

# O controle da atividade de Inteligência: consolidando a democracia

Joanisval Brito Gonçalves  
Senado Federal

## INTRODUÇÃO

No atual contexto de transformações por que passa a sociedade internacional, neste início de século, o tema segurança voltou a ocupar lugar de destaque na agenda internacional, especialmente após os atentados de 11/09/2001 e a campanha contra o terror desencadeada pelos Estados Unidos da América (EUA). Ademais, a sociedade internacional globalizada se vê diante das chamadas ameaças transnacionais, como o terrorismo e o crime organizado, contra as quais é essencial a cooperação entre os Estados e os setores de segurança e defesa<sup>1</sup>.

Entre as medidas fundamentais para a garantia da segurança, encontra-se a manutenção de um sistema de Inteligência eficiente e eficaz, capaz de assessorar o processo decisório e garantir a preservação do Estado e da sociedade contra ameaças reais ou potenciais. Democracia nenhuma pode prescindir desse aparato.

Apesar de ser difícil discordar da relevância da atividade de Inteligência na defesa do Estado e da sociedade, evidencia-se o grande dilema sobre seu papel em regimes democráticos: como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo na atividade de Inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial

---

<sup>1</sup> BORN, Hans. Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices, In: **Connections – Quarterly Journal**, v. 3, (Dec. 2004: p. 1-12): p. 1.

em uma democracia?<sup>2</sup> Associada a essa questão, outra preocupação surge, sobretudo nas sociedades democráticas que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de Inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos?<sup>3</sup>

A maneira como determinada sociedade lida com o dilema transparência *versus* secretismo, em termos de procedimentos e atribuições dos serviços de Inteligência, é um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade<sup>4</sup>. Em países com modelos democráticos consolidados, como EUA, Reino Unido, Canadá e Austrália, esse dilema é resolvido por meio de mecanismos eficientes e efetivos de fiscalização e controle interno e, especialmente, de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo.

O objetivo deste artigo é apresentar breves considerações acerca da fiscalização e do controle da atividade de Inteligência para o fortalecimento da democracia<sup>5</sup>. Especial referência será feita ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo.

## DEMOCRACIA E CONTROLE

A Democracia fundamenta-se no direito de cada cidadão de tomar parte nos assuntos públicos, seja de maneira direta, seja por intermédio de seus representantes eleitos. Assim, nos regimes demo-

---

<sup>2</sup> *"Although secrecy is a necessary condition of the intelligence services' work, intelligence in a liberal democratic state needs to work within the context of the rule of law, checks and balances, and clear lines of responsibility. Democratic accountability, therefore, identifies the propriety and determines the efficacy of the services under these parameters."* BORN (2004), p. 4.

<sup>3</sup> BRUNEAU, Thomas C. **Occasional Paper, 5**: intelligence and democratization: the challenge of control in new democracies. Monterey Califórnia: The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, mar. 2000. p. 15-16.

<sup>4</sup> GILL, Peter . **Policing Politics: Security and the Liberal Democratic State**. London: Frank Cass, 1994.

<sup>5</sup> O tema é objeto da tese de doutorado em relações internacionais desenvolvida pelo autor na Universidade de Brasília.

cráticos, os governantes conduzem suas atividades de gestão do Estado com fundamento no poder que lhes foi concedido pelo povo, e estão sujeitos, em virtude das eleições periódicas, ao julgamento de suas ações pelo voto popular<sup>6</sup>.

No que concerne à Administração Pública, seus órgãos e agentes têm suas competências fixadas por lei; devem, portanto, atuar de acordo com o estabelecido pelas leis e tendo o interesse coletivo como o fim máximo de seus atos e decisões<sup>7</sup>. Essa Administração deve sujeitar-se a mecanismos de controle interno e externo, de modo a se evitarem arbitrariedades e abusos por parte do Estado e de seus agentes contra os cidadãos<sup>8</sup>.

Portanto, um dos fundamentos do regime democrático é o controle popular – direto ou indireto – que deve ser exercido sobre as instituições e agentes estatais. Quanto mais desenvolvido e consolidado um regime democrático, mais eficientes e eficazes são os mecanismos de fiscalização e controle sobre o Poder Público e a Administração.

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

---

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

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 573.

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

<sup>9</sup> MEIRELLES, 1996. p. 574.

Alguns esclarecimentos terminológicos: de acordo com a perspectiva anglo-saxônica, controle (*control*) e fiscalização (*oversight*) estariam em patamares distintos. Enquanto o *control* refere-se aos atos quotidianos de gerenciamento da Administração, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligada às atribuições do Poder Legislativo de fiscalizar se o Executivo, ou seja, a Administração, tem-se conduzido de acordo com princípios legais e constitucionais<sup>10</sup>. Tanto em termos de *control* quanto de *oversight* está presente a idéia de *accountability*, termo que em português relaciona-se à “prestação de contas”, em sentido amplo, inerente à atividade pública: “*Accountability is an information process whereby an agency is under a legal obligation to answer truly and completely the questions put it by an authority to which it is accountable (for example, a parliamentary intelligence oversight committee).*”<sup>11</sup>

Logo, enquanto o controle envolve um conjunto de parâmetros e limitações legais aos quais deve-se ater a Administração, a fiscalização refere-se ao legítimo poder de determinadas instituições e autoridades de averiguar o cumprimento das atribuições da Administração em conformidade com o arcabouço jurídico-normativo. Já *accountability* diz respeito ao dever da Administração de prestar contas sobre seus atos<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> “(...) Arguably, control refers to the act of being in charge of the day-to-day management of the intelligence services. The responsibility for control of the intelligence services is held by the government, not by the legislature or parliament. Oversight as exercised by the legislative branch involves a lesser degree of day-to-day management of the intelligence services, but requires an equally important amount of scrutiny. There is a thin dividing line between government and parliament. Parliament exercises oversight, whereas government is tasked with control. These tasks are not the same: parliament ultimately has to decide how far their oversight should reach.” BORN, 2004. p. 4.

<sup>11</sup> HANNAH, Gregh; O'BRIEN Kevin; RATHMELL, Andrew. **Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform**. Prepared for the United Kingdom's Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge, June. 2005. p. 12.

<sup>12</sup> “Public accountability applies to all those who hold public authority, whether elected or appointed, and to all bodies of public authority. Accountability has the political purpose of checking the power of the executive and therefore minimizing any abuse of power. The operational purpose of the accountability is to help to ensure that governments operate effectively and efficiently. Securing and maintaining public consent for the organization and activities of the state and the government is fundamental precept of democratic theory.” DCAF Intelligence Working Group 2003. p. 1.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e “correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”<sup>13</sup>. Utiliza-se a terminologia “controle interno” para aquele exercido por órgãos da própria Administração (como a Corregedoria-Geral da União, no sistema administrativo brasileiro, ou o *Auditor-General* ou *Inspector-General*, em modelos anglo-saxônicos), ou seja, integrantes do Poder Executivo; já o “controle externo” é o efetuado por órgãos alheios à Administração<sup>14</sup>, vinculados geralmente aos Poderes Legislativo e Judiciário. Há, ainda o controle externo popular, relacionado ao direito individual do cidadão de fiscalizar as ações do Estado<sup>15</sup>.

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

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

Em países que vivenciaram, no passado recente, governos autoritários, como é o caso da maioria das nações latino-americanas

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, 1996. p. 574.

<sup>14</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 13 ed. São Paulo:Malheiros, 2001. p. 212.

<sup>15</sup> MEIRELLES, 1996. p. 576.

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

Caso interessante é o dos serviços de Inteligência. Aceitos e até reconhecidos como fundamentais em países democráticos como Canadá, Reino Unido e Israel, os órgãos e a atividade de Inteligência são muito malvistas em sociedades que passaram recentemente por períodos autoritários. Isso se deve ao estreito vínculo que essa atividade teve com a repressão e os abusos promovidos por governos autoritários da América Latina e da Europa Oriental. Usados nesses países para assegurar o regime, voltando-se para a segurança interna, e perseguindo dissidentes ou pessoas consideradas “subversivas”, os serviços de Inteligência permaneceram associados às ditaduras e a todos os males causados por esses governos, mesmo após a redemocratização<sup>16</sup>. Trata-se de uma mácula que levará muitos anos, talvez gerações, para ser curada. Enquanto isso, permanece a associação, feita pela opinião pública, da atividade de Inteligência com arbitrariedades e abusos estatais<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> BRUNEAU, 2000. p. 2-4.

<sup>17</sup> “Among the many negative legacies of the intelligence services in the new democracies was their involvement in human rights abuses. The information they gathered on their own people was at times obtained with coercive methods, and used in arbitrary and violent efforts to eliminate domestic opposition. They are, in short, integrally associated with the human rights abuses that characterize most authoritarian regimes. In addition to the overall popular legacy, there is little awareness of intelligence functions and organizations. Most civilian politicians, let alone the public at large, do not know enough about intelligence to be able to have an informed opinion about it. In some countries there is real concern that the intelligence apparatus has accumulated, and is still collecting, information that could be used against average civilians and politicians. Not only is there a lack of information about intelligence communities, but fear, associated with past intelligence activities, exacerbates the challenge of actively seeking out this information”. BRUNEAU, 2000. p. 4.

## ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Diversos são os conceitos de Inteligência. José Manuel Ugarte<sup>18</sup> a considera um produto sob a forma de conhecimento, informação elaborada. O autor lembra, ainda, que é atividade ou função estatal, realizada por uma organização ou conjunto de organizações. Ugarte ressalta o papel do “secreto” na atividade de inteligência. Citando a obra clássica de Sherman Kent<sup>19</sup>, o especialista argentino lembra que *“la información es conocimiento, la información es organización, (...) la información es actividad”* e que *“(...) inteligencia (...) es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional.”*

De acordo com Jeffrey Richelson<sup>20</sup>, Inteligência pode ser definida como *“the product resulting from collection, processing, integration, analysis, evaluation and interpretation of available information concerning foreign countries or areas.”* O autor lembra que, associadas à atividade de Inteligência estão a contra-inteligência e as ações encobertas.

Para Abraham Shulsky<sup>21</sup>, Inteligência compreende informação, atividades e organizações. O autor identifica Inteligência com a informação relevante para se formular e implementar políticas voltadas aos interesses de segurança nacional e lidar com as ameaças

---

<sup>18</sup> UGARTE, José Manuel. Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL POST-GLOBALIZACIÓN: REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA REGIONAL EN EL CONO SUR, 2002, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, nov. 2002.

<sup>19</sup> KENT, Sherman. **Strategic Intelligence for American World Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1949.

<sup>20</sup> RICHELSON, Jeffrey T. **The US intelligence community**. 3 ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995. p. 2.

<sup>21</sup> SHULSKY, Abraham. **Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence** New York: Brassey's, 1992.

– atuais ou potenciais – a esses interesses. Já como atividade, a Inteligência compreende a coleta e a análise de informações e inclui atividades destinadas a conter as ações de Inteligência adversas. Por fim, o termo também diz respeito a organizações que exerçam a atividade.

Para efeitos do presente artigo, adotar-se-á o conceito de Inteligência conforme a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). De acordo com o art. 2º da referida Lei, entende-se por Inteligência “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. Contra-Inteligência, por sua vez, é a atividade voltada à “neutralização da Inteligência adversa” (art. 3º) – a qual pode ser tanto de governos como de organizações privadas.

Importante assinalar que a atividade de Inteligência envolve diversas áreas, que vão da inteligência militar, passando pela inteligência policial, inteligência estratégica, inteligência financeira, e chegando à inteligência empresarial ou competitiva. As áreas que envolvem a atuação estatal – direta ou indiretamente – devem estar sujeitas a rígidos mecanismos de fiscalização internos e, sobretudo, controle externo, com destaque para aquele exercido pelo Poder Legislativo.

## **O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

Uma vez que não se pode prescindir da atividade de Inteligência, fundamental se faz, em um Estado democrático, estabelecer rígido controle interno e externo. Por meio da fiscalização e do controle, busca-se assegurar que os órgãos atuem de acordo com as leis e segundo a efetiva conveniência em relação a um interesse

público completo<sup>22</sup>. Essa finalidade do controle é completamente aplicável à atividade de Inteligência<sup>23</sup>.

The intelligence services are an instrument in the hands of public institutions and can be used for better or for worse: they may provide a means of detecting and averting potentially dangerous situations, but they can also be misused as a means of secretly bringing pressure to bear. Clearly therefore, in a modern democratic society, there is a need for a system of checks and balances to ensure compliance with the laws governing the activities of the intelligence and security services. Hence, while it is the task of the executive power to supervise their management and that of the judicial power to sanction any cases of non-compliance with the law, it is up to the legislative power to provide the legislative framework for the activities of those services and to scrutinize their compliance with the law.<sup>24</sup>

De acordo com Ugarte<sup>25</sup>, aspectos fundamentais do controle da atividade de Inteligência encontram-se na resposta às seguintes perguntas: o que controlar? Por que, para quê e com que finalidade é necessário controlar essa atividade? Como e com que meios esse controle será exercido e com que objetivos? A partir desses aspectos, pode-se desenvolver mecanismos eficientes de fiscalização e controle.

Portanto, no regime democrático, os serviços de segurança e Inteligência devem submeter-se a diferentes tipos de controle e *accountability*. Hans Born<sup>26</sup> apresenta uma classificação baseada em cinco modalidades de controle às quais devem submeter-se os órgãos de Inteligência:

---

<sup>22</sup> UGARTE, 2002.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION. The Interim European Security and Defence Assembly. **Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries**: current situation and prospects for reform. Documento A/1801, 04 dez. 2002. p. 4.

<sup>25</sup> UGARTE, 2002.

<sup>26</sup> BORN, 2004. p. 4.

- controle do Executivo, o qual deve estabelecer diretrizes, objetivos, prioridades e alocação dos recursos;

- controle parlamentar – uma vez que o Parlamento é ator indispensável no processo democrático de “freios e contrapesos”, o Poder Legislativo deve fiscalizar as decisões e atos do Executivo, aprovar leis voltadas à atividade de Inteligência, verificar as contas e autorizar o orçamento para os órgãos de Inteligência do Estado;

- controle pelo Judiciário ou jurisdicional, que controla *in concreto* a legitimidade dos atos da Administração, “anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-a àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso”<sup>27</sup>. O papel do Judiciário mostra-se fundamental na garantia dos cidadãos e dos próprios órgãos de Inteligência e segurança quando estes têm que realizar determinadas operações que envolvam a intervenção sobre direitos e garantias individuais, como a interceptação telefônica, pelas autoridades policiais, de conversas de pessoas sob investigação<sup>28</sup>;

- controle interno, entendido como o conjunto de normas e procedimentos orgânicos voltados ao estabelecimento de condutas para os agentes e servidores e prevenir abusos. A criação de uma cultura organizacional que estabeleça com clareza as atribuições e competências do serviço de Inteligência em um regime democrático, bem como os limites de atuação de seu pessoal, assume papel de destaque sobretudo nos países de recente passado autoritário. Acrescente-se a essa modalidade a existência de rígidos, eficientes e efetivos mecanismos de punição para aqueles cuja conduta viole esses preceitos. Finalmente, completa o quadro a preocupação com a formação de quadros conscientes da necessidade de operação da Inteligência salvaguardada em preceitos democráticos e a exigência desse comprometimento, sobretudo dos que ocupam posição de mando na organização;

---

<sup>27</sup> BANDEIRA DE MELLO, 2001. p. 222.

<sup>28</sup> Nesse sentido, interessantes alguns sistemas, como o canadense e o argentino, que dispõem de magistrados especializados com competências legais para assuntos de Inteligência e segurança, aos quais os órgãos de Inteligência e segurança podem recorrer para solicitar ordens judiciais.

- escrutínio independente, ou seja, o controle exercido pela sociedade civil, com destaque para os meios de comunicação, a imprensa escrita, falada e televisiva. A sociedade civil pode controlar a atividade de Inteligência monitorando e denunciando os abusos e cobrando reações dos governantes.

Acrescente-se às cinco modalidades assinaladas por Hans Born o papel do Ministério Público, com suas competências constitucionais, no caso brasileiro, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>29</sup>. Como fiscal do cumprimento da lei pela Administração, e atuando de forma autônoma e independente, o Ministério Público no Brasil é competente para investigar condutas incompatíveis com o ordenamento normativo e os princípios democráticos. Importante seria, no modelo brasileiro, que houvesse membros do Ministério Público especializados em temas de Inteligência, o que lhes permitiria, assim como poderia também ocorrer com os magistrados, uma melhor compreensão das peculiaridades dessa atividade.

Portanto, em regimes democráticos, o controle da atividade de Inteligência, em especial o controle externo, é percebido como fundamental para garantir legitimidade, economia, eficácia e eficiência das ações dos serviços secretos<sup>30</sup>. Paradoxalmente, em virtude do princípio da publicidade dos atos governamentais e da proteção do Estado e da sociedade é que as organizações que atuam nessa área que envolve segredo devem ser fiscalizadas. Muitas vezes, a

---

<sup>29</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, arts. 127 a 130.

<sup>30</sup> "(...) *there is a growing international consensus on the issue of democratic oversight of intelligence services. International organisations such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the United Nations (UN), the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) and the Inter-Parliamentary Union all explicitly recognise that the intelligence services should be subject to democratic accountability.*" BORN, Hans; LEIGH, Ian. **Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies**. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. p. 13.

natureza da atividade de Inteligência e a necessidade de controle são de difícil conciliação<sup>31</sup>.

## O CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Entre as diversas modalidades de controle, o exercido pelo Parlamento é de grande relevância em uma democracia. Hans Born assinala quatro razões para a participação do Poder Legislativo no processo de fiscalização e controle da atividade de Inteligência<sup>32</sup>: primeiramente, há sempre o risco de que se cometam abusos nessa atividade. Assim, a fiscalização parlamentar das ações dos serviços de Inteligência busca prevenir e coibir esses abusos.

Em segundo lugar, Born lembra que o controle legislativo é fundamental para que o Poder Executivo não extrapole em suas competências e se utilize dos órgãos de Inteligência para fins político-eleitorais ou até partidários. Inteligência é uma atividade de Estado, não devendo ser “politizada” por interesses de grupos ou facções de governo. Nesse contexto, também é importante que os parlamentares que atuam em órgãos de controle estejam conscientes de que ali exercem funções de Estado, devendo colocar de lado posições políticas em prol do interesse comum de salvaguarda do Estado e das instituições democráticas<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> “However, the information that is required for national security purposes is highly specific and cannot by definition be divulged in advance or subjected in most cases to public debate. Neither can the intelligence services be controlled too meticulously, down to the last detail, which could hamper their operational efficiency. At the same time, they are working in democratic states where individual freedom and dignity must prevail and where no abuse of power will be tolerated by public opinion. Under such circumstances it is difficult to reconcile the requirements of secrecy on the one hand, and the need for parliamentary scrutiny and compliance with citizens’ rights, on the other”. ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION. The Interim European Security and Defence Assembly. **Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries: current situation and prospects for reform.** Documento A/1801, 04 dez. 2002. p. 5.

<sup>32</sup> BORN, 2004. p. 5.

<sup>33</sup> “In the U.S. and the United Kingdom, many of those responsible for overseeing intelligence in both national legislative bodies are currently involved in investigating the functioning of the services as well as the conduct of political leaders responsible for tasking and directing the services. Parliamentarians need to guarantee a viable system of checks and balances that prevents one branch of the state from dominating.” BORN, 2004. p. 5.

Esse “comprometimento com as funções de Estado e não com interesses políticos” por parte dos membros das comissões parlamentares de controle muitas vezes não é assimilado com clareza e, mesmo em democracias consolidadas, não são raros escândalos envolvendo a revelação por parlamentares de informações às quais tiveram acesso sob a égide do sigilo, e que acabam provocando graves prejuízos aos interesses e à segurança nacional. A maneira de se evitar esse tipo de problema, ou ao menos diminuir a probabilidade de sua ocorrência, é, além de conscientizar os parlamentares e os funcionários das Casas que tenham acesso a dados sigilosos, estabelecer mecanismos legais rígidos de punição para a divulgação de informações confidenciais obtidas em virtude do cargo. Essas punições devem englobar perda do mandato, inelegibilidade e até prisão.

Um terceiro argumento para a irrestrita fiscalização do Parlamento sobre a atividade de Inteligência, registra Born, repousa no fato de que são os parlamentares, legítimos representantes do povo, que votam e autorizam o orçamento para os serviços de Inteligência. Nesse sentido, quanto mais os membros do Legislativo conhecerem os serviços de Inteligência, suas peculiaridades, objetivos, ações e limitações, mais facilmente perceberão a importância da atividade. Com isso, pode haver uma maior inclinação desses políticos a apoiar propostas de emendas no orçamento para o setor de Inteligência e defender acréscimos na verba para a atividade. Claro que a fiscalização parlamentar também tem por objetivo verificar se os recursos foram empregados de maneira apropriada<sup>34</sup>.

Finalmente, o Parlamento, em defesa de seus representados, tem a obrigação de verificar se os direitos humanos e as garantias individuais são respeitados pelo Estado e, mais especificamente, pelos serviços de Inteligência em suas operações. Sem dúvida, além do cidadão, os próprios serviços de Inteligência lucram com essa fiscalização, pois podem operar, dentro de princípios democráticos, com respaldo do Poder Legislativo.

---

<sup>34</sup> BORN & LEIGH, 2005. p. 77.

De acordo com estudo realizado por Greg Hannah, Kevin O'Brien e Andrew Rathmell<sup>35</sup>, para que uma comissão parlamentar de controle opere de maneira efetiva, devem ser atendidos os seguintes aspectos:

- seu funcionamento e poderes devem ser baseados em regras de procedimento, ou seja, em um regimento interno, com recursos subsidiários às normas da(s) Casa(s);
- deve ter controle sobre suas próprias tarefas;
- deve dispor de poderes para convocar ministros e quaisquer cidadãos, em especial oficiais de Inteligência, para comparecerem perante a comissão;
- suas sessões devem ser ordinariamente secretas (por razões de segurança);
- a comissão deve apresentar relatórios periódicos (no mínimo anuais) ao Parlamento, salvaguardada a informação classificada;
- deve haver a prerrogativa de requisitar qualquer tipo de informação, salvaguardado o sigilo sobre as operações em curso e, principalmente, os nomes das fontes;
- deve possuir competência para desclassificar qualquer informação, caso se delibere que tal desclassificação é de grande relevância ao interesse público<sup>36</sup>;
- a comissão deve ter sua própria sala de sessões, corpo de funcionários específico, orçamento próprio e mecanismos de

---

<sup>35</sup> HANNAH, O'BRIEN & RATHMELL, 2005. p. 12.

<sup>36</sup> Discordamos terminantemente desse aspecto, uma vez que apenas a autoridade competente para classificar um documento deve ser competente para desclassificá-lo. Trata-se de condição essencial para a preservação da atividade de Inteligência e, pelo menos no caso do ordenamento jurídico brasileiro, a medida seria, a nosso juízo, clara interferência de um poder em outro, extrapolando a competência fiscalizadora do Legislativo e maculando o princípio pétreo constitucional da separação dos poderes.

salvaguarda das informações em um sistema de processamento de dados capaz de lidar com material classificado<sup>37</sup>.

A experiência tem demonstrado que há dificuldades no exercício do controle da atividade de Inteligência pelo Parlamento. Um dos fatores que dificulta o controle é o desconhecimento dos parlamentares e assessores das peculiaridades da atividade. Além disso, segundo Thomas Bruneau<sup>38</sup>, em muitos países, mesmo em democracias consolidadas, os governos às vezes colocam empecilhos à fiscalização pelo Legislativo. Há, ainda, registra Bruneau, o desinteresse dos parlamentares em tomar parte de comissões que lhes trazem poucos ganhos políticos – uma vez que se espera que as atividades da comissão tenham caráter sigiloso. Finalmente, Bruneau lembra que há casos em que os legisladores chegam a temer participar em uma comissão que lide com temas que podem vir a relacionar-se a arbitrariedades do Estado ou a assuntos que “as pessoas preferem ignorar”<sup>39</sup>.

Em que pese as dificuldades e obstáculos para o exercício de um controle externo efetivo e eficaz por parte do Poder Legislativo, democracia nenhuma pode abrir mão desse mecanismo de salvaguarda contra ações do Poder Público que exorbitem suas compe-

---

<sup>37</sup> Esse é outro aspecto fundamental para o efetivo e eficiente funcionamento da comissão. O órgão de controle externo tem que dispor não só de orçamento próprio, mas de pessoal capacitado para lidar com informações sigilosas e assessores especializados em inteligência, além de estrutura física apropriada a suas atividades.

<sup>38</sup> BRUNEAU, 2000. p. 23-24.

<sup>39</sup> *“The possibility exists that democratically elected civilians may not in fact be interested in controlling the intelligence apparatus in new democracies. In virtually all of these countries, the use of elections to determine access to power is a new and relatively fragile means of determining who wields power. Even in old and stable democracies leaders often prefer “plausible deniability,” rather than access to the information required to control a potentially controversial or dangerous organization or operation. Logically, this would be even more the case in newer democracies. First, the politicians may be afraid of antagonizing the intelligence apparatus through efforts to control it because the intelligence organization might have embarrassing information concerning them. Second, they may be afraid because the intelligence organization in the past engaged in arbitrary and violent actions, and the politicians are not sure that these practices have ended. Third, there are probably no votes to be won in attempting to control an organization that most people either don’t know about or want to ignore.”* BRUNEAU, 2000. p. 23-24.

tências e possam causar danos à sociedade, ao próprio Estado e até mesmo ao regime democrático. Inteligência é atividade vital para a defesa e segurança da Nação, mas deve ser realizada sob rígidos controles e fiscalizada constantemente. Dos três poderes, é o Legislativo que tem a função premente de fiscalizar.

## **CONCLUSÃO**

Não há dúvida de que as modernas democracias não podem prescindir de serviços de Inteligência eficientes e eficazes, voltados para a identificação e neutralização de ameaças potenciais ou reais e para o assessoramento de mais alto nível do processo decisório. Também não há dúvida de que esses serviços devem operar de maneira consentânea com os princípios democráticos, sujeitos às leis, salvaguardando direitos e garantias individuais e em defesa do Estado da sociedade.

Para a atuação dos serviços de Inteligência em consonância com os princípios democráticos e de acordo com as regras do Estado democrático de direito, é fundamental a existência de mecanismos de fiscalização e controle, internos e, sobretudo, externos das atividades e dos órgãos de inteligência. Nesse sentido, especial atenção deve ser dada ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo. Afinal, é no Parlamento que se encontram os legítimos representantes dos poder popular, e entre as competências precípuas do Poder Legislativo estão, além da aprovação de leis e da autorização orçamentária, a fiscalização dos atos da Administração Pública. Somente com um Parlamento consciente da importância da atividade de Inteligência, de suas peculiaridades e da relevância do controle externo daquela atividade, é que se terá realmente um sistema de Inteligência adaptado ao regime democrático e atuando na defesa da Democracia.

Todos ganham com um controle externo eficiente e eficaz: ganham os serviços de Inteligência, que podem operar com a certeza de que o fazem de acordo com as normas e princípios democráticos e que têm o respaldo legal e social que só lhes pode ser garantido se a população e seus representantes eleitos

estiverem conscientes da relevância da atividade de Inteligência e atentos a quaisquer abusos; ganha o Poder Legislativo, que pode exercer de maneira plena suas competências constitucionais de fiscalização e controle; ganha o cidadão, que tem seus direitos individuais preservados e sua segurança salvaguardada por instituições sem arquétipos autoritários; e ganha a sociedade como um todo e a Democracia, pois os princípios e as instituições democráticas são fortalecidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION. The Interim European Security and Defence Assembly. **Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries: current situation and prospects for reform.** Paris: WEU, dez. 2002. Documento A/1801, 04 dez. 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORN, Hans. Towards effective democratic oversight of intelligence services: lessons learned from Comparing National Practices. **Connections:** quarterly journal, v. 3, p. 1-12, dez. 2004.

BORN, Hans; LEIGH, Ian. **Making intelligence accountable: legal standards and best practice for Oversight of Intelligence Agencies.** Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2005.

BRUNEAU, Thomas C. **Occasional Paper, 5: intelligence and democratization: the challenge of control in new democracies.** Monterey Califórnia: The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, mar. 2000.

DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight: a practitioner's view. **DCAF occasional paper**. Geneva: n. 3, July 2003.

GILL, Peter. **Policing politics**: security and the liberal democratic state. London: Frank Cass, 1994.

HANNAH, Gregh; O'BRIEN, Kevin A.; RATHMELL, Andrew. **Technical report**: intelligence and security legislation for security sector reform. Cambridge, Rand Europe, Jun. 2005.

KENT, Sherman. **Strategic intelligence for American world policy**. Princeton: Princeton University Press, 1949.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

RICHELSON, Jeffrey T. **The US intelligence community**. 3. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and is not. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The global resurgence of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

SHULSKY, Abraham. **Silent warfare**: understanding the world of intelligence. New York: Brassey's, 1992.

UGARTE, José Manuel. Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL POST-GLOBALIZACIÓN: REDEFINIÇÃO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA REGIONAL EN EL CONO SUR, 2002, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Nov. 2002.