

**DIEGO ALEKES FONTES DE SOUSA**

**CONTROLE PÚBLICO DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO: UM EMBATE ENTRE A  
NECESSIDADE DE SIGILO E O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA**

Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de bacharel em Direito pela  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

**Orientador:** Professor Mamede Said Maia Filho.

**BRASÍLIA**  
**2012**

**DIEGO ALEKES FONTES DE SOUSA**

**CONTROLE PÚBLICO DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO: UM EMBATE ENTRE A  
NECESSIDADE DE SIGILO E O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pela banca examinadora composta por:

---

Prof. Mamede Said Maia Filho  
Orientador

---

Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira  
Examinador

---

Profa. Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende  
Examinadora

**Dedico** este trabalho a minha esposa, Candice Hellen, por seu apoio nos momentos mais difíceis e pela compreensão em minha ausência.

**Agradeço** ao meu professor e orientador Mamede Said Maia Filho, que apostou no desafio de o Direito se envolver cada vez mais na regulação de uma atividade de Estado tão estigmatizada e ainda tão pouco conhecida.

*“Um inimigo visível pode ser vigiado. Um inimigo invisível nos vigia.”*

***Valter da Rosa Borges.***

## RESUMO

As conformações da moderna sociedade trouxeram consigo uma gama de ameaças e oportunidades, o que faz com que nenhuma nação possa prescindir de um eficiente serviço de inteligência. Contudo, historicamente o Estado, ao desempenhar tais serviços cometeu uma série de abusos e se imiscuiu indevidamente na intimidade dos cidadãos. Para prevenir e combater práticas como essas, foram implementados diferentes tipos de controles públicos; dentre esses se ressalta a importância do controle desempenhado pelo Parlamento. Apesar de o controle parlamentar ser o mais legítimo, costuma ser o menos efetivo. Portanto, o objetivo principal do presente trabalho é analisar a efetividade do controle exercido pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) e, em seguida, propor alternativas que viabilizem melhorias. A pesquisa envolve a consulta à bibliografia especializada (nacional e, especialmente, estrangeira), a documentos e a bancos de dados. Os resultados obtidos sinalizam que a CCAI não desempenha suas atribuições de maneira efetiva e proativa, principalmente em decorrência de problemas normativos, estruturais e de ordem prática. A presente investigação pôde, então, demonstrar que só o aperfeiçoamento dos controles interno e externo das instituições que lidam com informações sigilosas pode apaziguar a tensão entre segredos de Estado e o princípio da transparência.

**PALAVRAS-CHAVE:** atividade de inteligência; sigilo; transparência; controle público; CCAI.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: NOÇÕES PRELIMINARES</b> .....	9
1.1 Conceito de inteligência adotado pelo Brasil .....	9
1.2 Inteligência de Estado.....	11
<b>2 HISTÓRICO DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO NO BRASIL</b> .....	13
<b>3 SIGILO E DEMOCRACIA: UMA CONTRADIÇÃO INSUPERÁVEL?</b> .....	21
<b>4 ASPECTOS BÁSICOS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	31
4.1 Noções preliminares .....	31
4.2 Controle administrativo .....	32
4.3 Controle legislativo .....	33
4.4 Controle judicial .....	35
<b>5 CONTROLE DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO</b> .....	36
5.1 Controle Interno.....	36
5.2 Controle Externo .....	38
5.2.1 Controle Parlamentar.....	38
5.2.2 Controle Judicial.....	52
<b>CONCLUSÃO</b> .....	59
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	62

## INTRODUÇÃO

A atividade de inteligência tem sido cada vez mais objeto de atenção na maior parte dos países. Com a competição internacional por mercados, tecnologias e insumos, a informação e o conhecimento tornam-se elementos diferenciais. Para produção de conhecimentos que viabilizem a captação de oportunidades e a dissuasão de ameaças, os organismos de inteligência vêm sendo mais fortalecidos e equipados.

Contudo, os serviços de inteligência ao longo da história foram responsáveis por uma série de violações aos direitos fundamentais e por práticas antidemocráticas. Para coibir ações dessa natureza, enfatizou-se nos países mais desenvolvidos o controle público dessa atividade, com enfoque especial ao exercido pelo Parlamento. O Brasil passou a adotar essa forma de controle a partir do ano 2000; entretanto, pouco tempo depois já se visualizavam sérios problemas estruturais que comprometeriam sua efetividade e proatividade.

Assim, o presente trabalho tem por missão analisar as principais formas de controle dessa atividade, com particular atenção àquele a cargo do Congresso Nacional. Ressalte-se que não é possível concluir essa tarefa sem antes refletir acerca da possibilidade de conciliar os segredos de Estado com o princípio de transparência na condução dos assuntos públicos. Esse embate, na prática, é o pano de fundo de toda a discussão.

Em suma, objetiva-se explorar detalhadamente o controle sobre a inteligência de Estado e justificar a razão pela qual esse é um instrumento apto a conferir-lhe legitimidade e eficiência se levado a cabo com as devidas cautelas. Antes disso, porém, será necessário abordar alguns conceitos preliminares, enfrentar o referido conflito entre sigilo e transparência e traçar um panorama do controle da Administração Pública.

Por fim, é oportuno esclarecer que existem poucas publicações sobre o assunto, pois esse ramo profissional costuma ser envolto por uma espessa nuvem de segredos e são raros os profissionais que se dedicam a um estudo realmente crítico da matéria – muitos daqueles que escrevem sobre inteligência são comprometidos com as estruturas institucionais que envolvem a prestação desses serviços.



## **Capítulo 1**

### **Atividade de inteligência: noções preliminares.**

#### **1.1 Conceito de inteligência adotado pelo Brasil.**

Antes de se abordar os detalhes relacionados ao controle dessa atividade pública peculiar, faz-se necessário compreender o que vem a ser inteligência. Observa-se, de início, que há dificuldades numa percepção crítica e racional desse ofício, devido principalmente às fantasias alimentadas pela literatura e pelo cinema e ao passado de repressão política vivido em várias democracias nas quais os serviços secretos eram sustentáculos desse modelo de Estado; ademais, o caráter hermético das instituições que operam sigilosamente só desperta ainda mais a curiosidade e desconfiança da sociedade.

Como então, em termos teóricos, definir e caracterizar a atividade de inteligência? Com esse fim, Joanisval Brito Gonçalves, baseando-se na doutrina de José Manuel Ugarte e Sherman Kent, adota a definição tridimensional, concebendo inteligência como produto ou conhecimento produzido, organização e processo ou atividade (GONÇALVES, 2010, p. 7). Pelo primeiro critério, inteligência seria o produto da produção de conhecimento, mediante técnicas específicas, destinado ao assessoramento dos tomadores de decisão nos mais altos níveis do Estado. Vista, por sua vez, como organização, inteligência seria o conjunto de instituições dotadas de competências para a produção dos referidos conhecimentos. Já sua configuração como atividade ou processo diz respeito à forma pela qual é produzido o conhecimento de inteligência – desde a obtenção de dados, através de coleta em fontes abertas ou da busca dos chamados dados negados<sup>1</sup>, passando pela etapa de reunião, análise e difusão.

É preciso ainda se perquirir qual a definição sobre inteligência adotada pelo Brasil. 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), define no § 2º de seu art. 1º que:

---

<sup>1</sup> Dado negado é a representação de fato ou situação à qual se protege ou que tem seu acesso proibido, sendo sua obtenção possível somente através da aplicação de técnicas operacionais. Fonte: <<http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp?letra=d>>. Acesso em 20 abr. 2012.

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

Através dessa definição é possível perceber que a legislação brasileira acolheu a perspectiva de atividade, considerando inteligência como o processo que objetiva a coleta de dados brutos e informações através de fontes abertas<sup>2</sup> ou de operações de Inteligência, estas voltadas para obtenção dos “dados negados”, e, utilizando técnicas de processamento e análise próprias da doutrina de inteligência, os transforma em conhecimento, com a finalidade de assessorar os *policymakers*<sup>3</sup> no processo decisório e salvaguardar os interesses nacionais mais sensíveis.

Vê-se que o conceito abrange tanto ações ofensivas quanto defensivas, ou seja, é importante tanto a produção de conhecimentos quanto a salvaguarda da sociedade e do Estado contra a inteligência adversa (essa é a definição de contra-inteligência presente no § 3º do mesmo dispositivo). Assim, tem-se por meta tanto a identificação de oportunidades que sejam relevantes para os interesses pátrios quanto a proteção de conhecimentos sensíveis<sup>4</sup>. O acesso não autorizado a esses conhecimentos protegidos pode ocorrer por vazamento<sup>5</sup> ou mediante ações de espionagem<sup>6</sup>.

Pela descrição dos interesses envolvidos, já se pode perceber a essencialidade da atividade de inteligência para qualquer Estado em um mundo globalizado e competitivo, no qual a busca de mercados e vantagens concorrenciais prevalece sobre o respeito a qualquer norma legal ou ética. Ademais, os ataques de 11 de setembro de 2001 evidenciaram que o terrorismo é uma ameaça transnacional e de atuação pulverizada, de forma que passa a ser vital a cooperação internacional entre os diversos sistemas de inteligência e a presença de instituições nacionais que lidem eficazmente com essa atividade.

---

<sup>2</sup> Internet, jornais, revistas, livros etc. – ou seja, tudo aquilo que está disponível a qualquer pessoa.

<sup>3</sup> Tomadores de decisões políticas estratégicas.

<sup>4</sup> São aqueles conhecimentos que, por sua importância estratégica, podem representar oportunidades ou ameaças ao Estado.

<sup>5</sup> Divulgação, não autorizada, de informação ou dado sigiloso. Fonte: <<http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp?letra=v>>. Acesso em 20 abr. 2012.

<sup>6</sup> Ação de busca de dados protegidos, visando normalmente beneficiar estados, organizações ou indivíduos. O termo descreve a busca ilegal e antiética de dados. Fonte: <<http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp?letra=E>>. Acesso em 20 abr. 2012.

## 1.2 Inteligência de Estado

Do conceito de inteligência algumas notas características podem ser apreendidas – traços essenciais que individualizam essa atividade. De início, observa-se que existe um processo analítico responsável por transformar dados brutos ou informações em conhecimentos. Há, pois, um verdadeiro refino no conteúdo (objeto de coleta<sup>7</sup> ou busca<sup>8</sup>) que se deseja difundir. Verifica-se também a necessidade de se subsidiar algum processo decisório, já que o conhecimento produzido deve ser necessariamente difundido a um tomador de decisão. Assim, o processo de produção do conhecimento cumpre sua finalidade.

É, entretanto, a presença do sigilo a característica mais evidente na atividade de inteligência. Por mais que nem todos os dados com os quais a inteligência trabalhe sejam de conhecimento restrito, necessariamente haverá a presença de elementos sigilosos. Quando o órgão de inteligência utiliza tão somente dados disponíveis em fontes abertas, o produto de sua análise já se reveste de natureza sigilosa, visto que houve um processo de produção de conhecimento no qual os dados foram refinados pelas lentes da inteligência. Isso já basta para que os documentos resultantes desse processo devam ser classificados<sup>9</sup> e resguardados contra o acesso não autorizado.

Essas notas essenciais (processo de produção de conhecimento, subsídio a uma tomada de decisão e sigilo) estão presentes, todavia, em atividades desenvolvidas em variados setores – constituindo diferentes categorias de inteligência. Gonçalves (2010, p. 23), por exemplo, elenca algumas delas: inteligência militar e de defesa, policial ou criminal, financeira, fiscal, competitiva, estratégica e, por fim, inteligência de Estado.

A inteligência militar tem por função subsidiar a tomada de decisão nos altos escalões das Forças Armadas, e a de defesa envolve a produção de conhecimentos aptos a servir à

---

<sup>7</sup> Segunda fase do Processo de Inteligência que visa a obtenção de dados por meio de diversos métodos e fontes. Fonte: <<http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp?letra=C>>. Acesso em 23 abr. 2012.

<sup>8</sup> Considera-se ‘busca’ a atividade sigilosa voltada para a obtenção de dados não disponíveis e protegidos por medidas de segurança, estabelecidas por quem os detêm. Fonte: <<http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp?letra=B>>. Acesso em 23 abr. 2012.

<sup>9</sup> Classificar: Atribuir grau de sigilo a documentos, materiais, áreas e instalações. Fonte: <<http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp?letra=C>>. Acesso em 23 abr. 2012.

estratégia de defesa nacional contra ameaças externas – embora tenham fins sensivelmente distintos, ambas pertencem às esferas militares. Já a inteligência policial ou criminal diz respeito ao processo de investigação para fins de persecução penal, ou seja, para obtenção de provas destinadas ao embasamento de um inquérito policial. Entretanto, essa categoria também pode atuar na prevenção à prática de ilícitos, podendo a polícia, por exemplo, monitorar uma organização criminosa e agir antes que crimes mais graves sejam cometidos.

Por sua vez, as inteligências financeira e fiscal, embora possam muitas vezes atuar em conjunto, não se confundem. A primeira tem por missão o acompanhamento do sistema financeiro com vistas à detecção de ilícitos relacionados à lavagem de dinheiro, à evasão de divisas, ao financiamento de ações terroristas, entre outros. No segundo caso, o escopo seria o combate aos delitos contra a ordem tributária, tais como a sonegação fiscal, falsificação ou alteração de documentos relativos à operação tributável, fraude à fiscalização tributária, entre outros.

Com relação à inteligência competitiva, o glossário da Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva<sup>10</sup> (ABRAIC) a define como a “atividade voltada para o mundo dos negócios, ou seja, para o ambiente competitivo, buscando a manutenção ou desenvolvimento de vantagem competitiva em relação aos concorrentes”. Essa, sem dúvida, é uma das categorias que mais se fortaleceram nas últimas décadas, principalmente em razão de o conhecimento ser considerado nos dias atuais o principal diferencial competitivo de uma organização. Todavia, existe um grave risco de malversação dessa atividade. Com efeito, muitas vezes o rótulo de inteligência competitiva serve tão somente para uma determinada organização esconder a prática de espionagem industrial. Nesse caso, portanto, existe uma linha bastante tênue entre as condutas permitidas e as ilegais ou antiéticas.

Já a inteligência estratégica tem, segundo a ABRAIC, implicações durante um longo período, geralmente vinculadas à formulação de cenários prospectivos<sup>11</sup>. Assim, essa atividade toma as situações presentes como base para projeção de perspectivas para o futuro, sendo necessária a consideração de todos os fatores que possam influenciar na mudança de panorama

---

<sup>10</sup> “A ABRAIC foi criada em 15 de abril de 2000 por um grupo de profissionais de várias organizações brasileiras que realizaram cursos em nível de pós-graduação em inteligência competitiva no Brasil, na França e na Bélgica, e outros que já que atuavam em áreas afins. Trata-se de uma sociedade civil, sem fins lucrativos, que congrega os analistas de inteligência competitiva e relacionados. Sua sede é em Brasília - DF.” Fonte <[http://www.abraic.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119:quem-somos&catid=34:conteudo&Itemid=37](http://www.abraic.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=119:quem-somos&catid=34:conteudo&Itemid=37)>. Acesso em 25 abr. 2012.

<sup>11</sup> Fonte: <<http://www.abraic.org.br/V2/glossario.asp?letra=C>>. Acesso em 25 abr. 2012.

que se pretende prever. Assim, a finalidade da construção desses cenários é fundamentalmente a definição de planos e estratégias para a organização antever ameaças e estar apta a captar prováveis oportunidades em longo prazo.

Por fim, a inteligência de Estado é aquela desenvolvida com a finalidade de defesa do Estado e da sociedade e de subsidiar o processo decisório no mais alto nível. Nesse assessoramento, vale dizer, utiliza-se bastante da inteligência estratégica, a fim de construir cenários prospectivos nas mais diferentes áreas de interesse nacional. A atividade de contra-inteligência também passa a ter bastante relevo, já que, à medida que o país se projeta com mais destaque na ordem internacional aumentam as ameaças, tais como espionagem, sabotagem, terrorismo, entre outras.

Apesar de, conforme demonstrado, existirem diferentes categorias de inteligência, o presente trabalho abordará a inteligência de Estado, que tem seu escopo definido no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.883/99. No Brasil, essa atividade é exercida pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que se insere como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). O SISBIN é composto por órgãos e entidades que representam diferentes interesses (refletindo, inclusive, diversas categorias de inteligência), todavia, o objetivo dessa verdadeira comunidade é facilitar o intercâmbio de dados e conhecimentos que podem subsidiar o processo de tomada de decisão do Presidente da República<sup>12</sup>.

## **Capítulo 2**

### **Histórico da inteligência de Estado no Brasil.**

A inteligência de Estado no Brasil tem sua origem ligada à criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN) em 1927, no governo Washington Luís. A essa época havia um enorme alvoroço na área econômica, já que foi o período que antecedeu a crise financeira de 1929, o que

---

<sup>12</sup> § 1º do art. 1º do decreto 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências.

fazia com que os países percebessem que havia a necessidade de informação estratégica (interna e, principalmente, externa) para auxiliar as políticas do Estado. Dessa forma, a criação do CDN era um sinal de repercussão interna de um efeito que acontecia no mundo.

O CDN era um órgão diretamente vinculado ao Presidente da República, de maneira a subsidiar suas decisões em diferentes áreas com informações colhidas no âmbito dos próprios ministérios. Figueiredo<sup>13</sup> (2005, p. 38) esclarece que o conselho não contava com profissionais de inteligência especializados, se limitando basicamente a uma mesa redonda onde os ministros trocavam e analisavam informações. Importante se faz ressaltar que não havia qualquer espécie de controle sobre a referida instituição. Esse conselho teve atuação pouco expressiva mesmo depois de ser reformulado por Getúlio Vargas; sua tendência natural seria a extinção ou substituição por uma nova estrutura.

Não se pode dizer que Vargas não tenha tentado tornar o CDN mais efetivo. Com esse fim, equipou o órgão com uma assessoria técnica e implantou subunidades nos ministérios civis – modelo que, algumas décadas mais tarde, seria copiado pelo Sistema Nacional de Informações (SNI). Todavia, o conselho era composto basicamente por burocratas de alto escalão, não existindo funcionários que pudessem realizar trabalhos operacionais. No Estado Novo, esses trabalhos passaram a ser realizados pela Polícia do Distrito Federal e pelo Ministério da Guerra (FIGUEIREDO, 2005, p. 42), que se transformaram em serviços de inteligência extraoficiais.

Diante da inoperância e da falta de especialização do CDN, em 6 de setembro de 1946 foi criado oficialmente o primeiro serviço secreto brasileiro – o Serviço Federal de Informação e Contra-Informação (Sfici), que seguia a onda internacional de institucionalização de serviços de inteligência, conforme afirma Figueiredo (2005, p. 48-49):

Na corrida armamentista, o mundo rachou e foi dividido entre norte-americanos e russos, entre capitalistas e comunistas. Paradoxalmente, as nações que se armavam ativamente para uma possível Terceira Guerra Mundial eram as mesmas que tentavam com desespero evitar a hecatombe. Nessa nova lógica neurótica e perigosa, os serviços secretos passariam a ser mais valiosos que muitos exércitos. (...) Assim, paralelamente à corrida armamentista, em muitos países aconteceu um avanço brutal dos serviços secretos.

---

<sup>13</sup> O jornalista Lucas Figueiredo lançou em 2005 a obra “Ministério do Silêncio”, a qual apresenta um histórico robusto sobre a atividade de inteligência no Brasil no período de 1927 a 2005.

O Sfici também não se sujeitou a qualquer forma de controle e como o Brasil não estava diretamente envolvido com os conflitos relacionados à Guerra Fria, voltou-se essencialmente para o “inimigo interno”. Ainda nas palavras de Figueiredo (2005, p. 50-51):

(...) De acordo com o decreto que instituiu o Sfici, ele seria um órgão civil regido com batuta militar – uma esquizofrenia típica de Estados subdesenvolvidos e autoritários. (...) Sem motivos para lutar no exterior nem bombas atômicas para fazê-lo, as Forças Armadas voltariam seus canhões – e seu serviço secreto para dentro do país.

Gestado durante o governo do marechal Eurico Gaspar Dutra, o Sfici só veio a ser realmente implantado durante o governo Juscelino Kubitschek. Cada vez mais dependente dos investimentos estadunidenses em sua política econômica, Juscelino não poderia negar as exigências norte americanas que viam o apoio do Brasil como fundamental na luta contra a “ameaça vermelha”, já bastante evidente na América Latina. Assim, visando estruturar o recém-criado serviço secreto foram enviados a Washington quatro brasileiros (três militares do Exército e um delegado de polícia), que iriam ser instruídos para o combate à “subversão”. Segundo Priscila Brandão (2001, p. 46):

Ainda segundo o general Denys, quatro pessoas foram enviadas aos Estados Unidos no ano de 1956 com a intenção de compreender a estrutura e o funcionamento dos serviços de informações norte-americanos: o coronel Humberto Souza Melo, o major Knack de Souza, o delegado de polícia José Henrique Soares e o então capitão Rubens Denys. Participaram de reuniões no Departamento de Estado americano, na CIA e no FBI, onde professores e instrutores os orientaram sobre o modo de organizar e montar um serviço de inteligência.

Já se percebe a origem autoritária do serviço de inteligência no Brasil e a influência militar em sua natureza. Essa influência foi tão sintomática que até os dias atuais ainda pode ser visualizada, prova disso é a subordinação da inteligência de Estado ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) – estrutura comandada por militares de alto escalão. Figueiredo (2005, p. 70) aponta que o Sfici era considerado pelos militares da época apenas uma etapa para a construção de um serviço mais poderoso:

(...) o Sfici era realmente apenas um passo, um trampolim para a construção de um órgão mais forte, o Serviço Nacional de Informações. Ou seja, nas entranhas do governo JK, considerado um dos mais democráticos da história do país, estava sendo gerado o “monstro”.

Setenta e quatro dias após o golpe militar de 1964, o Sfici foi extinto e substituído pelo Serviço Nacional de Informações, o SNI, criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, durante o governo Castello Branco. O novo serviço secreto tinha um imenso poder, a ponto de ser possível afirmar que órgão nenhum do Executivo em todos os tempos desfrutou dos privilégios que ele possuiu. Só para ter noção dessa força, dois presidentes da República haviam chefiado o

SNI – os generais Emílio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo. Gaspari (2002, p. 169-170) menciona esse fato:

Seu poder de alavancagem política foi superior ao da CIA, do Intelligence Service, ou mesmo da KGB. O serviço soviético, em 72 anos de existência, conseguiu fazer um só secretário-geral do Partido Comunista, Yuri Andropov, em 1982. Só um ex-chefe da CIA (George Bush) chegou à Presidência dos Estados Unidos. Em vinte anos, durante os quais o SNI foi chefiado por cinco generais, dois deles, Emílio Garrastazu Medice e João Batista (sic) Figueiredo, chegaram à Presidência da República.

Alfred Stepan (apud GONÇALVES, 2007, p. 14) descreve algumas prerrogativas que faziam do SNI o mais poderoso serviço de inteligência ocidental e instituição de maior influência durante o regime militar:

1. O SNI era órgão de inteligência mais importante dentro e fora do Brasil.
2. O chefe do SNI, de *jure*, um ministro de Estado e, de *facto*, o membro do conselho político mais restrito, com possibilidade de acesso diário ao Presidente [da República].
3. O SNI detinha o monopólio do treinamento avançado da inteligência, através das escolas que treinavam civis e militares, inclusive os oficiais federais nos estados e municípios, assim como membros de organizações para estatais e privadas.
4. O SNI era independente e tinha seus próprios agentes em campo e, portanto, capacidade operacional própria; não dependia de outros órgãos para operar num amplo espectro de atividades.
5. O SNI mantinha, por lei, um oficial em cada ministério, empresa estatal e universidade. As agências regionais do SNI mantinham postos similares nas organizações do estado. As funções desses postos eram:
  - a. Examinar todo o material de importância;
  - b. Examinar as implicações que uma determinada diretiva teria para a segurança;
  - c. Fichar todos os funcionários com algum grau de responsabilidade. Se apoiado pelo presidente, um ministro poderia, entretanto, anular o veto do SNI à indicação de qualquer funcionário.
6. A Agência Central do SNI era responsável pela segurança interna, informações estratégicas e operações especiais. Coordenava, portanto, não só as atividades do próprio SNI, mas também as atividades de inteligência externa de outros setores dos órgãos de inteligência dos estados, particularmente, os das Forças Armadas. A Agência Central conjugava as funções de coordenação e integração. A comunidade de inteligência, no seu todo, denominava-se Sistema Nacional de Informações.
7. Não havia nenhum controle, legislativo ou executivo, sobre o SNI. A lei simplesmente decretava que o SNI era um órgão da Presidência da República (...) e que seus funcionários deveriam ser confirmados nos cargos pelo presidente, uma vez a cada ano (...).

Ainda de acordo com Figueiredo (2005, p. 124), o SNI estava ligado diretamente à Presidência da República, tinha autonomia financeira e abundância de recursos, podia requisitar civis e militares no âmbito da Administração Pública Federal<sup>14</sup> e, inclusive, contratar pessoas que

<sup>14</sup> Art 6º. O pessoal civil e militar necessário ao funcionamento do SNI será proveniente dos Ministérios e outros órgãos dependentes do Poder Executivo, mediante requisição direta do Chefe do Serviço. Fonte: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128650/lei-4341-64>>. Acesso em: 2 jun. 2012.



não fossem servidoras públicas<sup>15</sup>, não sendo obrigado a tornar públicas informações sobre seu funcionamento<sup>16</sup>.

Os primeiros dispositivos legais já deixavam claro qual seria a principal missão do novo serviço secreto: a segurança nacional. Veja-se:

Art 1º É criado, como órgão da Presidência da República, o Serviço Nacional de Informações (SNI), o qual, para os assuntos atinentes à Segurança Nacional, operará também em proveito do Conselho de Segurança Nacional.

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

A doutrina de segurança nacional inspirou quase todos os acontecimentos na vida política brasileira durante o período de exceção. Essa doutrina tinha clara influência norte-americana, gestada após a Segunda Guerra Mundial e voltada essencialmente ao combate à “ameaça comunista”. Assim, era importante passar para os países menos desenvolvidos a responsabilidade por esse combate no interior de seus territórios – e o Brasil era visto como um importante pólo na América Latina de propagação dessa luta contra a “subversão”. Nielsen Neto<sup>17</sup> assenta que:

Essa doutrina parte do princípio de que a nação, com seus valores, símbolos e deveres está ameaçada por forças subversivas. Para defender a nação daquilo que chamam inimigos, urge que se difunda o sentimento de nação e pátria. A doutrina da Segurança Nacional considera como inimigo qualquer forma de pensamento que procura examinar mais atentamente a realidade social fora dos parâmetros daquela doutrina.

No Brasil, a Escola Superior de Guerra (ESG) foi quem desempenhou a missão de difundir a aludida doutrina, ensinando-a aos militares da época e aos principais dirigentes do regime. Ana Lagôa (1983, p. 12) relata esse fato:

Em 20 de agosto de 1949, a ESG foi, finalmente, criada. Idealizada, inicialmente, para preparar militares para as funções de Alto Comando, acabou por estender seus cursos a civis e militares com outras funções, e prepará-los para assumirem a direção e o planejamento da segurança nacional, não mais agora considerada em seu restrito sentido de defesa militar, mas no seu novo e amplo sentido concebido pela ESG. Segurança e

<sup>15</sup> § 1º Além desses servidores requisitados poderá ser admitido pessoal sob o regime da legislação trabalhista, mediante processo seletivo próprio disciplinado em regulamento. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.241, de 1972). § 2º O Chefe do SNI poderá promover a colaboração, gratuita ou gratificada, de civis ou militares, servidores públicos ou não, em condições de participar de atividades específicas. Fonte: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128650/lei-4341-64>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

<sup>16</sup> § 2º O Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos. Fonte: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128650/lei-4341-64>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://sites.google.com/site/filosofiapopular/politica/-O-Pensamento-Politico-Autoritario/a-doutrina-da-seguranca-nacional>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

Desenvolvimento já orientavam os primeiros trabalhos e, nessa linha, seria forjada a Doutrina de Segurança Nacional. (...) Até 1979, mais de três mil estagiários civis e militares, oriundos dos mais diferentes setores da vida nacional, tinham passado pelos cursos da ESG. (...) Na garantia da segurança interna, a DSN aconselha: intervenção federal parcial ou total, em relação ao território nacional; decretação de estado de emergência ou de sítio; medidas restritivas de liberdade de reunião, de associação e de opinião, todas no plano político. No plano militar: controle e eliminação de agitações populares, quando insuficiente a capacidade dos meios empreendidos na expressão política do Poder Nacional; controle e destruição dos focos de guerrilhas, abarcando operações de variável envergadura, com características de ações militares.

Nessa perspectiva, portanto, a área de informações tinha importância estratégica para a identificação do “inimigo interno”, prova disso é ter sido estampada logo nos primeiros artigos da lei de criação do SNI sua utilização em prol da “segurança nacional”. Para cumprir sua missão, o órgão teria competências genéricas e abstratas, as quais dariam azo a toda sorte de arbitrariedades.

Além disso, o SNI era o órgão central de uma extensa malha institucional de espionagem – o denominado Sistema Nacional de Informações (SISNI) ou simplesmente a “comunidade”. Segundo Lagôa (1983, p. 35), integravam o SISNI as segundas seções do Estado Maior das Forças Armadas; os serviços secretos do Exército (E2), da Marinha (M2) e da Aeronáutica (A2); as segundas seções dos três ministérios militares (S2); o Centro de Informações do Exército (CIE); o Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica (CISA); o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR); os Serviços Secretos da Polícia Federal; os Departamentos de Ordem Política e Social (DEOPS); os Serviços Secretos das Polícias Militares (P2); o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI); as Divisões de Segurança e Informação (DSIs) e as Assessorias de Segurança e Informação (ASIs).

Entretanto, a maior parte dos historiadores assenta que não se podem confundir as atividades de espionagem desenvolvidas no âmbito do SISNI com as de polícia política, às quais estava reservado um específico Sistema de Segurança Interna (SISSEGIN). Logicamente, esses sistemas não atuavam isoladamente, já que o SISNI tinha sido projetado também para fornecer informações aos órgãos repressores executivos. Carlos Fico<sup>18</sup> descreve a aparelhagem do SISSEGIN:

A implantação do SISSEGIN foi meticulosamente planejada, inclusive através da realização de seminários para o estabelecimento de diretrizes uniformes. Nos comandos

---

<sup>18</sup> FICO, Carlos. **Sistemas repressivos da ditadura militar**. Disponível em: [http://www.rj.anpuh.org/conteudo/view?id\\_conteudo=312](http://www.rj.anpuh.org/conteudo/view?id_conteudo=312)>. Acesso em: 9 jun. 2012.

militares dos exércitos espalhados pelo país deveriam ser criados um Conselho de Defesa Interna (CONDI), um Centro de Operações de Defesa Interna (CODI) e um Destacamento de Operações de Informações (DOI), todos sob a responsabilidade do comandante do Exército respectivo, nesse caso denominado comandante de “Zona de Defesa Interna” (ZDI). O país ficou dividido em seis ZDIs. Com a posse de Ernesto Geisel e a adoção do plano de “distensão política”, o SISSEGIN sentiu-se ameaçado. A reação do setor foi enorme, através de atentados terroristas que praticaria dali para frente em todo o país (almejando pretextar uma retomada das atividades violentas pela esquerda). Seja como for, os próprios prisioneiros políticos reconhecem que, desde então, a tortura deixou de ser generalizada. O SISSEGIN somente seria extinto no final do governo Figueiredo.

Em outra obra, Fico (2001, p. 138) também ressalta a atuação conjunta desses dois sistemas:

(...) embora os dois sistemas funcionassem segundo normas e objetivos próprios, interagiam entre si, não apenas compondo um todo que se movimentava tendo em vista um objetivo comum, mas também na medida em que compartilhavam idéias, hábitos e, sobretudo, poder. (...) O SISSEGIN tinha uma estrutura de informações própria, que abarcava para si aquelas referentes à “subversão”, “terrorismo”, “sabotagens” e correlatas. Tais informações eram tratadas pelo SNI, pelo CIE, pelo CISA e pelo CENIMAR, com o auxílio das seções pertinentes das unidades militares. Deste modo, estabelecia-se uma conexão entre o SISNI e o SISSEGIN, compondo um sistema de segurança nacional que deveria continuar inalterado, “sem o perigo de vermos a estrutura monolítica perder coesão”.

Na estrutura do SISNI, como observado, um importante foco de poder era a existência de unidades de inteligência nos ministérios civis, autarquias, fundações e empresas públicas. Com efeito, o Decreto-lei nº 348, de 4 de janeiro de 1968<sup>19</sup>, transformou as antigas seções de segurança nacional em Divisões de Segurança e Informação (DSI’s), órgãos que apesar de subordinados aos ministros das respectivas pastas tinham o dever de colaboração direta com o SNI (mediante sua superintendência e coordenação). Veja-se:

Art. 7º As Divisões de Segurança e Informações (DSI) dos Ministérios Civis, órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional e diretamente subordinadas aos respectivos Ministros, colaborarão estreitamente com a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o Serviço Nacional de Informações, prestando todas as informações e realizando estudos de assuntos de interesse da Segurança Nacional, no âmbito das atribuições dos respectivos Ministérios.

A obrigação de colaboração foi regulamentada pelo Decreto nº 66.622<sup>20</sup>, de 22 de maio de 1970, o qual estabeleceu que incumbia aos Ministros de Estado colaborar com o SNI e atendê-lo com prioridade, fornecendo-lhe todas as informações setoriais necessárias e as condições indispensáveis à atuação das DSI’s. Além disso, todos os que ocupassem cargos de

<sup>19</sup> Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0348impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0348impressao.htm)>. Acesso em 10 jun. 2012.

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66622-22-maio-1970-408085\\_publicacaoriginal-1-pe.html](http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66622-22-maio-1970-408085_publicacaoriginal-1-pe.html)>. Acesso em 12 jun. 2012.

chefia e direção teriam a mesma responsabilidade de cooperação, devendo-se proporcionar às DSI's, em caráter prioritário, assessoria especializada temporária (até a formação de quadros de especialistas no assunto) e recursos suficientes para o desempenho das atividades. Havia ainda as Assessorias de Informações (ASI's), conforme esclarece Fico (2001, p. 93):

O que o SISNI entendia como “Outros Órgãos Setoriais de Informações” eram assessorias de informações situadas em importantes esferas da administração pública ou em empresas estatais, como a chefia de gabinete da secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional, o Departamento de Administração do Serviço Público ou a Itaipu Binacional. Esses órgãos setoriais tinham funcionamento assemelhado ao de uma DSI.

O critério para instalação de uma ASI era o da “relevância para a segurança nacional”. O problema era que no entendimento do SNI quase tudo era relevante. Assim, assessorias dessa natureza foram implantadas até mesmo em universidades e instituições financeiras públicas. Com isso o serviço ia aumentando sua capilaridade (tendo maior potencial de intervenção na vida privada do brasileiro) e seu controle sobre a esfera pública, estando presente em toda a estrutura do Executivo, além de, logicamente, ter os outros Poderes prostrados.

Com tantas prerrogativas e sem se submeter a nenhuma espécie de controle público, o SNI só poderia cometer muitos abusos. E foi exatamente o que aconteceu. Com efeito, o SNI esteve direta ou indiretamente apoiando os demais organismos dos sistemas de inteligência e de segurança pública, e estreitamente envolvido com as principais atrocidades cometidas durante o regime. Por conta desses vários abusos a atividade de inteligência no Brasil ainda hoje carrega um estigma bastante negativo.

Com o fim da ditadura militar e o começo da transição para a democracia esperava-se que o SNI fosse extinto, assim como ocorreu em Portugal após o fim da ditadura salazarista. Contudo, o governo Sarney usou a referida instituição como sustentáculo de seu governo, principalmente contra as diversas greves que enfrentou durante todo o seu mandato. Nas palavras de Figueiredo (2005, p. 383) “em apenas um ano e meio, o SNI desembarcara de uma ditadura que matava e torturava para uma democracia que vigiava trabalhadores e procurava boi no pasto<sup>21</sup>”. Além disso, ainda nem se cogitava na nova democracia submeter esse serviço a um controle externo.

---

<sup>21</sup> Durante o congelamento de preços no Plano Cruzado, os pecuaristas, alegando a defasagem dos preços da carne, esconderam os rebanhos em suas fazendas esperando por aumentos. A carne sumiu das prateleiras e o presidente Sarney mandou a Polícia Federal confiscar o “boi no pasto”.

Após a vitória de Fernando Collor de Mello nas eleições de 1989, o SNI foi extinto logo no seu primeiro dia de governo, em cumprimento a uma promessa de campanha. Todavia, a atividade de inteligência continuou a existir através da criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Essa secretaria basicamente realizava pesquisas em bancos de dados sobre a idoneidade dos nomes indicados aos cargos públicos de alto escalão do governo. Vê-se, portanto, que com a extinção do SNI a essência da atividade foi perdida, os ativos institucionais foram dispersos e o capital humano foi alocado em diferentes órgãos públicos.

Após quase uma década de ostracismo, no ano de 1999 o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, percebendo a necessidade de um órgão de inteligência em uma época cada vez mais repleta de oportunidades e ameaças, na qual uma instituição dessa natureza passava a ser vital para qualquer democracia, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Todavia, diferentemente de todos os seus antecessores, a ABIN (e todas as demais instituições envolvidas com inteligência) possuiria um controle externo exercido pelo Legislativo através da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) e o ingresso na carreira se daria através de concurso público. Estes, sem dúvidas, foram marcos na história da referida atividade no Brasil.

Entretanto, a agência recém-estabelecida viria a ser integrada por muitos servidores egressos do antigo SNI. Conseguiria esse “novo” serviço secreto atuar sem violar os direitos e garantias individuais? Seria imparcial e cumpriria sua função de atividade de Estado? Ou se colocaria a serviço de governos? Havia muitos desafios. Mas talvez o maior deles fosse o desenvolvimento de um eficiente controle externo da atividade de inteligência, já que em nenhuma das experiências anteriores esse controle sequer existiu.

### **Capítulo 3**

**Sigilo e Democracia: Uma contradição insuperável?**

A inteligência de Estado está presente em quase todos os países, tanto nos democráticos quanto nos que têm tradição autoritária. Contudo, o exercício dessa atividade nos regimes democráticos depara-se com um grande dilema: como conciliar a necessidade de segredo, ínsita aos serviços de inteligência, e o princípio da transparência na condução dos serviços e na administração dos bens públicos?

O segredo sempre esteve associado ao poder nos mais diversos modelos políticos que se sucederam na história. Com efeito, o sigilo passou a ser considerado essencial para qualquer governo. Alguns exemplos podem demonstrar esse fato: na área de defesa externa as fragilidades (características do território, quantitativos das forças armadas, tipos de armas disponíveis, planos tático-operacionais etc.) e as possíveis ações ofensivas não podiam ser conhecidas pelos inimigos; na política, a fim de evitar agitações ou comprometimento prematuro dos resultados esperados, as mais importantes decisões eram tomadas em fóruns bastante restritos; no jogo do poder a chantagem sempre foi um instrumento corriqueiro, sendo útil para tanto qualquer informação privilegiada; na época das grandes navegações os mapas cartográficos eram considerados verdadeiros segredos de Estado<sup>22</sup>; conforme o Estado foi aumentando sua participação na economia passou a se exigir uma política de proteção contra o acesso não autorizado às formulas industriais; entre outros.

A expressão “*arcana imperii*”<sup>23</sup> foi utilizada por Tácito, historiador e político romano, para se referir ao uso do segredo como razão de Estado ou direito dos governantes. A idéia de razão de Estado considera o segredo na gestão pública essencial para manutenção de determinado domínio (independente de se tratar de uma democracia, aristocracia, monarquia ou tirania) e, dessa forma, seria direito de qualquer um que governe usar desse expediente para preservar seu poder. Canetti (1960, *apud* BOBBIO, 2000, p. 399) sintetiza esse pensamento quando afirma que “o segredo está no núcleo mais interno do poder”, já que aquele que assume uma posição de mando sempre estará preocupado com ameaças invisíveis e para se proteger

---

<sup>22</sup> “Partindo da concepção de que os mapas do século XVI tiveram a principal função de representar as áreas descobertas nas grandes navegações, a cartografia deixa de ser somente uma ciência que se preocupa em representar a natureza e passa também a representar as atividades humanas, neste caso representa as descobertas feitas pelos navegadores. Neste período de navegações os mapas eram considerados verdadeiros tesouros dos seus países de origem, pois eram de fundamental importância para a realização de novas descobertas. Assim os países pioneiros nas viagens de expansões territoriais, tais como Portugal, Espanha e Inglaterra possuíam vastas coleções de mapas e cartas náuticas que eram guardados como segredos de estado.” Disponível em: <<http://www.web.artigos.com/artigos/pequeno-resumo-da-historia-da-cartografia/59207/>>. Acesso em 15 jun. 2012.

<sup>23</sup> Segundo Bobbio (1986, p. 29) seu significado seria “autoridades ocultas, misteriosas”.

passa a considerar qualquer um seu inimigo em potencial. Para combater essas sombras vale, então, utilizar a mesma arma: a invisibilidade.

Sergio Cadermatori<sup>24</sup> aponta, baseando-se num artigo de Kantarowicz, que “a baixa idade média foi um momento muito profícuo para o lançamento das bases teórico-doutrinárias a respeito do assunto dos segredos de Estado”. Para demonstrar essa tese, Kantarowicz<sup>25</sup> afirma que a relação simbiótica entre Estado e Igreja conferiu aparência imperial ao sacerdócio e clerical ao reino, resultando em uma Igreja semelhante a uma “monarquia absoluta e racional sobre uma base mística” e um Estado com feição de “monarquia mística sobre uma base racional”. Esse historiador fundamentava sua abordagem na ocorrência de um intercâmbio entre as fontes legais do Direito comum e do Direito Canônico. Veja-se (1955, p. 39):

Principalmente por nuestras fuentes legales se han hecho evidentes los nuevos modos de intercambio entre los espiritual y lo secular. Después de todo, los canonistas usaban y aplicaban el Derecho romano; los civilistas usaban y aplicaban el Derecho canónico; y ambos derechos fueron usados también por juristas del Derecho consuetudinario (5). Además, ambos derechos fueron influidos por el método y el pensamiento escolástico, así como por la filosofía aristotélica; finalmente, los juristas de todas las ramas del Derecho aplicaban libremente, y sin escrúpulos o inhibiciones, símiles y metáforas teológicas cuande exponían sus puntos de vista en glosas y opiniones legales. Bajo el impacto de estos intercambios entre glosadores y comentaristas canónicos y civiles — que no existían en la Alta Edad Media— surgió algo a lo que se le llamó entonces “Secretos de Estado”, y que hoy, en un sentido más generalizado, se denomina com frecuencia “Teología política”.

Kantarowicz (1955, p. 41) exemplifica o que denominou de “pontificalismo monárquico” com o caso do rei inglês Jaime I, o qual enunciou uma “prerrogativa de segredo de Estado ou do poder do rei oriunda da reverência mística devida àqueles que sentam no trono de Deus”, proibindo a Câmara dos Comuns de intrometer-se em assuntos dessa natureza. Por fim, o aludido historiador conclui que a expressão “segredos de Estado” tem mais influência do cristianismo do que dos *arcana imperii* mencionados por Tácito.

Entretanto, essa visão não é aceita por todos aqueles que se dedicam ao estudo da matéria. Michel Senellart (2006, p. 267) considera segredo um gênero do qual fazem parte as espécies mistério, segredo em sentido estrito e estratagema ou maquinação. Assim, mistério significaria a feição religiosa ou mágica dos segredos – o que mais se aproximaria do conceito enunciado por Kantarowicz. Senellart (2006, p. 268) esclarece que, diferentemente da suposta

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3416>>. Acesso em 15 jun. 2012.

<sup>25</sup> KANTAROWICZ, Ernest. Secretos de Estado: um concepto absolutista y sus tardíos orígenes medievales. **The Harvard Theological Review**, p. 65-91, número XLVIII, 1955. Disponível em: <[http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=ANUALIDAD&revista\\_busqueda=1166&clave\\_busqueda=1959](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=ANUALIDAD&revista_busqueda=1166&clave_busqueda=1959)>. Acesso em 17 jun. 2012.

simbiose conceitual afirmada por aquele historiador, é somente “após a formação do conceito político de *arcana* que se estabelece a aproximação entre o antigo sentido religioso da palavra e os mistérios cristãos”.

É importante observar que o cristianismo vai incorporar algumas práticas a princípio sigilosas somente com sua institucionalização pelo imperador Constantino a partir do século IX. Para Senellart, essas práticas estão ligadas fundamentalmente à instituição do catecumenato<sup>26</sup>. Contudo, os catecúmenos serviriam mais como uma etapa de iniciação relacionada à proteção da doutrina contra ensinamentos heréticos do que como uma lei do silêncio. Dentro da lógica estatal o sentido de mistérios iria se circunscrever à (SENELLART, 2006, p. 271):

(...) analogia entre o governo divino e o governo régio. Eles manifestam a transcendência do príncipe em relação à sociedade, conferem a seus atos uma dimensão quase milagrosa, marcam o limite de todo discurso, erudito ou polêmico (Jaime I: “Não é permitido debater sobre o que concerne ao mistério do poder régio”), e implicam uma obediência absoluta. Sob todos esses aspectos, eles traduzem claramente uma concepção mística da prerrogativa real.

Por segredo em sentido estrito, Senellart propugna seu conteúdo científico ou técnico. Apesar de reconhecer que é por essa palavra que a maioria dos autores traduzem *arcantum*, o referido autor alerta que esses conceitos não se confundem (2006, p. 273):

É útil, com efeito, para fins de precisão, não colocar no mesmo plano *arcantas* e segredos. Certamente os *arcana* inscrevem-se na prática global do segredo de Estado, mas, por um lado, funcionam ali em níveis muito variados (místico, esotérico, técnico, jurídico) que correspondem a modos específicos de ocultamento e de aplicação, por outro, o segredo de Estado propriamente dito é objeto de uma codificação estrita que não pertence ao mesmo domínio.

Assim, por essa acepção, segredo seria a arte de ocultar, a qual passa a ter bastante importância com o desenvolvimento, mesmo ainda bastante rudimentar, da criptografia e da esteganografia (a primeira busca ocultar o sentido da mensagem, enquanto a última pretende disfarçar sua própria existência). Senellart destaca ainda a existência do “selo do segredo”, através do qual o rei assinalava sua intervenção direta numa mensagem gravando nesta um selo pessoal, que se destinaria tanto para conferir proteção especial a correspondências reais quanto para atestar autenticidade.

<sup>26</sup> “O catecumenato foi criado e desenvolvido ao longo de anos pelas comunidades cristãs dos primeiros séculos e restaurado a pedido do Concílio Vaticano 2º. Muito mais do que simples preparação, catecumenato é um modo especial e significativo de fazer iniciação cristã.” Fonte: <[http://www.infosbc.org.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=362:-vale-a-pena-os-catequistas-conhecerem-o-catecumenato-&catid=78:funcao&Itemid=96](http://www.infosbc.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=362:-vale-a-pena-os-catequistas-conhecerem-o-catecumenato-&catid=78:funcao&Itemid=96)>. Acesso em 17 jun. 2012.



Por fim, inspirado na obra “Tratado Político” de Espinosa, Senellart (2006, p. 278) registra que os *arcana*, na acepção de estratagemas ou maquinação, seriam a perversão da necessidade do segredo pelos que governam, utilizando geralmente o engodo de preservação do interesse público – fazendo com que o termo evolua “de um sentido místico a um sentido estratégico” voltado para a manutenção do poder. Em uma passagem de seu tratado, Espinosa (1983 *apud* CADEMARTORI, 2011, p. 332) registra que:

(...) mais vale que o inimigo conheça os desígnios honestos de um Estado, que permaneçam ocultos aos cidadãos os maus desígnios de um déspota. Os que podem tratar secretamente dos negócios do Estado, têm-no inteiramente em seu poder e em tempo de paz, estendem armadilhas aos cidadãos, como as que estendem ao inimigo em tempo de guerra. Que o silêncio seja freqüentemente útil ao Estado, ninguém o pode negar; mas ninguém provará também que o Estado não pode subsistir sem o segredo. Entregar a alguém sem reserva a coisa pública e preservar a liberdade é completamente impossível, e é loucura querer evitar um mal ligeiro para admitir um grande mal. O mote daqueles que ambicionam o poder absoluto foi sempre que é do interesse da cidade que os negócios sejam tratados secretamente, e outras sentenças do mesmo gênero. Quanto mais estas se cobrem com o pretexto da utilidade, mais perigosamente tendem a estabelecer a escravidão.

Observa-se que Espinosa aborda um assunto bastante atual. O segredo é um mal por si só? Valeria a pena um Estado abdicar de ações sigilosas para não gerar riscos às liberdades dos cidadãos? Em primeiro lugar, há que se realizar um paralelo entre o discurso do aludido filósofo e o contexto de desenvolvimento dos serviços de inteligência no século passado. Conforme já abordado no decorrer deste trabalho, esses serviços alcançaram o ápice de seus processos de fortalecimento sob a égide da doutrina de segurança nacional, a qual buscava a justificação da reserva de sigilo em prol de um suposto interesse público ou da subsistência do próprio Estado.

Com relação ao primeiro questionamento, há que se referir à perspectiva kantiana de que a ausência de publicidade conduz necessariamente à injustiça, expressa no seguinte princípio: “todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas” (1956 *apud* BOBBIO, 1986, p. 89). Bobbio relaciona esse princípio com os escândalos públicos que representam as reações da sociedade civil à publicidade de determinados atos que deveriam permanecer em sigilo – atos que quase sempre carregam algum tipo de irregularidade.

Bobbio ainda menciona o *Panopticon* de Bentham como um modelo extremamente atual de representação do poder onividente e invisível. Segundo análise dessa estrutura político-arquitetônica feita por Foucault, “em seu anel periférico somos totalmente vistos, sem jamais ver; na torre central, vemos tudo, sem jamais sermos vistos” (1975 *apud* BOBBIO, 2000, p. 400).

Esse, com efeito, é o ideal perseguido pela maioria dos serviços de inteligência: ver tudo e não ser visto. Entretanto, tamanha assimetria de poder dificilmente encontra guarida em uma ordem democrática. Nesse ponto, Bobbio (2000, p. 401) esclarece que Bentham enfrentou um questionamento fundamental cuja resposta pode permitir a compatibilização democrática dessa verdadeira máquina de poder:

Daí a pergunta clássica da filosofia política: *quis custodiet custodes?* Bentham, como bom democrático, deu a sua resposta: o edifício deverá ser submetido a contínuas inspeções não apenas por parte de inspetores, mas também por parte do público. Com essa resposta Bentham antecipava de certo modo o problema atualíssimo do direito dos cidadãos ao acesso às informações, que é uma das tantas formas do direito que um Estado democrático reconhece apenas aos cidadãos, ou considerados *uti singuli*, ou tomados no seu conjunto como “povo”, de guardar os guardiães.

Bentham alertava que uma estrutura de dominação tão forte poderia conferir poderes quase ilimitados àqueles que estivessem em sua direção. Para evitar que isso acontecesse os guardiões deveriam ser fiscalizados por inspetores e pelo povo. Não há como deixar de observar que estava presente aí o germe do controle da administração pública – seja ele realizado por “inspetores oficiais” (e aí há que se fazer referência ao controle interno) ou pelo povo (tanto o controle exercido pelo Parlamento como o controle social propriamente dito). A noção de controle público nasce, portanto, de uma visão defensiva em relação àqueles que exercem o poder e administram os instrumentos de coerção.

Pode-se então concluir que o exercício transparente do poder é uma espécie de antídoto contra as clássicas maquinações, que utilizam o segredo como principal estratégia de dominação. Para reforçar essa visão, Bobbio (1986, p. 84) revela que o governo da democracia pode ser definido como o “governo do poder público em público”. Nessa afirmação estão implícitas duas acepções da palavra “público”: aquela oposta ao conceito de “privado” e a que transmite a idéia de visibilidade.

Adiante, Bobbio (1986, p. 86) ressalta que em uma democracia “a regra deve ser a publicidade, o segredo a exceção, e mesmo assim que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo”. Fundamentando essa posição, o citado autor defende que o segredo só pode ser considerado legítimo se apoiado em outros princípios que, perante o caso concreto, sejam julgados como mais relevantes. Além disso, o uso do segredo deve ser sempre fiscalizado – já que o controle público é o alicerce do regime democrático. Observe-se:

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

Logo, a contradição (que, ressalte-se, não é aparente) entre sigilo e democracia, que se torna mais evidente na atividade de inteligência, pode ser superada por intermédio de um rígido e eficiente controle público. Segundo Holt (1995, p. 226) “o segredo é inimigo da democracia, porque segredos encorajam abusos”. Há, pois, muitas razões para se pensar em controlar a atividade de inteligência, especialmente em um país que veio de um passado autoritário como o Brasil, em que esse serviço era usado tão somente para fins de perseguição política e que respondia apenas às elites e partidos que estavam no poder.

De acordo com Bruneau (2000, p. 13), uma agência de inteligência coleta e analisa informações que geram conhecimentos altamente especializados, sensíveis e estratégicos, e esse conhecimento significa poder. Há sempre o risco potencial, por exemplo, desse tipo de conhecimento ser utilizado para beneficiar determinadas pessoas no governo, especialmente aquelas que protegem as prerrogativas da organização.

Ademais, aponta esse autor que é comum observar agentes de inteligência e organizações atuando no estrangeiro, rotineiramente violando leis de outros países. As agências providenciam todo suporte para o agente (ou grupo de agentes) atuar irregularmente no exterior (documentos falsos, telefones seguros, moradia, estória cobertura<sup>27</sup>, etc.) e os que agem nessa qualidade não admitem quem são ou para quem trabalham. Esses profissionais tendem sempre a justificar seus excessos invocando que o trabalho dessa natureza é imprescindível para a defesa da nação (como visto, aqui é nítida a presença das estratégias que fundamentam a razão de Estado).

Já preconizava Bruneau (2000, p. 13, tradução nossa) que “a atividade de inteligência é bastante escorregadia e a clara e explícita delimitação do seu marco legal é imprescindível para

---

<sup>27</sup> Técnica operacional que consiste no emprego de uma estória de proteção por pessoas, instalações ou organizações para encobrir propósitos ou ações nas Operações de Inteligência. Assim sendo, visa proteger o sigilo das Operações de Inteligência, as identidades do órgão e do pessoal empenhado na busca, bem como a proporcionar a proteção física do pessoal, do material e das instalações.

que as agências possam ser submetidas a um criterioso controle<sup>28</sup>”. Esse autor (2000, p. 8, tradução nossa) ainda alerta que o não desenvolvimento dessas ações pode implicar sérios riscos para o regime democrático, já que “governos eleitos que não controlam sua inteligência são por definição democracias não consolidadas<sup>29</sup>”. Assim, os mecanismos de controle público são imprescindíveis para se coibir eventuais excessos, potencializar a *accountability* dos organismos de inteligência, legitimar a própria atividade junto à sociedade e contribuir para a consolidação da ordem democrática.

O maior risco para a consolidação democrática é o da autonomização daqueles que receberam a delegação para atuar em nome do povo ou administrar serviços públicos. Esse risco é acentuado à medida que os delegatários deixam de cumprir sua função fiscalizadora, tornando-se meros espectadores das ações dos delegados – esse fenômeno é típico das denominadas “democracias delegativas”, conforme já alertava O’Donnell. Segundo esse autor (1991, p.30):

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente. (...) Nessa visão, outras instituições – como o Congresso e o Judiciário – são incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de ser um presidente democraticamente eleito. A idéia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário a plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer.

Conclui-se, então, que o mandatário de um cargo eletivo ou diretor de instituição pública não recebe aval para fazer o que bem entender. É preciso que suas ações sejam submetidas a um controle público que se consubstancia no dever de prestar contas (*accountability*), o qual acompanha qualquer um que receba delegação para agir em nome do Estado.

A palavra *accountability* não possui uma tradução precisa para o português, sendo “a obrigação de prestar contas” seu significado mais aproximado. Entretanto, além de um dever, essa expressão abrange também o **interesse** daqueles que assumem uma função pública. Quanto mais madura uma democracia, maior o grau desse interesse. Prestar contas não envolve apenas

---

<sup>28</sup> “Intelligence is ‘slippery’, and if the legal framework is not clear and explicit, intelligence agencies can never be brought under control.”

<sup>29</sup> “If the elected government does not control the intelligence structures, it is by definition not a consolidated democracy, since democratic consolidation requires both the institutions and culture of democracy.”

questões orçamentárias, mas, sobretudo, as ações finalísticas de competência do órgão ou autoridade.

De acordo com Luís Felipe Miguel (2005, p. 27),<sup>30</sup> há duas espécies básicas de *accountability* – vertical e horizontal. A primeira relaciona-se com aquele controle realizado diretamente pelo povo, principalmente através das eleições, quando podem não reconduzir o governante que não tenha auferido um bom desempenho. Já a horizontal é a que será explorada com maiores detalhes no decorrer do presente trabalho, podendo-se defini-la como o controle exercido entre os poderes e instituições. Miguel ainda afirma que o alcance da *accountability* vertical é bastante limitado, por diversos fatores:

O ponto culminante da *accountability* vertical é a eleição – que, assim, ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*. As esperanças depositadas na *accountability* (vertical), no entanto, não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática política. A capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda. Nas últimas décadas, na maior parte dos países de democracia concorrencial, isso levou ao aumento do desencanto com os mecanismos representativos, sinalizado pelo aumento dos índices de abstenção eleitoral, pela erosão das lealdades partidárias e por manifestações de alienação.

Por essas razões se torna mais importante o fortalecimento dos instrumentos de *accountability* horizontal. Com efeito, essa atividade é muito mais abrangente do que a mera prestação de contas, pois relaciona também a prerrogativa de se corrigir as ações daqueles que as prestam, além da possibilidade destes serem convocados a qualquer tempo para se explicarem. Vê-se, portanto, que *accountability* é consectário lógico do Estado Democrático de Direito, no qual o povo possui poucos mecanismos de controle direto e, por isso, delega esse poder de fiscalização a outros Poderes ou instâncias administrativas.

Há que se ressaltar que existem diferentes espécies de controle da atividade de inteligência – assunto que, adiante, será mais bem explorado –, mas tem especial relevância a fiscalização exercida pelo Parlamento, já que é o foro que concentra mais diretamente a opinião pública e que pode efetivamente garantir o procedimento democrático. Nesse ponto, há que se buscar o conceito procedimental de democracia de Jürgen Habermas. Para esse autor:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e

---

<sup>30</sup> Disponível em: <[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/6873/1/ARTIGO\\_ImpassesAccountability.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/6873/1/ARTIGO_ImpassesAccountability.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2012.

sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 1997, p. 92). O princípio segundo o qual todo o poder do Estado emana do povo tem que ser especificado, conforme as circunstâncias, na forma de liberdades de opinião e de informação, de liberdades de reunião e de associação, de liberdades de fé, de consciência e de confissão (...). (HABERMAS, 2003, p. 159). Os discursos, na seara da formação racional da opinião e da vontade, exercem diferentes papéis na lógica argumentativa. Eles realizam-se através da comunicação e têm que ser institucionalizados juridicamente, para dessa forma garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos de participação política. (HABERMAS, 2003, p.221).

À luz desses excertos, vê-se que é necessária uma constante abertura dos procedimentos institucionalizados às esferas informais de formação da opinião pública – nas palavras do autor, um “constante fluxo comunicativo” entre a esfera pública não organizada e a esfera institucionalizada. Esse processo justificaria a legitimidade das instituições.

Nessa teoria a autonomia pública e a privada são muito mais complementares do que elementos dissonantes, e para isso deve-se imaginar instituições que viabilizem a coexistência de ambas no mecanismo de ampliação comunicacional. É, pois, necessário enfatizar-se instituições que garantam o procedimento democrático e, assim, concretizar o fluxo comunicativo. O discurso, então, passa a ser institucionalizado e a democracia não vai se justificar em razão apenas da vontade do povo, mas sim em decorrência do processo de comunicação que a possibilita.

Habermas buscou explicar esse fenômeno como expressão do caráter procedimental da democracia. Segundo esse autor (1997, vol. 2, p.183), “o paradigma procedimentalista do Direito procura proteger, antes de tudo, as condições do procedimento democrático”. Ou seja, a democracia tem base na garantia de condições de participação no processo político à esfera pública não-institucionalizada.

Em sua visão, é preciso garantir ao máximo a possibilidade de comunicação, de modo que a formação democrática da vontade ocorra pela irrestrita participação de todos nos processos comunicativos decisórios. Ou seja, a conhecida fórmula republicana “o poder emana do povo” se traduziria, para Habermas, em “o poder emana do potencial comunicativo dos indivíduos de uma sociedade”. Em termos concretos, esse potencial iria se concretizar em uma democracia representativa e deliberativa e que, permitindo a expressão das opiniões individuais nos ambientes não institucionalizados, as captasse “nas formas condensadas de opiniões públicas” (HABERMAS, 1997, vol.2, p. 92).

Assim, o Parlamento, na aplicação da teoria habermasiana, apresenta-se como uma instituição que, ao ser composta por pessoas do povo e estar atenta aos reclamos (comunicações)

sociais, garante o procedimento democrático. Ou seja, a abertura desse foro formal à sociedade garante um constante fluxo comunicativo com a opinião e vontade do povo (instância informal).

Toda essa incursão teórica serviu tão somente para buscar uma base de justificação para a legitimidade das expressões de poder do Parlamento (e aqui se inclui o controle das atividades do Executivo). Entretanto, reafirme-se que o Legislativo manterá essa legitimidade enquanto estiver aberto aos fluxos comunicacionais oriundos da sociedade.

Ao ser controlada por essa instância formal, representativa e legítima, a atividade de inteligência aproxima seus procedimentos internos da opinião e vontade do povo (não só representado no Parlamento, mas em constante fluxo de comunicação com este). Desse modo, a inteligência de Estado pode ganhar legitimidade e atuar em estrita consonância com o regime democrático.

Conclui-se, então, que só é possível conciliar segredo e transparência mediante a adoção de técnicas eficientes de controle público, especialmente aquelas levadas a cabo pelo Legislativo. Adiante serão mencionadas as principais limitações de cada uma dessas técnicas e também suas possibilidades de evolução. Antes de se introduzir esse debate, entretanto, faz-se importante uma abordagem dos mecanismos de controle da Administração Pública. Essa análise, logicamente, não pretende explorar as minúcias do assunto, objetivando tão somente expor os pressupostos teóricos essenciais à compreensão do objeto específico do presente trabalho.

## **Capítulo 4**

### **Aspectos básicos do controle da Administração Pública.**

#### **4.1 Noções preliminares.**

Segundo Carvalho Filho (2005, p. 730), controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder. De início,

vê-se que este controle é operacionalizado tanto através de instrumentos de natureza jurídica quanto de ordem administrativa – ou seja, há certas ações de controle previstas no ordenamento jurídico e algumas que, embora sem previsão expressa, se processam administrativamente.

Pode-se observar que essa definição elenca os poderes de fiscalização e revisão da atividade administrativa, transparecendo, em certa medida, a adoção da perspectiva anglo-saxônica de diferenciação entre *control* (controle), *oversight* (supervisão/fiscalização) e *review* (revisão).

Essas categorias refletem dimensões pelas quais se pode analisar o controle da Administração Pública. *Control* seria o controle que a Administração deve ter dos seus próprios atos, enquanto *oversight* relaciona formas de controle realizadas por outros Poderes ou instituições externas à que se está fiscalizando; por fim, *review* trata-se de uma faceta do controle realizado *a posteriori* (ou seja, após a prática do(s) ato(s), retrospectivamente). No entanto, esta perspectiva parece não ter sido adotada em sua integralidade, já que a doutrina brasileira considera fiscalização e revisão como espécies do gênero controle.

Ademais, o controle da Administração Pública abrange toda a atividade administrativa, ou seja, todos os Poderes da República no exercício de suas funções administrativas, com fundamento no princípio da legalidade (sua realização deve se espelhar no que preconiza a lei) e no do interesse público (sendo os bens e interesses administrados de natureza pública, não cabe ao administrador agir sem estar sujeito a qualquer tipo de controle).

Carvalho Filho (2005, p. 729) ainda traz uma importante distinção entre controle administrativo e político. Enquanto o primeiro tem como alvo instituições administrativas, o segundo se refere ao sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição Federal, pelo qual os Poderes possuem instrumentos de limitação recíproca.

## **4.2 Controle administrativo.**

É aquele que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos, decorrendo do poder de autotutela, bem definido na Súmula 473 do STF:



A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Ressalte-se que essa tipologia de controle não se restringe ao âmbito do Executivo, mas pode ser exercido por qualquer Poder no exercício de suas funções administrativas (por exemplo, o Senado Federal nomeia servidores, dá posse, concede licenças, afastamentos e férias etc. – todas são atividades administrativas), visando confirmar, corrigir ou alterar as condutas ou atos objeto de controle.

O referido controle pode ocorrer *ex officio*, como já mencionado, ou pode se iniciar pela provocação de particulares (reclamações, representações, petições, recursos etc.). Ademais, no caso de se dar por iniciativa da própria Administração, esse controle pode ocorrer tanto por subordinação quanto por vinculação.

Aos administrados cabe a possibilidade de se opor aos atos da Administração Pública por intermédio de certos expedientes, entre os quais: a) representação – comunicação de irregularidades à própria Administração; b) reclamação administrativa – expressão de caráter genérico que veicula pretensões de inconformismo à Administração; c) pedido de reconsideração – requerimento à autoridade administrativa que emitiu determinada decisão no sentido de que a reavalie; d) revisão – solicitação à autoridade que aplicou determinada sanção para que aprecie fatos novos que possam reduzir ou eliminar a penalidade aplicada; e) recurso – pretensão do administrado em ver a matéria de seu interesse reapreciada por autoridade ou instância superior à que primeiro decidiu.

### **4.3 Controle legislativo.**

O controle legislativo é de natureza externa e, assim, deverá estar adstrito às hipóteses elencadas no texto constitucional, já que a inobservância destas poderá configurar violação ao princípio da separação dos Poderes. As referidas hipóteses alcançam basicamente duas áreas de controle: financeira e política.

Geralmente esse tipo de controle está associado a um maior grau de legitimidade, já que o Legislativo é, entre os Poderes, o que mais fielmente encarna a representação popular. Assim sendo, é essencial que o Executivo e a função administrativa do Judiciário se submetam ao controle político e financeiro desse Poder. Logicamente, o Legislativo realiza o controle de seus próprios atos, só que esse é de natureza administrativa.

O controle político envolve aspectos de legalidade e de mérito, conforme pode se depreender das hipóteses presentes na Constituição Federal, entre as quais:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - **sustar** os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

(...)

XII - **apreciar os atos** de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

(...)

XIV - **aprovar** iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

Vê-se, por esses exemplos, que o art. 49, V, da CF, traz uma hipótese de controle de legalidade, já que protege o poder legiferante próprio do Legislativo (evitando lesões ao princípio da reserva legal); enquanto o inciso XII do mesmo artigo se enquadra como um típico caso de controle de mérito. Por sua vez, o inciso XIV retrata um caso em que há simultaneamente controle de legalidade e de mérito.

Oportuno observar que dentre as referidas competências estão explicitados os poderes confirmatório ou ratificador, regulamentar, convocatório, de fiscalização e regulação, correção, de sustação, revisão, investigação e aprovação de autoridades indicadas pelo Executivo. Com efeito, todos esses poderes materializam o controle político a cargo do Legislativo.

O controle financeiro abrange as receitas, despesas e gestão dos recursos públicos, sendo tratado pelo art. 70 da CF:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Esse dispositivo traz as principais diretrizes do controle financeiro, tais como: abrangência, matérias e aspectos controlados. Desde o início, vê-se que as funções

administrativas de todos os Poderes e os particulares que lidam com bens ou recursos públicos estão sujeitos a esse tipo de controle.

Pelo referido artigo, além do controle exercido pelo Legislativo (de natureza externa), cada Poder deve manter em sua estrutura órgãos especialmente incumbidos de realizar o controle financeiro interno, como por exemplo, a Controladoria Geral da União no âmbito do Executivo e o Conselho Nacional de Justiça na esfera do Poder Judiciário.

O controle financeiro a cargo do Legislativo é voltado para as áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial – portanto, todo o ciclo que envolve a supervisão dos ativos, receitas e despesas públicas. Quanto aos aspectos controlados, relacionam-se legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Primeiramente, o administrador não pode realizar nenhuma despesa que não esteja prevista em lei – princípio básico que abrange toda a atividade administrativa e, assim, tem especial aplicação no orçamento público. Já o controle de legitimidade faz referência à apreciação externa do mérito (por exemplo, analisando a conveniência e oportunidade de determinada despesa). Esse aspecto muito se aproxima do controle da economicidade, já que este relaciona a adequação, compatibilidade e essencialidade de uma despesa pública, sendo igualmente um controle de mérito. A aplicação de subvenções e a renúncia de receitas são medidas de caráter excepcional que reduzem a arrecadação do Estado, por isso devem ser adotadas em caráter estrito e de acordo com os ditames legais, quando comprovadas e justificadas a utilidade e a necessidade; caracterizando-se, assim, como controle de legalidade e de mérito.

#### **4.4 Controle judicial.**

O controle judicial da Administração Pública abrange os atos administrativos do Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário. Diferentemente das outras modalidades de controle, este não é dotado de índole política ou administrativa, possuindo caráter eminentemente jurídico quando em exame de legalidade (aqui incluindo todos os Poderes).

Portanto, este controle se restringe à análise da legalidade, não podendo invadir a esfera do mérito administrativo, já que “*não faria sentido o juiz, órgão voltado à atividade jurisdicional, muitas vezes distante da realidade e das necessidades administrativas, substituir, pela sua, a ótica do administrador*”<sup>31</sup>. Entretanto, não se pode confundir controle de mérito com controle de atos discricionários.

Com efeito, o Judiciário pode controlar aspectos de legalidade dos atos discricionários e, além disso, pode controlar a razoabilidade e proporcionalidade de atos praticados em desacordo com a margem de mérito autorizada pela lei – por exemplo, punição de determinado particular com penalidade desproporcional à infração que cometeu. Assim, só cabe ao Judiciário anular atos administrativos, só se admitindo a este a hipótese de revogação de seus próprios atos, mas neste caso em pleno exercício de controle administrativo derivado do poder de autotutela.

Frise-se ainda que o controle judicial não tem obrigatoriamente uma forma exclusiva de exercício, podendo se dar mediante ações de natureza diversa, tais como: indenizatórias, possessórias, penal, consignação em pagamento etc. Ademais, a própria Constituição chega a enumerar alguns meios específicos de controle (intitulados por boa parte da doutrina de “remédios constitucionais”), quais sejam: mandado de segurança, ação popular, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção e ação civil pública.

## **Capítulo 5**

### **Controle da inteligência de Estado.**

#### **5.1 Controle Interno.**

---

<sup>31</sup> Direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. – 17 ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009. Pg. 798.

Em primeiro lugar, é importante observar que não se pode confundir essa modalidade de controle com o administrativo ou autocontrole. O conteúdo do controle interno está previsto nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno de cada Poder.**

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, **de forma integrada, sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela **darão ciência ao Tribunal de Contas da União**, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (grifos nossos).

Com efeito, pela descrição das competências, no art. 74, vê-se que o controle interno é voltado para a gestão pública. Por sua vez, o controle administrativo tem por alvo tão somente o ato ou conjunto de atos de modo desvinculado da avaliação da gestão pública em sua globalidade. Assim, há a previsão de que cada Poder mantenha, de forma integrada, sistema de controle interno. Essa integração ganha especial relevo quando, mais adiante, o próprio texto constitucional revela que deverá haver uma simbiose entre o controle interno e o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Torna-se essencial essa atuação conjunta à medida que o TCU tem, entre suas principais atribuições, a possibilidade de julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, sustar atos e impor sanções – ferramentas que permitem um efetivo e amplo controle da gestão pública, das quais não dispõem os sistemas de controle interno.

Com relação ao controle interno do serviço de inteligência, o art. 14 da Lei nº 9.883/99 prevê que “*as atividades de controle interno da ABIN, inclusive as de contabilidade analítica, serão exercidas pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República*”. Entre as competências da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República

(CISSET/PR), a qual faz parte da Casa Civil, está a de proceder a auditorias sobre a gestão dos recursos consignados aos órgãos integrantes (ou entidades vinculadas) da Presidência e da Vice-Presidência da República<sup>32</sup>, incluindo, portanto, a ABIN.

Há previsão ainda de outra perspectiva de controle interno, a ser exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo<sup>33</sup>, voltado para fiscalização da execução da Política Nacional de Inteligência (PNI), a qual ainda nem sequer foi promulgada pelo Presidente da República, embora já tenha sido elaborada por um Comitê Interministerial<sup>34</sup> e aprovada pelo Congresso Nacional. A aprovação da PNI é, pois, imprescindível para o reforço do controle finalístico dessa atividade, sem a qual essa importante competência fiscalizatória torna-se inócua.

## **5.2 Controle Externo.**

### **5.2.1 Controle Parlamentar.**

Cepik (2003, p.159) enumera sete tipos de controle público sobre as atividades de inteligência: as eleições; a opinião pública informada pela mídia; mandatos legais delimitando as funções e missões das diferentes agências e áreas funcionais; procedimentos judiciais de autorização de certas operações e de resolução de disputas de interpretação sobre mandatos legais; inspetorias e corregedorias nos próprios órgãos de inteligências; outros mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo e, por fim, mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo.

Essas categorias envolvem desde formas bastante indiretas, tais como as eleições ou opinião pública, até complexos mecanismos indiretos de controle. O seguinte quadro resumo

---

<sup>32</sup> § 3º do art. 22 da lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

<sup>33</sup> Art. 5º da lei nº 9.883/99.

<sup>34</sup> Composto pelos Ministros do Gabinete de Segurança Institucional; da Casa Civil; da Defesa; da Justiça; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e pelo Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

busca sintetizar as principais vantagens e os maiores inconvenientes em cada uma dessas formas de controle, segundo a visão de Cepik (2003, p. 159-178):

TIPOS DE CONTROLE	VANTAGENS	INCONVENIENTES
Eleições	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Permitem ao povo a possibilidade de escolher, entre diferentes propostas de governo, a que mais lhe agrade;</li> <li>✓ É a oportunidade dos eleitores avaliarem os trabalhos anteriores daqueles que pleiteiam seu voto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Os políticos eleitos conseguem, ao longo de seus mandatos, justificar o não cumprimento de propostas eleitorais com base em fatores alheios a sua vontade.</li> <li>✓ Pelo grau de abstração das propostas eleitorais, torna-se uma tarefa homérica vincular os atos de seu governo a suas propostas de campanha;</li> <li>✓ Os temas afetos à área de Inteligência raramente são (ou nunca são) discutidos em época de campanha eleitoral.</li> </ul>
Mídia	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ É importante ferramenta para a sociedade se informar acerca de assuntos políticos relevantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A mídia, na maioria dos casos, não consegue transmitir informações de maneira isenta, principalmente quando está sob influência do governo.</li> <li>✓ Os assuntos afetos à área de inteligência raramente são tornados públicos, a não ser quando da ocorrência de algum escândalo, caso em que poderá se perceber facilmente a polarização ideológica de quem transmite a informação.</li> </ul>
Mandatos Legais	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Permitem a definição clara do que se espera da atividade de inteligência – finalidade, competências, instrumentos, limitações etc.</li> <li>✓ Torna-se uma base para avaliação de desempenho.</li> <li>✓ É uma forma de proteção do próprio serviço de inteligência, já que pode se negar a certas ordens de atuação que conflitem com o disposto em ato normativo;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Boa parte desses instrumentos normativos reguladores são secretos.</li> </ul>
Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pode resolver litígio entre cidadãos e serviços de inteligência, mormente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ As decisões na área de inteligência possuem, geralmente, natureza política;</li> </ul>

	quando estes violarem direitos fundamentais daqueles;	✓ O segredo governamental limita o exercício do princípio do contraditório, pois o governo detém as informações que podem embasar a tese do litigante.
Inspetorias e Corregedorias	✓ Pode servir de importante instrumento de controle interno, proporcionando maior agilidade e transparência.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Há o risco de o órgão fiscalizador ser dotado de pouca autonomia, possuir pessoal com pouca vontade política ou sem especialização na área, poucos recursos materiais e falta de acesso;</li> <li>✓ Atua preponderantemente <i>a posteriori</i>, muitas vezes motivado por escândalos políticos.</li> </ul>
Poder Executivo	✓ Essa forma de controle é fundamental para se garantir a correspondência entre as necessidades dos <i>decisionmakers</i> e das atividades desempenhadas pelas agências de inteligência.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Há uma clara dificuldade prática em se relacionar o produto da atividade de Inteligência com suas consequências nas políticas públicas.</li> <li>✓ Gera desconfianças no público e possui reduzida legitimidade, pois se trata de um poder fiscalizando a si próprio.</li> </ul>

Quadro 2 – Categorias de controle sobre a atividade de inteligência.

Fonte: Elaboração do autor, baseado em Cepik (2003, p.159-178).

Como se vê, Cepik (2003, p. 178) expõe a limitação de cada uma dessas tipologias de controle, para em seguida defender que a prestação de contas realizada no âmbito do Poder Legislativo é a que assegura maior legitimidade, podendo, contudo, apresentar sérios problemas de efetividade. Com relação à legitimidade, conforme já salientado, sua concretização se dá no momento em que as decisões no processo de controle são tomadas por pessoas que integram uma instituição democrática deliberativa.

Não restam dúvidas, portanto, acerca da legitimidade do controle externo da atividade de inteligência. Todavia, por quais motivos esse controle padece de efetividade em boa parte das democracias atuais? Bruneau (2000, p. 18) aponta que um dos principais problemas é a própria disposição dos parlamentares em realizarem esse controle<sup>35</sup>. Primeiramente, raros são os que possuem conhecimento técnico nessa área e, além disso, a maioria prefere participar de comissões em que seja possível angariar maiores ganhos políticos, ou seja, em que haja maior visibilidade perante os eleitores.

Com efeito, grande parte dos parlamentares não deseja ter seu nome associado a órgãos relacionados pela opinião pública a um passado de repressão e abuso de poder. O que se

<sup>35</sup> “One basic problem, paradoxically, is that democratically elected civilians may not in fact be interested in controlling the intelligence apparatus in new, unconsolidated democracies.”



observa na prática é que os membros dessas comissões de controle só atuam em momentos de crise institucional, quando algum escândalo vem à tona, como se comprovará adiante.

Joanisval Brito Gonçalves (2010, p. 101) destaca certas dificuldades para a concretização de um efetivo controle parlamentar, além das acima elencadas. Segundo seu raciocínio, serviços de inteligência tendem a tentar impedir que suas ações se tornem conhecidas, utilizando como argumento o risco à segurança nacional. Outro problema seria a exigência de determinados governos estrangeiros de se manter sigilo sobre certas informações transmitidas através de atuação conjunta com o serviço pátrio. Com relação a esse caso específico, o mencionado autor defende que acordos dessa natureza não podem ser quebrados, mesmo tendo como justificativa o princípio da transparência, já que as conseqüências seriam nefastas para o êxito das operações atuais e futuras em cooperação internacional.

Gonçalves (2010, p. 103) demonstra que outra dificuldade ao controle efetivo seria a pouca especialização dos controladores na área de inteligência, para então defender que a comissão de controle deve ter a seu dispor funcionários com *expertise* no assunto e que não possuam motivação política ou vínculo partidário. Em seguida, o autor menciona que a falta de vontade política dos parlamentares em controlar com efetividade a atividade de inteligência pode constituir sério óbice à sua legitimação e prestígio na sociedade.

Perquiridos os aspectos mais gerais do controle parlamentar da atividade de inteligência, a partir deste momento analisar-se-á o caso brasileiro. Como visto, a previsão desse controle externo no artigo 6º da Lei nº 9.883/99 é um marco histórico para o país, já que nas experiências anteriores a essa legislação os serviços secretos gozavam de autonomia absoluta. Veja-se:

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.

Conforme se vê, o legislador já deixou clara a necessidade de se controlar, através do Parlamento, a atividade de inteligência, não fornecendo, entretanto, maiores detalhes acerca da natureza desse órgão, seu funcionamento, instrumentos etc., deixando a cargo do Congresso

Nacional a definição desses importantes detalhes. Já quanto à composição do órgão controlador a lei não foi tão vaga, fixando desde logo quais autoridades o integrariam.

Observe-se que o legislador optou por uma composição bastante equitativa, alternando forças de oposição e governo e representantes das duas câmaras legislativas, numa tentativa de assegurar maior isenção e postura republicana no trato dos parlamentares com essa peculiar atividade. Todavia, essas lideranças se envolvem com várias tarefas em suas respectivas câmaras, restando pouco tempo para se reunirem ordinariamente e se aprofundarem no conhecimento relativo à inteligência.

Interessante notar que a Lei nº 9.883/99, no § 1º de seu artigo 6º, não proíbe o acréscimo de membros à Comissão, apenas afirma que entre seus integrantes terão que figurar as autoridades ali indicadas. O Legislativo, portanto, poderá por ato próprio acrescentar membros à mencionada Comissão.

Ao se observar a lei, percebe-se que o controle parlamentar é mencionado sem maiores detalhamentos. Com efeito, o § 2º de seu artigo 6º esclarece que ato próprio do Legislativo regulará “o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos”. Para fins do cumprimento desse dispositivo infraconstitucional, no ano de 2001 foi proposto o projeto de resolução nº 8, que foi imediatamente despachado para a Câmara dos Deputados.

Em 2005 foi aprovado um regimento interno provisório para a Comissão, já que o andamento do mencionado projeto ainda estava estagnado. Para a devida compreensão da necessidade de sua regulamentação definitiva é preciso analisar o desempenho da CCAI desde a sua instalação, perpassando-se todas as dificuldades que ainda impedem um controle eficaz.

A primeira sessão da CCAI<sup>36</sup> se realizou em 21 de novembro do ano 2000, quase um ano após sua criação, motivada por notícias divulgadas na mídia de que a ABIN estaria monitorando figuras políticas, membros do Ministério Público e jornalistas<sup>37</sup>. No início da reunião, destacou-se o caráter histórico daquele ato e o desafio que seria controlar um “*verdadeiro Estado dentro do Estado*”<sup>38</sup> em uma jovem democracia. Em seguida, apresentou-se

<sup>36</sup> As atas e pautas das reuniões da CCAI, que embasaram a digressão histórica de sua atuação, estão disponíveis no sítio do Senado Federal na internet: <[http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/conselho.asp?co\\_n=449&amp;p:origem=CN](http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/conselho.asp?co_n=449&amp;p:origem=CN)>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>37</sup> Notícia veiculada na edição 1.675 da Revista Veja, publicada em 15 de novembro de 2000, disponível em <[http://veja.abril.com.br/151100/p\\_038.html](http://veja.abril.com.br/151100/p_038.html)>. Acesso em 27 jun. 2012.

<sup>38</sup> Expressão utilizada pelo parlamentar Aloizio Mercadante, então Senador pelo PT/SP.

uma proposta de decreto legislativo que objetivava regulamentar os procedimentos de controle, pela qual, ao final da reunião, se resolveu abrir prazo de cinco dias para apresentação de emendas e de vinte dias para oferecimento de relatório.

Nessa oportunidade constatou-se que a lei silenciava a respeito do funcionamento (pelo menos em termos de estrutura, procedimentos e competências específicas) daquela Comissão, limitando-se apenas a mencionar como seria sua criação e instituição. Após eleitos seu primeiro presidente e relator, o senador José Sarney e o deputado Luiz Carlos Hauly, respectivamente, passou-se a discutir a respeito de uma possível convocação do Ministro-Chefe do GSI/PR e do Diretor Geral da ABIN. Essa discussão revelou a incerteza dos próprios congressistas acerca da existência material daquela Comissão e dos limites de suas competências. Com efeito, o senador José Sarney assentou por diversas vezes que a Comissão estava se constituindo e, portanto, ainda não tinha poderes para convocar autoridades. Veja-se:

**O SR. PRESIDENTE** (Senador José Sarney) – Deputado Aloizio Mercadante, ainda não temos uma estrutura. Estamos na parte formal. Não sabemos nem mesmo que procedimentos devem ser adotados na convocação, nem se teremos competência legal, estabelecida na Constituição Federal ou no Regimento Interno, para fazer esse tipo de convocação. (...) Estamos num período de organização meramente administrativa; estamos criando instituições. Sabemos qual é a atividade-fim da Comissão, mas ainda não temos constituído o caminho para chegar a esse fim; não temos os meios estabelecidos. (...) Esta Comissão, a meu ver, tem uma única finalidade: instalar-se e estruturar-se, porque não temos competência nenhuma. (...) Esta Comissão não sabe nem quais são os seus poderes, porque não tem um regimento. Estamos constituídos de uma Presidência e uma Relatoria *pro tempore*, exclusivamente para esta tarefa. O objetivo-fim, com o qual estou inteiramente de acordo, é sabermos, a respeito das denúncias surgidas, até onde está indo a atividade da Agência de Inteligência. Isso é o que todos queremos, e para isso não precisamos atropelar nem o Regimento, nem esse dispositivo, porque temos instrumentos na Casa para alcançar esse objetivo.

Ao fim da sessão os parlamentares entenderam que seria adequado requerer ao Ministro-Chefe do GSI/PR um relatório em que constassem as ações empreendidas pela ABIN desde a sua criação. Uma segunda reunião, já em 30 de novembro, contou com a presença da mencionada autoridade que havia sido convocada no dia anterior por intermédio de um requerimento aprovado em sessão deliberativa ordinária. Decidiu-se que a oitiva do ministro ocorreria no âmbito da CCAI e que a sessão seria secreta por envolver não apenas as denúncias publicadas pela imprensa, mas também questionamentos acerca da atuação da ABIN.

No ano seguinte, poucas atividades foram desenvolvidas no âmbito da CCAI, tendo ocorrido somente duas reuniões. Na primeira, em 15 de agosto de 2001, foram eleitos novos presidente e relator. A cientista política Priscila Antunes (2004, p. 8) aponta alguns fatos interessantes que precederam a realização dessa reunião:

A terceira reunião da CCAI (primeira no ano de 2001) foi realizada apenas em 15 de agosto. Ela já havia sido convocada para os dias 09 de maio e 20 de junho e não ocorreu por falta de quorum, mais uma vez evidenciando a falta de interesse pela matéria. Neste intervalo as dependências da ABIN foram visitadas [sic] pela Comissão a convite do General Alberto Cardoso e foi submetida à sabatina a psicóloga Maria Del'Isola Diniz, aprovada para a Direção Geral da agência, com 50 votos a favor, cinco contra e duas abstenções, e assumiu a Direção-Adjunta Joneiton de Assis Martins. O Diretor-Geral Ariel de Cunto havia sido afastado do cargo após divulgação na imprensa de que havia nomeado para a direção do setor de Acompanhamento de Organizações Criminosas da ABIN o tenente Del Menezzi, o décimo na lista dos torturadores mais denunciados pelo grupo Brasil Nunca Mais. O Diretor assumiu que tinha conhecimento destas acusações, mas insistiu na manutenção do tenente no cargo. Foi apenas depois destas denúncias que a ABIN se prontificou a fazer um cruzamento entre os nomes de seus servidores, com os 444 nomes de torturadores denunciados pelo BNM.

Observa-se que estava evidente que a atividade de inteligência necessitava de uma comissão de controle realmente efetiva, mas esta dava sinais de que não ultrapassaria um funcionamento medíocre e que, quando houvesse algum escândalo na mídia, iria se reunir para justificar sua existência, aparentando um controle que sequer existia.

A reunião seguinte, realizada em 07 de novembro de 2001, se destinou à aprovação de um projeto de resolução (PRN nº8/2001) que disciplinava o funcionamento da Comissão, sobre o qual já se comentou no decorrer deste trabalho, e à apresentação de um relatório sobre a Política Nacional de Inteligência – PNI.

Em 2002, cinco reuniões foram realizadas. A primeira delas, no dia 2 de abril, foi motivada por denúncias de que a ABIN estaria monitorando a governadora Roseana Sarney, do Estado do Maranhão, que na época era apontada como pré-candidata à Presidência da República, e para apurar as razões do serviço não haver alertado o Presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a invasão de sua propriedade rural em Buritis/MG pelo Movimento dos Sem Terra. A reunião seguinte destinou-se a ouvir o Ministro do GSI, o General Alberto Mendes Cardoso, acerca das mencionadas denúncias. Essa reunião ocorreu em caráter sigiloso.

Em 11 de junho do mesmo ano, autoridades da Polícia Federal (PF) foram ouvidas em resposta a alguns escândalos envolvendo figuras políticas e órgãos do Estado: a investigação da Polícia Federal na empresa Lunus, que tinha como proprietários Jorge Murad e sua esposa Roseana Sarney; a suposta contratação de empresas privadas para atividades de inteligência no Ministério da Saúde e o acordo da PF com uma agência americana de combate ao narcotráfico (DEA).

Alguns dias depois, outra reunião se destinaria a debater a participação da ABIN, através de seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações

(CEPESC), na segurança dos sistemas utilizados nas urnas eletrônicas para a eleição a ser realizada naquele mesmo ano. Por fim, a última reunião do ano, no dia 27 de junho, se realizou reservadamente.

Em 2003 a CCAI não se reuniu. As reuniões realizadas no ano de 2004 novamente aconteceriam em decorrência de vexames, já que a imprensa denunciava a atuação ilegal de serviços secretos estrangeiros em território nacional e o antigo chefe do FBI no Brasil havia declarado, em entrevista à revista *Carta Capital*<sup>39</sup>, que a ABIN se prostituía, recebendo equipamentos de outros serviços de inteligência, por não ter recursos financeiros para investir em tecnologia.

No ano de 2005, a CCAI aprovou um regimento interno provisório para regular seu funcionamento, tendo se reunido várias vezes nesse período. Gonçalves (2010, p.181) descreve com detalhes as atividades realizadas:

O ano de 2005 foi bastante intenso para a CCAI. De fato, em 2005, a Comissão realizou mais reuniões e audiências que em todos os anos anteriores somados. Também foi feita, pela primeira vez, a fiscalização aprofundada de determinadas atividades da ABIN, em virtude de uma denúncia publicada pela mídia de que a Agência teria investigado suposto financiamento de campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) com dinheiro doado pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Pessoas foram ouvidas – do Ministro-Chefe do GSI ao suposto “informante” relacionado pela imprensa –, diligências foram realizadas. Após alguns meses de trabalho, a Comissão aprovou um relatório, secreto, sobre o caso e produziu uma nota na qual informava que nada havia sido encontrado sobre a denúncia.

No ano de 2006, foram realizadas duas reuniões. Em 05 de abril, a Comissão se reuniu para ouvir o General Jorge Armando Félix (Ministro Chefe do GSI/PR) e o Diretor Geral da ABIN a época, Márcio Paulo Buzanelli, em caráter sigiloso. A reunião seguinte, no dia 26 de junho, também teve caráter reservado. Já em 2007, a CCAI não se reuniu.

O ano seguinte foi bem agitado no âmbito da CCAI. Já no mês de fevereiro a notícia do furto de *laptops* da Petrobrás, contendo dados sigilosos, provocou a primeira reunião sigilosa da Comissão. Entretanto, a maior movimentação no ano ocorreu em setembro, por conta das denúncias de participação da ABIN na operação *Satiagraha* da PF e de um suposto grampo telefônico realizado pela referida agência, que teria monitorado conversas entre o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, e o senador Demóstenes Torres – fato que, inclusive, não chegou a ser comprovado.

---

<sup>39</sup> Edição nº 283, publicada em 24 de março de 2004.

Essas denúncias acabaram por manchar a imagem institucional da ABIN e redundaram no afastamento de boa parte da cúpula que dirigia a agência. Nesse período a CCAI ouviu, por mais de uma vez, autoridades relacionadas aos mencionados eventos, incluindo os Diretores Gerais da ABIN e da PF, respectivamente, os delegados Paulo Lacerda e Luiz Fernando Corrêa.

O ano de 2009 contou com a realização de cinco reuniões. A primeira delas tratou tão somente de assuntos administrativos e a seguinte discutiu o PRN nº 2/2008, ainda em tramitação. Na terceira reunião foi apresentada proposta de emenda à Constituição que visava conferir perfil constitucional à atividade de inteligência (PEC nº 398). Alguns dias depois a Comissão viria a se reunir para apreciar requerimento de realização de um seminário com o tema “Atividade de Inteligência e Controle Parlamentar: Fortalecendo a Democracia”. Já na última reunião do ano, discutiu-se uma nova proposta de regimento interno provisório para a Comissão que, inclusive, veio a ser aprovada.

Em 2010 a CCAI direcionou seus esforços para a aprovação do relatório sobre a Política Nacional de Inteligência (PNI), que ocorreu no dia 3 de agosto. Nessa oportunidade também se discutiu a respeito da entrada ilegal no Brasil de Esmail Ghaani, suposto membro da Guarda Revolucionária Iraniana, quando da visita do presidente iraniano Ahmoud Ahmadinejad em novembro de 2009. Nesse mesmo ano, procedeu-se à oitiva do delegado aposentado Onézimo de Souza e do ex-sargento da Aeronáutica Idalberto Martins de Araújo com a finalidade de se investigar a realização de um suposto dossiê contra o candidato do PSDB à Presidente da República José Serra.

A primeira reunião de 2011, marcada para o início do ano, acabou não ocorrendo por falta de quórum, demonstrando mais uma vez a falta de tempo e de interesse dos parlamentares em participarem da mencionada comissão. O senador Eduardo Azeredo, inclusive, chegou a afirmar que “*do jeito que está a comissão, apesar de permanente, não está conseguindo funcionar*”<sup>40</sup>. No mês de maio, então, a CCAI se reuniu para tratar de assuntos administrativos, mesmo assim o Senador Fernando Collor destacou a importância de sua regulamentação:

Esta comissão, que retoma hoje seus trabalhos, tem função da maior relevância: fiscalizar e controlar a aparato de inteligência do Estado brasileiro. Muito há a ser feito. Reformas urgentes na legislação de inteligência são absolutamente imprescindíveis; são imprescindivelmente necessárias. Maior atenção deve ser dada aos serviços secretos e à

<sup>40</sup> Ver: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/01/27/interna\\_politica,234488/falta-de-quorum-emperra-reuniao-da-comissao-que-vigia-acoes-de-inteligencia.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/01/27/interna_politica,234488/falta-de-quorum-emperra-reuniao-da-comissao-que-vigia-acoes-de-inteligencia.shtml)>. Acesso em 30 jun. 2012.

maneira como atuam e, sobretudo, o Congresso Nacional deve, com urgência, aperfeiçoar os seus mecanismos de controle da comunidade de informações. Entre as medidas para aprimorar a capacidade de controle do Poder Legislativo, está a aprovação do Regimento Interno da CCAI, o Projeto de Resolução nº 2, do Congresso Nacional, de 2008.<sup>41</sup>

Em junho de 2011 a CCAI se reuniu mais uma vez, com a finalidade de definir o roteiro de atividades e apreciar requerimentos. Entretanto, o assunto que dominou a pauta foi o requerimento, feito pelo Deputado Paulo Abi-Ackel, de convocação do Ministro Antonio Palocci para explicar denúncias de uma suposta evolução patrimonial sem causas comprovadas. Observe-se:

**O SR. PAULO ABI-ACKEL (PSDB-MG):** (...) E penso que estamos vivendo um momento atípico, um momento que faz, realmente, com que possamos refletir sobre a conveniência de transformar esse ambiente, já que é perfeitamente possível sob o aspecto regimental, num fórum de debate da questão que hoje se apresenta como a principal questão de natureza política, estratégica, nacional, que é a crise que envolve o Ministro Antonio Palocci. Penso que esta Comissão poderá ser de grande utilidade para que nós possamos não só aqui recebê-lo, ouvi-lo em ambiente de absoluto respeito, partindo sempre do pressuposto de que todos são inocentes até provem em contrário, para que ele possa aqui apresentar suas explicações, suas razões, que têm envolvido o noticiário há mais de trinta dias. Por essa razão, competindo a esta Comissão, conforme prevê o art. 5º da Lei nº 9.883, de 1999, que regula a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, e que expressamente diz que compete convocar Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado a Presidente da República para prestar pessoalmente informações sobre assuntos relacionados à atividade de inteligência, contrainteligência, salvaguarda de assuntos sigilosos, importando crime de responsabilidade e ausência sem justificção adequada, eu, primeiro, peço a V. Exª que aceite o meu requerimento para a votação desse requerimento extrapauta e, uma vez, V. Exª assim concordando com o requerimento fora de pauta, eu então, imediatamente, passo a justificar o requerimento, imediatamente subsequente.

O que uma comissão de controle externo da atividade de inteligência teria a ver com o referido caso? Nesse episódio flagra-se, pois, uma tentativa de politizar os trabalhos de um fórum que deve cuidar, com toda a isenção necessária, de assuntos típicos de Estado. No mínimo pode-se dizer que havia um desconhecimento profundo acerca das atribuições da Comissão. Entretanto, a reunião foi suspensa e, felizmente, o requerimento não foi votado. Contrários à apreciação do requerimento, destacaram-se os pronunciamentos dos parlamentares Humberto Costa e Renan Calheiros:

**O SR. HUMBERTO COSTA (PT/PE):** Em primeiro lugar, já foram apresentadas razões suficientes para demonstrar que, neste momento, esta Comissão não tem a condição de funcionar com o poder de deliberação que lhe querem dar. Por essência, como esta é uma Comissão que trata de um assunto de Estado – não é um problema de Governo e de Oposição –, deve-se tratar aqui de assunto de Estado, que diga respeito à função desta Comissão. Por essa razão, ela é paritária. Se esta fosse uma Comissão em

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=21e3ae64-cda4-451f-b406-86cc4ff0471c>>. Acesso em 30 jun. 2012.

que o que estivesse em jogo fosse a representação proporcional no Congresso Nacional, o enfrentamento de Governo e de oposição, ela não seria formada de maneira proporcional entre Maioria e Minoria. Portanto, este não é o palco da discussão de questões que digam respeito aos enfrentamentos políticos legítimos, naturais, democráticos, que devem existir no Congresso Nacional. Trazer um assunto dessa monta para debate aqui significa, inclusive, desqualificar esta Comissão. O que tem a ver o assunto do controle das atividades de inteligência com esta convocação, que tem o fito único de travar aqui um debate político?

**O SR. RENAN CALHEIROS (PMDBAL):** O que estamos verificando aqui? A tentativa desesperada de uma reunião malconvocada, malconstituída, porque sequer o membro da Maioria faz parte da Comissão, regimentalmente, querendo transformar uma comissão que é específica para fiscalizar o Sistema Brasileiro de Inteligência em palco político, transformá-la em uma comissão política, (...). Nós não podemos permitir que o Senado, que o Congresso Nacional, que as duas Casas se prestem a isso. A atividade política, a luta política justifica muita coisa, mas, com certeza, ela não vai justificar uma coisa dessas.

Já no ano de 2012 houve, até o momento, duas reuniões. Em abril a Comissão realizou uma audiência pública para debater a função da atividade de inteligência nos grandes eventos e a percepção das possíveis ameaças pelos componentes do SISBIN. A outra sessão ocorreu no mês seguinte, destinando-se tão somente à transmissão da Presidência da Deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC) ao Senador Fernando Collor (PTB-AL).

Com essa digressão histórica pelo funcionamento da CCAI, fica bastante nítido o quão incipiente é o controle da atividade de inteligência no Brasil. A maior parte de suas sessões, como se observou, se deram em decorrência de escândalos na mídia – verdadeiras reuniões “apaga incêndios”. Em alguns anos não houve qualquer reunião, fato suficiente para demonstrar a falta de interesse desses congressistas. Ademais, pela leitura das atas dessas reuniões vê-se que a maioria dos parlamentares não possui conhecimento aprofundado sobre o tema.

Gonçalves (2004, p.187), aproveitando o conhecimento prático que tem da aludida Comissão (oriundo de sua prática profissional como Consultor Legislativo do Senado Federal com especialidade na área de inteligência), tece importantes críticas:

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



Apesar de essa atividade ser importante para qualquer democracia, não se pode prescindir de um controle externo abrangente e efetivo. No caso brasileiro, a CCAI, conforme já analisado, está muito distante dessa realidade. Nesse dramático contexto, faz-se urgente a promoção de mudanças políticas, normativas, estruturais e administrativas que possam conferir efetividade à Comissão e, conseqüentemente, expandir o grau de legitimidade da inteligência de Estado junto à sociedade.

Pode-se, portanto, sintetizar os principais impeditivos ao pleno funcionamento da CCAI: os parlamentares integrantes demonstram um baixo interesse e poucos detêm conhecimento suficiente sobre a matéria; a Comissão é constituída por poucos membros, normalmente os mais requisitados dentro do Congresso; há poucos servidores para apoio administrativo e técnico e a estrutura física para as reuniões é precária em termos de segurança da informação; a maioria de suas reuniões tem ocorrido em virtude de escândalos veiculados pela mídia e, desde o início de seu funcionamento, a Comissão vem sendo regida por normas de caráter provisório.

A maioria desses óbices pode ser superada a partir da definitiva aprovação do PRN nº 2/2008. Esse projeto, até o ano de 2008, ainda não havia sido despachado pela Câmara e nem havia sinais de que isso fosse acontecer em curto espaço de tempo. Nesse ano, o deputado Luiz Carlos Haully (PSDB/PR) apresentou um novo projeto de resolução – PRN nº 2/2008, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados<sup>42</sup> em 5 de maio de 2011, com substitutivo apresentado pela relatora Rose de Freitas, estando no momento sujeito à apreciação do Plenário em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Há que se comentar sobre alguns importantes avanços nesse projeto de resolução. De início, são enumeradas, em rol não exaustivo, as atribuições da CCAI, dentre as quais está a de fiscalizar quaisquer operações de inteligência desenvolvidas por órgãos componentes do SISBIN<sup>43</sup>. Sem dúvida, a área de operações é a mais sensível dessa atividade, já que lida necessariamente com a busca de dados que estão sob proteção. Por esse motivo, há uma maior tendência ao cometimento de abusos para o alcance dessa finalidade (por exemplo, violação de correspondências, domicílios, sigilo fiscal etc.), ganhando especial relevo o controle dessas ações.

---

<sup>42</sup> Publicada em 17 de maio de 2011 no Diário da Câmara dos Deputados, ano LXVI, edição nº 82, pg. 24.019.

<sup>43</sup> Art. 2º, §3º, IV.

A resolução ainda confere a prerrogativa de a Comissão ter acesso a arquivos, áreas e instalações dos órgãos do SISBIN, independentemente do grau de sigilo<sup>44</sup>. Essa medida também visa conferir maior efetividade ao trabalho da Comissão, facilitando o intercâmbio entre controlador e controlado, já que a atividade de controle tem que ser, antes de tudo, dialógica. Ou seja, os organismos de inteligência devem se abrir ao controle para que soluções sejam construídas conjuntamente, sendo fundamental assegurar, a transparência em relação a documentos e instalações. Ressalte-se que as medidas de segurança contra eventuais vazamentos são garantidas no texto da proposição.

Entre as competências previstas na resolução, é possível apontar duas grandes inovações: a possibilidade de a CCAI receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticados por entidades relacionadas à atividade de inteligência<sup>45</sup> e a previsão de controle orçamentário específico<sup>46</sup>. Ambas as competências permitem reduzir o círculo abusivo do segredo, seja pela participação direta da “esfera pública não institucionalizada” ou por intermédio de uma rígida regulação das verbas secretas<sup>47</sup>.

Complementando o quadro de competências da CCAI, figuram na citada proposição o pedido escrito de informações e o poder convocatório. Para reforçar esses poderes, há expressa previsão de que *“não será considerada justificativa para a não prestação da informação, no prazo constitucional, a alegação de classificação sigilosa ou imprescindibilidade do sigilo para a segurança da sociedade e do Estado”*<sup>48</sup>. Esse dispositivo é, com efeito, uma forte investida contra os argumentos pautados na razão de Estado, recebendo destaque no parecer da Deputada Rose de Freitas:

Não estamos em um sistema parlamentarista, no qual os assuntos de Gabinete não devem ser de conhecimento do Parlamento. No sistema presidencialista, o princípio dos freios e contrapesos garante ao Poder Legislativo o pleno direito à informação sobre todos os atos praticados pelo Executivo. Não há que se falar em sonegação de informação sob a égide da segurança nacional. A Comissão de Controle do Congresso deve ter acesso pleno a todas as informações, inclusive as classificadas no mais alto grau de sigilo (ultrassecretas), uma vez que seus membros são legítimos representantes do povo e escolhidos pelos demais representantes para fiscalizar o setor de inteligência. Certamente a segurança do Estado e da sociedade estará ameaçada se o Congresso não puder ter acesso pleno aos atos do Executivo em nosso modelo presidencialista. De fato,

<sup>44</sup> Art. 2º, §4º.

<sup>45</sup> Art. 3º, XI.

<sup>46</sup> Art. 3º, XII e XIV.

<sup>47</sup> Verbas que compõem os orçamentos de serviços de inteligência, visando arcar com o custeio de atividades fins que não podem ser reveladas publicamente, tais como: pagamento de fontes humanas, despesas em atividades operacionais, etc. Por essa natureza sigilosa há um maior risco de malversação.

<sup>48</sup> Art. 4º, §2º.

a democracia que encontra entre seus fundamentos a idéia de *accountability* do Executivo perante o Parlamento estaria ameaçada se essa prestação de contas estivesse sujeita ao arbítrio daquele que fornece as informações e presta as contas. A CCAI é uma comissão de Estado, com funções de Estado e que, portanto, não pode ser cerceada em sua competência fiscalizatória<sup>49</sup>.

Entre outras inovações, há que se mencionar ainda o acréscimo de mais seis parlamentares à Comissão; a possibilidade de assessoria permanente das Consultorias do Senado e da Câmara; o encaminhamento das informações, em caso de descoberta de ilícitos civis ou penais, ao Ministério Público – caso haja deflagração de processo judicial, este deverá correr em segredo de justiça; previsão de reuniões ordinárias mensais e secretas.

Por fim, destaque-se que a citada resolução demonstrou esmero com relação à política de segurança da informação a ser observada no decorrer dos trabalhos, com atribuição de credenciais de segurança<sup>50</sup>, previsão de penalidades a parlamentares<sup>51</sup> e demais servidores que revelarem informações sigilosas, uma Secretaria de apoio à CCAI com “*mecanismos e barreiras para a salvaguarda dos dados sigilosos e proteção ao conhecimento que ali se encontre*”<sup>52</sup> e com um “*cofre específico para a guarda de documentos classificados*”<sup>53</sup>.

A aprovação desse projeto representaria, portanto, um significativo progresso no controle congressual da atividade de inteligência, já que praticamente soluciona ou reduz sobremaneira os maiores empecilhos a sua efetividade. Outro projeto interessante foi a proposta de emenda à Constituição Federal que pretendia criar um Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, nos seguintes moldes:

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 a 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 Conselheiros, 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;

<sup>49</sup> Diário da Câmara dos Deputados, ano LXVI, edição nº 82, pg. 24.021.

<sup>50</sup> Certificado, concedido por autoridade competente, que habilita determinada pessoa a ter acesso a dados ou informações em diferentes graus de sigilo (Inciso IV do art. 4º do Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002).

<sup>51</sup> Poderiam, inclusive, responder por quebra de decoro parlamentar (art. 19).

<sup>52</sup> Art. 27, §1º.

<sup>53</sup> Art. 27, §2º

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.<sup>54</sup>

Essa iniciativa partiu do Deputado Severiano Alves, na época presidente da CCAI, e, embora sem muitos detalhes acerca do funcionamento desse Conselho, a proposição encarrega o legislador infraconstitucional de regular suas competências e estrutura técnica, proporcionando certa margem de liberdade em sua normatização. Sem dúvida, um período de dez anos (considerando a recondução dos conselheiros) à frente do aludido Conselho permitiria a necessária especialização e conhecimento aprofundado sobre as particularidades da atividade de inteligência.

Além disso, um corpo técnico trabalhando diuturnamente nesse controle permitiria, ao longo do tempo, o desenvolvimento de vasta *expertise* nessa área. Todavia, a referida PEC foi arquivada no início do ano de 2011 (nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e, como o deputado Severiano Alves não se reelegeu para uma nova legislatura, não houve desarquivamento automático. Seria, assim, importante a reapresentação de PEC do mesmo teor pelos parlamentares membros da CCAI.

### 5.2.2 Controle Judicial.

Essa modalidade de controle é, em regra, exercida perante casos concretos, normalmente em situações de violação a direitos individuais por parte de organismos de inteligência. Entretanto, ainda não se pode dizer que há, no Judiciário brasileiro, uma cultura de controle dessa atividade. Ademais, a relação entre transparência e sigilo torna-se ainda mais tensa nessa esfera, já que esse Poder norteia suas ações pela máxima abertura possível, sendo o sigilo aceito somente em episódios excepcionais.

---

<sup>54</sup> PEC 398 – Inteiro teor disponível no sítio da Câmara dos Deputados na internet: <[http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=447024](http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=447024)>. Acesso em 5 jul. 2012.

Bruneau (2007, p. 53) registra que a maior participação do Judiciário nessa estrutura de supervisão pode estar relacionada com possíveis falhas do quadro de controle existente. Com efeito, quando essa atividade é controlada de maneira efetiva, por uma comissão parlamentar e pelos sistemas de controle interno, há um risco consideravelmente menor de cometimento de abusos.

A vocação do Judiciário em tratar seus processos com a máxima publicidade está descrita na própria Constituição Federal, a qual estabelece o sigilo como exceção. Veja-se:

Art. 5º.

(...)

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Art. 93.

(...)

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Com base no texto constitucional, o Código de Processo Civil ainda enumera algumas hipóteses em que os atos processuais devem correr em sigilo:

Art. 155. Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos:

I - em que o exigir o interesse público;

II - que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores. (Redação dada pela Lei nº 6.515, de 1977).

Parágrafo único. O direito de consultar os autos e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e a seus procuradores. O terceiro, que demonstrar interesse jurídico, pode requerer ao juiz certidão do dispositivo da sentença, bem como de inventário e partilha resultante do desquite.<sup>55</sup>

Vê-se que não há previsão de segredo de justiça para processos que envolvam a atividade de inteligência, podendo haver enquadramento tão somente na hipótese legal que prevê a existência de interesse público. Entretanto, nesse caso a decisão será *ad hoc*, de acordo com o caso concreto, segundo a prudência de quem preside o processo, permitindo que se aumente a incerteza jurídica no tratamento de informações classificadas.

Essa tensão foi sentida nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 80. Percebeu-se que o argumento do sigilo acabava prejudicando a instrução probatória de

<sup>55</sup> Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em 7 jul. 2012.

determinados casos, ferindo na prática o direito individual a um processo justo consubstanciado no princípio do devido processo legal.

Assim, em 1980 foi instituído um ato que relacionava procedimentos para o manuseio de informações classificadas em juízo (CIPA – “*Classified Information Procedures Act*”). Pelo referido ato, essas informações seriam, antes de incorporar o processo, apresentadas *in camera* (ou seja, de forma privada na sala do magistrado) e *ex parte* (apresentada por uma parte individualmente sem a presença da outra). Manget (2009, p. 332, tradução nossa) assevera a importância desses procedimentos:

Pela CIPA, permite-se ao réu revelar informações classificadas e oferecê-la em evidência na medida em que seja necessário para um julgamento justo e permitido pelos regulares procedimentos penais. O governo está autorizado a reduzir ao mínimo as informações classificadas como de risco de divulgação pública, oferecendo resumos não classificados ou substitutivos para os materiais sensíveis. Os juízes são convocados para balancear a necessidade do governo de proteger suas informações sigilosas e os direitos do réu a um julgamento justo.<sup>56</sup>

No entanto, apesar desse avanço, nas cortes norte-americanas ainda predomina uma forte jurisprudência defensiva que procura afastar o Judiciário de assuntos afetos à área de inteligência. Em termos gerais, a Suprema Corte dos EUA apenas enfrenta casos que envolvam segurança nacional quando se constatar a violação a direitos ou garantias individuais, deixando claro que a política de segurança do governo deve ser controlada em abstrato tão somente pelos poderes políticos. Bruneau (2007, p. 58) denomina esse entendimento de “doutrina da questão política”, alertando que normalmente as cortes alegam falta de legitimidade nas causas que desafiam as políticas de segurança nacional, pois quase sempre os oponentes não conseguem demonstrar danos em concreto.

Logo, vê-se que essa interpretação revela muito mais que um mero temor pelo comprometimento de informações sensíveis. A real pretensão dessa jurisprudência defensiva é a não intromissão do Judiciário, pelo menos de acordo com sua análise, em questões afetas aos outros Poderes. Bruneau (2007, p. 60) atesta essa afirmação com o exemplo do caso *Dellums v. Bush*, o qual modelou a chamada *doutrina do caso maduro*.

---

<sup>56</sup> *Under CIPA, the defendant is allowed to discover classified information and to offer it in evidence to the extent it is necessary to a fair trial and allowed by normal criminal procedures. The government is allowed to minimize the classified information at risk of public disclosure by offering unclassified summaries or substitutions for the sensitive materials. Judges are called upon to balance the need of the government to protect intelligence information and the rights of a defendant to a fair trial.*

Nessa decisão, a corte distrital negou aos autores – um grupo de 54 membros do Congresso – uma liminar que buscava interromper a execução das ordens do presidente Bush relacionadas à investida militar contra o Iraque, a qual não havia obtido uma declaração de guerra do Congresso – o único com autorização constitucional para declarar guerra. A Corte assentou que, apesar da plausibilidade jurídica dos fatos alegados pelos autores, o caso não poderia ser julgado por não estar maduro, visto que litigavam apenas 54 integrantes do Congresso, e não a maioria de seus membros.

Outra prática que mereceu atenção especial das cortes estadunidenses foi a vigilância eletrônica realizada por serviços de inteligência. Com efeito, a quarta emenda garante aos cidadãos o direito à segurança de suas casas, documentos e afins, contra buscas e apreensões não razoáveis, além de estabelecer que mandados só sejam expedidos sobre causas prováveis, apoiadas por juramentos ou declarações, e com descrição minuciosa do local a ser pesquisado e das pessoas ou coisas a serem apreendidas<sup>57</sup>.

Verifica-se que a princípio os órgãos de inteligência deveriam obter mandados específicos para realizar qualquer tipo de vigilância eletrônica em seus alvos. Contudo, nesse setor, como já observado alhures, a busca não se destina à produção de provas para instrução criminal. Seria, pois, necessário esses serviços terem sempre que recorrer às instâncias judiciais ordinárias quando fosse imprescindível a realização, por exemplo, de escutas telefônicas? As cortes judiciais teriam *expertise* para decidir corriqueiramente sobre assuntos de segurança nacional? E o que dizer do risco de decisões judiciais pulverizadas, ora concedendo, ora negando certos mandados, envolvendo o mesmo caso? Ou seja, não haveria o risco do comprometimento da eficiência dessa atividade de Estado?

Com o objetivo de solucionar esses impasses foi anunciado em 1978 o FISA (*Foreign Intelligence Surveillance Act*), o qual instituiu um tribunal especial para obtenção de mandados de vigilância eletrônica relacionados com interesses externos da atividade de inteligência. Esse fórum seria composto por juízes federais das cortes distritais, designados pelo presidente da Suprema Corte, possuindo ainda em sua estrutura um tribunal de apelação composto por três

---

<sup>57</sup> Fonte: <<http://caselaw.lp.findlaw.com/data/constitution/amendment04/>>. Acesso em 10 jul. 2012.

membros. De acordo com Manget (2009, p. 333), devem constar no requerimento do mandado informações detalhadas acerca dos alvos e dos meios pelos quais se conduzirá a vigilância<sup>58</sup>.

Manget cita ainda um caso em que escutas telefônicas obtidas pelo procedimento delineado no FISA foram utilizadas pela promotoria em um processo criminal. O desfecho desse episódio deixou claro que para fins de persecução penal deve haver um mandado judicial típico obtido perante um tribunal ordinário. Ou seja, o FISA só se destina às atividades de inteligência externa.

Vistos alguns avanços específicos do sistema de controle norte-americano, faz-se oportuno mencionar a doutrina de Hans Born e Ian Leight (2005, p. 102, tradução nossa), a qual estabelece determinados princípios gerais que podem servir como referência para se aperfeiçoar o controle judicial da inteligência de Estado em qualquer país. Observe-se:

O oficial ou os membros do tribunal que recebem as reclamações devem ser pessoas que preencham requisitos constitucionais e legais para ocupar um cargo deste nível, além de desfrutarem de segurança jurídica durante o exercício de seus mandatos; a maior parte do processo deve ser o tanto quanto possível concluída em público; mesmo nos casos em que o processo está fechado ao público, o máximo deve ser aberto ao reclamante e aos seus representantes legais; deve haver o poder de repudiar sem investigação as reclamações que o oficial ou tribunal concluir que são vexatórias ou frívolas; se for necessário, por razões de segurança nacional, restringir a participação de um querelante no processo de revisão, essa decisão deve estar sob a responsabilidade do oficial ou tribunal de revisão, mas certas garantias de compensação (tais como o uso de um 'advogado do diabo' ou 'conselho especial') deveriam ser fornecidas para garantir que o processo seja justo e imparcial; o tribunal ou oficial deve ter o poder de emitir ordens vinculativas (tais como a concessão da indenização ou a destruição de material guardado por agências de segurança ou de inteligência), que possam fornecer uma solução eficaz para um querelante que apresente um caso justificável; o âmbito da revisão e seus motivos devem ser claramente estabelecidos na lei e devem estender-se à substância (e não somente a meros aspectos processuais) das ações dos órgãos de segurança ou de inteligência.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> *The FISA requires that applications for such orders approving electronic surveillance include detailed information about the targets, and the means of conducting the surveillance.*

<sup>59</sup> *The official or tribunal hearing the complaint should be persons who fulfil the constitutional and legal requirements to hold an office at this level and should enjoy legal security of tenure during their term of office; as much of the process as possible should be completed in public. Even where the process is closed to the public as much of it as possible should be open to the complainant and his or her legal representatives; there should be a power to dismiss without investigation complaints that the official or tribunal concludes are vexatious or frivolous; if it is necessary for reasons of national security to restrict the participation of a complainant in the review process then the decision to do should be in the hands of the reviewing official or tribunal alone and compensating safeguards (such as the use of a 'Devil's Advocate' or 'Special Counsel') should be provided to ensure that proceedings are fair and impartial; the tribunal or official should have power to make legally binding orders which provide an effective remedy to a complainant who has a justifiable case. These may include the award of compensation and the destruction of material held by the security or intelligence agencies; the scope of review and grounds of review should be clearly established in law and should extend to the substance (rather than merely procedural aspects) of the actions of the security or intelligence agencies.*



Analisando-se esses princípios pode-se notar o quão distante está o Brasil de possuir um verdadeiro controle judicial dessa atividade. Na prática, nos tribunais brasileiros apenas um caso envolvendo a inteligência de Estado chegou a ser revisado: quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) anulou as provas produzidas na operação *Sathiagraha*, declaradas ilegais devido à participação indevida de servidores da ABIN e de um ex-funcionário do SNI nas investigações. Veja-se:

PENAL E PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. OPERAÇÃO SATIAGRAHA. PARTICIPAÇÃO IRREGULAR, INDUVIDOSAMENTE COMPROVADA, DE DEZENAS DE FUNCIONÁRIOS DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO (ABIN) E DE EX-SERVIDOR DO SNI, EM INVESTIGAÇÃO CONDUZIDA PELA POLÍCIA FEDERAL. MANIFESTO ABUSO DE PODER. IMPOSSIBILIDADE DE CONSIDERAR-SE A ATUAÇÃO EFETIVADA COMO HIPÓTESE EXCEPCIONALÍSSIMA, CAPAZ DE PERMITIR COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE PRECEITO LEGAL AUTORIZANDO-A. PATENTE A OCORRÊNCIA DE INTROMISSÃO ESTATAL, ABUSIVA E ILEGAL NA ESFERA DA VIDA PRIVADA, NO CASO CONCRETO. VIOLAÇÕES DA HONRA, DA IMAGEM E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. INDEVIDA OBTENÇÃO DE PROVA ILÍCITA, PORQUANTO COLHIDA EM DESCONFORMIDADE COM PRECEITO LEGAL. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. AS NULIDADES VERIFICADAS NA FASE PRÉ-PROCESSUAL, E DEMONSTRADAS À EXAUSTÃO, CONTAMINAM FUTURA AÇÃO PENAL. INFRINGÊNCIA A DIVERSOS DISPOSITIVOS DE LEI. CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPARCIALIDADE E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL INQUESTIONAVELMENTE CARACTERIZADA. A AUTORIDADE DO JUIZ ESTÁ DIRETAMENTE LIGADA À SUA INDEPENDÊNCIA AO JULGAR E À IMPARCIALIDADE. UMA DECISÃO JUDICIAL NÃO PODE SER DITADA POR CRITÉRIOS SUBJETIVOS, NORTEADA PELO ABUSO DE PODER OU DISTANCIADA DOS PARÂMETROS LEGAIS. ESSAS EXIGÊNCIAS DECORREM DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS E DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS INSCRITOS NA CONSTITUIÇÃO. NULIDADE DOS PROCEDIMENTOS QUE SE IMPÕE, ANULANDO-SE, DESDE O INÍCIO, A AÇÃO PENAL.

1. Uma análise detida dos 11 (onze) volumes que compõem o HC demonstra que existe uma grande quantidade de provas aptas a confirmar, cabalmente, a participação indevida, flagrantemente ilegal e abusiva, da ABIN e do investigador particular contratado pelo Delegado responsável pela chefia da Operação Satiagraha.

2. Não há se falar em compartilhamento de dados entre a ABIN e a Polícia Federal, haja vista que a hipótese dos autos não se enquadra nas exceções previstas na Lei nº 9.883/99.

3. Vivemos em um Estado Democrático de Direito, no qual, como nos ensina a Profª. Ada Pellegrini Grinover, in "Nulidades no Processo Penal", "o direito à prova está limitado, na medida em que constitui as garantias do contraditório e da ampla defesa, de sorte que o seu exercício não pode ultrapassar os limites da lei e, sobretudo, da Constituição."

4. No caso em exame, é inquestionável o prejuízo acarretado pelas investigações realizadas em desconformidade com as normas legais, e não convalidam, sob qualquer ângulo que seja analisada a questão, porquanto é manifesta a nulidade das diligências perpetradas pelos agentes da ABIN e um ex-agente do SNI, ao arrepio da lei.

5. Insta assinalar, por oportuno, que o juiz deve estrita fidelidade à lei penal, dela não podendo se afastar a não ser que imprudentemente se arrisque a percorrer, de forma isolada, o caminho tortuoso da subjetividade que, não poucas vezes, desemboca na

odiosa perda da imparcialidade. Ele não deve, jamais, perder de vista a importância da democracia e do Estado Democrático de Direito.

6. Portanto, inexistem dúvidas de que tais provas estão irremediavelmente maculadas, devendo ser consideradas ilícitas e inadmissíveis, circunstâncias que as tornam destituídas de qualquer eficácia jurídica, consoante entendimento já cristalizado pela doutrina pacífica e lastreado na torrencial jurisprudência dos nossos tribunais.

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

Esse julgado foi importante para esclarecer definitivamente que o funcionamento do SISBIN tem como finalidade assessorar com maior rapidez e segurança o mais alto escalão do processo decisório, não podendo sua estrutura ser utilizada para fins de persecução penal. O aparelho persecutório do Estado é formado pelos órgãos que receberam competência específica para tanto, constituindo-se uma verdadeira anomalia institucional a utilização de um órgão de inteligência de Estado para o desenvolvimento de ações típicas de polícia judiciária.

Fica evidente, portanto, que além de permitir a reparação de danos à esfera de direitos individuais, esse tipo de controle pode modelar a própria atividade de inteligência no desenvolvimento de ações futuras e na definição de procedimentos consentâneos com a correta aplicação da legislação regente.

## CONCLUSÃO

É imprescindível uma inteligência de Estado eficiente, apta a captar oportunidades e a prever ameaças com proatividade. Além disso, essa atividade deve respeitar os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, evitando ao máximo interferir na intimidade dos cidadãos. Esse equilíbrio, sem dúvida, é fundamental para a consolidação democrática do país, já que, como se observou, a existência, no Brasil, de um serviço de inteligência comprometido com o Estado, e não com governos, é algo relativamente recente.

Com efeito, a história dos serviços secretos no país demonstrou que essas instituições, quando não devidamente controladas, acabaram se autonomizando, separando-se do interesse público e respondendo a grupos dominantes restritos. Ademais, pôde-se perceber que não houve controle público de nenhum dos órgãos que antecederam a ABIN e, conforme a atividade foi se profissionalizando, aumentou sobremaneira a intromissão na intimidade dos indivíduos.

Quando se investiga a fundo a história brasileira mais recente, vê-se que, na verdade, os órgãos de inteligência estiveram, quase sempre, na contramão dos interesses do Estado e da sociedade brasileira. Para comprovar essa afirmação, o Conselho de Defesa Nacional nem pode ser levado tanto em conta, já que essa instituição ainda representava um estágio embrionário dessa atividade. Contudo, já se pode observar que o Serviço Federal de Informação e Contra-Inteligência tinha uma formação autoritária totalmente distanciada da gestão democrática de Juscelino Kubitschek – o presidente que implantou o órgão criado por seu antecessor. Por sua vez, o SNI trabalhou fortemente no sentido de evitar uma distensão do regime, buscando se conformar à nova ordem democrática só quando percebeu que essa abertura era inevitável.

Viu-se, ainda, que qualquer procedimento que envolve sigilo sempre concentra bastante poder. Muitos governos, com o fim de manutenção do *status quo*, apoiaram-se nessa premissa. Assim, quanto mais invisível o Estado, mais vigiados e controlados estariam os administrados. Senellart (2006, p. 300) assenta, por exemplo, que “o ‘político invisível’ não é senão o fantasma do Estado absoluto”. Ou seja, o segredo passa a ser uma verdadeira técnica de

administração, voltada para preservação do poder – esse é o conteúdo dos *arcana* no sentido de estratégia.

Todavia, é importante fazer uma leitura moderna desses conceitos, mormente nos atuais regimes democráticos, os quais têm como base a transparência na política e na administração dos recursos públicos. Nesse caso, há o risco da utilização da publicidade como mero engodo para se manter o distanciamento em relação à sociedade. Assim, os administrados pensam que tudo veem e controlam, quando na verdade estão sendo manobrados por uma ilusão de controle. Aplicando-se o modelo descrito por Bentham, seria o equivalente a dizer que a torre central passa a transparecer uma imagem distorcida de seu ocupante com a finalidade de transmitir uma ilusão de controle, enquanto o governante continua escondido e o povo sendo observado.

Por essas razões, o contínuo desempenho de um falho controle da Administração Pública é uma mera simulação de transparência. Pode-se, inclusive, afirmar que um controle ineficiente tem potencial de dano igual, senão maior, ao de sua ausência. Com efeito, uma ilusão dessa natureza anestesia o corpo social, fazendo-o crer que tudo vê, de forma a reduzir seu papel contestador e o isolar ainda mais da participação política. Esse talvez seja o novo *arcana* dos tempos modernos: a fantasia da transparência na gestão pública.

Essa noção é importante até mesmo para se compreender o paradigma procedimentalista de Habermas, para o qual a liberdade e a igualdade eram elementos pressupostos no interior do procedimento discursivo. De certo modo, o conteúdo dessa teoria aproximava-se do ideal; todavia, não se pode dizer que negava as imperfeições da realidade, como, por exemplo, a exclusão e a manipulação. Pode-se colocar a esfera pública idealizada por Habermas como uma espécie de ponto de chegada, o qual só seria alcançado com a inclusão discursiva e o contínuo aperfeiçoamento de instituições mais abertas à participação.

Essa participação pode se desenvolver tanto de maneira direta (na prática, algo raro e inexpressivo devido ao distanciamento entre governo e sociedade) quanto, indiretamente, pelo aprimoramento de formas realmente efetivas de controle público. Sem dúvida, no contexto específico dos serviços de inteligência, esse é o melhor caminho para se equilibrar eficiência e preservação dos direitos fundamentais.

Ademais, o controle de qualquer entidade administrativa incrementa sua legitimação junto à sociedade, já que, pelo menos em tese, possibilita maior transparência e adequação ao interesse público. Assim, a melhor maneira de conciliar segredos de Estado com o princípio da publicidade é mediante o aperfeiçoamento das técnicas de *accountability*, especialmente os mecanismos de controle interno e externo da atividade de inteligência. Entre as várias modalidades de controle, destaca-se o exercido pelo Parlamento através da CCAI.

Todavia, as já mencionadas dificuldades dessa Comissão acabam por gerar graves consequências. Com efeito, a falta de vontade política e de conhecimento específico por parte dos controladores redundam num controle sem efetividade. Além disso, a ausência de um regimento permanente ou de uma resolução organizadora definitiva causa dúvidas quanto a seus limites, instrumentos, poderes etc., e torna a Comissão ainda mais ineficiente, permitindo, assim, o aumento das desconfianças da sociedade em relação à atividade de inteligência e à ocorrência de abusos. Não obstante esses nefastos efeitos, vislumbra-se um horizonte menos nebuloso a partir da definitiva aprovação do PRN nº8/2001 e da atribuição de perfil constitucional à referida atividade.

Por sua vez, o controle interno a cargo da Ciset/PR potencializa a gestão pública da ABIN, especialmente através do controle da utilização das verbas secretas. Completando esse quadro, o controle judicial desempenha a missão de evitar ou reparar danos a direitos individuais causados pelos serviços de inteligência e, dessa forma, ajustar procedimentos institucionais à Constituição Federal e demais atos normativos.

Sem dúvida, um efetivo e legítimo controle da atividade de inteligência é a melhor garantia contra sua configuração como *arcana* de dominação. Entretanto, observa-se que essa tarefa envolve muitos desafios, sendo árdua até mesmo para os países mais desenvolvidos. A partir dessa noção, o presente trabalho buscou apresentar o referido quadro de ineficiência, buscando explicações no contexto histórico e, à medida do possível, esforçou-se por apontar algumas perspectivas de solução ou arrefecimento da tensão entre transparência e sigilo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

ANTUNES, Priscila. **Controle da Atividade de Inteligência no Brasil: legitimidade e eficiência enquanto desafio institucional**. Disponível em: <<https://www2.mp.pa.gov.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/controle%20da%20atividade%20de%20intelig%C3%83%C2%Ancia%20no%20brasil.pdf>>.

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

BORN, Hans & LEIGHT, Ian. **Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies**. Oslo, 2005. Disponível em: <<http://www.dcaf.ch/Publications/Making-Intelligence-Accountable>>.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

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

BRUNEAU, Thomas C. **Reforming Intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness**. University of Texas Press. Austin, Texas: 2007.

CADEMARTORI, Sergio e Daniela. **O poder do segredo e os segredos do poder: uma análise histórico-conceitual dos limites e das possibilidades de convivência entre o segredo e a democracia**. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3416>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FICO, Carlos. **Como eles agiam**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Sistemas repressivos da ditadura militar**. X Encontro Regional de História – Anpuh, RJ – 2002. Disponível em: <[http://www.rj.anpuh.org/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=312](http://www.rj.anpuh.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=312)>.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Niterói, RJ: Impetus, 2010.

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

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

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 398 p.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vols. 1 e 2.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Era das Transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

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

KANTOROWICZ, Ernest. *Secretos de Estado: um concepto absolutista y sus tardios orígenes medievales*. s/ tradução. **The Harvard Theological Review**, p. 65-91, número XLVIII, 1955. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/70904101/E-Kantorowicz-Secretos-de-Estado>>.

LAGÔA, Ana. **SNI: Como nasceu, como funciona**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LUBENOW, Jorge Adriano. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica**. Disponível em <<http://filosofianreloanda.pbworks.com/f/A+categoria+da+Esfera+P%C3%BAblica+em+Jurgen+Habermas.pdf>>.

MANGET, Fred. F. **Handbook of Intelligence Studies – Intelligence and the rise of judicial intervention**. Edited by Lock K. Johnson. New York, NY: Routledge, 2009.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política. 2005, n. 25, pp. 25-38.

NIELSEN NETO, Henrique. **A doutrina da segurança nacional**. Disponível em: <<https://site.google.com/site/filosofiapopular/politica/-O-Pensamento-Politico-Autoritario/a-doutrina-da-seguranca-nacional>>.

NUMERIANO, Roberto. **Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa**. Disponível em <<http://www.scribd.com/doc/22584776/O-Donnell-1991-Cebras-Democracia-Delegativa>>.

OTT, Marvin C. **Partisanship and Decline of Intelligence Oversight**. Lanham: Rowman & Littlefield Pub, 2006.

SENELLART, Michel. **As artes de governar: do regimen medieval ao conceito de governo**. São Paulo: Editora 34, 2006.

SEMINÁRIO ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA, 1., 2002. **Controle Público da Atividade de Inteligência: A procura de legitimidade e eficácia**. Brasília: Abin, 2003.

SEMINÁRIO ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA, 1., 2002. **Inteligência, controle público e democracia**. Brasília: Abin, 2003.

SEMINÁRIO ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA, 1., 2002. **Inteligência, Sigilo e Democracia**. Brasília: Abin, 2003.

SENADO (CCAI). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/conselho.asp?con=449>>.

BRASIL. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128650/lei-4341-64>>.

BRASIL. Decreto nº 66.622, de 22 de maio de 1970. Dispõe sobre a competência dos Ministros de Estado dos Ministérios Cíveis e a participação das Divisões de Segurança e Informações em assuntos relacionados com a Segurança Nacional e as Informações Nacionais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66622-22-maio-1970-408085-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>.