardião permanente da ordem jurídica democrática, como função essencial à concretização da justiça. [...]

Vale afirmar, sempre que utilizadas na investigação criminal, tanto a atividade de inteligência de segurança pública quanto a atividade de inteligência de Estado sujeitam-se a controles específicos, como o controle judicial e do Ministério Público por meio de requisições, pareceres ministeriais prévios, acesso a conhecimentos/informações sensíveis, ação penal, inquérito civil, ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, entre outros. Ou seja, devem observar o devido “processo” legal da investigação criminal.

E mais do que isso, com fundamento na independência e harmonia dos Poderes (art. 2º da Constituição da República), tanto o Poder Judiciário quanto o Ministério Público, este com base no princípio da independência funcional e na autonomia funcional e administrativa (art. 127, §§ 1º e 2º, CF/88), desenvolveram seus próprios “sistemas de inteligência”, já que o “Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN é composto originariamente por órgãos do Poder Executivo federal e com a finalidade de subsidiar especialmente o presidente da República nos assuntos de interesse nacional (art. 1º da Lei 9.883/1999).

(CF/88, Art. 127) O Ministério Público é instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa [...].

Os diversos núcleos e centros de Inteligência criados nos sistemas de Inteligência do Ministério Público, a nível estadual e federal, são controlados internamente, em regra, sob responsabilidade de um promotor ou procurador de justiça. O Conselho Superior do Ministério Público – CSMP orienta a atuação e, por meio da Corregedoria Geral, exerce a fiscalização das atividades e da conduta dos membros do MP, inclusive às relacionadas com os sistemas de inteligência empregados no desempenho de sua missão institucional.

No âmbito do Poder Judiciário, destaca-se o Departamento de Segurança e Inteligência do Poder Judiciário – DSIPJ, instituído pela Resolução nº 176, de 10 de junho de 2013, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, nos seguintes termos:

Art. 5º Fica instituído, na estrutura orgânica do CNJ e subordinado à Presidência, o Departamento de Segurança Institucional do Poder Judiciário (DSIPJ), ao qual incumbe, sob a supervisão do Comitê Gestor de que trata o art. 2º desta Resolução: (Redação dada pela Resolução nº 218, de 8 de abril de 2016)

I - receber pedidos e reclamações dos magistrados em relação ao tema objeto desta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 218, de 8 de abril de 2016)

II - supervisionar e coordenar a atuação dos Núcleos de Segurança dos tribunais, com vistas à integração, compartilhamento de informações e cooperação mútua; (Redação dada pela Resolução nº 218, de 8 de abril de 2016)

III - levantar informações e desenvolver ações para subsidiar a tomada de decisões pelo Plenário e tribunais; (Redação dada pela Resolução nº 218, de 8 de abril de 2016)

IV - supervisionar e avaliar as medidas de proteção adotadas em favor de magistrados e seus familiares, em conjunto com os Núcleos de Segurança e Inteligência dos tribunais; (Redação dada pela Resolução nº 218, de 8 de abril de 2016)

Os sistemas de controle interno são realizados pelo DSIPJ nos núcleos de segurança e inteligência dos tribunais, e o Departamento submete-se à supervisão de um Comitê Gestor previsto no art. 2º da Resolução:

Art. 2º Será constituído, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, um Comitê Gestor, a ser integrado por 2 (dois) Conselheiros, indicados pelo Plenário do CNJ, cabendo a Presidência a um deles pelo período de até 2 (dois) anos, que será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo outro Conselheiro;

2 (dois) juízes auxiliares, sendo 1 (um) da Corregedoria Nacional de Justiça e 1 (um) da Presidência do CNJ; 1 (um) magistrado representante da Justiça Estadual, 1 (um) magistrado representante da Justiça do Trabalho; 1 (um) magistrado representante da Justiça Federal; 1 (um) magistrado representante da Justiça Militar da União; 1 (um) servidor efetivo do quadro permanente do Poder Judiciário, nos termos do § 2º do art. 4º da Lei 11.416, de 15 de dezembro de 2006. (Redação dada pela Resolução nº 218, de 8 de abril de 2016)

§ 1º O Comitê Gestor definirá a Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário, que deverá ser aprovada pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça. (Redação dada pela Resolução nº 218, de 8 de abril de 2016)

Finalmente, cabe ressaltar a possibilidade de integração dos sistemas de inteligência do Ministério Público e do Poder Judiciário ao Sistema Brasileiro de Inteligência, por meio de convênio ou cooperação técnica. Significa dizer, na condição de integrantes do SISBIN estariam também sujeitos ao alcance do controle externo da CCAI (art. 2º, §2, da Resolução Nº 2 de 2013 – CN), além dos demais controles já realizados no âmbito do Poder Legislativo, como o financeiro e o orçamentário.

3.5 DO CONTROLE JUDICIAL DA ATIVIDADE

Como se observa, o controle externo da atividade de inteligência foi conferido ao Congresso Nacional no campo infraconstitucional, porém não exclui as competências constitucionais conferidas a outros órgãos ou poderes no exercício de suas atribuições, tais como o Judiciário ou o Ministério Público.

Não tem a pretensão o presente estudo de exaurir o alcance do controle judicial sobre a atividade de inteligência, mas sim de responder se o cidadão encontra amparo neste poder, uma vez violados ou sob ameaça de violação seus direitos, em face de tal atividade. Isso porque, essa modalidade de controle é, em regra, exercida perante casos concretos de violação por parte de organismos que realizam esses serviços.

Ora, o livre acesso à justiça figura entre as garantias constitucionais do cidadão, nos termos do art. 5º da Constituição da República, ou seja, trata-se de competência imediata do

Poder Judiciário em decorrência do Princípio da Liberdade e dos direitos fundamentais de primeira geração.

Cabe pois, constitucionalmente, ao Poder Judiciário julgar os conflitos na esfera cível ou esfera criminal decorrentes de eventuais desvios de conduta dos agentes de inteligência ou dos próprios controladores e, ainda, é o Judiciário que conhece de ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs) e de ações declaratórias de constitucionalidade (ADCTs) destinadas a verificar a compatibilidade de textos normativos com a Constituição Federal, inclusive aqueles relativos à atividade de inteligência.

Outrossim, embora trate-se de controle, *a posteriori*, e não preventivo, a resposta é afirmativa e para ilustrar o alcance da tutela jurisdicional, trazemos decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que anulou as provas produzidas na operação *Sathiagraha*, declaradas ilegais devido à participação indevida de servidores da ABIN e de um ex-funcionário do SNI nas investigações. Senão vejamos:

PENAL E PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. OPERAÇÃO SATIAGRAHA. PARTICIPAÇÃO IRREGULAR, INDIVIDUOSAMENTE COMPROVADA, DE DEZENAS DE FUNCIONÁRIOS DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO (ABIN) E DE EX-SERVIDOR DO SNI, EM INVESTIGAÇÃO CONDUZIDA PELA POLÍCIA FEDERAL. MANIFESTO ABUSO DE PODER. IMPOSSIBILIDADE DE CONSIDERAR-SE A ATUAÇÃO EFETIVADA COMO HIPÓTESE EXCEPCIONALÍSSIMA, CAPAZ DE PERMITIR COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE PRECEITO LEGAL AUTORIZANDO-A. PATENTE A OCORRÊNCIA DE INTROMISSÃO ESTATAL, ABUSIVA E ILEGAL NA ESFERA DA VIDA PRIVADA, NO CASO CONCRETO. VIOLAÇÕES DA HONRA, DA IMAGEM E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. INDEVIDA OBTENÇÃO DE PROVA ILÍCITA, PORQUANTO COLHIDA EM DESCONFORMIDADE COM PRECEITO LEGAL. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. AS NULIDADES VERIFICADAS NA FASE PRÉ-PROCESSUAL, E DEMONSTRADAS À EXAUSTÃO, CONTAMINAM FUTURA AÇÃO PENAL. INFRINGÊNCIA A DIVERSOS DISPOSITIVOS DE LEI. CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA

IMPARCIALIDADE E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL INQUESTIONAVELMENTE CARACTERIZADA. A AUTORIDADE DO JUIZ ESTÁ DIRETAMENTE LIGADA À SUA INDEPENDÊNCIA AO JULGAR E À IMPARCIALIDADE. UMA DECISÃO JUDICIAL NÃO PODE SER DITADA POR CRITÉRIOS SUBJETIVOS, NORTEADA PELO ABUSO DE PODER OU DISTANCIADA DOS PARÂMETROS LEGAIS. ESSAS EXIGÊNCIAS DECORREM DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS E DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS INSCRITOS NA CONSTITUIÇÃO. NULIDADE DOS PROCEDIMENTOS QUE SE IMPÕE, ANULANDO-SE, DESDE O INÍCIO, A AÇÃO PENAL. 1. Uma análise detida dos 11 (onze) volumes que compõem o HC demonstra que existe uma grande quantidade de provas aptas a confirmar, cabalmente, a participação indevida, flagrantemente ilegal e abusiva, da ABIN e do investigador particular contratado pelo Delegado responsável pela chefia da Operação Satiagraha. 2. Não há se falar em compartilhamento de dados entre a ABIN e a Polícia Federal, haja vista que a hipótese dos autos não se enquadra nas exceções previstas na Lei nº 9.883/99. 3. Vivemos em um Estado Democrático de Direito, no qual, como nos ensina a Profª. Ada Pellegrini Grinover, in "Nulidades no Processo Penal", "o direito à prova está limitado, na medida em que constitui as garantias do contraditório e da ampla defesa, de sorte que o seu exercício não pode ultrapassar os limites da lei e, sobretudo, da Constituição." 4. No caso em exame, é inquestionável o prejuízo acarretado pelas investigações realizadas em desconformidade com as normas legais, e não convalescem, sob qualquer ângulo que seja analisada a questão, porquanto é manifesta a nulidade das diligências perpetradas pelos agentes da ABIN e um ex-agente do SNI, ao arrepio da lei. 5. Insta assinalar, por oportuno, que o juiz deve estrita fidelidade à lei penal, dela não podendo se afastar a não ser que imprudentemente se arrisque a percorrer, de forma isolada, o caminho tortuoso da subjetividade que, não poucas vezes, desemboca na odiosa perda da imparcialidade. Ele não deve, jamais, perder de vista a importância da democracia e do Estado Democrático de Direito. 6. Portanto, inexistem dúvidas de que tais provas estão irremediavelmente maculadas, devendo ser consideradas ilícitas e inadmissíveis, circunstâncias que as tornam destituídas de qualquer eficácia jurídica, consoante entendimento já cristalizado pela doutrina pacífica e lastreado na torrencial jurisprudência dos nossos tribunais. 7. Pelo exposto, concedo a ordem para

anular, todas as provas produzidas, em especial a dos procedimentos nº 2007.61.81.010208-7 (monitoramento telefônico), nº 2007.61.81.011419-3 (monitoramento telefônico), e nº 2008.61.81.008291-3 (ação controlada), e dos demais correlatos, anulando também, desde o início, a ação penal, na mesma esteira do bem elaborado parecer exarado pela douta Procuradoria da República.

A decisão é relevante para ilustrar o funcionamento do SISBIN o qual tem como finalidade precípua dar assessoramento ao mais alto escalão do processo decisório, não podendo, entretanto, sua estrutura ser voltada para fins de persecução penal, o que foi reservado constitucionalmente para a Polícia Federal e para as Polícias Civas (com o devido regramento e autorização judicial), na qualidade de **polícias judiciárias** da União e dos Estados e Distrito Federal, respectivamente.

Portanto, além de se permitir no Estado Democrático de Direito brasileiro o uso dos remédios constitucionais contra violações ilegais (habeas corpus, habeas data, mandado de segurança, etc) e garantir a reparação de danos aos direitos individuais, esse tipo de controle judicial pode conduzir a própria atividade de inteligência no desenvolvimento de ações futuras e na definição de procedimentos que se coadunem com a correta aplicação da legislação vigente.

4 CONCLUSÃO

Não é difícil perceber, após uma digressão da Atividade de Inteligência no Brasil, passando por sua organização, desenvolvimento e finalidades, que trata-se de um instrumento absolutamente imprescindível ao processo decisório do Estado bem como à manutenção estratégica de sua soberania, apesar do desconhecimento e temor social quanto à potencial interferência nos direitos fundamentais, o que se acentua em face do contexto histórico da atividade no país e da sua necessidade sigilosa, em contradição ao princípio amplo da publicidade na esfera pública.

Como já se afirmou, embora não se possa negar o conflito entre o secretismo e a ordem democrática, o que especialmente se destaca na atividade de inteligência, percebe-se que isso pode ser administrável, desde que o controle público sobre estas atividades seja executado com seriedade e rigidez, de forma perene e eficaz.

Para tanto, ficou demonstrada a convergência da doutrina ao eleger o Poder Legislativo como o órgão fiscalizador que detém o maior grau de legitimidade em uma democracia, entretanto aponta que, não raro, apresenta deficiências de efetividade no desempenho desta missão e um dos principais entraves é a falta de vontade política para realizar com seriedade esse controle, seja em razão do pouco conhecimento técnico, ou ainda, por considerá-la infrutífera do ponto de vista da visibilidade política junto ao seu eleitorado.

Ao confrontar tais afirmações com a análise das atividades da CCAI ao longo dos anos, ratifica-se o posicionamento e é possível ainda atestar: os integrantes demonstraram baixo interesse em diversas oportunidades; o assessoramento técnico da Comissão se mostrou insuficiente; ela é composta por poucos membros para o desempenho de grande número de competências; falta estrutura e investimentos adequados; a maioria das reuniões ocorreram provocadas por escândalos vazados pela imprensa; a Comissão foi regida por normas provisórias durante anos; há risco de vazamento de informações e, nas condições apresentadas, não estaria apta promover a tutela preventiva dos direitos fundamentais.

Não obstante, há que se reconhecer também, sobretudo nos últimos anos, iniciativas importantes e positivas da CCAI como a aprovação da Resolução nº 2/2013-CN, parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, a discussão da PEC nº 67, de 2012,

conhecida como “a PEC da Inteligência” que busca constitucionalizar a atividade de inteligência e seus mecanismos de controle”, a apresentação do Projeto de Lei nº 3.578, de 2015, que “estabelece procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN”, além da realização de diversas audiências públicas e de visitas de inspeção nos órgãos integrantes do SISBIN, pontos indispensáveis para se implementar credibilidade aos controles e também proporcionar a promoção preventiva da tutela dos direitos fundamentais.

Com efeito, no que concerne à apresentação de formas de proteção contra violação de direitos em face da atividade de inteligência, há que se destacar principalmente a atuação parlamentar preventiva. Daí resulta a competência da CCAI para fiscalizar quaisquer operações de inteligência, uma vez que a fase operacional envolve atividades sensíveis de coleta de dados, período de maior potencial para o cometimento de abusos contra as garantias constitucionais.

Todavia, não havendo sucesso na identificação preventiva por parte da Comissão, restará ao cidadão lesado em face da atividade de inteligência oferecer denúncia no âmbito da CCAI, exigindo sua apuração nos termos da Resolução nº 2/2013-CN, conforme já apresentado. Também lhe é assegurado recorrer ao Ministério Público e ao Poder Judiciário para buscar a cessação da conduta e/ou a reparação do dano cometido contra seus direitos fundamentais.

Por todo o exposto, em que pese a importância da inteligência para o país, não se pode prescindir, na ordem democrática, de um controle externo abrangente e efetivo. Não nos parece que a CCAI, pelo conjunto do histórico analisado, esteja ainda à altura desta relevante e indispensável missão. Para tanto, indubitavelmente precisa avançar mais: promover a ampliação de sua composição, da sua estrutura e assessoramento técnico, sem prejuízo do aprimoramento das medidas de controle e legislativas para assegurar a efetividade da fiscalização externa e com isso conquistar e garantir também o respaldo social à atividade. Já no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é preciso, entre outras ações, reformar a legislação para também instituir o controle externo a cargo das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa, respectivamente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999**, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm > Acesso em 07 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 3.695 de 21 de dezembro de 2000**, que cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm > Acesso em 03 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002**, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm > Acesso em 08 abr. 2017.

BRASIL. **Resolução nº 2 de 2013 – CN, de 22 de novembro de 2013**, 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 nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=95256ABF863AFEC88EE52C7B900CB744?0&codcol=449> > Acesso em 01 ago. 2017.

ARAÚJO, Raimundo Teixeira de. **História Secreta dos Serviços de Inteligência** – Origens, Evolução e Institucionalização. V. 1. São Luiz, 2004.

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. Malheiros. 2007.

BITENCOURT, Luís. **O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil**. 1964-1990. Brasília, 1992. Faculdades Integradas da Católica de Brasília. p.51.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Priscila Carlos. **Serviços secretos e democracia no Cone Sul: premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional**. Niterói: Impetus, 2010.

BRUNEAU, Thomas C. **Intelligence and democratization: the challenge of control in new democracies**. Monterey: The center for Civil-Military Relations at Naval Postgraduate School (NPS), occasional paper n. 5, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. 2007.

CEPIK, Marco A. C. – **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência – 1ª edição. Rio de Janeiro; Editora FGV, 2003. 232 páginas.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio**: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula 1927-2005. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2005.

FOGLIATTO, Flavio. **Organização de Textos Científicos**, 2007. Disponível em: <<http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas> .>. Acesso em 08/06/2017

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GILL, Peter – **Seminário Atividades de Inteligência**: Contribuições para a Soberania e a Democracia. Painel Inteligência, Controle Público e Democracia. Brasília – DF. Câmara dos Deputados. 11 páginas. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/CCAI/SemCCAI.asp#> >. Acesso em 01 ago. 2017.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **A inteligência contra o crime organizado**. 3 v.n. 1. P. 18-23 Brasília: Senatus, 2004.

_____. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Niterói, RJ: Impetus, 2010.

_____. **Políticos e espões**: o controle da atividade de Inteligência. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

_____. **As transformações no sistema de inteligência e o papel do controle parlamentar no início do século XXI**: o caso do Brasil. Disponível em: <<http://www.resdal.org/lasa/lasa07-brito.pdf> >. Acesso em 12 mai. 2017.

HOLT, Pat M. **Secret Intelligence and Public Policy**: A Dilemma of Democracy. Washington, D.C: Congressional Quarterly Inc, 1995.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: from secrets to policy**. Washington: CQPress, 2009.

MACEDO, Robson José de. **A inteligência e o poder legislativo**. 2012. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/senado/spol/pdf/ArtigoRobson1.pdf> >, acesso em 07 abr. 2017.

OLIVEIRA, Antonio Sena de. **O Congresso Nacional e a Atividade de Inteligência**: a função de fiscalização em perspectiva histórica. 2012, 56f. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, como parte da avaliação do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, Especialização em Política e Representação Parlamentar – PRP. Brasília, 2012. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/163262273/Alves-David> > Acesso em 13 abr. 2017

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público.** São Paulo: Atlas, 1999.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de, **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**, 2ª Ed., Novo Hamburgo - RS, Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, 2013.

REBELLO, Cláudia Assaf. **Necessidade de Inteligência do Estado brasileiro.** Revista Brasileira de Inteligência, v. 2, n. 2. Brasília: ABIN, 2006.

SAID, Munir Abou. **O Controle Externo da Atividade de Inteligência: Um estudo comparado com o modelo norte-americano.** 2013, 49f. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Inteligência de Segurança, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Especialista em Inteligência. Brasília, 2013. Disponível em <<https://riuni.unisul.br/handle/12345/385> > Acesso em 19 jun. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Alekes Fontes de. **Controle Público da Inteligência de Estado: Um embate entre a necessidade de sigilo e o princípio da transparência.** 2012, 64f. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2012. Disponível em <<http://bdm.unb.br/handle/10483/4021> > Acesso em 11 mai. 2017

STEPAN, Alfred C. **Os militares: da abertura à Nova República.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 26.

UGARTE, José Manuel – **Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa.** Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Argentina, Buenos Aires, 2002.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA. Biblioteca Universitária. Disponível em: <<http://www.unisul.br/wps/portal/home/biblioteca> >. Acesso em: 18 abr. 2017

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002).** Rio de Janeiro: Record, 2005.