

# **Ética profissional na atividade de Inteligência: uma abordagem jusfilosófica**

**Osiris Vargas Pellanda**  
Abin

## **ÉTICA, DIREITO E ÉTICA NORMATIVA**

O agente público, no exercício de suas atribuições, vê-se constantemente diante de situações em que sua postura ética pode ser questionada. Isto é inerente à função pública, em todas as áreas do poder público, seja no exercício de suas funções administrativas, legiferantes ou judicantes. É natural que seja assim, pois afinal de contas o agente público é a encarnação do Estado, cuja razão de existência é garantir o bem-estar da sociedade, dando-lhe condições de desenvolvimento, de segurança e de pleno exercício da cidadania, das liberdades individuais e da participação democrática de seus indivíduos.

Não se pode negar o aspecto axiológico da ética. Na dinâmica social, a formação de instituições se dá dentro de um sistema autopoietico em que a ética ocupa uma importante posição: ao mesmo tempo em que é moldada por instituições vinculadas a uma ideologia dominante, ela também está presente nos processos de consulta e hierarquia, onde se encontram os fatos e os valores que conformarão uma determinada sociedade e sua ideologia.

Pensar na ética como instrumento da práxis implica remontar ao seu conceito filosófico, como ciência da moral e do estudo dos juízos de valor acerca do certo e do errado. Se a moralidade – entendida como as regras de comportamento sedimentadas pelo costume e pela tradição em uma sociedade – é o objeto de estudo da ética na busca dos axiomas definidores da retidão e do bom caráter, então é

necessário concluir que a ética como sistema normativo também não se desvincula de seu viés sociológico, já que se encontra num universo de fatos e valores. Na dinâmica social, os fatos sociais são apreendidos num primeiro momento de perplexidade e num segundo momento de consulta, em que processos discursivos levam à valoração destes fatos e à sua hierarquização, resultando na formação de instituições<sup>1</sup>. E o direito é uma destas instituições.

Pensar na ética como instrumento de gestão pública – destinado a garantir ao cidadão a transparência e moralidade dos agentes do Estado no exercício de sua função – implica transcender seu conceito filosófico e contemplá-la também sob uma perspectiva normativa. E isto ocorre porque o Estado é uma instituição jurídica, e utiliza o direito como sistema sobre o qual desenvolve e legitima suas ações. Certamente, como diria ALTHUSSER<sup>2</sup>, o direito é apenas um dos aparelhos ideológicos do Estado, o que comprova que a ética no serviço público, mesmo sendo uma ética normativa, não se desvincula da moralidade e dos valores que conformam uma determinada sociedade.

A diferença básica entre a ética como conceito filosófico norteador da conduta de qualquer indivíduo e a ética do agente público está justamente no elemento normativo desta última, de modo a transcender juízos de valor sobre fatos sociais, uma vez que esses juízos, embora existam, já foram feitos no momento em que se elaborou a norma de conduta que vincula o agente. Em outras palavras, a ética axiológica opera internamente num modal ontológico de certo e errado; mas a ética normativa é deontológica.

Essa estrutura da ética do servidor público nada mais é do que a estrutura mesma do direito, dentro de uma concepção jusfilosófica tridimensional. A teoria tridimensional de MIGUEL REALE<sup>3</sup> nos apresenta o direito como a manifestação de três dimensões da realidade.

---

<sup>1</sup> A tal processo Bourdieu denomina *habitus*. Cf. BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 1989.

<sup>2</sup> Sobre o direito como aparelho repressivo e ideológico, vide: ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985, p. 66-72.

<sup>3</sup> REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**: preliminares históricas e sistêmicas. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

de social: a fática, a axiológica e a normativa. Enquanto a ética se manifesta no mundo dos fatos e dos valores, o direito se manifesta no mundo dos fatos, dos valores e das normas. E a diferença crucial entre estes dois sistemas está numa característica própria deste terceiro elemento, a norma, que é o seu poder de coerção, atributo do Estado.

Qual é a consequência dessa distinção? Se a ética deixa de ser um sistema valorativo para se tornar um sistema valorativo-normativo, a violação de um preceito ético representa também a violação de uma norma.

Num sistema exclusivamente ético, os valores a serem considerados na verificação da retidão de uma conduta estão exclusivamente no plano interno daquele indivíduo, pois são valores incorporados às suas convicções do que é certo e errado, ainda que tais valores lhe tenham sido inculcados por uma moral externa da sociedade em que vive. Significa que a sanção que este sofrerá ao violar um preceito ético limitar-se-á ao plano interno de sua existência, manifestando-se como remorso ou arrependimento por ter violado seus princípios.

Ao contrário, num sistema ético-normativo, isto é, num sistema jurídico, os valores e regras de conduta a serem respeitados não estão meramente na cabeça do agente, mas previamente estabelecidos em normas, que, por sua vez, são elaboradas observando-se um processo legislativo consensual politicamente legitimado por meio de uma constituição. Isso significa que o violador de um preceito normativo não se limitará a sofrer uma sanção interna em sua consciência, mas estará sujeito também a uma sanção externa, imposta pela sociedade com base no ordenamento jurídico.

Se essa ética se confunde com o próprio direito, pode-se perguntar então qual a necessidade de se criar um sistema ético-normativo dentro de um sistema normativo que já prevê regras de conduta e sanções de várias naturezas. Afinal, é exatamente esse o fenômeno que ocorre hoje na administração pública, com a instituição de códigos de ética de agentes públicos. Dir-se-á que, se o

direito já estabelece suas normas em função de valores e fatos sociais, o sentido ético de seus preceitos já lhe é algo inerente.

Todavia, essa tendência se acentua pela singela razão, há pouco mencionada, de que a finalidade da criação de normas éticas não está em fixar pura e simplesmente preceitos e sanções, mas em trazer para o plano jurídico objetivo algo que antes eram meras conjecturas filosóficas acerca do certo e do errado, baseadas nas convicções subjetivas de cada agente público. Em outras palavras, é dizer que não há nesse processo uma finalidade punitiva – embora a punição devida a desvios éticos possa ocorrer em outras instâncias –, mas preventiva, no sentido de nortear a ação do servidor público, definindo os parâmetros de moralidade exigidos para que suas ações sejam consideradas legais, especialmente quando tais ações envolvem o exercício de competências discricionárias ou a incidência de proibições genéricas em que a observância da legalidade não consiste em seguir simplesmente a letra da lei, por ser essa lei aberta o suficiente para gerar insegurança jurídica.

Assim, os códigos de ética constituem fatores de segurança jurídica tanto para o agente público como para a sociedade. Para o agente público, na medida em que o protege de acusações infundadas, delimitando os parâmetros de moralidade a serem observados no exercício de sua profissão e informando-o até onde pode ir sem que se possa dizer que está infringindo a lei; para a sociedade, na medida em que dá transparência às ações do Estado, fornecendo parâmetros para se exigir deste e de seus agentes comportamento adequado às funções e finalidades estatais.

## **PROCESSOS DE FORMAÇÃO, LEGITIMAÇÃO E APLICAÇÃO DA ÉTICA NORMATIVA**

Dada a normatividade que reveste a postura do servidor público, podemos notar uma primazia da ética de responsabilidade sobre a ética de convicção, nas acepções de BOBBIO e WEBER. Com efeito, é notório que essa dicotomia não existe no plano ideal, justamente porque o escopo da ética é estabelecer padrões universais de certo

e errado, com base na convicção em princípios. A postura filosófica de uma ética ideal, contudo, se apresenta pouco efetiva na prática, em razão da virtual impossibilidade de se chegar a um consenso universal em torno de princípios éticos absolutos. Trata-se de um modelo baseado na teoria moral de KANT, segundo a qual o indivíduo deve agir “de tal modo que a máxima de tua vontade possa sempre valer como um princípio para uma legislação geral.”<sup>4</sup> Embora seja teoricamente correta a idéia de que não se deve fazer ou esperar de outrem aquilo que não se deseja que façam ou esperem de si próprio, ela parte de pressupostos morais não obtidos empiricamente, mas preexistentes e inatos na natureza humana: os imperativos categóricos. A falha estaria em considerar esses imperativos universais, sem que tenham sido apreendidos pela experiência, mas unicamente por critérios subjetivos do indivíduo.

Essa posição é contraposta pela teoria discursiva de HABERMAS<sup>5</sup>, baseada no princípio da universalização, segundo o qual um preceito é válido e verdadeiro quando todas as conseqüências advindas da sua observância são aceitas por todos os potencialmente afetados por aquele preceito. Conforme tal teoria, é possível se chegar a determinados níveis de consenso e, nesses níveis, estabelecer regras de convivência e de conduta. A teoria habermasiana é aplicada, assim, tanto à ética quanto ao direito, tendo repercussões até mesmo na gnoseologia, no que tange à noção da verdade no conhecimento humano.

Nesse sentido, se por um lado o agente público não se pode fiar em uma ética de convicção meramente interna, sob pena de estar ignorando as conseqüências de suas ações na sociedade, por outro lado também não se pode deixar levar pela ilusão de que toda ética é relativa porque relativos são os valores humanos, ao ponto de se adotar uma ética maquiavélica de resultados, em que uma conduta é tida como correta quando atinge os resultados esperados, independentemente de como sejam atingidos. Se assim fosse,

---

<sup>4</sup> KANT, Emanuel. **Kritik der praktischen Vernunft**. Frankfurt/M., Suhrkamp Verlag, 1977. p. 140.

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

toda ética seria meramente utilitarista, ao estilo de BENTHAM, e o conteúdo ético das ações somente seria valorado em função do bem-estar social que elas representam, independentemente de quaisquer direitos ou interesses individuais afetados.

No entanto, o consenso em torno da noção mesma de bem-estar social é tão fluido quanto aquele acerca dos próprios princípios de convicção moral, como adverte DWORKIN<sup>6</sup>, de modo que uma ética normativa torna-se até mesmo imprescindível para uma eficiente definição do ético e do antiético no serviço público. Sem perder de vista certos princípios de convicção, a ética normativa do agente público, como vimos, tende para uma ética de responsabilidade mais acentuada para este do que para o cidadão comum. Primeiro, porque a formulação de normas éticas exige um processo discursivo que nem sempre chega a consensos razoáveis, seja pela incompetência dos interlocutores, seja pela dificuldade mesma em solucionar dilemas éticos difíceis, como ocorre em determinadas áreas do serviço público, como a atividade de Inteligência. Logo, o fundamento da ética passa a ser a otimização da vida social. Segundo, porque é inerente à função pública a prática de atos visando ao bem comum, e o próprio bem individual é visto como pressuposto para um bem comum maior. Assim, os valores relativos à responsabilidade devem ser mais expressivos na ética normativa do servidor.

DÜRKHEIM afirma que a opção por uma ética de responsabilidade é o que permite ao indivíduo integrar-se à vida social, de modo que muitas vezes esse abdica de uma convicção pessoal sobre o que é correto fazer em benefício de um bem maior. Tal idéia reforça a importância de ter o valor da responsabilidade inculcado na ética – especialmente para o agente público –, mas também deixa transparecer que a dicotomia entre ética de resultados e ética de princípios é aparente, se considerarmos a noção de responsabilidade apenas como mais um princípio a ser observado entre outros.

---

<sup>6</sup> DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Harvard University Press, 1977. p. 14.

Portanto, uma clara delimitação dos princípios a serem observados a fim de se manter uma postura ética adequada é imprescindível para se garantir a eficiência e a eficácia da ética normativa. Dentro da concepção tridimensional do direito, os princípios se posicionam como verdadeiras normas, ao lado das regras jurídicas. Ou seja, não pertencem exclusivamente ao mundo ético, de fatos e valores, mas sim ao mundo jurídico-normativo, de fatos, valores e normas. No bojo de um processo de consulta na dinâmica social, o direito fixa suas normas em função de fatos e valores; e conforme essas normas sejam mais descritivas de fatos ou de valores, poderão ser classificadas como regras ou princípios, respectivamente.

Segundo ROBERT ALEXY<sup>7</sup>, essas duas espécies de normas se diferenciam na medida em que as regras funcionam no sistema jurídico num padrão binário, de tudo ou nada. Isso quer dizer que a aplicação das regras jurídicas se dá de modo silogístico, devendo sempre ser aplicada da forma como está prescrita. Não se concebe, no sistema jurídico, a possibilidade de duas regras jurídicas conflitantes: nessa hipótese, uma delas sempre será considerada inválida ou inaplicável no caso concreto, do qual ela não se subsume.

O mesmo não ocorre com os princípios. Os princípios são normas vetoriais, que fornecem parâmetros para a interpretação de regras jurídicas, uma vez que informam ao intérprete da lei os valores a serem considerados no momento de se decidir sobre a norma aplicável a um caso concreto. Assim sendo, os princípios integram também o universo das normas, com a diferença de que, em função de sua natureza não-binária, eles apresentam um grau de generalidade maior do que o das regras jurídicas, cuja generalidade é mais direcionada a hipóteses específicas de fatos jurídicos. Daí se dizer que a colisão de princípios não acarreta a invalidação ou a desconsideração total de um em favor do outro, como ocorre nas regras, pois quando estamos diante de um caso em que haja valores conflitantes em jogo, a solução levará a uma ponderação ou balanceamento entre os princípios, de modo que nenhum seja violado.

---

<sup>7</sup> ALEXY, Robert. **Rechtssystem und praktische Vernunft**. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1993, p. 9.

Passada a fase de consulta, com a fixação das regras e princípios, podemos encarar o método de ponderação destes últimos, assim como os métodos de solução de conflitos de regras, como um aspecto da fase de hierarquia, em que a sociedade – no caso, o intérprete da lei – decide a solução a ser dada a determinada questão jurídica, fazendo prevalecer este ou aquele princípio. Esse método se desenvolve a partir de um princípio diferenciado, que se coloca no sistema jurídico como norteador do procedimento a ser adotado para ponderação de princípios: o princípio da proporcionalidade<sup>8</sup>.

Não me proponho esmiuçar, neste artigo, os parâmetros e valores intrínsecos do metaprincípio da proporcionalidade, até porque me alongaria ao ponto de não dedicar páginas suficientes para o tema central ora desenvolvido, que é a ética do profissional de Inteligência. Porém, faz-se necessário ressaltar que o princípio da proporcionalidade é de crucial importância na aplicação dos códigos de ética no serviço público, pois a ética normativa é formada, basicamente, não por regras, mas por normas de natureza principiológica.

## AS ESPECIFICIDADES DA ÉTICA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

O principal objetivo imediato dos códigos de ética de servidores públicos é, sem dúvida, prevenir a ocorrência de conflitos de interesses, isto é, evitar que o agente seja colocado em situações nas quais interesses privados possam se contrapor ao interesse público

---

<sup>8</sup> Em linhas gerais, o princípio da proporcionalidade consiste em determinar a justa medida em que se podem restringir direitos fundamentais a fim de que outros direitos fundamentais não sejam tolhidos. Para tanto, procura-se verificar, em um caso concreto, a razoabilidade de uma determinada solução do ponto de vista (i) da *adequação* da restrição à finalidade da lei, (ii) da *necessidade* desta restrição para garantir a efetividade de um direito e (iii) da *proporcionalidade em sentido estrito*, isto é, pela ponderação quantitativa da carga de restrição em relação ao resultado desejável. (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 617).

inerente às atribuições públicas que ele exerce, e, caso isso ocorra, que lhe seja exigido agir de acordo com o interesse público. Tais situações envolvem tanto os interesses privados de terceiros – que podem exercer pressões para fazer sobrepor seus interesses próprios –, quanto os interesses particulares do próprio servidor – que pode se ver no dilema em que realizar uma atribuição funcional possa vir a contrariar um interesse próprio. Em ambos os casos, mas em especial no último, as soluções apresentadas nos normativos éticos sempre tendem para uma ética de responsabilidade.

Na atividade de Inteligência, os dilemas éticos que o agente público pode enfrentar ultrapassam o dualismo público-privado, pois suas atribuições afetam e são diretamente afetadas por uma série de princípios de ordem pública, mais especificamente constitucional. O conflito de interesses passa a ser, portanto, inteiramente público, e envolve a confrontação direta de princípios constitucionais. Para identificarmos tais princípios, é necessário compreendermos os elementos que caracterizam a atividade.

O principal elemento com que o profissional de Inteligência deve lidar é o sigilo. O sigilo de informações está presente na vida do Estado, tanto na suas relações com a sociedade quanto nas suas relações com outros Estados. Para lidar com esse elemento essencial da atividade Inteligência, o agente público deve saber quando lançar mão dele, pois, como visto até aqui, a função do Estado é garantir o bem comum, e para que a sociedade possa se certificar de que ele está cumprindo sua função é necessário que ele aja com transparência.

Ora, se a transparência do Estado e de seus agentes é um pressuposto, é necessária uma justificativa que excepcione esse pressuposto para que se possa lançar mão do sigilo. Tal justificativa é justamente o segundo elemento presente na atividade de Inteligência, e se encontra na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII, qual seja, a segurança do Estado e da sociedade. E não é à toa que esse princípio esteja na Constituição, pois, além de ser a

norma de maior hierarquia no sistema jurídico, ela é também a carta política que legitima a existência e delinea os limites do Estado.

A segurança do Estado e da sociedade é, assim, o valor que legitima constitucionalmente a existência de informações sigilosas. Como vimos, os fatos e valores se projetam no direito como normas, que podem ser regras ou princípios. Nesse sentido, podemos dizer que o princípio que norteia a atividade de Inteligência é o princípio do sigilo para segurança do Estado e da sociedade. Com base nele pode-se justificar juridicamente, por exemplo, a utilização de técnicas e meios sigilosos para a produção e a salvaguarda de conhecimentos.

Entretanto, também vimos que os princípios jurídicos são normas dotadas de uma generalidade tal que não podem ser aplicadas de modo silogístico e absoluto em todo e qualquer caso, como simples regras, de modo que os casos concretos que envolvem aplicação de princípios devem ser resolvidos com base no pressuposto de que todos os princípios existentes no ordenamento jurídico devem ser harmonizados, sem que um anule o outro.

Como sabemos, o nosso sistema constitucional conta com inúmeros outros princípios que convivem com o do sigilo para a segurança do Estado e da sociedade. Entre todos, seus principais antagonistas são os princípios relativos ao direito à privacidade, à intimidade e à liberdade de expressão – este principalmente sob o enfoque do direito à informação. Princípios igualmente constitucionais e igualmente públicos. Daí dizermos que o dilema do profissional de Inteligência é mais difícil do que o do agente público em geral: os conflitos diante dos quais ele se coloca são conflitos entre interesses públicos, e a única diferença entre eles está no fato de que os direitos e garantias individuais de liberdade de expressão, privacidade e intimidade representam interesses públicos primários, ao passo que o princípio do sigilo pode representar interesses públicos ora primários,

ora secundários<sup>9</sup>, conforme se dirija para a segurança da sociedade ou do Estado, respectivamente.

No caso da liberdade de expressão e do direito à informação, o dilema do agente de Inteligência surge diante de uma alegada necessidade de sigilo sobre determinada informação quando particulares manifestam interesse em ter acesso a ela ou, mais ainda, interesse em divulgá-la, como no caso da liberdade de imprensa. Se por um lado, como agente público, o servidor tem o dever ético de garantir o pleno exercício das liberdades individuais, por outro, como agente de inteligência, tem o dever ético de preservar a segurança do Estado e da sociedade, salvaguardando a informação de modo a mantê-la sob sigilo.

No que tange ao direito à privacidade, à imagem, à intimidade, a questão que se coloca diante do agente diz respeito ao limites de sua atuação quando a informação procurada somente pode ser obtida mediante práticas invasivas da privacidade e da intimidade de particulares, ou quando a própria informação é relativa aos direitos de personalidade<sup>10</sup> de um particular.

Evidentemente, em situações como as descritas acima não é possível estabelecer uma solução que se aplique a todos os casos, justamente porque estamos lidando com princípios, e não com regras jurídicas. Em cada caso, será possível defrontar-se com fatores que ameacem um ou outro dos princípios antagônicos em maior ou menor grau. Caberá ao profissional, no momento de decidir e agir, identificar esses fatores, sopesar os valores que estão em jogo e optar pela solução que otimize todos os princípios envolvidos no

---

<sup>9</sup>Entende-se por interesses públicos primários aqueles relacionados diretamente com os interesses da coletividade, enquanto os interesses públicos secundários representam os interesses do Estado como pessoa jurídica, e apenas indiretamente dizem respeito aos interesses da coletividade, em razão da função do Estado de proteger tais interesses.

<sup>10</sup>Os direitos de personalidade se desdobram em vários direitos, relativos a diferentes aspectos da pessoa. Muitos deles, por sua natureza, reportam-se exclusivamente à pessoa humana, como os direitos à vida, à integridade física e psíquica, às partes do corpo, à liberdade. Outros, por sua natureza não biológica, são comuns à pessoa física e à pessoa jurídica, tais como o direito à honra, à imagem, à intimidade e privacidade, à identidade.

conflito. Muitas vezes, não se tratará de tarefa fácil, e o servidor deverá sempre procurar analisar o caso sob o enfoque do princípio da proporcionalidade.

É necessário, ainda, ter atenção para o fato de que em certos casos o profissional de Inteligência poderá ser colocado diante de um conflito aparente, em que supostamente exista necessidade de preservação da segurança do Estado, que na verdade não justifica a existência de sigilo algum. Ou seja, antes de se discutir se este ou aquele sigilo se sobrepõe ou não a este ou aquele direito fundamental em casos específicos, é necessário definir o que se entende por segurança do Estado e da sociedade. Trata-se de mais um desafio para o agente, já que a lei não define esse conceito na forma de regras, mas por meio de outros princípios.

Os princípios que definem os parâmetros de atuação do servidor público estão delineados – como não poderia deixar de ser – também na Constituição. Em seu art. 37, a lei fundamental determina que a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A atuação do agente público fora desses parâmetros indica inconstitucionalidade, ou seja, mesmo supostamente visando à segurança do Estado e da sociedade, um ato fora desses parâmetros sequer poderá ser confrontado com direitos e garantias individuais, porque já é ilegítimo na origem. A única exceção, naturalmente, é o princípio da publicidade, pois o princípio do sigilo para segurança do Estado e da sociedade existe justamente para mitigá-lo. Os demais, porém, devem nortear a prática de quaisquer atos, mesmo os sigilosos.

Tomemos como exemplo o princípio da legalidade. Não adianta o agente de Inteligência atuar de acordo com o princípio do sigilo, mesmo que não provoque qualquer restrição concreta em direitos fundamentais, se sua ação não estiver prevista em lei. Nesse caso, poderá atuar fora de suas competências<sup>11</sup>, acarretando desvio de finalidade ou desvio de poder, ou então fazer uso de alguma técnica não autorizada legalmente, ferindo o princípio da estrita legalidade.

---

<sup>11</sup>Tais competências se resumem, em síntese, àquelas definidas nos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.883/99, que devem ser realizadas visando ao fim previsto no art. 1º da mesma lei, qual seja, subsidiar o processo decisório governamental.

Outro exemplo é o princípio da impessoalidade. Pode-se dizer que a utilização de técnicas sigilosas para obtenção de dados pessoais justifica-se para a defesa do Estado e da sociedade, mas se a decisão acerca da pessoa sobre quem recairá a ação não se basear em critérios impessoais, não há razão de Estado que a justifique, pois se tratará de mera bisbilhotagem.

Deve ser considerado, por fim, um aspecto importante do princípio da moralidade. Assim como no caso do princípio da finalidade, a noção de moralidade está contida na própria legalidade, por força da Constituição brasileira – que seguiu um caminho diferente do pensamento hegeliano, segundo o qual moral e direito realizam-se em diferentes contextos de eticidade (*Sittlichkeit*). Adentrar no mérito da moralidade do ato de um agente estatal implicará, desde já, a análise de sua retidão ética diante das normas que existirem no seu código de ética, e como a moralidade faz parte do direito por força da Constituição, o ato imoral será considerado ilegal. A imoralidade é verificada pela má ponderação dos valores que norteiam a atuação de um agente, e no caso do profissional de Inteligência poderá resultar numa ponderação direta de suas ações em face de direitos e garantias individuais.

## **QUEM CONTROLA A POSTURA ÉTICA DO AGENTE PÚBLICO?**

O profissional de Inteligência não se pode furtar a esses tipos de juízo se pretende atuar dentro dos limites éticos impostos pelos códigos a que está sujeito. Pode-se argumentar que tais valorações não cabem àquele que cumpre ordens, mas sim àqueles que têm poder decisório na organização. Os que se encontram em patamares hierárquicos mais elevados, porém, alegarão que se limitam a cumprir o que prescrevem as leis, e que caberá ao legislador elaborar leis adequadas e ao poder judiciário decidir as controvérsias suscitadas, o que lembra a atitude dos agentes responsáveis pela detenção de Josef K., dando início ao Processo kafkiano<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> KAFKA, Franz. **O processo**. Tradução de Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 15.

Já existe consenso, nos dias atuais, de que a razoabilidade e o mérito dos atos administrativos e até mesmo legislativos estão sujeitos ao controle jurisdicional, que é exercido por meio do princípio da proporcionalidade. Mas isso não significa que apenas o juiz é autorizado a fazer essa ponderação. O agente de Inteligência, embora não seja aplicador da lei, é também intérprete na medida em que a executa. E é importante que aquele que “meramente” executa as leis exerça ativamente o papel de intérprete da Constituição, que deve ser encarada, segundo PETER HÄBERLE<sup>13</sup>, como uma Constituição aberta, objeto da cultura. Assim, a interpretação da Constituição em uma sociedade pluralista exige uma pluralidade de intérpretes para que essa mantenha sua legitimidade, dentro de uma concepção que deriva do conceito de sociedade aberta em KARL POPPER<sup>14</sup>, contraposto ao historicismo científico positivista que imperou na filosofia política da primeira metade do século XX.

Por fim, aproveitando o conceito de Constituição aberta, concluímos que a sociedade civil também deve exercer seu controle, exigindo transparência quando identificar abusos das prerrogativas de sigilo inerentes ao órgão.

Nesse ponto, podemos citar a imprensa como instituição social com a qual a Inteligência do Estado brasileiro deve se articular continuamente, a fim de demonstrar sua razoável transparência. Afinal, talvez ninguém tenha mais legitimidade para questionar a atividade da ABIN do que a própria imprensa, que está do outro lado do “cabode-guerra” representado pelo conflito latente entre o sigilo e a liberdade de expressão constitucionalmente protegidos.

Faz parte da democracia a idéia de pluralismo e a compreensão de que todas as instituições tenham seu espaço na dinâmica social, e que nenhuma é detentora de poder absoluto em qualquer esfera de poder, seja político ou econômico. Assim, a imprensa, ao se colocar

---

<sup>13</sup> HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. Sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1997.

<sup>14</sup> POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

como antagonista da atividade de Inteligência, submete-se à mesma ética aplicável a esta, pois da mesma forma que podem existir abusos do princípio do sigilo, também pode haver abusos do direito à informação, não só contra o Estado, mas contra particulares em seu direito à privacidade. Aí a situação se inverte e o Estado tem a obrigação de garantir a preservação da Constituição, controlando os abusos.

Enfim, para que a sociedade civil e os próprios profissionais de Inteligência tenham condições de exercer plenamente o controle sobre sua atividade, é necessário que o órgão tenha seu código de ética próprio, que contemple os valores específicos a serem observados por seus servidores. Assim, prevalece a segurança jurídica em suas ações perante si mesmos e perante a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Rechtssystem und praktische Vernunft**. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1993, p. 9.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 66-72.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Seção 1, p. 1.

CANOTILHO, J.J Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 617.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. [S.l.]: Harvard University Press, 1977. p. 14.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KAFKA, Franz. **O processo**. Tradução Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 15.

KANT, Emanuel. **Kritik der praktischen Vernunft**. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag, 1977. p. 140.

POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**: preliminares históricas e sistêmicas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.