

VÍCTOR FELISMINO CARNEIRO

**A ABIN E O PODER LEGISLATIVO – UMA PROPOSTA DE  
APRIMORAMENTO AO CONTROLE EXTERNO DA  
INTELIGÊNCIA DE ESTADO**

Trabalho de Conclusão de Curso - Ensaio apresentado ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso Superior de Inteligência Estratégica.

Orientador: Prof Doutor Ronaldo Gomes Carmona.

Rio de Janeiro

2019

C2019ESG

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

---

VÍCTOR FELISMINO CARNEIRO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C289a Carneiro, Víctor Felismino.

A Abin e o Poder Legislativo – uma proposta de aprimoramento ao controle externo da Inteligência de Estado / Víctor Felismino Carneiro.  
- Rio de Janeiro : ESG, 2019

26f.

Orientador: Prof Doutor Ronaldo Gomes Carmona

Trabalho de Conclusão de Curso - Ensaio apresentado ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), 2019.

1. Controle Externo. 2. Inteligência de Estado. 3. Poder Legislativo. 4. Abin. I Título.

CDD – 327.1281

Elaborada pelo bibliotecário Antonio Rocha Freire Milhomens – CRB-7/5917

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por sempre me guiar.

Aos meus pais, por toda dedicação na minha formação.

Às minhas filhas por todo apoio e compreensão.

À Abin por toda a experiência adquirida que me proporcionou a possibilidade de desenvolver esse trabalho.

À ESG pela excelente formação e pelo tempo proporcionado para elaboração do presente ensaio.

Ao meu orientador, Ronaldo Gomes Carmona, pelas orientações precisas e pragmáticas.

A todos os meus amigos da melhor turma do CSIE de todos os tempos – *Primum Omnium Intelligentia* (antes de tudo inteligência) - pelo clima de amizade e companheirismo que facilitaram o processo de aprendizagem.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a produção deste ensaio científico.

## RESUMO

No Estado Democrático de Direito, o controle da Atividade de Inteligência, em razão de sua natureza sigilosa, exige a adoção de mecanismos específicos de modo a garantir o cumprimento da Política Nacional de Inteligência (PNI) em consonância com os princípios constitucionais. No âmbito do Congresso Nacional, este controle externo das ações é exercido pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). No entanto, apesar de gozar de plenos poderes para acessar áreas e instalações dos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), bem como para requerer documentos e arquivos, constata-se que a Comissão não exerce um efetivo controle da atividade. Em que pese, nos dias atuais, o termo Inteligência ser utilizado muitas vezes por autoridades políticas como “marketing” ou “panaceia” para quaisquer problemas em questão de gestão do governo ou de segurança pública, parcela significativa dos parlamentares desconhece as possibilidades, as limitações e o real potencial da Inteligência de Estado. Diante deste quadro, surge o questionamento: como controlar uma atividade cujas especificidades são desconhecidas? O presente estudo visa analisar os óbices ao controle externo da Atividade de Inteligência no Brasil, concluindo sobre possibilidades de aprimoramento mediante a interação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) com o Poder Legislativo.

**Palavras-Chave:** 1.Controle Externo. 2.Inteligência de Estado. 3.PoderLegislativo. 4.Abin.

## **ABSTRACT**

*In the Democratic State of Law, the control of Intelligence Activity, due to its secretive nature, requires the adoption of specific mechanisms to ensure compliance with the National Intelligence Policy (PNI) in accordance with constitutional principles. Within the scope of the National Congress, this external control of the actions is exercised by the Joint Commission for Control of Intelligence Activities (CCAI). However, despite having full powers to access areas and facilities of the members of the Brazilian Intelligence System (SISBIN), as well as to request documents and files, it is noted that the Commission does not exercise an effective control of the activity. However, in the present day, the term Intelligence is often used by political authorities as "marketing" or "panacea" for any problems in government management or public security; significant part of parliamentarians is unaware of the possibilities, limitations and real potential of Intelligence. Faced with this picture, the question arises - how to control an activity whose specificities are unknown? The present study aims to analyze the obstacles to the external control of the Intelligence Activity in Brazil, concluding on possibilities of improvement through the interaction of the Brazilian Intelligence Agency (Abin) with the Legislative Branch.*

**Keywords:** 1.External Control. 2.State Intelligence. 3.Legislative power. 4.Abin.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL.....</b>	<b>8</b>
2.1 A Inteligência no Brasil pós-governo militar.....	8
2.2 Poder Legislativo e o controle externo da Atividade de Inteligência.....	10
2.3 Principais óbices ao Controle da atividade de Inteligência pelo parlamento brasileiro.....	15
<b>3 A ABIN E SEU PAPEL NO APRIMORAMENTO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....</b>	<b>18</b>
3.1 Relações Institucionais com o Congresso Nacional .....	18
3.2 Ações de Sensibilização .....	20
3.3 Integração da CCAI com o SISBIN.....	22
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>23</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>25</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Apesar das constatações de muitos estudiosos de que a atividade de Inteligência constitui um dos primeiros ramos profissionais no mundo, o exercício do seu controle é um fenômeno relativamente recente.

Até meados da década de 70, seja em regimes democráticos ou autoritários, a Inteligência de Estado era de competência exclusiva do Poder Executivo e regulamentada somente por decretos presidenciais. O Poder Legislativo até então era alheio às capacidades dos respectivos serviços secretos e desconhecia suas estruturas, potencialidades e limitações.

Essa configuração unilateral se demonstrou perigosa visto que, sem fiscalização externa, o ocupante do Poder Executivo poderia impingir seu viés político ou ideológico à Inteligência, dando-lhe uma caracterização de governo e não de Estado. A conseqüente politização da atividade era – e continua a ser – um risco sobre o qual deve pairar a constante vigilância.

Os Estados Unidos da América (EUA) foram os pioneiros na mudança deste cenário. Quando o país se viu envolvido em escândalos de operações de Inteligência domésticas ilegais da *Central Intelligence Agency* (CIA) como, por exemplo, as voltadas contra cidadãos cujos posicionamentos eram contrários à Guerra do Vietnã, o congresso americano promulgou legislação específica estabelecendo seu papel de controlador externo perante a Inteligência de Estado. Já na década de 80, Canadá e Austrália estabeleceram seu controle parlamentar seguindo o modelo americano. Com o fim da Guerra Fria e estimulados pelos EUA, vários países regularizaram o controle externo de seus serviços doravante compartilhado entre os poderes Executivo e Legislativo.

Todavia, em que pese a existência do órgão regulador em muitos países, evitando assim escândalos e abusos de poder por parte dos operadores de Inteligência ou de suas chefias do Executivo, permanece um dilema latente: como preservar o sigilo e os segredos de Estado que envolvem a atividade e atender ao princípio democrático da transparência?

Em sua obra “Democracia e Segredo” Bobbio (1989) já discorria acerca desse paradoxo:

A democracia excluiu por princípio o segredo de Estado, mas o uso do segredo de Estado, através da instituição dos serviços de segurança, que agem em segredo, é justificado como sendo um instrumento necessário para defender, em última instância, a própria democracia. (BOBBIO, 1989, p. 28)

Outra questão se instala na importância do papel dos parlamentares ao discernir a supervisão da Inteligência de Estado perante a exercida em outras atividades públicas, pois suas especificidades exigem o exercício de um controle externo singular. À guisa de exemplo, esta excepcionalidade ocorre nos ordenamentos jurídicos de diversos países democráticos, como Alemanha, Itália, Portugal, Argentina, Chile, Estados Unidos da América e Canadá.

No Brasil, o controle externo da Inteligência de Estado foi recentemente estabelecido e permanece estagnado frente não só ao paradoxo natural de contrabalançar segredo de Estado e cidadania, como também a óbices que remontam a críticas perante a atuação do serviço secreto no período do governo militar e à falta de percepção da atividade pelos nossos representantes e pelos cidadãos em geral. Essa indispensável supervisão do Legislativo ainda carece de protocolos, rotinas e instrumentos para que seja efetivada.

A necessidade da manutenção do sigilo relativo à atividade de Inteligência não pode justificar a ausência de controle estatal, cuja finalidade é a preservação dos direitos e garantias fundamentais em face de irregularidades que, porventura, possam vir a ser cometidas por serviços de Inteligência contra sua própria população.

O presente trabalho visa a analisar óbices do controle externo do Poder Legislativo, bem como apresentar possibilidades do seu aprimoramento por meio da interação da Agência Brasileira de Inteligência com o Congresso Nacional.



## 2 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL

No Brasil, o regramento para atuação da Inteligência de Estado é recente, data de 07 de dezembro de 1999 a Lei nº 9.883 que cria a Abin, o SISBIN e também traz consigo a previsão do controle externo. Para uma correta interpretação do atual estágio da Inteligência no Brasil, bem como de seu controle externo, faz-se necessário um breve histórico abordando a transição da atuação do serviço secreto no governo militar até os tempos atuais. Todo esse preâmbulo visa a esclarecer as limitações e atuais óbices da atividade bem como de sua supervisão.

### 2.1 A Inteligência no Brasil pós-governo militar

Com o fim do governo militar, em 1985, o Serviço Nacional de Informações (SNI) - órgão responsável pela Inteligência de Estado no Brasil à época - permaneceu em pleno funcionamento, e forneceu o assessoramento no processo decisório nacional durante o processo de estabelecimento da nova estrutura constitucional do país. Todavia o SNI ainda gerava reações negativas na população devido aos excessos cometidos durante o regime, era estigmatizado como um órgão antidemocrático.

Por ocasião dos debates sobre a nova Carta Magna do país, a Assembleia Nacional Constituinte, ainda ressentida de um regime entendido como repressivo, foi dominada por um *zeitgeist* lastreado no garantismo constitucional e na efetivação do Estado Democrático de Direito. Fruto desse momento, a Constituição Federal de 1988 incorporou três gerações de direitos fundamentais.

No tocante à Inteligência de Estado, em outubro de 1987, parlamentares apresentaram, na comissão de sistematização da Assembleia Constituinte, emendas ao projeto sugerindo a extinção do serviço, todavia o parecer final para todas apresentadas relativas ao tema foi de reformular e não extinguir o órgão:

A emenda em epígrafe propõe a extinção do Serviço Nacional de Informações-SNI. Não se pode olvidar que todos os países democráticos possuem seus órgãos de informações. Não se discute aqui o mérito específico do SNI. Discute-se a existência imprescindível de um organismo de informações para as tarefas do Estado. Estamos convencidos de que a promulgação da nova Carta Magna, por si só, ensejará radical reformulação na atividade-fim do SNI. Opinamos assim pela rejeição da emenda. (ATA DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO/ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 799).

Apesar da percepção da necessidade de reestruturação e de redirecionamento do órgão por parte dos constituintes, nem o SNI, nem a atividade de Inteligência foram contemplados no texto constitucional. Nesta configuração, a Inteligência permaneceu a ser executada sem um cenário normativo explícito das suas competências, e carente do controle e da fiscalização do Poder Legislativo.

Subsistindo e atuando, ainda que sem uma legislação específica sob a nova égide constitucional, o SNI começou a se reestruturar e a se adequar à nova realidade do Estado Brasileiro. Dentro desta perspectiva, em 1989 foi elaborada a nova doutrina da Atividade de Inteligência para o país.

Em 1990, na vigência do governo do Presidente Fernando Collor de Melo, houve a extinção do SNI e estabeleceu-se um momento de ruptura da atividade de Inteligência no país. Ainda condenado pelo estigma repressivo, o órgão, bem como o Sistema Nacional de Informações (SISNI), foi abruptamente desmobilado.

Enquanto os países durante o pós-Guerra Fria adequavam seus serviços secretos à nova dinâmica internacional, a Inteligência de Estado no Brasil periclitava e permanecia relegada a segundo plano, desvinculada do processo decisório nacional. Novas ameaças surgiam no assimétrico mundo multipolar: organizações transnacionais, crimes cibernéticos, novos modelos de conflitos étnicos e religiosos, tráfico internacional, terrorismo, dentre outros, passavam a compor o repertório de temas a serem acompanhados.

A Inteligência econômica passava a entrar na pauta da prospecção de cenários e a interação entre agências se intensificava. A necessidade de atuação coordenada no sentido de antever riscos e oportunidades era uma realidade. Entretanto, no Brasil a atividade perdia seu *status*, permanecia sem diretrizes, passando por mudanças de nomenclatura e de vinculação, alheia ao novo momento do país e do mundo. As Forças Armadas, no mesmo período, cônscias da importância da atividade, reestruturaram seus centros de Inteligência de acordo com suas respectivas metas, todavia o órgão central do sistema permanecia à deriva.

Esta situação perdurou até setembro de 1997, quando foi encaminhada a Mensagem Presidencial nº 1.053, destacando a importância do Projeto de Lei 3.651

- de iniciativa do Executivo - que instituía o Sistema Brasileiro de Inteligência, e criava a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

Após 27 meses de tramitação no parlamento, o projeto gerou a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que prevê o exercício da atividade de Inteligência de Estado no Brasil pela Agência Brasileira de Inteligência - Abin - atualmente vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Com esse instrumento legal, encerrou-se um ciclo obscuro da Inteligência de Estado no Brasil, e gerou-se um novo desafio: como adequar a funcionalidade e o controle do serviço secreto no Estado Democrático de Direito? Ou seja, como atuar dentro dos novos limites legais?

## **2.2 Poder Legislativo e o controle externo da Atividade de Inteligência**

Sobre a supervisão do Poder Legislativo, na Estratégia Nacional de Inteligência é colocada a seguinte consideração:

Por fim, existe o controle parlamentar. Esse controle tem por objetivo verificar tanto a legitimidade como a eficácia da Atividade de Inteligência. No que diz respeito a esse último aspecto, o controle parlamentar deve evitar um posicionamento meramente reativo, episódico ou de respostas contingenciais, procurando também influir permanentemente para atingir as mudanças desejadas, emanando recomendações e buscando estimular as condutas e atitudes adequadas. (ESTRATÉGIA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA, 2016, p. 10)

Nos estados modernos, os serviços secretos desempenham papel vital no apoio do governo em suas políticas domésticas, externas e de segurança pública, fornecendo conhecimentos relevantes frente a ameaças e oportunidades para o país. É essencial que a área de Inteligência, vinculada ao Executivo, esteja sob supervisão democrática do parlamento. Além da transparência exigida pelo Estado, esse controle evita o risco não só de abusos dos profissionais do ramo, como também impede o uso dos recursos dos órgãos de Inteligência contra opositores políticos ao governo ou outros interesses escusos. O perigo da “politização” da Inteligência de Estado é afastado justamente com uma supervisão parlamentar suprapartidária eficaz.

Lowenthal (2006) ressalta a necessidade de se delinear e diferenciar o papel da comunidade política e de Inteligência, de modo a se evitar a influência e politização do processo de produção do conhecimento. Essa necessária precaução

citada pelo autor é alcançada justamente com a consolidação do controle externo da atividade.

No Brasil, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu que o “[...] *controle e fiscalização externos da atividade de Inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional*” (art. 6º):

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.

Somente em novembro de 2000, praticamente um ano após a promulgação da Lei nº 9.883, o Congresso Nacional instalou a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI. O primeiro presidente da comissão, Senador José Sarney, expressou com propriedade o desafio que se avizinhava:

[...] Estamos trabalhando num terreno absolutamente desconhecido para o Congresso Nacional, porque não era da sua experiência, até hoje, um órgão dessa natureza, com essas atribuições e amplitude. Portanto, temos que aqui estabelecer rotinas que, no futuro, serão seguidas pelo Parlamento ou aperfeiçoadas, naturalmente, para que cumpra essas tarefas que são tão importantes para o funcionamento e controle do sistema democrático. (ATA DA 1ª REUNIÃO DA COMISSÃO MISTA PARA CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA, 2000)

Apesar das oportunas palavras do presidente, pouco se caminhou no estabelecimento de protocolos e rotina da comissão. Somente em 2005 a comissão passou a contar com um regimento provisório. Cabe pontuar que era início do século XXI e o mundo passava por nova readequação dos serviços de Inteligência decorrente do terrorismo que foi alçado ao centro do palco internacional pós-ataentados de 11 de setembro de 2001.

Os trabalhos da comissão foram escassos, além do extenso intervalo para efetivação de sua norma interna. Seu regimento definitivo foi promulgado no ano de 2013 - ressalte-se, 13 anos após a sua instalação - pela Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 22 de novembro de 2013, que “Dispõe sobre as finalidades,

composição e funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), 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, e estabelece outras normas relativas à sua atuação”.

No tocante à composição, percebe-se a preocupação do legislador no tocante à representatividade suprapartidária, no entanto os curtos mandatos dificultam a especialização no tema:

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.

§ 1º A Presidência da Comissão será exercida, alternadamente, pelo período de um ano, pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º A Vice-Presidência da Comissão será exercida pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Casa que não ocupar a Presidência.

O regimento é um documento abrangente, e fornece plenas condições para uma efetiva fiscalização de todo o SISBIN, conforme previsto no art. 2º, acerca do objetivo da comissão.

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 do ordenamento jurídico nacional, em defesa dos direitos e garantias individuais e do Estado e da sociedade.

§ 1º [...]

§ 2º [...]

§ 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.

§ 4º Para o bom cumprimento de suas funções, a CCAI terá acesso a arquivos, áreas e instalações dos órgãos do SISBIN, independentemente do seu grau de sigilo.

Outro aspecto que caracterizou o período de vigência da comissão, foi a realização de uma sequência de grandes eventos no Brasil. A começar pelo Pan-Americano em 2007, Jogos Mundiais Militares em 2011, Jornada Mundial da Juventude em 2012, Copa das Confederações em 2013, Copa do Mundo em 2014 e Jogos Olímpicos em 2016. Em todos esses eventos o trabalho do SISBIN foi intenso, mas muito pouco se debateu na CCAI sobre as diretrizes a serem seguidas, contrariando o que prevê o art. 3º sobre suas amplas competências.

Art. 3º A CCAI tem por competência:

I - 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 do ordenamento jurídico nacional;

II - examinar e apresentar sugestões à Política Nacional de Inteligência a ser fixada pelo Presidente da República, na forma da Lei;

III - examinar e emitir parecer sobre proposições legislativas relativas à atividade de Inteligência e contrainteligência e à salvaguarda de assuntos sigilosos;

IV - elaborar estudos sobre a atividade de Inteligência;

V - examinar as atividades e o funcionamento dos órgãos do SISBIN em conformidade com a Política Nacional de Inteligência;

VI - apresentar recomendações ao Poder Executivo para a melhoria do funcionamento do SISBIN;

VII - manifestar-se sobre os ajustes específicos e convênios a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999;

VIII - apresentar proposições legislativas sobre as atividades de Inteligência, contrainteligência e salvaguarda de informações sigilosas;

IX - 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;

X - elaborar relatórios referentes às suas atividades de controle e fiscalização das ações e programas relativos à atividade de Inteligência;

XI - 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;

XII - 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);

XIII - apresentar emendas ao parecer preliminar do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual;

XIV - acompanhar a execução das dotações orçamentárias dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta que realizem atividades de Inteligência e contrainteligência.

No tocante ao inciso VIII, a apresentação de projetos de lei permanece, em quase sua totalidade, vinculada à iniciativa do Poder Executivo; e, quanto ao inciso XIII, em realidade, a iniciativa da solicitação de emenda de complemento orçamentário parte do GSI ou da própria Abin ao presidente da CCAI, ou a parlamentares sensíveis às prioridades da Inteligência de Estado.

Constata-se que a CCAI se reuniu muito raramente, mesmo depois da promulgação de seu regimento que passou a prever reuniões mensais:

Art. 22. As reuniões da CCAI serão secretas e mensais, ordinariamente, salvo quando a Comissão deliberar em contrário, delas só podendo participar os seus membros e os servidores credenciados.

Particularmente em 2013, uma série de reuniões da CCAI foram realizadas em caráter reativo devido às denúncias de Edward Snowden acerca da espionagem efetuada pelos EUA contra políticos brasileiros, incluindo a então presidente Dilma Rousseff. Os trabalhos, todavia, acabaram sendo conduzidos, sem maiores resultados, por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada no Senado Federal.

No entanto, os níveis de oscilação continuam sendo preocupantes. Em 2014, a CCAI não se reuniu. Em 2015, sob a presidência da Câmara dos Deputados, atingiu seu auge com a realização de sete reuniões, ainda assim inferior à frequência mensal prevista no regimento interno.



Depois de outro considerável lapso temporal, em 2016, conforme previa o art. 5º da Lei nº 9.883, a Política Nacional de Inteligência (PNI) foi promulgada visando estabelecer diretrizes para os vários órgãos do SISBIN sem ingerência da CCAI. Em agosto de 2016, também foi publicada a doutrina de Inteligência, novamente sem maiores debates legislativos. Logo depois, em 2017, a Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) também foi aprovada. Todos os instrumentos, norteadores da atividade e consequentemente balizadores de seu controle externo, foram viabilizados via decreto presidencial com reduzida participação da CCAI.

### **2.3 Principais óbices ao Controle Externo da atividade de Inteligência pelo parlamento brasileiro**

Gonçalves (2008), ao discorrer sobre óbices ao controle externo da atividade de Inteligência, afirma que a maior dificuldade por que passa a CCAI é reflexo da falta de interesse dos dirigentes do País na área de Inteligência. Segundo o autor, o Poder Legislativo apenas reproduz a pouca atenção e conhecimento com que se percebe a atividade de Inteligência no Executivo e na sociedade civil. Complementa ainda que a maior parte dos parlamentares não só desconhece as prerrogativas do Congresso de fiscalizar a atividade de Inteligência, como não sabe da existência da CCAI.

Acerca da eficácia da CCAI, Gonçalves (2008) pontua que muito pouco ainda há a se comentar em termos de críticas ao controle da atividade de Inteligência no Brasil, visto que esse controle “praticamente inexistente”. Diante desta constatação, percebe-se uma vulnerabilidade - a subordinação ao Executivo sem o controle adequado do Legislativo torna ampliada a probabilidade de a Inteligência ser de governo e não de Estado. A atividade fica assim exposta a vieses de acordo com a linha política ou ideológica de quem ocupa o Executivo.

Realmente, constata-se que predomina no parlamento brasileiro uma aura de secretismo pejorativo que paira sobre a atividade de Inteligência, em grande medida, por conta do desconhecimento. Apesar do termo “Inteligência” já fazer parte do “senso comum”, citado constantemente na mídia e pelos próprios governantes, parcela significativa dos parlamentares desconhece as possibilidades, as limitações e o real potencial do serviço secreto brasileiro.



Outra sombra recorrente sobre a atividade advém da atuação do SNI durante o governo militar. Notadamente perante os parlamentares vinculados a partidos ou posições consideradas como de esquerda ou progressistas, a desconfiança da utilização da Inteligência de Estado como “Polícia Política” é uma constante. Os políticos, na verdade, temem que a Inteligência atinja direitos e garantias fundamentais, de forma ampla, especialmente inviolabilidade da vida privada (intimidade, comunicações) e direito de reunião e associação.

Shin (2012) identifica três fatores determinantes para as atividades de supervisão da Inteligência de Estado pelo Congresso - experiência dos parlamentares, motivação dos membros da comissão e comunicação entre o órgão regulador e a agência estatal.

Shin (2012) pontua que a experiência e o conhecimento podem ajudar os legisladores a supervisionar efetivamente as agências de Inteligência. No tocante ao mandato, o curto período de serviço na comissão de controle de Inteligência, seja por limites de prazo, como nos EUA, ou substituição de membros por eleições, como na Coreia do Sul, evita relacionamentos impróprios entre membros da comissão e agências de Inteligência. Por outro lado, o pouco tempo de exercício pode ter um efeito deletério sobre a expertise dos membros do comitê e prejudicar a capacidade de supervisão da comissão de controle de Inteligência. Os membros deixam o comitê de Inteligência exatamente quando começam a ser eficazes.

Gonçalves (2008) retrata a ocorrência de semelhante problema no Brasil, no que diz respeito à continuidade dos membros na CCAI. Normalmente, o máximo que um Senador permanece na Comissão é por dois anos, enquanto que os Deputados costumam permanecer um ano. Isso se deve ao fato de que, no Senado, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores (CRE) tem um mandato de dois anos, enquanto seu congênere na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) ocupa a Presidência por apenas um ano. As lideranças, por sua vez, são alteradas periodicamente. Com isso, não há continuidade na presença dos membros da CCAI, que têm mesmo pouco tempo para adquirir alguma experiência no que concerne às peculiaridades da atividade de Inteligência e a seu controle.

Shin (2012) atesta que, comparada a outras atividades desenvolvidas no Congresso, o controle externo da Inteligência de Estado não gera alta motivação nos políticos. Por não render votos nem visibilidade, os parlamentares não priorizam

compor a equipe de controladores do serviço secreto. Exceto em momentos de escândalos que geram cobrança de esclarecimento pela mídia e pela sociedade, como, por exemplo, no caso de grampos ilegais, o trabalho de controle parlamentar não gera dividendos dentre os eleitores.

Gonçalves (2008) faz uma abordagem similar à de Shin (2012) ao afirmar que não há interesse na maioria esmagadora dos parlamentares em tratar da Inteligência de Estado, seja por desconhecimento, seja por temor ou, simplesmente, por ter pouca repercussão junto ao eleitorado. Quanto à imagem do parlamentar, também atesta que fiscalizar a atividade de Inteligência é tarefa que rende poucos dividendos, mas que pode provocar danos significativos a perspectivas políticas.

Gonçalves (2008) reforça a falta de repercussão social da atividade de Inteligência no Brasil, ainda vista com preconceito por parte da população, fomentado por alguns setores da imprensa e da opinião pública que a menosprezam ou a desconhecem. Esse posicionamento social, somado aos traumas de políticos que se consideram perseguidos pelo SNI na época do governo militar, realmente interferem na baixa motivação parlamentar para lidar com a Inteligência de Estado.

No tocante à necessária interação entre os poderes, Shin (2012) afirma que a falta de comunicação entre o Executivo e o Legislativo é comumente observada em todas as comissões parlamentares na Coreia do Sul. Quadro semelhante ocorre no Brasil, notadamente em uma comissão ainda não consolidada como a CCAI.

Considerando esse contexto, questiona-se: como controlar uma atividade cujas especificidades são desconhecidas? Perante as condições apresentadas, a resposta a essa pergunta torna-se cada vez mais longínqua. O tempo curto de mandato dos parlamentares na comissão, a falta de experiência em um tema pouco debatido no Congresso, a baixa motivação em tratar um assunto que gera poucos dividendos políticos; todos esses aspectos somados à inadequada interação entre “controlado” e “controlador” – Inteligência de Estado e Congresso Nacional respectivamente – geram uma perspectiva negativa no tocante ao aprimoramento da supervisão do serviço secreto brasileiro e de seu sistema nacional. A reversão desse quadro apresenta-se como questão crucial para a consolidação da atividade e do seu respectivo controle no Estado Democrático de Direito.

### **3 A ABIN E SEU PAPEL NO APRIMORAMENTO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

Conforme previsto no Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre o funcionamento do SISBIN:

Art. 10. Na condição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, a ABIN tem a seu cargo:[...]

IX - representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de Inteligência.

Apesar da previsão legal, a execução desse encargo gera muitas questões. Como executar essa representação, ou melhor, construir essa relação não só com a CCAI - órgão de controle externo – mas com o Poder Legislativo, cujos membros são potenciais componentes da comissão de controle?

Nunca foi da cultura parlamentar tratar temas relacionados à Inteligência de Estado. A interação com os serviços secretos sempre se desviou para o caminho da desconfiança mútua. Deputados e senadores sempre temeram expor-se a um órgão cuja capacidade para abalar reputações era considerável. Como lidar com esses velhos e sólidos preconceitos?

A grande questão repousa em como sensibilizar os legítimos representantes do povo sobre a importância da atividade e, conseqüentemente, sobre a necessidade de sua supervisão.

Atualmente, diante da vigente estruturação da agência, vislumbram-se três atividades para uma efetiva integração com o Congresso Nacional: 1) consolidação da articulação institucional; 2) eventos de sensibilização e 3) ações de estreitamento entre o SISBIN e o parlamento. Tais medidas não só aprimorariam a interação com o parlamento, como também implementariam uma efetiva sensibilização acerca do posicionamento estratégico da atividade e de seu controle externo.

#### **3.1 Relações Institucionais com o Congresso Nacional**

Até março de 2017, a Abin era representada no Congresso Nacional por assessores do GSI. Com a publicação do novo Regimento Interno, foi criada a Assessoria de Relações Institucionais e Comunicação Social (ARIC) que, dentre suas

competências, deve fazer o levantamento e o acompanhamento de matérias legislativas atinentes à Inteligência de Estado; bem como acompanhar as sessões plenárias da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional, as reuniões de comissões técnicas e audiências públicas sobre temas de interesse da Abin e do SISBIN.

A atuação mais presente da Abin no Congresso Nacional é vital para o aprimoramento do controle externo da atividade. Ressalte-se a necessidade de interação com a CCAI. Seus membros, normalmente lideranças no Congresso, possuem uma ampla agenda de obrigações, e a inclusão do tema Inteligência de Estado com prioridade nas suas pautas é fator imprescindível.

Destaca-se, igualmente, o acompanhamento das comissões de mérito que normalmente discutem e votam proposições sobre o tema (em especial as comissões de relações exteriores e defesa nacional da Câmara dos Deputados e Senado Federal). Alia-se a isso a necessidade de avaliação das várias proposições que tratam sobre a atividade de Inteligência, direta ou indiretamente, em trâmite no Congresso Nacional, em particular propostas de emendas constitucionais e projetos de lei.

Reuniões técnicas de curta duração com os parlamentares e respectivas equipes da CCAI, CRE e CREDEN foram realizadas pela ARIC em 2017 e 2018 e resultaram em sensibilização acerca das especificidades da Inteligência de Estado – assim como das áreas de Defesa e de Segurança Pública - bem como da necessidade de melhor dotação orçamentária para o SISBIN. O fomento de audiências públicas tratando de ameaças ao Estado brasileiro, bem como da estrutura e papel da Abin também foi ação da ARIC.

A presença da ABIN no Congresso gerou novos clientes, suscitou demandas e inseriu no “radar” do Poder Legislativo preocupações que, antes, o meio político não identificava com o serviço de Inteligência, como o avanço da criminalidade organizada, ameaças à infraestrutura crítica do país, perda de mercado para as empresas e produtos brasileiros.

Ratificando a perspectiva de geração de novos clientes para a Inteligência de Estado mediante a interação com o parlamento, Lowenthal (2006) afirma que a Inteligência estadunidense, durante os seus primeiros 28 anos de existência, atuou

sem supervisão externa principalmente devido à Guerra Fria. No entanto, após 1975, o controle externo do Congresso foi efetivado aumentando a ponto de se tornar um pleno participante do processo e um importante cliente da Inteligência.

Segundo Shulsky e Schmitt (2002), a Inteligência tem como finalidade precípua dar suporte e assessorar governantes, tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas, notadamente em questões relacionadas à segurança nacional, mediante a identificação de ameaças e adversários potenciais.

Assim sendo, a Inteligência de Estado é voltada para auxiliar os formuladores de políticas públicas a adotar a decisão mais apropriada, mediante o apontamento dos aspectos relevantes e atuais, bem como das tendências que necessitam ser levadas em consideração no bojo do processo decisório.

A interação do órgão central do SISBIN com o parlamento é um meio de expandir o assessoramento da Inteligência de Estado aos formuladores de políticas do Poder Legislativo que, doravante, cômnicos do alcance da atividade, poderão exercer um poderoso mecanismo de controle externo do serviço secreto.

### **3.2 Ações de Sensibilização**

Conforme normas regimentais, a Escola de Inteligência da Abin (Esint) não só capacita os recursos humanos do SISBIN, como também desenvolve a Doutrina Nacional e elabora estudos para aprimoramento da Inteligência de Estado. Estes encargos adicionais vão ao encontro de competências da CCAI conforme o art. 3º de seu regimento:

Art. 3º A CCAI tem por competência:

[...]

IV - elaborar estudos sobre a atividade de Inteligência;

[...]

IX - 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;

Além desses pontos de convergência, a Escola tem condições de promover reuniões técnicas, workshops e seminários para parlamentares e assessores em assuntos que permeiem a atividade, particularmente os principais eixos de atuação da ABIN fixados na Política Nacional de Inteligência, que visa a combater as seguintes ameaças: 1) espionagem; 2) sabotagem; 3) interferência externa; 4) ações contrárias à soberania nacional; 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.

Uma breve ambientação acerca desses temas para os componentes da CCAI já influenciaria o alcance, a profundidade e as perspectivas dos debates da comissão.

Outra competência da Esint é o intercâmbio com escolas, centros de ensino e organizações congêneres. O Congresso Nacional possui dois centros de ensino: o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor); e o Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal (ILB). A interlocução com esses centros seria outra forma de sensibilização acerca da Inteligência de Estado.

Em 2018, a ARIC intermediou pedido do Cefor para capacitação de policiais da Câmara dos Deputados em Segurança Orgânica pela Esint. A iniciativa foi bem aceita e novas demandas vêm sendo avaliadas. Em uma fase inicial, a Escola da Abin, além de segurança corporativa, poderia capacitar servidores do Congresso em fundamentos básicos de Inteligência, Contraineligência e Terrorismo.

Além de conhecer a atividade, os profissionais do legislativo sairiam dos respectivos cursos com insumos para assessoramento em projetos de lei relacionados à Inteligência de Estado e a outros objetivos estratégicos para o país.

Outra possibilidade seria um estágio de Inteligência e de Contraineligência para parlamentares da CCAI. De curtíssima duração (1 ou 2 dias), seria uma forma de proporcionar conhecimentos básicos para atuar na comissão.

### **3.3 Integração da CCAI com o SISBIN**

A Abin interage com o SISBIN mediante a Assessoria Executiva do Sistema Brasileiro de Inteligência (AEX), que possui como principal competência planejar e executar as ações de integração dos órgãos do sistema.

As ações de integração realizadas pelo SISBIN em 2018 atingiram a meta de cerca de 200 interações/mês. Dentre os tipos de reuniões realizadas, duas se caracterizam como oportunidades de sensibilização e assessoramento aos componentes da CCAI – a reunião estadual e o evento regional do SISBIN.

Diferenciadas apenas pela abrangência (o evento regional abrange duas ou mais unidades da Federação), estas reuniões tratam da articulação local do sistema e da abordagem de temas de interesse comum. Não só os componentes da CCAI, bem como os parlamentares federais das regiões contempladas nos encontros, seriam beneficiados com a participação (mesmo que parcial) nos eventos.

Esta interação seria mais uma oportunidade de assessoramento estratégico aos formuladores de políticas locais, de interação sobre temas prioritários de sua base eleitoral, bem como da formação de uma mentalidade de Inteligência na comunidade política.

## 4 CONCLUSÃO

Em que pesem todos os óbices para o controle externo da Inteligência de Estado, constata-se que há muitos meios para o seu aprimoramento utilizando os instrumentos existentes no ainda incipiente arcabouço legal da atividade. No entanto, esse aperfeiçoamento exige um novo horizonte de atuação para o órgão central, além da integração do SISBIN que já vem sendo efetuada.

Este breve ensaio tratou de outra interação - a com o formulador de políticas do Poder Legislativo. Como interagir com parlamentares que além de possuírem pouco conhecimento sobre o tema, dispõem de um tempo exíguo para maiores aprofundamentos? Qual a melhor forma de abordagem? Qual a melhor oportunidade para reuniões e capacitações? Qual a melhor linguagem a ser utilizada? Estas são questões novas que surgem quando se trabalha com vistas a essa melhor interlocução.

A comunidade de Inteligência no Brasil evoluiu no período democrático. No entanto há uma percepção latente em todos os entes que integram o SISBIN de que o decisor, o usuário final, permanece alheio ao real alcance da Inteligência no processo decisório.

Este ensaio procurou apresentar meios para integrar um novo cliente - a comunidade política - à comunidade de Inteligência. A rede de Inteligência já possui uma coesão interna, no entanto, necessita sair de seu hermetismo e precisa ser “costurada” à rede parlamentar de modo a possibilitar sua expansão e a compreensão de seu ofício. A correta interação desses grupos gerará a mentalidade e percepção necessárias a uma adequada supervisão que, exercida eficientemente, implicará em mais oportunidade para o aprimoramento da Inteligência de Estado, bem como para a compreensão da necessidade de seu adequado sigilo. Outro aspecto desse intercâmbio é a sensibilização do próprio usuário do Poder Executivo que, devidamente fiscalizado, passaria a aperfeiçoar suas demandas e utilização do sistema.

Mais que cerceamento de ações, um controle externo especializado proporcionaria um quadro prospectivo para a atividade de Inteligência. Dentre as



possíveis áreas a serem desenvolvidas podem ser destacadas: difusão de uma mentalidade de Inteligência no Congresso Nacional; aprofundamento dos debates acerca do tema na CCAI; aumento de audiências públicas para o tratamento de temas afins; aprimoramento da legislação para a atuação do SISBIN; e complementação orçamentária.

A aspirada transição para um controle externo proativo e propagador de diretrizes para a Inteligência de Estado está calcada em uma eficaz interação entre “controlador” e “controlado”. A Abin, como órgão central do SISBIN, tem um papel proeminente na estruturação deste intercâmbio com o Parlamento Brasileiro.

Ressalta-se por fim que o controle externo não pode ser tímido em função do sigilo da Inteligência de Estado. Ao contrário, é exatamente por sua especificidade que a atividade requer um acompanhamento dos mais robustos. Ou seja, sigilo e controle não são conceitos que se opõem, mas que, ao revés, se complementam, pois é com uma supervisão sólida que o serviço secreto será compreendido, cobrado e valorizado pela população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GONÇALVES, Joanisval Brito. *Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de Inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 795 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1951.
- LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. 4 ed. Washington, D.C: CQ Press, 2009.
- SHULSKY, Abram N. e SCHMITT, Gary J. *Silent Warfare: understanding the world of intelligence*. Washington, DC: Potomac Books, 2002.
- SHIN, YouseopAdriele. *Legislative Oversight of Intelligence Agencies in Democratic Countries: The Case of South Korea and the USA*. 2012
- GILL, Peter. “A Inteligência, Controle Público e Democracia”. Tradução de Maria Isabel Taveira. In: Brasil. Congresso Nacional. Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia, de 6 a 7 de novembro de 2002. Brasília: Abin, 2003b, pp. 55-87.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GONÇALVES, Joanisval Brito. *Políticos e Espiões – o Controle da Atividade de Inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.
- KENT, SHERMAN. *Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1967.
- LAQUEUR, Walter. *A World of Secrets – The Uses and Limits of Intelligence*, 1985.
- TURNER, Stansfield. *Queime antes de Ler – Presidentes, Diretores da CIA e Espionagem Internacional*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- Legislação
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- Brasil. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.
- Brasil. Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002.
- Brasil. Decreto nº 8.793 de 29 de junho de 2016 – Política Nacional de Inteligência

Brasil. Decreto sem número de 15 de dezembro de 2017 – Estratégia nacional de Inteligência

Resolução nº 2-2013 do Congresso Nacional - Regimento interno da CCAI