

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

331

CONTROLE PARLAMENTAR DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL: Análise e propostas de mudanças na CCAI

Joanisval Brito Gonçalves
Rodrigo Ribeiro Bedritichuk



Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

331

CONTROLE PARLAMENTAR DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL: Análise e propostas de mudanças na CCAI

Joanisval Brito Gonçalves¹

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk²

¹ Joanisval Brito Gonçalves é Consultor Legislativo do Senado Federal para as áreas de Relações Exteriores, Defesa Nacional e Inteligência, e Consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), professor e conferencista, é autor de diversas publicações sobre Inteligência e Controle da Inteligência, com destaque para os livros *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência* (Niterói: Impetus, 2^a edição, 2019) e *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata* (Niterói: Impetus, 6^a edição, 2018). É vice-presidente da Associação Internacional para Estudos de Segurança e Inteligência (INASIS).

² Rodrigo Ribeiro Bedritichuk é Analista Legislativo do Senado Federal, Secretário da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Ciência Política pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Graduado em Economia pela UnB e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

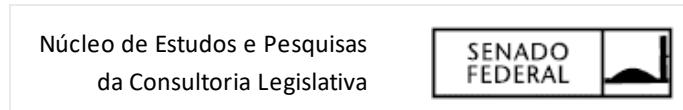
CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Saulo Cruz / Agência Senado



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

GONÇALVES, Joanisval Brito; BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Controle parlamentar da inteligência no Brasil: Análise e propostas de mudanças na CCAI**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Julho 2024 (Texto para Discussão nº 331). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 20 de agosto de 2024.

CONTROLE PARLAMENTAR DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL: ANÁLISE E PROPOSTAS DE MUDANÇAS NA CCAI

RESUMO

Democracia e sigilo parecem ser termos antagônicos. Pois esse é precisamente o desafio em manter sistemas de inteligência estatal em contextos democráticos. Se nenhum Estado pode prescindir de órgãos de inteligência, incumbidos de salvaguardar a segurança da sociedade e do Estado em defesa dos interesses nacionais, e auxiliar o processo decisório mediante o exercício de técnicas especializadas, também a atividade de inteligência, para ser efetiva, deve agir sob o manto do sigilo. Entra aí a necessidade de controle democrático da Inteligência, ainda mais importante em países com passado recente de regimes autoritários. O presente estudo se insere nesse debate, analisando-se o controle das atividades de inteligência no Brasil. Especificamente, busca-se tratar da comissão parlamentar de controle das atividades de inteligência, a CCAI. Após breve histórico das atividades da CCAI desde sua criação, são assinaladas suas dificuldades operacionais e desafios, propondo-se uma série de mudanças práticas que poderiam aprimorar o desenho institucional do controle da inteligência no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Inteligência, Controle da Inteligência, Atividade de Inteligência, ABIN, CCAI, Controle Parlamentar da Atividade de Inteligência, Controle Externo

As opiniões neste trabalho são pessoais e não representam necessariamente a percepção de quaisquer organizações às quais os autores estejam vinculados

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	CONTROLE DEMOCRÁTICO DA INTELIGÊNCIA	2
3	BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE NO BRASIL	4
4	REFORMAS NA RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2013-CN	13
4.1.	REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO INTEGRAL A DOCUMENTOS	17
4.2.	ENVIO PERIÓDICO DE INFORMAÇÕES	22
4.3.	COMPARECIMENTO REGULAR DE AUTORIDADES	25
4.4.	COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CCAI	29
4.5.	PARTICIPAÇÃO NA SABATINA DO DIRETOR-GERAL DA ABIN	35
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
	REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

Atenas estava à beira do conflito. As tensões sociais se avolumavam na medida em que os abastados acumulavam terras e bens, enquanto os pobres não tinham como saldar suas dívidas. A solução para evitar uma guerra civil foi propor o perdão das dívidas (naquela época já existia o Refis¹!). Os dois lados concordaram que o processo deveria ser conduzido pelo moderado Sólon.

Plutarco narra que, após refletir sobre a situação, Sólon confiou ao seu círculo íntimo o formato do novo programa para os menos favorecidos: o perdão total das dívidas seria proclamado, mas não se mexeria em nada na propriedade das terras. De posse da informação privilegiada, três amigos correram, tomaram empréstimos vultosos e compraram terras. Quando a lei entrou em vigor, os amigos de Sólon haviam se tornado ricos proprietários de terras pelas quais não tiveram que pagar nada. Claro, houve escândalo, mas que logo “esfriou” com o passar do tempo (como costuma acontecer com esse tipo de situação).

A utilização de informações estatais em proveito próprio é apenas um dos riscos inerentes ao exercício de funções públicas. O problema aumenta quando as informações e outros recursos a que se tem acesso em virtude da posição de autoridade passam a ser utilizados em prejuízo do Estado e de seus cidadãos.

Também em Atenas, Platão já filosofava sobre esse dilema ao conceber sua República ideal. Como garantir que os guardiões da cidade não se voltariam contra ela? Se a coragem para combater inimigos é esperada dos guerreiros, então a cidade deveria se certificar que essa mesma coragem não seria utilizada contra seus cidadãos. O guerreiro deveria ser treinado para ter o instinto como de um cão vigia, capaz de avançar contra ladrões e afagar amigos. Mas não apenas isso, ele deveria ter a virtude para não ser tentado, pelo ouro, a trair sua cidade.

Ocorre que, no mundo real, frequentemente a sentinela que espreita o inimigo ao longe pode voltar seu olhar treinado para dentro dos muros da cidade, satisfazendo diversos outros interesses que não a proteção da coletividade. Posto não ser possível nem desejável vigiar cada uma dessas sentinelas, cabe ao Estado estabelecer mecanismos de controle que possam garantir o funcionamento correto e adequado de seu sistema de vigilância.

¹ A referência aqui é a programas de recuperação fiscal.

A Atenas clássica pode estar muito distante no tempo. Carrega, porém, dilemas políticos semelhantes aos atuais. E não apenas discussões sobre Refis ou escândalos sobre tráfico de influência, mas também o cuidado para controlar os vigilantes. No Brasil do século XXI, onde a informação é um ativo ainda mais importante, e onde as formas de vigilância estatal são potencializadas pela tecnologia, é sempre útil discutir sobre o melhor desenho institucional de controle dos vigilantes.

Dentre as várias atividades ligadas à missão de “vigiar a cidade”, como a da polícia e a das Forças Armadas, está a atividade de inteligência estatal, ou simplesmente, Inteligência (GONÇALVES, 2020), relacionada a órgãos e a agentes públicos que lidam com informações sensíveis, estratégicas (e sigilosas), com o objetivo de proteger os interesses nacionais.

O presente estudo insere-se nesse debate, voltando-se ao controle da Inteligência. Especificamente, são analisados o caso do Brasil e de sua Comissão Parlamentar de Controle das Atividades de Inteligência, a CCAI. Após fazer um breve histórico da atuação da CCAI desde sua criação, discorre-se sobre suas deficiências e desafios, propondo-se então mudanças práticas que poderiam aprimorar o desenho institucional do controle da inteligência no Brasil.

2 CONTROLE DEMOCRÁTICO DA INTELIGÊNCIA

Tempos atrás, o conflito armado entre países era visto como o principal risco à segurança do Estado. Hoje, ameaças terroristas, ataques cibernéticos, o crime organizado transfronteiriço, migrações internacionais irregulares, crises climáticas e a interrupção de cadeias globais de comércio também entram no complexo cenário geopolítico, trazendo vulnerabilidades ao Estado e seus cidadãos.

Neste início de século, nenhum país pode prescindir de um serviço de inteligência estatal capaz não apenas de processar informações, mas também de obtê-las, protegê-las e utilizá-las tempestivamente para salvaguardar os interesses nacionais. Se o principal fundamento do Estado, segundo as teorias políticas modernas, é garantir a segurança de seu cidadão, então o Estado deve-se valer de um serviço de inteligência apto a cumprir a contento

sua missão (GILL; PHYTHIAN, 2006). E isso ocorre inclusive nas modernas democracias, evidenciando que são plenamente compatíveis o regime democrático e a manutenção de serviços secretos (GONÇALVES, 2019).

Com relação à legitimidade de serviços de inteligência em regimes democráticos, não há controvérsias. O problema surge quando se precisa articular as democracias e os serviços de inteligência. Ora, a democracia pressupõe a obediência à lei, a transparência, o controle popular e a prestação de contas dos agentes públicos, enquanto a Inteligência deve agir, via de regra, sob o primado do sigilo, sob pena de se tornar inefetiva. A grande questão reside em como exercer um controle democrático e eficaz da Inteligência estatal. Assim, questiona-se: “quem vigia os vigilantes?”.

A prestação de contas é um elemento-chave nas democracias. Não apenas o agente público deve se pautar estritamente pela lei, como também deve estar sujeito a críticas por sua atuação. Assim, o governo e seu serviço de inteligência devem assumir a responsabilidade por falhas, incompetência ou irregularidades (BORN, 2004). Embora o sigilo seja condição essencial da inteligência, também essa atividade deve submeter-se ao império da lei, ao controle, aos freios e contrapesos, não se tornando imune à responsabilização.

O desafio é ainda maior em democracias recentes, que conviveram com regimes autoritários, como é o caso de boa parte da América Latina. Agências de inteligência são essenciais em regimes autoritários, sendo utilizadas para combater inimigos externos e internos do regime (GILL, 2012). Assim, a transição democrática envolve a reforma de todo o aparato de inteligência estatal. A tarefa não é fácil, uma vez que reformas legislativas ou o controle civil das agências são condições necessárias, mas não suficientes para colocar a inteligência no trilho democrático. Muitas vezes, o novo e democrático arcabouço legal convive com uma subcultura de prática de violações de direitos que se opera ainda por muito tempo dentro das agências de inteligência (GILL & PHYTHIAN, 2006). Logo, o controle democrático da Inteligência é fundamental não apenas para coibir abusos, mas para mudar a cultura organizacional de agências em países com recente passado autoritário (GONÇALVES, 2019).

Discussões sobre o modelo mais adequado para o controle democrático da Inteligência fazem parte de um longo e produtivo debate acadêmico, que remonta à década de 1970. O controle pode ser exercido em diferentes níveis, com destaque para aqueles conduzidos pela própria agência, por órgãos do Poder Executivo, pelo parlamento ou pela sociedade (GONÇALVES, 2019).

No final da década de 1990, para a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), tomou-se por base o Serviço Canadense de Inteligência de Segurança (CSIS). Embora muito se fale sobre o modelo canadense, que escolheu o controle por meio de órgão de revisão que atua junto ao parlamento, o Brasil adotou o modelo de controle parlamentar, conferindo ao Congresso Nacional, mais especificamente à CCAI, a tarefa de exercer a fiscalização e o controle externo das atividades de inteligência.

Irrefutável, portanto, que o controle da inteligência, e, por consequência, a consolidação democrática no Brasil, dependem em grande parte do exercício adequado do controle externo pelo Parlamento, razão pela qual é imprescindível discutir acerca das medidas legislativas capazes de reforçar esse controle.

3 BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE NO BRASIL

O controle parlamentar da Inteligência no Brasil teve como marco jurídico a Lei nº 9.883, em 7 de dezembro de 1999, norma que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Buscando dar legitimidade democrática às atividades de inteligência, em especial após o período de 1964 a 1990, marcado pela atuação do Serviço Nacional de Informações (SNI), foi o Executivo federal quem propôs um novo arcabouço legal para a Inteligência. Na proposta original para o estabelecimento do novo modelo, o Projeto de Lei (PL) nº 3.651, de 1997, já havia a previsão de um controle externo a ser exercido por “comissão mista do Congresso Nacional”, formada por três senadores e três deputados. Entretanto, o escopo do controle era reduzido: dizia respeito apenas aos atos da ABIN na execução da Política Nacional de Inteligência. A previsão, portanto, era de um controle integral, mas institucional e finalístico (GONÇALVES, 2019).

O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados mais de um ano depois, em janeiro de 1999. Na versão aprovada pelos deputados, o controle externo foi ampliado, alcançando toda a “atividade de inteligência”, tornando-se, pois, um controle funcional, mais abrangente que o institucional. Esse controle seria exercido “pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”. Porém, no Senado, o texto recebeu emenda que posteriormente foi incorporada pelos deputados, dispondo sobre a composição do órgão congressual de controle das atividades de inteligência. Foi essa a versão final aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República no que diz respeito ao controle externo dos serviços secretos.

A Lei nº 9.883, de 1999, portanto, previu em seu art. 6º que o controle externo das atividades de inteligência seria exercido pelo Congresso Nacional. Mais especificamente, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, estabeleceu-se que fariam parte do referido órgão 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 de cada Casa.

Estabelecido no ano 2000, o órgão de controle externo funcionou por muito tempo sem um regramento adequado sobre sua composição, funcionamento, pessoal de apoio e instrumentos legislativos. Nesse contexto, o controle externo da Inteligência era exercido de forma precária do ponto de vista jurídico e operacional, sendo objeto comum de críticas por parte de deputados e senadores que se engajaram na atividade de controle, bem como por estudiosos da comunidade de inteligência (BRUNEAU, 2007; CEPIK, 2007; CORSINI, 2012; GONÇALVES, 2019)². A situação se manteve até a promulgação da Resolução nº 2, de 2013-CN, o Regimento Interno da CCAI (RICCAI) – registre-se, portanto, mais de uma década depois da Lei nº 9.883, de 1999.

A primeira reunião do órgão de controle externo ocorreu em 21 de novembro de 2000, quase um ano após a publicação da Lei nº 9.883, de 1999. Diante da omissão regimental, acordou-se naquela reunião de instalação que o órgão seria presidido pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores do

² A título de curiosidade, cabe assinalar que, nas primeiras reuniões, a própria nomenclatura do órgão era evidência de sua precariedade institucional. Utilizava-se a denominação de “órgão de controle externo das atividades de inteligência” (OCAI), tal qual previsto na Lei nº 9.883, de 1999.

Senado Federal, à época o Senador José Sarney. Ainda na primeira reunião, a comissão iniciou a apreciação da Mensagem nº 35/2000, que estabelecia a Política Nacional de Inteligência. Os parlamentares presentes à reunião foram unânimes em reconhecer que a instalação do órgão constituía um avanço democrático inegável, e que um dos assuntos mais urgentes seria superar a precariedade normativa do órgão com a aprovação de um ato que regulamentasse seu funcionamento³.

O próximo movimento rumo à estruturação do controle externo deu-se apenas em 7 de novembro de 2001, na quarta reunião do colegiado, quando o Deputado Luiz Carlos Hauly apresentou minuta de Projeto de Resolução destinada a “regular o órgão de controle das atividades de inteligência”. A minuta foi aprovada pelos membros e passou a tramitar como Projeto de Resolução do Congresso (PRN nº 8, de 2001). Assim, foi a partir dessa data que o órgão de controle externo passou a atuar como comissão mista, denominando-se daí em diante de CCAI.

Foi o PRN nº 8, de 2001, que deu origem à Resolução nº 2, de 2013-CN, fato que ajuda a entender as peculiaridades dessa última norma, tendo em vista sua apresentação ter-se dado em passado distante. O projeto do Deputado Hauly ampliava a CCAI, estabelecendo que a comissão seria composta pelos membros natos previstos na Lei nº 9.883/1999 (líderes da maioria e minoria e presidentes das Comissões de Relações Exteriores), acrescido de outros membros indicados (sete parlamentares). Previa, ainda, como instrumentos disponíveis à CCAI, a convocação de ministros de Estados, o requerimento de informação apresentado diretamente pela comissão a Ministros de Estado, o envio semestral de relatórios de inteligência pela ABIN e a possibilidade de desclassificar documentos.

A tramitação do PRN nº 8, de 2001, entretanto, não avançou na Câmara dos Deputados. Uma tecnicidade regimental levou o Deputado Hauly a reapresentar o mesmo projeto em momento posterior. Uma vez que o PRN nº 8, de 2001, era um projeto de autoria de comissão, isto é, tinha a CCAI como autora, a tramitação determinada pela Mesa do Congresso foi a bicameral,

³ Conforme a ata da reunião, disponível no Diário do Senado Federal de 29/11/2000, p. 23281-23289.

exigindo que a proposição fosse aprovada primeiro na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado. Buscando um caminho processual mais fácil, o Deputado Hauly reapresentou o projeto em 2008, o PRN nº 2, de 2008, pois, sendo de autoria individual, o projeto seria apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, após parecer das Mesas da Câmara e do Senado. Não obstante, os textos do PRN nº 8, de 2001 e do PRN nº 2, de 2008 eram idênticos.

Nesse interregno, em reunião realizada em 6 de abril de 2005, após discussão dos membros, sob a presidência do Senador Cristovam Buarque, foi proposto um regimento interno para balizar o funcionamento da CCAI, baseado em grande parte no texto do PRN do Deputado Hauly. Uma vez que tinha caráter meramente interno, recuou-se nas prerrogativas do órgão, estabelecendo-se, por exemplo, que pedidos de informação e os relatórios semestrais a serem enviados pela ABIN deveriam ser precedidos de aprovação pelas Mesas ou da Câmara ou do Senado. Assim, embora os PRN continuassem sua tramitação na Câmara com o texto original, uma versão alterada passou a ser utilizada na CCAI como regimento interno a partir de 2005.

No ano de 2005 a atuação da CCAI foi fortemente marcada pela movimentação em torno da denúncia de que o Partido dos Trabalhadores (PT) teria recebido doação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), informação que seria supostamente comprovada por agentes infiltrados da ABIN⁴. Ora, aquele ano registrou o período de maior atividade da CCAI desde sua instalação. Realizaram-se ao todo 13 reuniões, sendo que em 4 delas foram ouvidos o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) e o Diretor-Geral da ABIN.

O texto de 2005 prevaleceu na institucionalização da CCAI, sendo referendado novamente pela comissão em 2009 como regimento interno provisório. Enquanto isso, o PRN nº 2, de 2008, teve um substitutivo aprovado pela Mesa da Câmara, basicamente incorporando essas novas mudanças já realizadas pela CCAI, mudanças, repita-se, que reduziram os instrumentos

⁴ DENÚNCIA de doação das Farc ao PT movimenta debates na CCAI. Agência Senado. 21 jul. 2005. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/07/21/denuncia-de-doacao-das-farc-ao-pt-movimenta-debates-na-ccai>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

de controle justamente porque esse texto foi concebido como normativo interno. No parecer da relatora, a Deputada Rose de Freitas, consta que:

As alterações produzidas [pela Mesa da Câmara] têm por objetivo adequar alguns dispositivos à melhor técnica legislativa. Ademais, as mudanças aqui produzidas e o próprio substitutivo apresentado foram discutidos no âmbito da própria CCAI.

A versão aprovada pela Mesa da Câmara parecia conferir menos prerrogativas à CCAI e dificultar a atividade de controle externo, uma vez que estabelecia a necessidade de aprovação prévia de requerimentos pelas Mesas das Casas Legislativas. Por sua vez, a Mesa do Senado aprovou parecer distinto ao PRN nº 2, de 2008. O texto dos senadores era mais conciso e de melhor técnica legislativa. Se a versão do Senado acabava com a possibilidade de desclassificação de documentos, preservava, entretanto, a possibilidade de pedido de informação a Ministro de Estado e a obrigatoriedade de envio de relatórios periódicos pela ABIN – instrumentos centrais do exercício do controle externo.

No fim das contas, havia três textos disponíveis aos parlamentares para apreciação: a versão original do PRN nº 2, de 2008 (cuja redação remontava a 2001); o substitutivo aprovado pela Mesa da Câmara (uma versão com menos instrumentos de controle, utilizada como regimento interno pela CCAI), e o substitutivo aprovado pela Mesa do Senado (um meio termo que aperfeiçoava o projeto original). Em sessão conjunta realizada em 19 de novembro de 2013, os parlamentares aprovaram a versão da Câmara dos Deputados, pondo fim a uma discussão que durou mais de uma década sobre a institucionalização do órgão parlamentar de controle das atividades de inteligência. O texto foi promulgado como Resolução nº 2, de 2013-CN.

Ao tempo em que buscava ver seu regimento interno transformado em Resolução permanente, a CCAI teve atuação pouco efetiva de 2000 a 2013. Além dos “constantes cancelamentos”, o desempenho da CCAI no período é criticado por ter sido marcado por um “padrão reativo” (BRANDÃO, 2010), quase sempre com a Comissão impulsionada a agir a partir de denúncias sobre eventuais ilegalidades cometidas por profissionais de inteligência (GILL, 2012).

Se, por um lado, um dos objetivos do controle externo é precisamente a contenção de excessos dos órgãos de inteligência, dando a devida atenção a denúncias sobre eventual uso político-partidário do aparato de inteligência do Estado, por outro lado, uma atuação impulsionada apenas por acusações reverberadas pela imprensa tira o caráter institucional do órgão de controle, fazendo com que sua atuação seja episódica, reativa, e caracterizada por uma clivagem partidária. Sendo eminentemente reativas, as atividades da CCAI encontrariam desafios para exercício efetivo do controle, que teria se tornado, criticavam alguns estudiosos do tema, “fragmentário e assistemático” (CORSINI, 2012).

Cabe ressaltar que a dificuldade em exercer de forma efetiva o controle parlamentar da inteligência não é exclusiva do Brasil. De forma geral, políticos são refratários à atividade, pois “inteligência não dá votos”. Além disso, o engajamento no controle poderia trazer aos próprios parlamentares tanto um receio por antagonizar órgãos poderosos, especialmente tendo em vista um passado autoritário, quanto constrangimentos de se verem esses parlamentares de alguma forma ligados a escândalos envolvendo os órgãos de inteligência (BRUNEAU, 2000; GONÇALVES, 2019).

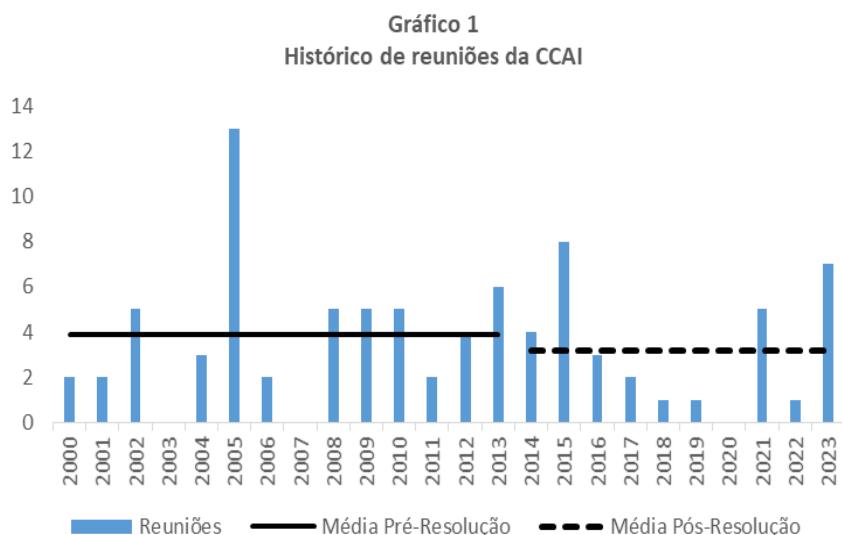
No caso da CCAI, especificamente, alguns elementos adicionais dificultavam ainda mais sua atuação: número reduzido de membros e falta de especialização na área de inteligência (CORSINI, 2012); falta de pessoal de apoio (BRUNEAU, 2007; CEPIK, 2007); falta de recursos e vontade política (GILL, 2012); alta rotatividade do comando da comissão (CEPIK, 2007) e de seus membros (CORSINI, 2012). De todos esses elementos, o principal, sem dúvida, era a precariedade institucional do órgão, fato lembrado tanto por parlamentares quanto por especialistas em controle parlamentar da Inteligência (GONÇALVES, 2019).

Assim, com a promulgação da Resolução nº 2, de 2013-CN, deu-se um importante passo quanto à institucionalização do controle da inteligência no Brasil. Esse foi certamente um evento aguardado e celebrado por quem acompanha a área no País.

Transcorridos mais de dez anos da aprovação da Resolução nº 2, de 2013-CN, cabe indagar se o controle externo da Inteligência melhorou e em que medida pode ser aperfeiçoado. Ora, a institucionalização do órgão de controle externo sem dúvida foi um avanço, pois conferiu clareza jurídica e regimental, apesar de todas as suas deficiências (GONÇALVES, 2019).

A Resolução nº 2, de 2013-CN tirou da obscuridade, portanto, o controle externo das atividades de inteligência no Congresso Nacional. Os parlamentares não precisam mais atuar “no escuro”, sem respaldo regimental, com base em regimentos provisórios e analogias. Pelo contrário, os membros da CCAI têm à sua disposição os mesmos recursos e prerrogativas das demais comissões permanentes do Congresso Nacional. Além disso, a CCAI conta com secretaria própria dentro da estrutura do parlamento, com pessoal de apoio e consultores especialmente designados para atuarem no colegiado, o que certamente confere maior autonomia ao órgão de controle externo, na medida em que o retira da estrutura e da esfera de influência das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, como se observava até 2013.

Se a institucionalização permitiu à CCAI atuar com maior transparência, autonomia e segurança jurídica, indaga-se se o exercício efetivo do controle externo foi impulsorado pela Resolução nº 2, de 2013-CN. O Gráfico 1 mostra o histórico de reuniões da CCAI de 2000 a 2023, permitindo uma comparação entre o momento anterior e posterior à institucionalização do colegiado.



Observa-se que a média de reuniões realizadas pela CCAI praticamente não aumentou com a aprovação da Resolução nº 2, de 2013-CN; pelo contrário, diminuiu. Utilizando-se apenas o número de reuniões como *proxy* para a efetividade do controle externo, a diminuição da média de reuniões traz a percepção de que o controle teria sido menos efetivo no período 2014-2023, o que é questionável se for observada a atuação efetiva da Comissão.

Evidentemente, essa inferência de menor efetividade a partir de 2014 deve ser sopesada com alguns fatores. Primeiro, as reuniões do colegiado podem resultar apenas em encontros protocolares entre os parlamentares, sem traduzir-se em controle efetivo da Inteligência. Em segundo lugar, a pandemia de Covid-19 praticamente inviabilizou a atividade das comissões parlamentares em 2020, e com a CCAI não foi diferente, já que a comissão não realizou nenhuma reunião naquele ano.

Um terceiro fato relaciona-se ao fato de que o contexto político é de crucial importância para determinar o funcionamento das instituições parlamentares. Nesse sentido, Lemos e Power (2013) mostram que o controle parlamentar do Executivo tende a ser mais frequente em coalizões heterogêneas de governo, argumento reforçado em outros estudos (CITTADINO, 2021). Assim, pode-se assinalar que determinado contexto político-partidário vigente a partir de 2014 teve impacto nas atividades da CCAI, não cabendo se atribuir o reduzido número de reuniões do colegiado unicamente às suas normas de funcionamento⁵.

O breve histórico da atuação da CCAI e da tramitação da Resolução nº 2, de 2013-CN denota alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, o esqueleto da Resolução foi concebido ainda em 2001, num momento anterior a eventos e fenômenos importantes. Citam-se como exemplos a disseminação da internet e das mídias sociais e suas ameaças relacionadas; a importância crescente de temas transnacionais como crime organizado, mudanças climáticas, migrações internacionais e terrorismo; a promulgação da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), norma que regulamentou tanto o acesso público a

⁵ Ainda assim, é igualmente verdade que as instituições contam (NORTH, 1991), pois criam incentivos e moldam o comportamento dos atores. Diversos estudos mostram como as regras do funcionamento do Congresso impactam o comportamento dos atores políticos (RICCI, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2003; BEDRITICHUK, 2017; GUIMARÃES *et al*, 2019).

documentos estatais, quanto as hipóteses de restrição de acesso; a promulgação da Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD); bem como o aperfeiçoamento do controle exercido pelo Congresso Nacional, especialmente a partir da qualificação de sua assessoria técnica. Isso apenas para demonstrar que o RICCAI, ao ser pensado em 2001, foi idealizado em uma era analógica e, por isso, já teria nascido com certa defasagem, sem considerar a imprescindibilidade da inteligência – e de seu controle democrático – para lidar com um mundo complexo como o atual.

Um segundo ponto a ser considerado é de que o texto da Resolução nº 2, de 2013-CN, foi concebido meramente como um regimento interno da CCAI, positivando práticas informais já estabelecidas pelo costume, além de prever outras regras internas de funcionamento. Entretanto, como se verá adiante, as Resoluções do Congresso são normas de hierarquia legal, podendo ter efeitos externos. Não há por que estabelecer um alcance unicamente interno para uma resolução desse tipo, limitando-se a dispor sobre a Comissão Mista, quando o mesmo normativo pode abranger todo o controle externo das atividades de inteligência, contribuindo para fortalecer o controle.

Finalmente, as críticas feitas à atuação da CCAI no período 2000-2013 parecem se manter as mesmas no período seguinte, não obstante a aprovação da Resolução nº 2, de 2013-CN. Em outros termos, a atuação da CCAI continuaria sendo reativa e episódica e seus membros não teriam incentivos para atuar no controle, já que não disporiam de instrumentos efetivos à altura. De forma geral, o comportamento dos agentes pode ser atribuído de algum modo à estrutura institucional em que estão inseridos.

Decorridos mais de dez anos de vigência da Resolução nº 2, de 2013-CN, vislumbra-se momento oportuno para discutir um modelo institucional que melhor equipe o exercício do controle externo das atividades de inteligência. A seguir, são propostas algumas mudanças que poderiam aperfeiçoar o funcionamento da CCAI, tornando-a uma comissão à altura dos desafios da área de inteligência no contexto atual.

4 REFORMAS NA RESOLUÇÃO N^o 2, DE 2013-CN

Em um Estado democrático, é inegável a função do Poder Legislativo de fiscalizar os atos da Administração Pública. Constituído de representantes por excelência do poder popular, é o Parlamento quem detém legitimidade para avaliar e supervisionar os órgãos e entidades do Poder Executivo. No Brasil, esse papel de fiscalização e controle foi expressamente atribuído ao Congresso Nacional pela Constituição de 1988 (CF, art. 48, X).

O controle exercido pelo Legislativo pode ser instrumentalizado de diversas formas: aprovação e destituição de autoridades; requerimentos de informação; recebimentos de denúncias; audiências públicas; convocação de ministros; comissões de inquérito; auditorias com o auxílio do TCU; ingerência sobre o orçamento, entre outras.

Para entender de maneira mais clara o controle do Parlamento sobre órgãos e agentes do Poder Executivo, tem sido bastante utilizada a teoria da agência. Aplicada inicialmente na Economia, a abordagem avançou para outros campos, como estudos sobre organizações, Ciência Política, Finanças e Sociologia. Em linhas gerais, a teoria da agência analisa a relação que se estabelece entre dois atores quando um deles atua em nome do outro, sendo, portanto, seu agente (EISENHARDT, 1989).

Diversos estudos investigam, portanto, a relação de agência baseando-se no modelo principal-agente, que apresenta maior rigor matemático e uma série de pressupostos lógicos. Numa relação principal-agente, o principal delega parte de suas atribuições a um agente especializado, que executará as atividades a serviço do principal. Considerando que principal e agente possuem objetivos distintos e que há entre eles assimetria de informações, os modelos buscam um contrato ótimo entre ambos de forma a minimizar as perdas (BERNHOLD; WIESWEG, 2021).

Gailmard (2014) anota que o modelo principal-agente se tornou bastante útil em análises sobre *accountability* pública. Diversos estudos em Ciência Política tomam a burocracia do Executivo (agências, ministérios, autarquias) como agentes que atuam a serviço de órgãos políticos, geralmente o Congresso. Na relação estabelecida, a burocracia executiva funciona como agente e o Congresso como principal. O conflito entre esses

atores é pressuposto, pois a burocracia tem interesse em aumentar seu orçamento, tem uma determinada visão ideológica de como executar seu serviço (que pode colidir com as preferências do Congresso) e detém informações sobre o valor do seu serviço que não compartilha com os parlamentares. Os estudos nessa linha buscam formas efetivas de controle e supervisão pelo Congresso.

Toda relação de delegação incorrerá nas chamadas “perdas por delegação”, uma vez que o principal perde o controle sobre a execução de suas atribuições e depende de seu agente. Ora, sem a presença e a supervisão direta do principal, o agente pode sonegar informações ou passar informações imprecisas sobre sua atividade (*seleção adversa*); agir de forma independente (*risco moral*); ou mesmo se voltar contra os interesses do principal, tornando-se um poder paralelo, constituindo-se o *dilema de Madison* (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991).

Todos esses riscos da delegação são potencializados ao se tratar das atividades relacionadas à Inteligência. Suponha-se que o povo delega a um órgão especializado o exercício das atividades de inteligência com o objetivo de salvaguardar os interesses nacionais e auxiliar o processo decisório. Ao lidar com informações sigilosas obtidas por meio de técnicas especializadas (GONÇALVES, 2018), o órgão de inteligência obtém uma vantagem informacional sobre a coletividade, uma vez que somente ele tem acesso a certas informações. Além disso, ao agir sob o manto do sigilo, corre-se o risco de ver o serviço de inteligência e seus agentes perseguindo interesses próprios, ou mesmo se insulando e tornando-se um poder paralelo (GILL; PHYTHIAN, 2006).

A chave de uma relação de delegação, portanto, está na instituição de mecanismos de controle sobre o agente, de forma a minimizar as perdas por agenciamento. Kiewiet e McCubbins (1991) propõem quatro mecanismos: *i*) contrato detalhado da delegação, estabelecendo incentivos e punições; *ii*) mecanismos prévios de seleção de agentes; *iii*) monitoramento direto e indireto das ações do agente; e *iv*) controles institucionais, criando pontos de veto no processo decisório a fim de reduzir os poderes do agente.

Uma boa relação de delegação irá se debruçar sobre esses mecanismos, propondo alguma combinação entre eles de forma a garantir que o serviço seja executado de acordo com as preferências do principal. Outro fator que irá influenciar a relação são os “custos de agenciamento”, uma vez que o exercício de algum desses mecanismos de controle demanda tempo e recursos do principal. O monitoramento direto, por exemplo, pode ser o mecanismo mais efetivo para controlar as ações do agente; porém, seus custos são elevados para o principal. A melhor solução, portanto, envolve alguma combinação entre os mecanismos de controle, de sorte a minimizar as perdas de delegação ao mesmo tempo em que reduz os custos de agenciamento.

No caso brasileiro, pode-se visualizar a aplicação desses quatro mecanismos de controle propostos por Kiewiet e McCubbins. O “contrato de delegação” da atividade de inteligência foi estabelecido pela Lei nº 9.883, de 1999, ainda que de forma bastante vaga e imprecisa. A necessidade de que o Diretor-Geral da ABIN seja aprovado previamente pelo Senado constitui um mecanismo de seleção, que informa aos parlamentares sobre as preferências, métodos e valores do indicado para a direção máxima do órgão central de inteligência. Já os mecanismos de monitoramento incluem o controle externo exercido pela CCAI, bem como o controle judicial. Por fim, o controle institucional pode ser visualizado na subordinação da ABIN a um Ministério – o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), até 2023, e a Casa Civil, a partir de então, ambas Pastas da Presidência da República (GONÇALVES, 2019).

A pergunta a ser feita então é como aprimorar esses mecanismos de controle para que a atividade de inteligência não seja conduzida para fins diversos do interesse público, potencializando as perdas por delegação. O passo mais óbvio talvez seja “começar do começo”, isto é, estipular um “*contrato de delegação*” detalhado. Isso envolve um arcabouço normativo claro sobre o que é Inteligência (como produto, processo e organização), quais são os seus limites, seus instrumentos, seu objetivo, as formas concretas para o controle, e a previsão de punições em caso de descumprimento. Para isso, a Lei nº 9.883, de 1999, tem-se revelado insuficiente.

Também a Resolução nº 2, de 2013-CN pouco efeito teve nesse sentido, limitando-se a regular o funcionamento da CCAI. Embora seja meritória a discussão sobre uma nova legislação para a área de inteligência, ou mesmo elevá-la ao status constitucional, o foco do presente trabalho está no controle parlamentar da Inteligência. Nesse sentido é que a Resolução pode avançar, não só para funcionar efetivamente como regimento interno da comissão parlamentar de controle, mas para estruturar como se dará o controle externo.

Além de aprimorar o contrato de delegação, o Congresso pode agir de forma mais incisiva no *mecanismo prévio de seleção de agentes*. Chama a atenção o fato de que a CCAI, à qual compete fiscalizar as atividades de inteligência, não participe em nenhum momento do processo de escolha do Diretor-Geral da ABIN, nem de qualquer outro dirigente de órgãos de inteligência na estrutura do Estado brasileiro. Isso também pode ser alterado.

O terceiro passo consiste em reduzir as profundas assimetrias informacionais e garantir mecanismos efetivos de monitoramento. As regras atuais reforçam um quadro de assimetria de informações, uma vez que o custo para obter as informações dos órgãos de inteligência é alto, além de estar sujeito às imprecisões ou sonegações dos agentes. O déficit informacional favorece um profundo desconhecimento da área de inteligência por parte dos parlamentares, criando um clima de desconfiança e uma atuação meramente reativa. Qualquer reforma do controle externo da Inteligência, desse modo, deve considerar aumentar o fluxo informacional, ao mesmo tempo em que se provisione os parlamentares com mecanismos efetivos de monitoramento direto ou indireto das atividades da Inteligência.

O quarto mecanismo sugerido por Kiewiet e McCubbins é criar pontos de voto no processo decisório para diminuir o poder do órgão de inteligência. Isso significa que determinadas ações de inteligência devem contar não apenas com a autorização do Diretor-Geral da ABIN para se efetivarem, mas com o aval adicional de outros órgãos, como o ministro hierarquicamente superior ou mesmo a CCAI⁶. Esse modelo é adotado nos Estados Unidos, sendo necessária a autorização parlamentar para determinadas operações mais sensíveis, como foi

⁶ Nos Estados Unidos, as “covert actions”, ou operações secretas conduzidas, por exemplo, pela CIA, são submetidas a controle prévio pelas comissões de controle do Congresso americano, sendo um exemplo de controle institucional (BORN, 2004; GONÇALVES, 2019).

o caso da Operação Tridente de Netuno, que culminou na morte de Osama Bin Laden, em 1º de maio de 2011 (GONÇALVES, 2019).

Os aperfeiçoamentos sugeridos acima, derivados dos modelos principal-agente, demandam uma grande alteração no arcabouço legal de todo o sistema de inteligência, com reformas constitucionais e legais. Como o foco do presente trabalho é apenas na atuação específica da CCAI, serão considerados a seguir cinco pontos que poderiam reforçar a efetividade do controle externo exercido pela comissão, o que demandaria somente uma atualização regimental. Essas alterações têm o condão de reduzir as assimetrias de informação, favorecer a especialização dos membros, e garantir um quadro de funcionamento ordinário das atividades de controle, criando um desenho institucional que evite a atuação meramente reativa e episódica.

4.1. REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO INTEGRAL A DOCUMENTOS

Um dos fundamentos centrais do controle externo é o acesso regular e integral às informações do órgão controlado. Trata-se de uma premissa essencial à atividade de controle, pois, se não há objeto a ser controlado ou fiscalizado, não há como se falar em controle. Assim, ter acesso irrestrito às informações pertinentes é um elemento inerente ao controle externo, sob pena de se constituir o órgão de controle meramente em uma “fachada democrática” (MARANDINO, 2014). Para que o controle seja eficaz, e não simplesmente figurativo, o acesso aos documentos dos órgãos de inteligência deve ser integral, incluindo, também, as informações sigilosas (BORN, 2004; BORN & LEIGH, 2005; GILL & PHYTHIAN, 2006, GONÇALVES, 2019).

O acesso integral da CCAI às informações dos órgãos do SISBIN pode-se extrair de forma geral do art. 6º da Lei nº 9.883, de 1999, onde os vocábulos “controle” e “fiscalização” pressupõem, logicamente, o devido acesso às informações de inteligência.

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.

Além disso, o parágrafo 4º do art. 2º da Resolução nº 2, de 2013-CN, deixa a questão inequívoca, estipulando que, para o bom cumprimento de sua função de controle e fiscalização, a CCAI **terá** acesso irrestrito a arquivos, áreas e instalações dos órgãos do SISBIN, incluindo aí os documentos sigilosos:

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

Observa-se que a Resolução nº 2, de 2013-CN, incorreu em redundância, enunciando a prerrogativa que a CCAI tem de requerer à Mesa a aprovação de pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou titulares de órgão diretamente subordinados à Presidência da República. A Resolução faz isso em dois momentos. Primeiro, no *caput* do art. 4º, onde prevê uma hipótese geral onde a CCAI poderia submeter à Mesa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados eventual pedido escrito de informação sobre atividades de inteligência⁷. Segundo, nos arts. 10 e 11, onde se prevê que a CCAI deve solicitar às Mesas das Casas para que essas requeiram ao Poder Executivo o envio de uma série de relatórios periódicos sobre as atividades de inteligência⁸.

Salvo melhor juízo, os dispositivos assinalados se tornaram inócuos na prática legislativa. Subordinar o controle externo exercido pela CCAI a uma deliberação da Mesa das Casas Legislativas é delegar o exercício do controle a esses dois órgãos, que teriam a prerrogativa de aprovar ou não eventual pedido de informação. Além disso, essa possibilidade de peticionar às Mesas das Casas Legislativas não constitui, de forma alguma, uma prerrogativa especial de controle, sendo, isso sim, um direito regimental que assiste individualmente a cada parlamentar do Congresso Nacional ou às comissões parlamentares (RISF, art. 216 e RICD, art. 24, V e art. 116). Ademais, essa

⁷ Art. 4º Compete à CCAI, com o objetivo de assegurar as condições necessárias ao cumprimento de suas atribuições, submeter à Mesa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados pedidos escritos de informações a Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, referente à atuação dos órgãos vinculados às suas pastas que atuem nas áreas de inteligência, contrainteligência e na salvaguarda de assuntos sigilosos, observando-se as normas relativas ao manuseio das informações classificadas e à defesa da segurança e interesses nacionais.

⁸ Art. 10. A CCAI solicitará à Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que requeiram à autoridade competente, na forma do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, relatórios periódicos para instrução de suas atividades de fiscalização e controle.

submissão prévia dos pedidos de informação às Mesas entra em evidente contradição com os citados art. 6º da Lei nº 9.883, de 1999, e § 4º do art. 2º da Resolução nº 2, de 2013-CN, normas essas que, repita-se, preveem o acesso integral da CCAI às informações no âmbito do SISBIN.

O acesso integral a documentos, inclusive sigilosos, portanto, é garantido à CCAI por força do art. 6º da Lei nº 9.883, de 1999, e do § 4º do art. 2º da Resolução nº 2, de 2013-CN, sendo um típico mecanismo de monitoramento direto. Haveria, porém, lacunas e imprecisões legislativas que poderiam ser aprimoradas para garantir em sua plenitude essa prerrogativa de fundamental importância para a efetividade da CCAI.

Assim, uma reforma da Resolução nº 2, de 2013-CN, deve aprimorar a técnica legislativa na estipulação da prerrogativa da CCAI de ter acesso integral a informações dos órgãos do SISBIN, eliminando as inconsistências dos arts. 4º, 10 e 11, bem como conferindo maior destaque ao comando normativo hoje insculpido no § 4º do art. 2º. Ora, a prática tem mostrado certo desconhecimento dos órgãos controlados dessa obrigação inerente ao controle, qual seja, a de fornecer informações e documentos quando solicitado, a ponto de se observar certa surpresa entre os agentes públicos que integram o SISBIN, a ABIN inclusive, quando se deparam com um requerimento de acesso integral a determinadas informações apresentado pela CCAI.

Além de tornar o dispositivo mais claro, uma reforma da Resolução nº 2, de 2013-CN deve preencher lacunas da regulamentação da prerrogativa de acesso integral a documentos, como o prazo para o envio das informações, a punição em caso de descumprimento e a transferência de sigilo a outros agentes ou órgãos. Inconcebível que parlamentares legitimamente eleitos, os quais têm a prerrogativa precípua de exercer fiscalização e controle da Administração pública, sejam impedidos de acessar informações dos órgãos fiscalizados sob o argumento de que estas se encontram “sob segredo de justiça”.

Com relação ao prazo para o envio das respostas, a CCAI tem utilizado a analogia como solução jurídica para preencher a lacuna. Nesse sentido, equipara-se a prerrogativa de acesso integral da CCAI à obrigação de prestar informações dos ministros de Estado, prevista no art. 50, § 2º da Constituição Federal. Desse modo, tem sido aplicado o prazo de 30 dias para o envio das respostas. A Resolução,

porém, precisa avançar para positivar o prazo legal para a resposta, eventualmente até o diminuindo para 20 dias, o que se entende ser mais razoável, já que segue o parâmetro estipulado pela Lei de Acesso à Informação para resposta ao pedido de acesso à informação (§ 1º do art. 11 da Lei nº 12.527, de 2011).

A redação mais clara e a estipulação de um prazo legal para o envio das informações, contudo, são providências insuficientes para resolver o problema de assimetria de informações. Afinal, órgãos e agentes de inteligência, como em qualquer relação de delegação, têm incentivos para esconder ou divulgar parcialmente as informações às quais tenham acesso (CAPARINI, 2002; GONÇALVES, 2019). Esse risco pode ser minimizado com um “contrato de delegação” que especifique as obrigações e as sanções em caso de descumprimento. Daí a importância de estipular alguma sanção em caso de descumprimento, condição fundamental para a eficácia de qualquer norma jurídica.

Evidentemente, uma resolução do Congresso não pode criar tipos penais. Pode, entretanto, assinalar que determinada ação ou omissão do agente público constitui crime ou infração já positivada no ordenamento jurídico. Pode, ainda, prever sanções administrativas.

Desse modo, caso o titular do órgão pertencente ao SISBIN se negue a fornecer as informações solicitadas pela CCAI, ou extrapole o prazo legal sem justificativa, ou, ainda, preste informação falsa ou incompleta, a Resolução pode dispor que a referida conduta configura crime de prevaricação (art. 319 do Código Penal), ato de improbidade administrativa (art. 11, VI da Lei nº 8.429, de 1992); e infração administrativa (art. 32 da Lei nº 12.527, de 2011). A norma regimental pode, ainda, estabelecer o comparecimento obrigatório do agente público perante a CCAI, para que se explique pessoalmente sobre as informações negadas ou prestadas de forma inverídica ou incompleta. Finalmente, como garantia do acesso integral a informações, tem a CCAI a prerrogativa de fazer inspeções *in loco* nos órgãos que compõem o SISBIN, com acesso a áreas e instalações “*independente do seu grau de sigilo*” (§§ 4º e 5º do art. 2º da Resolução nº 2, de 2013-CN). Essa prerrogativa poderia ser utilizada tão logo constatada a irregularidade no envio das informações solicitadas, de forma a permitir que a Comissão tenha acesso aos documentos ou informações que tenha interesse.

Outra lacuna que merece destaque diz respeito ao acesso e à transferência de sigilo do material de posse da CCAI, objeto de inúmeras controvérsias ao longo dos últimos anos. Quem pode ter acesso aos documentos da Comissão, de que forma se dará esse acesso? E, ainda, a CCAI é obrigada a compartilhar seu acervo com autoridades administrativas ou policiais?

Conforme a prática estabelecida na CCAI nos últimos anos, bem como a orientação do Parecer nº 318/2023-NASSET/ADVOSF, da Advocacia do Senado Federal, observa-se que: *a*) somente os membros da CCAI e os servidores que atuam na Comissão, devidamente credenciados, possuem acesso aos documentos; *b*) o acesso não significa posse ou cópia dos documentos sigilosos, mas tão somente a vista ou consulta *in loco* nos arquivos na Comissão, permitindo-se a utilização de dispositivos eletrônicos criptografados; *c*) o documento sigiloso não pode ser copiado ou reproduzido por qualquer meio, nem seu conteúdo divulgado a terceiros; *d*) em casos excepcionais, o Presidente da Comissão pode autorizar a transferência de sigilo para determinado membro da Comissão; *e*) são autoridades competentes para emanar ordem de transferência de sigilo apenas o STF e as CPIs federais, observada eventual possibilidade de recusa por privilégio parlamentar no primeiro caso, e a pertinência das investigações com o caso concreto no segundo; *f*) pedidos de transferência de sigilo advindos de outras autoridades judiciais, administrativas ou policiais, como o Ministério Público, não têm o caráter de requisição irrecusável.

Todo esse entendimento já aplicado nos casos práticos deve ser positivado e, de fato, aprimorado, em uma reforma da Resolução nº 2, de 2013-CN. Busca-se, dessa maneira, estruturar melhor o acesso a documentos sigilosos e garantir maior clareza no cumprimento da norma regimental. Ademais, repita-se, não se pode suprimir prerrogativas fundamentais de parlamentares, garantidas pela Constituição Federal, de acesso a quaisquer documentos produzidos ou sob custódia dos entes controlados. Essa restrição constitui, salvo melhor juízo, ferimento mortal ao Parlamento em um atributo que lhe é precípua e originário. Ferindo-se de morte o Parlamento, fere-se também a democracia.

As inovações sugeridas neste trabalho contribuem para que a CCAI tenha o acesso facilitado a seu principal objeto, qual seja, a informação sobre as atividades dos serviços de inteligência. Com regras mais claras e instrumentos mais precisos, a Comissão estará mais bem equipada a exercer seu mister. Sem essas regras, a efetividade do controle parlamentar fica bastante prejudicada.

4.2. ENVIO PERIÓDICO DE INFORMAÇÕES

Uma das principais contribuições do modelo principal-agente é tratar a informação como uma mercadoria que tem custo e pode ser adquirida (EISENHARDT, 1989). Quanto maior o custo de obtenção da informação, menos efetivo é o controle exercido pelo principal. Uma forma de baratear o custo da informação é exigir que os agentes se reportem regularmente às autoridades delegantes, prestando informações sobre sua execução (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991).

O controle da Inteligência no Brasil poderia se tornar mais efetivo se a Resolução tivesse regra determinando que a ABIN e os demais órgãos do SISBIN enviem (ou ao menos os produtores de inteligência) regularmente relatórios consolidados sobre as atividades de inteligência. Dessa forma, mantendo-se contínuo o fluxo informacional, o controle externo pode ser exercido com maior efetividade, visto que assim se reduz o custo de obtenção da informação, contribuindo para a redução das assimetrias.

Cabe lembrar que a previsão desse envio periódico de relatórios pela ABIN chegou a ocorrer na versão original do PRN nº 2, de 2008, bem como no substitutivo apresentado pela Mesa do Senado, mas foi alterado na versão apresentada em 2005 pela própria CCAI, sendo aprovado pelo Congresso o texto em que os pedidos de relatórios de inteligência devem ser aprovados previamente pelas Mesas das Casas. Nesse ponto reside certa controvérsia, pois há quem argumente que apenas a lei ordinária poderia obrigar a ABIN a proceder ao envio regular de relatórios à CCAI. Essa perspectiva, entretanto, não se fundamenta diante de uma análise mais acurada das características do sistema normativo brasileiro.

Ora, a Resolução nº 2, de 2013-CN, tem status de lei ordinária, devendo ser cumprida como tal, podendo avançar muito mais para tornar efetivo o controle externo das atividades de inteligência. Por serem normas previstas na Constituição, as resoluções do Congresso Nacional possuem hierarquia legal, podendo, por exemplo, criar obrigações a outros órgãos dentro da competência fiscalizatória inerente ao Congresso Nacional, sem que seja preciso lei em sentido formal para tanto (MORAES, 2016). A título de exemplo, convém citar:

- Resolução nº 42/2016-SF (art. 3º): “As instituições oficiais competentes deverão prestar todas as informações necessárias ao pleno e adequado desempenho das atribuições da Instituição Fiscal Independente”;
- Resolução nº 48/2007-SF (art. 14, § 1º): “O Ministro de Estado da Fazenda encaminhará ao Senado Federal, ao final de cada trimestre civil, relatório das emissões realizadas, bem como a posição do saldo da autorização concedida”;
- Resolução nº 48/2007-SF (art. 13, parágrafo único): “O Ministério da Fazenda informará ao Senado Federal, semestralmente, as operações a que se refere o caput deste artigo contratadas durante o período ...”;
- Resolução nº 1/2006-CN (art. 84): “Antes da apresentação do Relatório Preliminar, será realizada audiência pública com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para discussão do projeto”.
- Resolução nº 20/2004-SF (art. 4º): “O Ministro da Fazenda apresentará, em reunião da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em até 30 (trinta) dias corridos após o final de cada trimestre, relatório da execução do Programa de Emissão de Títulos e Administração de Passivos de Responsabilidade do Tesouro Nacional no Exterior”.
- Resolução nº 1/2002-CN (art. 2º, § 1º): “No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato”.
- Resolução nº 43/2001-SF (art. 42): “O Ministério da Fazenda encaminhará, trimestralmente, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, relatório analítico das operações de compra e venda de títulos públicos de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios realizadas no período, com especificação, para cada resolução autorizativa do Senado Federal, da modalidade da operação, dos valores e quantidades negociadas, de seus custos e deságios e da relação dos participantes da cadeia de compra e venda”.

Ademais, é nesse sentido a argumentação do autor do PRN nº 2, de 2008, o Deputado Luiz Carlos Hauly, na justificativa de sua proposição:

O art. 49, inciso X, da CF/88, estabelece que compete exclusivamente ao Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”, sendo esta uma das suas competências que se inserem dentro do sistema de “freios e contrapesos”, adotado em nossa Carta Magna.

Assim, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que fixa a competência de fiscalização, pelo Congresso Nacional, das atividades de inteligência desenvolvidas pelo Poder Executivo, nada mais faz do que tornar explícita, em relação a esta matéria, competência já prevista no texto constitucional.

Por sua vez, o indigitado art. 6º, da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, estabeleceu que a forma desse controle deveria ser definida internamente pelo Congresso Nacional, tendo esta definição efeitos externos já assegurados pela própria Lei. **Ou seja, a decisão interna do Congresso Nacional, por força da Lei nº 9.883/99, poderá estabelecer regras ou criar obrigações que deverão ser acatadas pelo Poder Executivo.**⁹ (Grifo nosso).

Em suma, a previsão do envio de relatórios pela ABIN e outros órgãos do SISBIN não fere de nenhum modo o princípio da legalidade administrativa. Pelo contrário, reforça o espírito da própria Lei nº 9.883, de 1999, na medida em que cria condições e instrumentos para o exercício do controle externo por parte da CCAI. Portanto, não prospera o argumento de que um dispositivo de resolução do Congresso não poderia impor obrigação a órgão executivo sem que essa mesma obrigação esteja prevista em lei, em obediência ao princípio da legalidade estrita que norteia a Administração Pública.

Assim, uma resolução do Congresso Nacional, por ter status legal, não precisa se subordinar à lei em sentido material, podendo criar certas obrigações a órgãos externos, desde que essas obrigações guardem relação com o exercício, pelo próprio Congresso, de uma de suas funções típicas, qual seja, a fiscalização do Poder Executivo (CF, art. 48, X). Ademais, a própria Lei nº 9.883, de 1999,

⁹ Diário do Senado Federal. 28 nov. 2001, p. 29707.

ao deixar claro e expresso, em seu art. 6º, que o controle externo das atividades de inteligência será exercido pelo Poder Legislativo “na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”, não deixa margem à dúvida quanto a essa possibilidade. Ora, referida lei não previu – nem poderia prever – todos os instrumentos de controle externo que seriam utilizados pelo Poder Legislativo. Ao contrário, delegou a função regulamentadora do mandamento legal a ato interno do próprio Congresso Nacional.

Assim, tem-se como possível, senão desejável, determinar, em uma eventual reforma da Resolução nº 2, de 2013-CN, o envio periódico de relatórios pela ABIN. Essa simples mudança daria à CCAI a possibilidade de exercer sua competência de maneira habitual, rotineira, ordinária, e não apenas de forma esporádica e eventual. De fato, ao passarem a integrar o colegiado, os parlamentares teriam à disposição um acervo histórico de documentos mostrando a evolução do panorama das atividades de inteligência no País, facilitando o exercício do controle externo. Esse repositório de informações sobre as atividades de inteligência poderia funcionar como ponto de partida para o exercício do controle pela comissão, evitando que seu funcionamento esteja restrito a esclarecimentos pontuais sobre denúncias veiculadas pela imprensa.

O envio periódico e regular de informações, no entanto, deve ser cotejado com outros mecanismos de fiscalização. Nesse sentido, as informações contidas nos relatórios, apesar de constituírem um importante subsídio para as atividades contínuas da CCAI, podem ser repassadas parcialmente pelos órgãos controlados, de modo que se torna imprescindível a complementação da atividade de controle externo mediante outros instrumentos, como requerimentos específicos de informação, inspeções in loco e a oitiva de agentes e autoridades públicas.

4.3. COMPARECIMENTO REGULAR DE AUTORIDADES

Outro ponto fundamental da atividade de controle da CCAI é a possibilidade de ouvir autoridades e profissionais de inteligência nas reuniões do colegiado. Nesse sentido, a CCAI não dispõe de qualquer instrumento mais efetivo de controle, senão apenas aquele geral a todas as comissões do

Congresso Nacional. Ora, ao dispor sobre as comissões parlamentares, a Constituição Federal buscou dar efetividade a esses órgãos colegiados, prevendo a possibilidade de convocação de Ministro de Estado ou de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a ausência injustificada (CF, art. 50, *caput*).

Na Resolução nº 2, de 2013-CN, encontra-se tão somente a reprodução do referido dispositivo constitucional, sem qualquer inovação. Além de ferir a técnica legislativa por não ser norma inovadora, o dispositivo, previsto no art. 5º da Resolução nº 2, de 2013-CN, condena a CCAI a uma atuação meramente episódica. Isso porque é necessário sempre uma provocação, via requerimento apresentado e aprovado pelo colegiado, para instar o comparecimento das autoridades máximas citadas no artigo. Nesse escopo, somente os Ministros de Estado cujas pastas estejam ligadas à área de inteligência é que poderiam ser *convocados* a prestar esclarecimentos perante a CCAI. Há nessa previsão genérica de mera reprodução do texto constitucional, duas deficiências que poderiam ser corrigidas em eventual reforma do normativo regimental. A primeira é a limitada abrangência da possibilidade de convocação; a segunda é a falta de regularidade no comparecimento das autoridades.

Quanto à primeira deficiência, a abrangência da convocação, é no mínimo curioso que o Diretor-Geral da ABIN não seja alcançado por esse instrumento. Com efeito, a autoridade poderia apenas ser *convidada* a comparecer perante a CCAI, comparecimento este que não seria obrigatório. Ora, é o Diretor-Geral da ABIN, aquele que tem maior contato com o planejamento e a execução das ações de inteligência, sendo, por certo, a autoridade pública mais indicada para prestar aos parlamentares da CCAI os esclarecimentos exigidos pelo dia a dia da atividade. Embora ele responda a uma autoridade hierarquicamente superior, seja o Ministro do GSI, seja o Ministro da Casa Civil (a depender da estrutura ministerial do governo), é o Diretor-Geral da ABIN quem tem maior subsídios técnicos para esclarecer os questionamentos dos membros da CCAI.

Não à toa, quando os Ministros de Estado comparecem perante a CCAI, em geral são acompanhados pelo respectivo Diretor-Geral da ABIN, principal autoridade, repita-se, capaz de entrar nas minúcias técnicas e de fato responder

aos questionamentos dos parlamentares. Assim, o instrumento de convocação poderia ser mais abrangente para dar maior efetividade ao controle externo, prevendo a possibilidade de convocação também do Diretor-Geral da ABIN e de dirigentes de outros órgãos de inteligência.

Já a segunda deficiência do instrumento da convocação diz respeito à falta de regularidade no comparecimento das autoridades controladas. Tradicionalmente, é costume no Parlamento brasileiro que cada Ministro compareça no início do ano à comissão temática correlata ao seu ministério para apresentar aos parlamentares as prioridades e desafios de suas pastas. Esse estreitamento de contato entre Executivo e Legislativo pode se dar mediante a aprovação de um requerimento de convocação ou convite pelo colegiado ou meramente por um convite feito por seu Presidente, sem maiores formalidades, uma vez que a própria Constituição faculta o comparecimento espontâneo dos Ministros de Estado (CF, art. 50, § 1º). Com a CCAI não é diferente, já que um dos atos inaugurais dos trabalhos da Comissão todo ano é a presença do Ministro do Gabinete de Segurança Institucional e, mais recentemente, após alteração da estrutura administrativa, do Ministro da Casa Civil, geralmente sem a aprovação formal de requerimento de convocação ou convite.

O costume legislativo poderia se formalizar em norma regimental, prevendo ao menos um comparecimento anual à CCAI dos Ministros e dirigentes responsáveis pela área de inteligência. O referido instrumento evitaria a formalidade regimental de se aprovar um requerimento prévio. Evitar-se-ia, ainda, a polêmica político-partidária acerca de qual instrumento deve ser utilizado para viabilizar o comparecimento, se por um requerimento de *convite* ou por um de *convocação*. Outrossim, o comparecimento anual dos Ministros da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, bem como do Diretor-Geral da ABIN e de outros dirigentes de órgãos de inteligência, poderia constituir-se em importante avanço do controle exercido pela CCAI, servindo para reforçar o contato institucional entre o ente controlador e os órgãos controlados e, assim, fazer do controle externo das atividades de inteligência uma atividade muito mais de Estado e menos sujeita às vicissitudes político-partidárias.

A exigência de comparecimento regular de Ministro de Estado à Comissão parlamentar, dispensando a aprovação de convite formal, encontra precedentes. A Resolução nº 1, de 2006-CN, por exemplo, que dispõe sobre o processo legislativo orçamentário e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), estabelece, em seu art. 84, que antes da apreciação do relatório do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, “será realizada audiência pública com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão”. Inclusive, o Presidente da CMO poderá solicitar ao respectivo Ministro o envio de textos explicativos sobre determinados aspectos do projeto. Já a Resolução nº 20, de 2004-SF, determina, no art. 4º, o comparecimento do Ministro da Fazenda à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE) para que apresente relatório da execução do Programa de Emissão de Títulos. Dispõe ainda essa norma que constitui crime de responsabilidade o “injustificado atraso na apresentação dos relatórios de que tratam os arts. 3º e 4º”.

Outro exemplo contundente de norma regimental, sem a contrapartida em lei, que determina o comparecimento de autoridade federal à comissão parlamentar, é o próprio Regimento Interno do Senado, estabelecido pela Resolução nº 1, de 1970-SF, que, em seu art. 96-A, assim dispõe:

Art. 96-A. Os dirigentes máximos das agências reguladoras comparecerão ao Senado Federal, em periodicidade anual, para prestar contas sobre o exercício de suas atribuições e o desempenho da agência, bem como para apresentar avaliação das políticas públicas no âmbito de suas competências. (Grifo nosso).

Portanto, em um só dispositivo regimental encontram-se tanto a previsão de comparecimento de autoridade federal hierarquicamente inferior a Ministro de Estado, quanto a determinação de que o referido comparecimento seja regular, no caso em tela, anual. Nada obsta, dessa maneira, a referida prática para a área de inteligência em sua relação com a CCAI.

O desenho institucional atual, ressalte-se, reforça um caráter reativo e episódico do controle externo, uma vez que há mobilização de interesses para ouvir autoridades públicas sobre assuntos de inteligência apenas após a divulgação de notícias ou escândalos pela imprensa. O debate, desse modo, fica contaminado por um jogo político entre governo e oposição no qual, muitas

vezes, a solução é simplesmente aguardar o natural esfriamento do caso, sem a oitiva da autoridade responsável. A regularidade do comparecimento dessas autoridades teria o condão de evitar semelhante contaminação, permitindo um fluxo ordinário das atividades de controle pela CCAI de modo a favorecer sua atuação institucional.

4.4. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CCAI

Talvez as maiores causas das dificuldades enfrentadas pela CCAI sejam sua composição e suas normas de funcionamento, previstas inicialmente pela Lei nº 9.883, de 1999, e complementadas pela Resolução nº 2, de 2013-CN.

A Lei nº 9.883, de 1999, repita-se, estabeleceu que a competência de exercer o controle externo das atividades de inteligência ficaria a cargo do Congresso Nacional. No entanto, percebe-se como questionável que uma lei ordinária disponha sobre detalhes referentes à regulamentação do controle externo, padecendo, salvo melhor juízo, de evidente vício de constitucionalidade formal, por exemplo ao dispor sobre que parlamentares devem necessariamente compor uma Comissão do Poder Legislativo – isso deve ser claramente estabelecido em Resolução (GONÇALVES, 2019). Assim, normas de economia interna do Legislativo, como sua divisão interna e seu modo de funcionamento, são de sua competência exclusiva, sob pena de se violar o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

A Lei nº 9.883, de 1999, dispôs, portanto, sobre duas competências exclusivas do Poder Legislativo (e, repita-se, que teriam que ser objeto de resolução) ao estabelecer, em seu art. 6º, sobre: *i*) a delegação *interna corporis* da função de controle a um “órgão de controle externo”; e *ii*) a composição do órgão de controle externo. O que se observa é que a lei ordinária, no caso concreto, desbordou de sua área constitucional de atuação, ingressando indevidamente no campo de atuação exclusivo das leis internas do parlamento, isto é, das resoluções.

Não obstante, o vício de constitucionalidade, no caso, é sanável, na medida em que se pode recepcionar tais dispositivos dentro do escopo normativo das resoluções, em que pese serem veiculados por intermédio de lei ordinária.

Assim, outra resolução do Congresso Nacional poderia alterar ou mesmo suprimir os citados dispositivos da Lei nº 9.883, de 1999. Por isso, em eventual reforma da Resolução nº 2, de 2013-CN, poder-se-ia alterar a delegação *interna corporis* que se fez a um órgão de controle externo, o mesmo ocorrendo com sua composição.

Isso posto, foi acertada a escolha institucional que se fez de delegar o controle externo da Inteligência a órgão fracionado. Esse controle, por ser atividade de natureza sensível, lidando muitas vezes com documentos classificados, deve, por óbvio, ser delegado a um órgão fracionado dentro do Parlamento brasileiro. Questiona-se, em segundo momento, se uma *comissão mista* seria a escolha mais acertada. Nos Estados Unidos, é bom lembrar, há uma comissão de controle externo dos serviços de inteligência em cada uma das Casas do Congresso¹⁰. Outrossim, no caso brasileiro, a escolha institucional por uma comissão mista parece ter sido igualmente acertada, uma vez que se estabelece um único foro parlamentar de debate sobre tema complexo, unindo esforços nessa atividade comum e evitando problemas de dispersão decisória.

Como conclusão parcial, não há, portanto, reparos a serem feitos ao fato de que o controle externo da Inteligência tenha sido delegado internamente a uma comissão mista dentro do Congresso brasileiro. Passa-se, assim, a outra questão, qual seja, à da composição desse colegiado misto. Nesse sentido, a Lei nº 9.883, de 1999, estabeleceu, no art. 6º, § 1º, o seguinte:

§ 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.

A norma previu uma estrutura com ao menos três vagas pela Câmara e três vagas pelo Senado, estabelecendo que essas vagas seriam automáticas para os ocupantes dos cargos de líder da maioria, de líder da minoria, e de presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, tanto na Câmara, quanto no Senado. O objetivo evidente da norma foi permitir um equilíbrio na

¹⁰ Na Câmara, o *House Permanent Select Committee on Intelligence* foi criado em 1977 e conta com 25 deputados. No Senado, o *Select Committee on Intelligence* foi criado em 1976 e conta com 17 membros.

composição do colegiado¹¹ e, ao mesmo tempo, dar ao colegiado um caráter de órgão de Estado. No entanto, a referida composição poderia ser aperfeiçoada, pelas razões expostas a seguir.

Em primeiro lugar, as figuras do líder da maioria e da minoria fazem total sentido em um contexto bipartidário, como no caso dos Estados Unidos. Na realidade brasileira, com um parlamento fragmentado por diversas forças políticas, talvez essa não tenha sido a melhor distribuição para o colegiado. Com efeito, recentemente, Câmara e Senado criaram a liderança da oposição, como contraponto à liderança do governo já estabelecida em cada Casa. Questiona-se, assim, se a dicotomia governo/oposição poderia representar melhor o equilíbrio partidário do que o binômio maioria/minoria, como previsto atualmente.

Em segundo lugar, a experiência tem demonstrado que os parlamentares que ocupam cargos de liderança têm dificuldades práticas, em razão de suas significativas atribuições como líderes, de destinar devidos tempo e atenção ao controle da Inteligência. Esse fato decorre naturalmente do volume intenso de outras funções exercidas enquanto líderes de bancadas. Envolvidos que estão na definição da agenda legislativa de cada Casa, nas negociações político-partidárias, e no contato diário com os liderados, sua participação na CCAI acaba sendo apenas um fardo político no meio de tantas outras tarefas a serem exercidas. Fica prejudicado o efetivo envolvimento na atividade de controle externo. Assim, a norma legal acaba obrigando a participar da CCAI quem não tem familiaridade com a temática do órgão, ao passo que deixa outros parlamentares mais envolvidos com a área de Inteligência sem assento no colegiado – fato grave, já que um dos fundamentos para o bom exercício do controle externo é a especialização dos seus membros (GONÇALVES, 2019).

A Resolução nº 2, de 2013-CN, complementou a norma legal da composição da CCAI, acrescentando mais seis membros, quatro indicados e dois eleitos. Assim, foram criadas as figuras dos *membros indicados* e dos *eleitos*, que passam a compor a CCAI ao lado dos *membros natos*. Tanto no Senado quanto na Câmara haverá um membro indicado pela liderança da maioria, um indicado pela liderança da minoria e outro membro eleito pela Comissão de

¹¹ Cabe assinalar que a inclusão da composição do órgão de controle externo na Lei nº 9.883, de 1999, adveio de emenda aprovada pelos senadores e que não constava no texto enviado pelo Executivo e aprovado pelos deputados na primeira versão.

Relações Exteriores e Defesa Nacional – parlamentar que não precisa pertencer necessariamente à respectiva comissão. A CCAI tem, desde 2013, doze parlamentares compondo seu colegiado, sendo seis senadores e seis deputados.

Novamente, a prática desses dez anos de funcionamento da CCAI sob a vigência de seu atual Regimento Interno mostra que o envolvimento e a possibilidade de participação dos membros indicados são maiores do que a dos membros natos. Geralmente, são parlamentares que pleiteiam e disputam a vaga, pois têm um interesse natural na temática da Inteligência – logo, é esperado que sua assiduidade e envolvimento com os trabalhos do colegiado seja maior.

Como conclusão, entende-se que a estrutura de funcionamento da CCAI poderia ser aprimorada. Nesse sentido, alguns parâmetros norteiam as sugestões propostas: 1) a extinção da figura dos membros natos; 2) a composição do colegiado obedecendo ao princípio da proporcionalidade partidária; 3) a existência de mandato bianual para os membros, a fim de garantir estabilidade das posições e favorecer a especialização; e 4) a manutenção do número de membros da CCAI (em comparação com outras comissões mistas), em razão da natureza sensível das atividades do colegiado.

Em termos práticos, propõe-se que a Comissão seja composta por cinco membros de cada Casa, dividindo-se as vagas entre as bancadas partidárias pelo critério da proporcionalidade. Os líderes fariam a indicação dos parlamentares para as respectivas vagas, que teriam então mandato bianual, não podendo os parlamentares serem substituídos antes do fim do prazo, salvo em hipótese de mudança de partido ou de renúncia unilateral à vaga. O cálculo da proporcionalidade e as indicações das lideranças seriam feitos no início da primeira e da terceira sessões legislativas da legislatura.

Além disso, a CCAI contaria ainda com mais duas vagas em cada Casa. A primeira seria exclusiva do partido que não tenha alcançado lugar na Comissão pelo critério da proporcionalidade, nos termos do art. 10-A do Regimento Comum. Esse dispositivo garante a presença das minorias no colegiado, sendo um sucedâneo da liderança da minoria como membro nato. Por fim, uma vaga seria preenchida por eleição da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de cada Casa. A experiência tem demonstrado que

esse expediente, que já existe atualmente, aumenta o engajamento no colegiado, uma vez que cria candidaturas e fomenta uma disputa salutar entre parlamentares interessados em participar da CCAI. A manutenção dessa vaga de indicação da CRE/CREDEN, ademais, oferece um contraponto institucional à composição que seria toda indicada pelos líderes partidários.

Em resumo, a proposta é que a CCAI passe a contar com 14 membros, sete senadores e sete deputados, sendo, em cada Casa, cinco escolhidos pelos líderes segundo a divisão proporcional das vagas, um indicado pela bancada minoritária (art. 10-A do Regimento Comum), e mais um eleito pela respectiva Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O tamanho do colegiado seria adequado, apesar de comparativamente menor que as outras comissões permanentes, mas medida crucial para resguardar o sigilo das informações. Essa mudança, conforme já exposto, poderia se materializar por Resolução do Congresso Nacional, uma vez que se trata de matéria tipicamente de economia interna do Parlamento, e, como tal, prescinde da sanção do Presidente da República.

Outro ponto diz respeito à presidência da CCAI. A Resolução nº 2, de 2013-CN, apenas positivou acordo informal estabelecido entre os membros do colegiado em sua primeira reunião, em novembro de 2000, e cumprido desde então, qual seja, o de que o Presidente da CCAI seria ora o Presidente da Comissão de Relações Exteriores no Senado, ora o seu congênero na Câmara. Registre-se que isso se deu por um motivo muito simples e pragmático: a CCAI não dispunha de estrutura administrativa para funcionar. Assim, era natural que a presidência coubesse aos membros que poderiam dispor de assessoria e secretaria próprias, e esses membros eram os presidentes de comissão.

No entanto, uma vez que a Resolução nº 2, de 2013-CN, criou estrutura própria de apoio à CCAI dentro da estrutura administrativa do Congresso, tal regra perdeu sua razão de ser. Observa-se que atualmente a CCAI dispõe de sala, pessoal e assessoria própria, estrutura essa que funciona de maneira autônoma em relação à estrutura das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Logo, todo parlamentar que seja membro do colegiado poderá presidi-la, uma vez que terá à sua disposição todo o apoio logístico, administrativo e técnico necessário.

Muitas vezes, acumular a presidência de duas comissões pode gerar uma sobrecarga de trabalho ao parlamentar, com a consequente dispersão de interesses entre temas diferentes, embora correlatos, como o são as relações exteriores e a defesa nacional das atividades de inteligência de Estado. Logo, estabelecer que o Presidente da CCAI seja eleito por seus pares, como nas demais comissões permanentes, constitui medida positiva para impulsionar os trabalhos do colegiado, preservando-se, evidentemente, a alternância entre as Casas. Interessante, ainda, que o Presidente da Comissão tenha um mandato de, no mínimo, dois anos à frente do colegiado, com a escolha sendo feita ao início da primeira e da terceira sessões legislativas. Nesse sentido, a presidência poderia ser alternada entre Câmara e Senado, cabendo a vice-presidência à outra Casa, como acontece em colegiados mistos.

Um aspecto positivo da sistemática atual, onde a presidência da CCAI é automática, é justamente não deixar a comissão acéfala. Logo, mesmo que a comissão ainda não se tenha reunido, há um parlamentar que responde por ela e assume o ônus político de sua condução. De forma a criar um dispositivo semelhante, propõe-se que a presidência da CCAI seja bianual e eleita por seus membros, cabendo a vaga à Câmara dos Deputados na primeira sessão legislativa ordinária e ao Senado Federal na terceira sessão legislativa ordinária; o parlamentar eleito como membro da CCAI pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional seria o presidente temporário da CCAI, cabendo a ele a convocação da reunião de instalação do colegiado.

Assim, mesmo em um cenário em que as indicações das lideranças demorem e que a comissão encontre dificuldades para se instalar, haverá um membro que assumirá a presidência temporária da CCAI, respondendo por ela e evidando esforços para que a comissão tenha condições de se reunir. Vale lembrar que nada obsta que o próprio presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional seja eleito por sua comissão como membro da CCAI e, posteriormente, seja eleito também como presidente da própria CCAI.

Além disso, a indicação de um Relator para a Comissão poderia auxiliar no funcionamento regular do órgão. O Relator de comissão, geralmente indicado para comissões especiais e Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), tem como atribuição definir um plano de trabalho para o colegiado e

orientar as atividades segundo determinado norte. Da maneira como está estruturada atualmente, apenas com os cargos de Presidente e Vice-Presidente, observa-se que a CCAI atua sem um plano estruturado, ficando sujeita às provocações individuais de seus membros. Nesse sentido, a criação do Relator poderia dar mais consistência na atuação da CCAI.

4.5. PARTICIPAÇÃO NA SABATINA DO DIRETOR-GERAL DA ABIN

De acordo com a Constituição Federal, compete ao Senado “*aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de titulares de outros cargos que a lei determinar*” (CF, art. 52, III, “f”). O Diretor-Geral da ABIN é uma dessas autoridades (*parágrafo único* do art. 11 da Lei nº 9.883, de 1999).

Atualmente, a sabatina do indicado ocorre no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE), cujo Presidente acumula a posição de Presidente ou Vice-Presidente da CCAI. Muito mais sentido faz que a referida autoridade seja escrutinada e aprovada pelo órgão de controle externo.

A CCAI, repita-se, é o órgão do Congresso especializado na área de inteligência. A Comissão dispõe, portanto, da expertise necessária para fazer os questionamentos ao indicado ao cargo de Diretor-Geral da ABIN, conhece mais a fundo os meandros desse campo temático, já lidou com diversas situações ligadas ao órgão e pode compreender melhor os desafios e os riscos do cargo para o qual o sabatinado foi indicado. Portanto, estaria em melhores condições de avaliar o currículo e as posições do indicado à posição máxima da inteligência federal. Não obstante, a CCAI não participa do processo de escolha do indicado.

Diante da situação, pode-se argumentar que haveria amarras constitucionais que impediriam a transferência da sabatina da CRE para a CCAI, ou mesmo eventual vinculação da aprovação do candidato a parecer prévio do órgão de controle externo. Indaga-se, contudo, se não seria conveniente incluir a CCAI no processo de aprovação do indicado a Diretor-Geral da ABIN, como uma espécie de terceiro interessado. Assim, a sabatina continuaria realizada perante a CRE, a quem caberia a emissão de parecer antes

da análise em plenário pelos Senadores; porém, a CCAI seria convidada formalmente a participar desse processo.

Os membros da CCAI poderiam, portanto, contribuir com questionamentos mais pertinentes, trazendo sua experiência no controle externo e enriquecendo o debate. Gill e Phythian (2006) lembram que profissionais de inteligência são treinados a responder apenas o que são perguntados. Logo, para saber o que perguntar, é necessário especialização e contato com o tema, no que os membros da CCAI podem ser de grande auxílio aos Senadores da CRE. Eventualmente, caso os parlamentares entendam que a sabatina deva ser realizada em reunião secreta, a alteração regimental proposta tem a vantagem de permitir a participação também dos membros da CCAI.

Ademais, cabe lembrar que é na sabatina pública que o indicado presta uma espécie de compromisso quanto a sua atuação, ocasião em que ele informa seus valores, sua estratégia e seus projetos prioritários para a área de inteligência. Não obstante, o controle da Inteligência já começa deficiente se os parlamentares incumbidos de exercê-lo sequer ouviram o compromisso, os valores e a estratégia do Diretor-Geral da ABIN, quando de sua sabatina no Senado Federal.

Dessa forma, a participação formal dos membros da CCAI na sabatina do indicado a Diretor-Geral da ABIN feita no Senado Federal pode aprimorar o controle externo da Inteligência, uma vez que torna mais robusto o *mecanismo prévio de seleção de agentes*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura especializada na área de Inteligência é muito convergente ao criticar o baixo engajamento dos parlamentares brasileiros na atividade de controle externo. Todavia, enquanto instem os acadêmicos a uma atuação mais incisiva da CCAI, a grande maioria dos estudos não assinala como isso pode ocorrer de forma prática.

O presente trabalho buscou contribuir para o preenchimento dessa lacuna nas pesquisas sobre Inteligência no Brasil, sugerindo mudanças práticas que poderiam fortalecer a atividade de controle da Inteligência, além de serem

viabilizadas por intermédio de alteração regimental, caminho legislativo mais fácil do que a via da lei ordinária ou mesmo da emenda constitucional. São sugestões fundamentadas tanto no estudo de outros modelos pelo mundo, quanto na experiência prática de profissionais que atuam na CCAI há anos.

Mesmo após a institucionalização da CCAI, com a aprovação da Resolução nº 2, de 2013-CN, o RICCAI, observou-se que sua atuação ficou aquém da expectativa que se tem desse importante colegiado. De nada adianta deter a competência legal de controle se faltam os instrumentos adequados. Daí a preocupação em se assinalar as várias deficiências da referida Resolução, concebida como um regimento interno para a Comissão, mas podendo estruturar de forma muito mais ampla todo o controle externo da Inteligência, conferindo-se instrumentos adequados ao exercício desse controle.

Se Platão já se preocupava com o caráter do guardião da cidade, a mesma preocupação é válida ainda hoje, especialmente no caso das atividades de inteligência, que lidam com informações sensíveis e assuntos sigilosos. Cabe, então, aprimorar os instrumentos de controle para garantir que a Inteligência atue segundo os parâmetros democráticos, no interesse de toda a sociedade. Todos se beneficiarão com um controle mais efetivo dos serviços de inteligência.

REFERÊNCIAS

BEDRITCHUK, Rodrigo R. **Da popularidade ao impeachment:** medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma. Brasília: Senado Federal, 2017.

BERNHOLD, Torben; WIESWEG, Niklas. Principal-Agent-Theory: Perspectives and practices for effective workplace solutions. In: APPEL-MEULENBROEK, R.; DANIVSKA, V. (eds.). **A Handbook of Management Theories and Models for Office Environments and Services.** Routledge, 2021.

BORN, Hans. *Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices. Connections*, v. 3, n. 4, pp. 1-12, dec. 2004.

_____ ; LEIGH, Ian. **Making intelligence accountable: legal standards and best practice.** Oslo: Parliament of Norway, 2005.

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

BRUNEAU, Thomas. *Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past. Strategic Insights*, v. VI, n. 3, mai. 2007.

CAPARINI, Marina. **Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy**, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Conference paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, Geneva, 2002.

CEPIK, Marco. *Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil*. In: BRUNEAU, Thomas; BORAZ, Steven (eds.). **Reforming Intelligence**. Austin: Texas, 2007.

CITTADINO, Raphael Sodré. **Controle Político no Bicameralismo:** o uso de mecanismos de controle no Congresso Nacional brasileiro. Dissertação (mestrado), Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2021.

CORSINI, José Eduardo Coelho. A Atividade de Inteligência e seu Controle Externo como Princípio de Legitimização Democrática. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 71, jan.- abr. 2012.

EISENHARDT, Kathleen M. *Agency Theory: An Assessment and Review. The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, pp. 57-74, jan. 1989.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GAILMARD, Sean. *Accountability and Principal-Agent Theory*. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas (eds). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford Academic, 2014.

GILL, Peter. Alguns aspectos da reforma da inteligência na América Latina. In: **Varia História**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 101-120, jan. – jun. 2012.

_____ ; PHYTHIAN, Mark. **Intelligence in an Unsecure World**. Cambridge: Polity Press, 2006.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. 6 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

_____. **Políticos e Espiões:** o controle da atividade de inteligência. Niterói, RJ: Impetus, 2019.

GUIMARÃES, André R. S.; PERLIN, Giovana D. B.; MAIA, Lincoln M. Do Presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel L. (orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Matheus. *The Logic of Delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LEMOS, Leany; POWER, Timothy. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, v. 56, n. 2, pp. 383 a 412, 2013.

MARANDINO, Marina. **O Controle Parlamentar das Atividades de Inteligência no Brasil**. Monografia (graduação). Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 32^a ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NORTH, Douglas C. *Institutions. Journal of Economic Perspectives*. n. 5, pp. 97-112, 1991.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

PLUTARCO. **Vidas Paralelas**. São Paulo: Paumapé, 1991.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

