

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 47 • nº 187 • edição especial
julho/setembro – 2010

Senado Federal
50 anos de Brasília

Organizador: Bruno Dantas
Consultor-Geral Legislativo
do Senado Federal

Quem vigia os vigilantes?

O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do Poder Legislativo

Joanisval Brito Gonçalves

Sumário

1. Introdução. 2. Inteligência e democracia. 3. O controle da atividade de inteligência – aspectos gerais. 4. O controle da atividade de inteligência no Brasil. 5. O controle externo da atividade de inteligência: o papel do Poder Legislativo. 6. A PEC da inteligência. 7. Conclusões.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar breves considerações sobre o controle da atividade de inteligência no Brasil, particularmente no que concerne àquele exercido pelo Poder Legislativo, com atenção especial ao papel da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI). Nossa análise foi dividida em cinco partes. Primeiramente, faz-se uma breve apresentação da atividade de inteligência e sua importância para o regime democrático, bem como dos aspectos gerais do controle dos serviços secretos. Segue-se para algumas constatações sobre o estado atual em que se encontra a atividade e seu controle no Brasil, passando-se ao estudo do controle externo conduzido pelo Poder Legislativo e, finalmente, a alguns comentários sobre a possibilidade de se constitucionalizar a matéria e tornar esse controle mais efetivo.

2. Inteligência e democracia

São muitas as definições de inteligência. Para fins deste artigo, convém defini-la

Joanisval Brito Gonçalves é Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), advogado e professor universitário; Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Inteligência de Estado pela atual Escola de Inteligência (ESINT).

como “processo pelo qual certos tipos de informação importante para a segurança nacional são requeridos, coletados, analisados e disponibilizados aos tomadores de decisão (*policy makers*). É, ademais, o produto desse processo, sua salvaguarda e a da informação pela contrainteligência, e o desenvolvimento de operações de acordo com a demanda de autoridades legítimas”. Inteligência envolve conhecimento produzido, a organização que o obtém e produz e, ainda, o processo por meio do qual esses dados (inclusive dados protegidos) são obtidos, trabalhados de acordo com metodologia específica, e transformados em conhecimento pra assessorar o processo decisório. Essa chamada “percepção trina da inteligência” foi primeiramente formulada por Sherman Kent, ao final da década de 1940 e publicada em sua obra *Strategic Intelligence for American World Policy*¹. Kent foi da primeira geração da CIA, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA). Para compor os quadros da Agência que então se formava, o governo dos EUA reuniu não só egressos do serviço secreto criado para combater o Eixo na Segunda Guerra Mundial (o *Office of Strategic Services* – OSS), mas também acadêmicos oriundos das melhores universidades estadunidenses, formando um grupo pioneiro que marcou os primeiros anos da profissionalização da atividade de inteligência civil naquele país².

Importante destacar que inteligência se divide, para fins didáticos e algumas vezes operacionais, em três funções: inteligência (relacionada à reunião e análise de infor-

¹ KENT, Sherman. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949. A obra de Kent é um clássico sobre atividade de inteligência e leitura obrigatória para qualquer um que queira estudar essa área. Foi livro de cabeceira de diversos serviços secretos pelo mundo, inclusive no Brasil.

² Para a história da atividade de inteligência dos EUA, vide *Legado de Cinzas – uma História da CIA*, de Tim Weiner (Rio de Janeiro: Record, 2008) e também *Queime antes de Ler – Presidentes, Diretores da CIA e Espionagem Internacional*, de Stansfield Turner (Rio de Janeiro: Record, 2008).

mações para produção de conhecimento); contrainteligência (que objetiva proteger seu próprio conhecimento e neutralizar a inteligência adversa); e operações de inteligência³ (compreendidas como as ações, inclusive com recurso a meios e técnicas sigilosos, para a obtenção dos dados protegidos). As três funções são exercidas pelos serviços secretos, sendo difícil dissociá-las⁴. De fato, agência⁵ de inteligência que não execute essas três funções não estará completa e terá dificuldade de cumprir sua missão de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

A legislação brasileira de inteligência tem como fundamento a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). De acordo com o art. 2º da referida Lei, 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”. Contrainteligência, por sua vez, é a atividade voltada à “neutralização da Inteligência adversa” (art. 3º) – a qual pode ser tanto de governos como de organizações privadas. Esse conceito tem como foco a atividade em si, desconsiderando a inteligência como produto e como organização.

³ Apesar de alguns autores que escrevem sobre atividade de inteligência no Brasil falarem de “ações encobertas” e “ações clandestinas”, esses termos são completamente alheios à doutrina brasileira de inteligência, não sendo usados pelos profissionais da área no País. No Brasil, fala-se de “operações de inteligência”; o restante constitui terminologia alienígena e sem qualquer emprego pelos brasileiros.

⁴ Para maiores informações sobre conceitos, escopo e categorias, funções e outros aspectos teóricos e doutrinários da atividade de inteligência, vide nosso livro *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata* (Niterói: editora Impetus, 2009).

⁵ Usaremos “agência” ou “agência de inteligência” e serviço secreto como sinônimos neste artigo.

Dos diversos conceitos de inteligência, é possível extrair os aspectos essenciais que diferenciam esta de quaisquer outras voltadas à produção de conhecimento. São eles:

- 1 – O objetivo da inteligência, qual seja, a produção de conhecimento com o fim precípua de assessorar o processo decisório em diferentes instâncias;
- 2 – O caráter sigiloso do conhecimento produzido, pois este tem uma componente do chamado “dado negado”, obtido por meios e métodos operacionais;
- 3 – O uso de metodologia própria e específica para a obtenção do dado e a produção do conhecimento de inteligência.

Assim, são exatamente as três características citadas que diferenciam um produto de inteligência do conhecimento produzido por instituições como outros órgãos públicos, universidades e centros de pesquisa. Nesse sentido, por lidar com dados sensíveis e informações sigilosas, a atividade de inteligência exige muita responsabilidade de seus operadores e os riscos de abuso de poder e arbitrariedades cometidos pelos serviços secretos não podem ser desconsiderados. Diante desse perigo de excesso por parte das agências de inteligência, pode o Estado abrir mão delas?

Nas democracias modernas, a atividade de inteligência é imprescindível para fazer frente às ameaças ao Estado e à sociedade e também para a identificação de oportunidades em diferentes áreas. Inteligência e democracia são plenamente compatíveis, como se pode constatar pela importância dada àquela em países como EUA, Reino Unido, Alemanha e Canadá. Entretanto, para que sejam evitados abusos por parte dos órgãos de inteligência e para que se garanta o perfeito equilíbrio entre a necessidade de sigilo da atividade de inteligência e o princípio da transparência na Administração Pública é essencial que se disponha de mecanismos efetivos de controle interno e externo dos serviços de secretos, sobretudo do controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

3. O controle da atividade de inteligência – aspectos gerais

A Democracia fundamenta-se no direito de cada cidadão de tomar parte nos assuntos públicos, seja de maneira direta, seja por intermédio de seus representantes eleitos. Nos regimes democráticos, os governantes conduzem suas atividades de gestão do Estado com fundamento no poder que lhes foi concedido pelo povo, e estão sujeitos, em virtude das eleições periódicas, ao julgamento de suas ações pelo voto popular⁶.

No que concerne à Administração Pública, seus órgãos e agentes têm suas competências fixadas por lei; devem, portanto, atuar de acordo com o estabelecido pelas leis e tendo o interesse coletivo como o fim máximo de seus atos e decisões⁷. Essa Administração deve sujeitar-se a mecanismos de controle interno e externo, de modo a se evitar arbitrariedades e abusos por parte do Estado e de seus agentes contra os cidadãos⁸.

Portanto, um dos fundamentos do regime democrático é o controle popular (direto ou indireto) que deve ser exercido sobre as

⁶ “Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives”. Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, “What Democracy is... and Is Not”, in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993): p. 40.

⁷ Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª edição (São Paulo: Malheiros, 1996): p. 573.

⁸ “A democratic state must ensure the enjoyment of civil, cultural, economic, political and social rights by its citizens. Hence, democracy goes hand and hand with an effective, honest and transparent government that is freely chosen and accountable for its management of public affairs. By democratic constitutional design, the executive branch is required to share its powers with the legislative and judicial branches. While this can lead to frustrations and inefficiencies, its virtue lies in the accountability that sharing provides.” DCAF Intelligence Working Group, “Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View”. *DCAF Occasional Paper N.º 3* (Geneva, July 2003): p. 1.

instituições e agentes estatais. Quanto mais desenvolvido e consolidado um regime democrático, mais eficientes e eficazes são os mecanismos de fiscalização e controle sobre o Poder Público e a Administração.

“Assim, os Estados de Direito, como o nosso, ao organizarem sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes (...) e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (...).”⁹ (Grifos nossos).

Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e “correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”¹⁰. Utiliza-se a terminologia “controle interno” para aquele exercido por órgãos da própria Administração (como a Corregedoria-Geral da União, no sistema administrativo brasileiro, ou o *Auditor-General* ou *Inspector-General*, em modelos anglo-saxônicos), ou seja, integrantes do Poder Executivo. Já o “controle externo” é o efetuado por órgãos alheios à Administração¹¹, vinculados geralmente aos Poderes Legislativo e Judiciário. Há, ainda, o controle externo popular, relacionado ao direito individual do cidadão de fiscalizar as ações do Estado¹².

Alguns esclarecimentos terminológicos: de acordo com a perspectiva anglo-saxônica, controle (*control*) e fiscalização (*oversight*) estariam em patamares distintos. Enquanto *control* refere-se aos atos quotidianos de gerenciamento da Administração, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligado às atribuições do Poder Legislativo de fiscalizar se o Executivo (ou seja, a Administração Pública) tem-se conduzido de acordo com princípios

legais e constitucionais¹³. O termo *control* sob a ótica anglo-saxônica poderia ser mais bem traduzido como “supervisão”.

De toda maneira, tanto em termos de *control* quanto de *oversight* está presente a idéia de *accountability*, termo que em português relaciona-se à “prestação de contas”, em sentido amplo, inerente à atividade pública: “*Accountability is an information process whereby an agency is under a legal obligation to answer truly and completely the questions put it by an authority to which it is accountable (for example, a parliamentary intelligence oversight committee).*”¹⁴

Logo, enquanto o controle envolve um conjunto de parâmetros e limitações legais aos quais se deve ater a Administração, a fiscalização refere-se ao legítimo poder de determinadas instituições e autoridades de averiguar o cumprimento das atribuições da Administração Pública em conformidade com o arcabouço jurídico-normativo, aí incluídos os princípios que regem essa Administração¹⁵. Já *accountability* diz respeito ao dever dos agentes públicos¹⁶ de prestar contas sobre seus atos¹⁷.

¹³ Hans Born. “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices”, in: *Connections – Quarterly Journal*, Vol III, (December 2004: pp. 1-12): p. 4.

¹⁴ Gregh Hannah, Kevin O’Brien, Andrew Rathmell. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom’s Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005): p. 12.

¹⁵ Sobre os princípios que regem a Administração Pública Brasileira, vide: Bandeira de Mello (2001), Capítulo II; Meirelles (1996), pp. 82-87; e Fernanda Marinela, *Direito Administrativo* (4ª Edição, Niterói: Impetus, 2010), pp. 26-63.

¹⁶ “A expressão agente público é a mais ampla para designar de forma genérica e indistinta os sujeitos que exercem funções públicas, que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, independentemente do vínculo jurídico, podendo ser nomeação, contratação, designação ou convocação. Independe, ainda, de ser essa função temporária ou permanente e com ou sem remuneração. Assim, quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público.” Marinela (2010): p. 539.

¹⁷ “*Public accountability applies to all those who hold public authority, whether elected or appointed, and to all*

⁹ Meirelles (1996): p. 574.

¹⁰ Meirelles (1996): p. 574.

¹¹ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo* (13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001), p. 212.

¹² Meirelles (1996): p. 576.

Convém assinalar ainda que, de acordo com a terminologia anglo-saxônica, além de *control* e *oversight*, há ainda o controle realizado por revisão (*review*). Neste artigo, consideraremos “controle” como gênero, enquanto *oversight* é aquela forma de controle realizada ao longo de todo o processo de execução dos atos da Administração (*a priori*, durante a execução e *a posteriori*) e *review* se dá sempre posteriormente. Em termos de controle externo realizado pelo Poder Legislativo, *oversight* é mais comum sistemas presidencialistas ao passo que nos modelos parlamentaristas o instituto da *review* é recorrente.

Tratando-se de democracia e controle da Administração Pública, é fundamental que se tenha clara a idéia de que este é alicerce daquela. Em outras palavras, o poder/dever/necessidade de controle da Administração pelos administrados é intrínseco ao modelo democrático. Sem esse controle a Administração carece de legitimidade, o cidadão corre o risco de sofrer arbitrariedades por parte de órgãos e agentes estatais, e o regime democrático deixa de existir.

Se fiscalização e controle são essenciais para a Administração Pública de modo geral, atenção especial deve ser dada aos órgãos de segurança do Estado. Nesse sentido, a preservação da democracia encontra abrigo no rígido controle (interno, externo e popular) dos órgãos de segurança do Estado, para que operem de acordo com os preceitos constitucionais e legais, sob a égide de princípios éticos e sempre em defesa da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

Em países que vivenciaram, no passado recente, governos autoritários, como é o caso

bodies of public authority. Accountability has the political purpose of checking the power of the executive and therefore minimizing any abuse of power. The operational purpose of the accountability is to help to ensure that governments operate effectively and efficiently. Securing and maintaining public consent for the organization and activities of the state and the government is fundamental precept of democratic theory.” DCAF Intelligence Working Group (2003): p. 1.

da maioria das nações latino-americanas e dos Estados da Europa Oriental, a necessidade de adequar os serviços de segurança estatais ao regime democrático passa pelo desenvolvimento de mecanismos eficientes e eficazes de controle das atividades por eles exercidas. O controle contribui não só para que se evitem abusos por parte desses órgãos, mas também, e isso é muito importante, para modificar sua cultura organizacional e a percepção que a sociedade civil em geral tem dessas instituições, de seus agentes e da atividade que exercem.

O controle da atividade de inteligência compreende mecanismos legais que estabeleçam as diretrizes e os limites para a atuação dos serviços secretos e, também, instituições competentes para o exercício desse controle. Como arcabouço legal, pode-se assinalar desde normas constitucionais que estabeleçam direitos e garantias individuais (como o art. 5º da Constituição de 1988) e limites gerais à atuação do Poder Público até leis e ordens executivas (Decretos, Portarias, etc.), passando, ainda, por regimentos internos das organizações, códigos e ética e instruções e diretrizes emanadas por órgãos superiores e pela chefia da agência de inteligência.

No que concerne a pessoas, instituições e níveis de controle, tem-se dentro própria agência ou unidade de inteligência a primeira instância do controle, de caráter interno. Nesse contexto, a chefia – da imediata (desde o encarregado de caso de determinada operação ao chefe do setor ou do departamento) ao diretor-geral – ocupa um papel fundamental para garantir que o pessoal de inteligência atue de conformidade com os preceitos constitucionais e legais as diretrizes para o órgão. Ainda em âmbito interno ao Poder Executivo, há o controle exercido por pessoas e instituições não pertencentes à agência, como inspetores gerais, controladorias e, naturalmente, o ministro ao qual se subordina o serviço secreto.

Além do controle interno ao Executivo há aquele externo, exercido por outro Po-

der (como o Judiciário ou o Legislativo) ou por instituição independente (no Brasil, o Ministério Público). Esse controle externo é essencial para a garantia do equilíbrio entre os poderes, especialmente em sistemas presidencialistas, de “freios e contrapesos”. Por último, há o chamado “controle popular”, exercido pela sociedade civil por meio de suas instituições – como a imprensa, associações e grupos organizados – ou diretamente pelo cidadão (por exemplo, quando denuncia irregularidade cometida pelo serviço secreto ou recorre ao Judiciário em defesa de direito próprio ou alheio que entenda violado).

Feita essa apresentação dos aspectos gerais do controle da atividade de inteligência, passa-se a considerações sobre o modelo brasileiro. Reitera-se que ênfase será dada ao arcabouço legal e ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo¹⁸.

4. O controle da atividade de inteligência no Brasil

O arcabouço legal para a atividade de inteligência no Brasil tem como marco a já citada Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Além desta, há o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002 (que dispõe sobre a organização e o funcionamento do SISBIN) e o Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008 (que aprova a estrutura regimental da ABIN)¹⁹. Acrescente-se a esses dispositivos a Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008 (sobre o plano de carreiras e cargos da ABIN) e outras referências à atividade de inteligência em documentos como a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Há, ainda, outras normas emanadas no âmbito do Poder Executivo, como as diretrizes produzidas pela Câmara

¹⁸ Para uma análise mais ampla e aprofundada do controle da atividade de inteligência vide nosso livro *Políticos e Espiões – O Controle da Atividade de Inteligência* (Niterói: Impetus, 2010).

¹⁹ Toda essa legislação é apresentada e analisada em nosso livro *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, *op. cit.*

de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), e as ordens ministeriais e regulamentações internas a cada órgão, por exemplo, o Regimento Interno da ABIN (todas essas de caráter reservado). Por último, a norma mais recente e de significativa importância para a inteligência no Brasil é a Política Nacional de Inteligência (PNI), apreciada pelo órgão de controle externo quando da conclusão deste artigo (agosto de 2010)²⁰.

Sobre a estrutura legal como instrumento de controle da atividade de inteligência no Brasil, pode-se dizer que este é muito efêmero. A legislação não estabelece um mandato claro para cada órgão da comunidade de inteligência, nem mecanismos de coordenação, controle e cooperação entre eles. Faltam mesmo normas que dêem garantias ao pessoal de inteligência, tanto no que concerne à proteção de sua identidade quanto às salvaguardas para o uso de meios e técnicas sigilosos. Em termos de controle, ainda não foram aprovadas regras específicas para o controle interno e externo político-finalístico dos serviços secretos.

Com a aprovação da PNI, ter-se-á na Política um marco a partir do qual alterações legais poderão ser propostas, tanto sob a forma de leis quanto de normas infra-legais. A PNI também traz as principais preocupações com os temas para os quais devem estar atentos os serviços secretos brasileiros e as diretrizes para a comunidade de inteligência. É um primeiro passo, havendo ainda muito a ser feito sob o aspecto legiferante.

No que concerne ao controle interno, do ponto de vista institucional cada agência têm seus procedimentos específicos e suas instâncias de controle. Em se tratando da ABIN, a figura do Diretor-Geral é de suma relevância, nada devendo ocorrer de importante no órgão – inclusive e sobretudo

²⁰ A PNI foi encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional na forma da Lei por meio da Mensagem (CN) nº 198, de 2009 (Mensagem nº 997, de 09/12/2009, na origem).

em termos de operações de inteligência – sem seu conhecimento e anuência. Nesse sentido, fundamental que o Diretor-Geral conheça não só a organização, mas também as particularidades da atividade. Nos demais órgãos da comunidade de inteligência brasileira, a situação é semelhante, com o diretor ou chefe da organização sempre com um papel de destaque no exercício do controle – diferentemente de outros países em que o aspecto pessoal do diretor é legado a segundo plano diante de mecanismos jurídico-normativos e institucionais das agências.

Ainda no âmbito do Poder Executivo, o papel do titular da pasta ou de seu imediato no controle da atividade de inteligência varia de acordo com a inserção do órgão ou unidade de inteligência na estrutura de cada ministério. No caso da ABIN, subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o papel do Ministro é significativo em termos de controle. De fato, o Ministro-Chefe do GSI conhece e comanda a ABIN, e responde pela agência, sendo, inclusive, quem fala em nome do serviço de inteligência²¹. Ademais, a coordenação das atividades de inteligência federal e de segurança da informação também é prerrogativa do titular da pasta. É pouco provável que se faça algo – e praticamente impossível que se conduza uma operação – no âmbito da Agência sem o conhecimento do Ministro. Entre os serviços secretos das Forças Armadas, a autoridade do Comandante da Força sobre seu pessoal de inteligência é semelhante à do Ministro-Chefe do GSI frente à ABIN, senão mais efetiva. No caso das Forças Ar-

mas, o chefe da unidade de inteligência é assessor direto do Comandante, tratando com ele sem intermediários. O mesmo acontece em órgãos como o Departamento de Polícia Federal, em que o setor de inteligência assume tremenda importância para o dirigente principal.

Na estrutura de controle do Poder Executivo para a área de inteligência há, ademais, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), que, segundo o art. 5º da Lei nº 9.883, de 1999, supervisionará a execução da PNI. Esse controle por parte da CREDEN é, entretanto, pouco efetivo.

Em se tratando de controle externo, o Poder Judiciário se manifesta previa e posteriormente à execução dos atos pelos serviços secretos. Previamente, há um controle do Judiciário ao autorizar ações como a de interceptação telefônica e quebra de sigilo telefônico e bancário, na forma da lei. *A posteriori*, magistrados julgarão as ações de cidadãos contra os serviços de inteligência e aquelas iniciadas pelo Ministério Público. O *Parquet* tem seu papel como fiscal da lei e instância de controle externo das polícias. O que convém registrar acerca desse controle é a necessidade de maior especialização por parte de juízes e membros do Ministério Público para mais bem lidarem com assuntos de inteligência, exatamente devido às peculiaridades da atividade. Entendemos que se poderiam constituir mesmo varas especializadas para o tema.

Feita essa breve apresentação do controle da atividade de inteligência no Brasil, passamos às considerações sobre o controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

5. O controle externo da atividade de inteligência: o papel do Poder Legislativo

É no Poder Legislativo que se encontram as melhores condições para o exercício do controle externo em geral, e daquele sobre a atividade de inteligência em particular. Afinal, antes mesmo de legislar, tem-se na

²¹ Em audiência pública perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o Ministro-Chefe do GSI, General Jorge Armando Félix afirmou: "(...) Eu sou o responsável diretamente, à exceção da parte administrativa, pela Agência Brasileira de Inteligência, uma vez que ela está vinculada ao gabinete de Segurança Institucional. Então, o que acontece na Agência também é minha culpa." Ata da Audiência Pública realizada em 27/11/2003.

fiscalização e controle dos atos do Executivo a função precípua do Parlamento, e isso desde a origem dos parlamentos modernos. Enquanto em modelos parlamentaristas esse atributo se deve em virtude da delegação de poderes do Parlamento ao Gabinete e, portanto, da obrigação deste de prestar contas àquele, em regimes presidencialistas a existência de um Poder Legislativo forte é fundamental para a garantia do equilíbrio entre o Poderes, sob a égide do sistema de “freios e contrapesos”²².

É no Parlamento que se encontra a representação mais ampla e legítima do povo, o titular máximo do poder em uma democracia. Daí a obrigação dos agentes públicos de prestar contas ao Poder Legislativo, o qual, por sua vez, não pode se eximir de exercer a fiscalização e o controle da Administração Pública. Esse controle será feito diretamente pelos parlamentares ou por pessoas e órgãos que ao Parlamento se reportem, como o Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil ou o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), responsável pela fiscalização do serviço secreto no Canadá.

No Brasil, a prerrogativa do Poder Legislativo de controlar os atos da Administração Pública está prevista expressamente no inciso X do art. 49 da Constituição da República, segundo a qual é de competência exclusiva do Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Outras atribuições relacionadas a essa competência também se encontram no art. 49 da Carta Magna – como a de julgar as contas do Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX) e a de escolher dois terços dos membros do TCU (art. 49, XIII) – e em outros dispositivos constitucionais (arts. 50 e 71, por exemplo).

²² Para maiores referências sobre o assunto, vide nosso livro *Políticos e Espiões*, *op. cit.*

Com referência ao controle externo da atividade de inteligência, o assunto encontra amparo na Lei nº 9.883, de 1999. Em seu art. 6º, a citada lei estabelece que esse controle será feito pelo Congresso Nacional por meio de um órgão de controle externo:

“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.”

O órgão de controle externo a que se refere a Lei é a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), instituída em 2000. Desde então, os serviços secretos do Estado brasileiro contam com um órgão do Congresso Nacional para exercer o controle externo político-finalístico sobre eles. Nesse sentido, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a ter um órgão de controle dos serviços secretos funcionando no Poder Legislativo. Outros o seguiram, como Argentina e Chile. Note-se que o controle externo contábil, financeiro e orçamentário, também da competência do Poder Legislativo, tem no TCU a principal instância fiscalizadora.

Apesar de sua significativa relevância, a CCAI tem enfrentado grandes dificuldades para o exercício de suas competências. Entre as principais causas dos empecilhos encontrados pela Comissão para o exercício

de suas atividades de controle estão a sua composição atualmente limitada aos líderes da Maioria e da Minoria e aos presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a falta de uma estrutura mínima que dê suporte à CCAI e a falta de clareza no que concerne às atribuições do órgão. Esses problemas estão diretamente relacionados à ausência de um regimento interno para a Comissão. Há consenso entre os parlamentares e o corpo técnico sobre a urgência da aprovação do Regimento Interno da CCAI, o que se fará por meio de Resolução do Congresso Nacional.

A verdade é que a CCAI não consegue atualmente realizar suas ações a contento. Por sua composição, tem dificuldade de reunir-se, inclusive por problemas de agenda e atribuições referentes às importantes funções exercidas por seus membros. Os parlamentares não têm como dedicar seu tempo a uma atividade que requer atenção exclusiva e empenho no controle constante. Ademais, a CCAI não possui instalações físicas adequadas, tem escassez de pessoal, e falta-lhe mesmo um regimento interno que possa estabelecer claramente suas competências e procedimentos.

Para suprir a falta de um Regimento Interno para a Comissão, foi produzido, em 2005, então sob a presidência do Senador Cristovam Buarque, um Regimento Provisório, aprovado na sessão de 6 de abril daquele ano. O referido Regimento orientou os trabalhos da Comissão naquele ano.

Em 2008, foi apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly o Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN) nº 2, de 2008, que estabelece o regimento interno da CCAI. O referido PRN, que reproduzia proposta anterior de autoria do próprio Hauly, estabelece o objetivo e as competências da Comissão, reestrutura sua composição, ampliando-lhe o número de membros, dispõe sobre quais matérias estarão sujeitas a sua apreciação, bem como os procedimentos para o exercício efetivo do controle. Foi distribuído às Mesas das

duas Casas para ser analisado. No Senado Federal, produziu-se parecer, de autoria do Senador Tião Viana, então Primeiro Vice-Presidente da Casa, que aprovou o PRN na forma de substitutivo.

Com a Presidência do Deputado Severiano Alves, em 2009, a CCAI reuniu-se diversas vezes. Tema central de discussão foi o Regimento Interno, tendo sido analisados a proposta do Deputado Hauly e o Substitutivo da Mesa do Senado. Após as discussões, que contaram com a presença do autor do PRN nº 2, de 2008, e de outros parlamentares, a CCAI deliberou pela produção de um Regimento Provisório, a ser apresentado como proposta de substitutivo ao Deputado Marco Maia, que seria o Relator do PRN nº 2, de 2008, na Câmara dos Deputados. Note-se que o documento tomou por base não só o texto do PRN nº 2, de 2008, mas as contribuições do Substitutivo do Senado e as sugestões dos parlamentares apresentadas durante as reuniões da CCAI. Trata-se, portanto, de fruto do consenso entre os parlamentares. Até a conclusão deste artigo (agosto de 2010), aguardava-se o Parecer do Deputado Marco Maia para que o PRN fosse colocado em votação em sessão do Congresso Nacional.

A aprovação do regimento interno será de grande importância para tornar o trabalho da CCAI mais efetivo. A Comissão disporá de condições técnicas e institucionais para exercer o controle parlamentar. Entretanto, permanece o problema da dedicação de mais tempo dos congressistas para as atividades da CCAI. A melhor maneira de solucionar essa questão seria pelo estabelecimento de um órgão vinculado ao Poder Legislativo, composto de não-parlamentares que pudessem dedicar-se integralmente ao controle da atividade de inteligência, assessorando o Congresso Nacional nessa função. Essa idéia foi acolhida pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 398, de 2009.

Com Severiano Alves à frente da CCAI em 2009, a Comissão tomou grande

impulso. As reuniões tornaram-se mais constantes, a participação dos membros aumentou e temas interessantes para a atividade de inteligência foram ali discutidos, tanto entre os parlamentares quanto junto com os controlados. Entre as inúmeras contribuições do período, destacam-se a análise e discussão do PRN nº 2, de 2008 (que culminou na já referida apresentação de proposta de substitutivo ao relator da matéria na Câmara, substitutivo fruto de consenso na Comissão e com a aquiescência do autor do PRN) e a apresentação da PEC nº 398, de 2009, também conhecida com a PEC da Inteligência.

6. A PEC da inteligência

Provavelmente a maior contribuição em termos legislativos para a área de inteligência na primeira década do século XXI foi a PEC nº 398, de 2009. Segundo Severiano Alves, “nos dias atuais, diante das turbulências porque que passa o mundo, sob ameaças tradicionais e as chamadas ‘novas ameaças’, é inquestionável a importância da atividade de inteligência no assessoramento ao processo decisório em diferentes níveis, particularmente nas altas esferas de governo”. E completa assinalando que “uma vez que não podemos prescindir dos serviços secretos, é importante que haja na Lei Maior referência a estes, a suas atribuições e à estrutura básica da comunidade de inteligência brasileira. Também não pode faltar na Carta Magna referência à importância do controle, interno e externo, da inteligência”.

Assim, a PEC nº 398, de 2009, eleva a inteligência ao status constitucional. Por meio do art. 144-A, estabelece que “a atividade de inteligência, que tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, será exercida, por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados”. E no artigo

seguinte dispõe que “será desenvolvida, 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 e fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.

Aspecto importante da PEC nº 398, de 2009, diz respeito aos limites à atuação dos serviços secretos e às garantias e salvaguardas ao pessoal que atua na área. A proposta assegura constitucionalmente “direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que concerne à preservação de sua identidade, o sigilo da atividade e seu caráter secreto”. Trata-se de medida de extrema relevância diante da situação atual de desamparo em que se encontram os homens e mulheres que se dedicam ao nobre serviço da inteligência.

Finalmente, a PEC estabelece o controle interno e, sobretudo, externo da atividade, que se dá por meio do Congresso Nacional e de um Conselho permanente com a função de fiscalizar e controlar diuturnamente os serviços secretos, reportando-se diretamente ao Poder Legislativo. Reproduzimos a Seção referente ao controle, de acordo com a PEC nº 398, de 2009:

“Seção III – Do Controle da Atividade de Inteligência

Art. 144-D. O controle e a fiscalização da atividade de inteligência serão exercidos em âmbito interno e externo, na forma da lei.

Art. 144-E. O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, especialmente por meio de um órgão de controle externo composto por Deputados e Senadores, e com o auxílio do Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, na forma da lei.

§ 1º O Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo, será composto por sete Con-

selheiros, escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência e indicados:

I – dois pelo Senado Federal;

II – dois pela Câmara dos Deputados;

III – um pelo Presidente da República;

IV – um pelo Conselho Nacional de Justiça;

V – um pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 2º Os Conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, podendo ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de cada Casa.

§ 3º A lei disporá sobre as atribuições e prerrogativas dos Conselheiros, estrutura e funcionamento do Conselho, bem como de sua organização e pessoal.”

Enquanto o órgão parlamentar de controle externo já está legalmente previsto (a CCAI), a inovação da PEC é exatamente a instituição do Conselho de Controle, composto por não-parlamentares (mas vinculado ao Parlamento) e com competência para o exercício efetivo e constante do controle finalístico da atividade de inteligência (enquanto o controle contábil, financeiro e orçamentário permanece sob a égide do TCU). Repita-se que os conselheiros devem ser escolhidos “entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência”, com mandato e competências próprias e, portanto, em condições de assistir o Parlamento na sua função de controle.

Note-se, ademais, que as características do Conselho de Controle e as atribuições de seus membros tomam por base, conforme assinala o próprio autor da PEC em sua

justificação, Projeto que o Senador Demóstenes Torres havia esboçado e levado à discussão entre diferentes setores da sociedade brasileira e do Poder Público. Em que pese o fato de o referido projeto ainda não ter sido apresentado quando da elaboração do presente artigo (agosto de 2010), aquele já poderá ser a base para a regulamentação do disposto no novo texto constitucional introduzido pela PEC nº 398, de 2009.

Ainda em tramitação, a PEC da inteligência tem sido apresentada e discutida entre segmentos variados da sociedade brasileira. A comunidade de inteligência, particularmente, já foi convidada a manifestar-se sobre o assunto, propondo, inclusive, sugestões para que se tenha o texto mais apropriado em âmbito constitucional e mais consentâneo com os interesses da sociedade e do Estado no que concerne à atividade de inteligência. Uma vez inseridas as alterações na Carta Constitucional, ter-se-á um marco fundamental para o arcabouço normativo-institucional da matéria. O Brasil terá dado importante passo no processo de consolidação democrática em um campo ainda pouco considerado e a relevante e tradicional atividade realizada pelos serviços secretos receberá o devido tratamento no campo normativo.

7. Conclusões

Decorrida uma década da instituição de um Sistema Brasileiro de Inteligência e da criação da Agência Brasileira de Inteligência, mudanças se fazem necessárias para o aprimoramento da atividade de inteligência no Brasil. E o Poder Legislativo tem um papel fundamental nessas transformações.

Aspecto essencial da contribuição do Poder Legislativo relaciona-se ao fato de ser o Congresso Nacional o principal centro de discussões das grandes questões relacionadas ao desenvolvimento e à segurança do Brasil. Ademais, o Poder Legislativo é o mais legítimo dos poderes em termos

de representatividade e a grande caixa de ressonância dos anseios e interesses da sociedade brasileira. A discussão sobre os destinos da atividade de inteligência nacional tem que, necessariamente, passar pelo Parlamento.

Se debate e promove a discussão sobre a inteligência, também compete ao Poder Legislativo produzir e aprovar o arcabouço legal que estabelece os fundamentos para a atividade de inteligência no País. Quaisquer mudanças legislativas terão no Congresso ator de volumosa importância. As transformações legislativas também terão, que, necessariamente, passar pelo Parlamento.

Não obstante, é na capacidade de controlar os atos da Administração Pública e, portanto, da comunidade de inteligência, que está provavelmente a mais nobre missão do Poder Legislativo. Da competência senatorial de aprovar o nome do Diretor-Geral da ABIN aos requerimentos de informações e audiências públicas e reservadas, a fiscalização e o controle devem ser exercidos de forma eficaz, eficiente e efetiva. O controle também passa, necessariamente, pelo Parlamento.

Atividade de inteligência e democracia são plenamente compatíveis. De fato, os serviços secretos podem desempenhar papel de altíssima relevância como baluartes das instituições democráticas. Mas quem vigiará os vigilantes? O que impedirá os serviços secretos, que lidam com tanto poder, de cederem à tentação de comandar o Estado e não de servi-lo, em detrimento da sociedade e da democracia? O grande remédio contra o abuso é exatamente o controle, em suas diferentes formas. E o Poder Legislativo deve estar atento e ativo para exercer essa função que lhe é elementar, de vigiar os vigilantes.

Referências

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BORN, Hans. "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices", in: *Connections – Quarterly Journal*, Vol III (1-12) Dez/2004.
- DCAF INTELLIGENCE WORKING GROUP. "Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View". *DCAF Occasional Paper N.º 3* (Geneva, July 2003).
- GONÇALVES, Joannisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. Niterói: editora Impetus, 2009.
- GONÇALVES, Joannisval Brito. *Políticos e Espiões – o Controle da Atividade de Inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.
- HANNAH, Gregh; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom's Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005).
- KENT, Sherman. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.
- MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*, 4ª Edição. Niterói: Impetus, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996.
- SCHMITTER; Philippe C.; KARL, Terry Lynn. "What Democracy is... and Is Not", in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- TURNER, Stansfield. *Queime antes de Ler – Presidentes, Diretores da CIA e Espionagem Internacional*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- WEINER, Tim. *Legado de Cinzas – uma História da CIA*. Rio de Janeiro: Record, 2008.