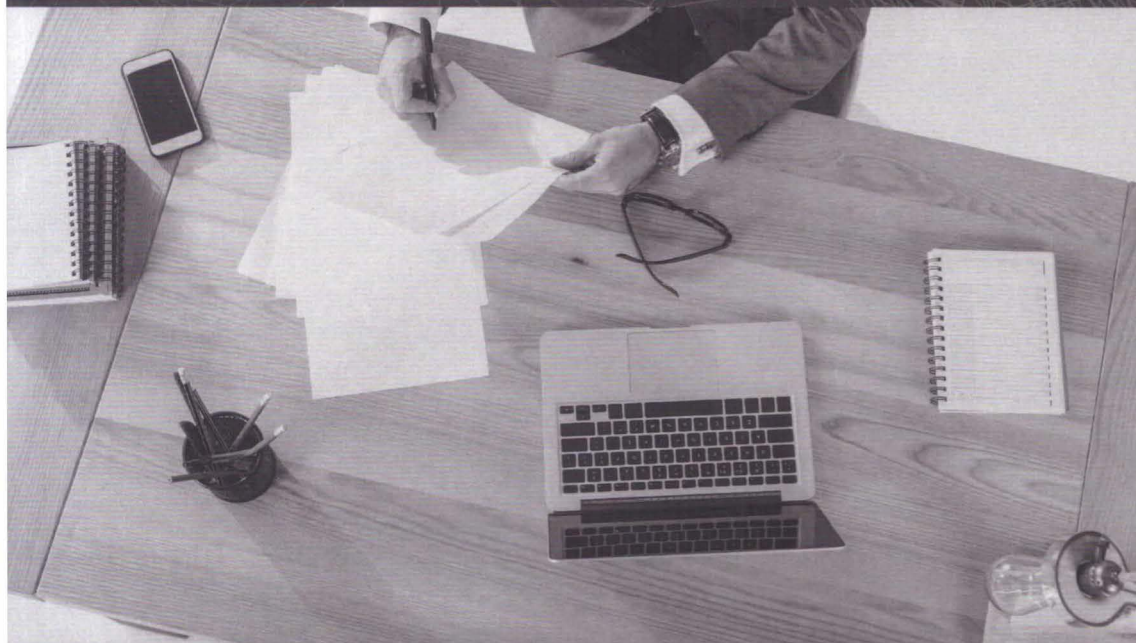


NESTA EDIÇÃO:

INTEGRIDADE PÚBLICA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DO ESTADO



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• RDAI 26

ANO 7 • n. 26 • Jul.-Set. • 2023

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 7 • ISSUE 26 • July-Sept. • 2023

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O INSTITUTO DO PRECATÓRIO – SUBSÍDIOS PARA
INTERPRETAÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NºS 113 E 114

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

INTEGRIDADE PÚBLICA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DO ESTADO

PUBLIC INTEGRITY IN INTELLIGENCE SERVICES

MÁRCIA PELEGRINI

Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo da PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, Brasil).
marciapelegrini24@gmail.com
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-6178-7642>].

BETINA LE GRAZIE

Bacharel em Direito pela PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, Brasil).
betina.legrazie@gmail.com
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-6048-0160>].
DOI: [<https://doi.org/10.48143/RDAI.26.pelegrini>].

Recebido: 15.11.2022 | Received on: November 15th, 2022
Aprovado: 18.02.2023 | Approved on: February 18th, 2023

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Constitucional

RESUMO: A atividade administrativa de inteligência desempenha função essencial à salvaguarda do Estado e da segurança nacional. No entanto, seu exercício precisa ser pautado por regras e mecanismos de controle e supervisão que garantam a condução íntegra da atividade, uma vez que o funcionamento da inteligência é caracterizado pela utilização de dados sensíveis e pela regra do sigilo. Nesse sentido, o atual arcabouço normativo brasileiro é falho, pois carece de regras que fomentem uma cultura ética e profissional dos serviços de inteligência. Para preservar a legitimidade e a eficiência da atividade, a adoção de programas de integridade rigorosos é altamente desejável. Os parâmetros de integridade pública aplicáveis, por sua vez, podem ser identificados no direito comparado, na literatura especializada

ABSTRACT: Intelligence services play an essential role in safeguarding the State and national security. However, since these services are characterized by the use of sensitive data and the rule of secrecy (instead of transparency), their exercise needs to be guided by rules and oversight mechanisms that guarantee that intelligence activity is ethically and democratically conducted. Nevertheless, the current Brazilian regulatory framework is flawed, as it lacks rules that foster an ethical and professional culture of intelligence services. To preserve its legitimacy and efficiency, the adoption of rigorous compliance programs, based on public integrity parameters, is highly recommended. The applicable parameters can be identified in comparative law, in the specialized literature on intelligence services,

em inteligência e na experiência dos programas de integridade públicos e privados.

PALAVRAS-CHAVE: Atividade de inteligência do Estado – Direitos fundamentais – Parâmetros de integridade pública – Mecanismos de controle democrático – Programa de integridade para a atividade de inteligência.

and in the experience of public and private integrity programs.

KEYWORDS: Intelligence services – Fundamental rights – Public integrity guidelines – Democratic control and oversight mechanisms – Compliance program for intelligence services.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Surgimento e evolução da disciplina legal. 3. Funcionamento da atividade de inteligência. 4. Por que a atividade de inteligência precisa de parâmetros de integridade. 5. Controles previstos no ordenamento brasileiro. 5.1. Parâmetros de atuação íntegra na legislação de inteligência. 5.2. Regras sobre coleta e utilização de dados pela atividade de inteligência. 5.3. Controle da atividade de inteligência. 6. Integridade da atividade de inteligência no direito comparado. 7. Integridade pública aplicada à inteligência. 8. Conclusões. 9. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A¹ atividade de inteligência do Estado é pouco estudada pela academia brasileira: há relativo desinteresse e desconhecimento acadêmico no que diz respeito às suas instituições, políticas e organizações. Como pontuado por Maria Regina Soares de Lima, cientista política e professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, “a consequência da baixa popularidade desses temas é que estes são deixados a seus operadores ou simpatizantes, resultando em análises no mais das vezes superficiais e enviesadas”². Da mesma forma, a pesquisadora sênior do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), Marina Caparini, destaca que controlar a atividade de inteligência é tão importante para a vitalidade da democracia quanto controlar as Forças Armadas; nada obstante, os serviços de inteligência receberam muito menos atenção de acadêmicos e daqueles que apoiaram os processos de democratização.³

1. Como citar este artigo | *How to cite this article*: PELEGRINI, Márcia; GRAZIE, Betina Le. Integridade pública na atividade de inteligência do Estado. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, v. 7, n. 26, p. 43-86, jul.-set. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/RDAI.26.pelegrini].
2. SOARES DE LIMA, Maria Regina. Prefácio. In: Marco Cepik. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviço de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 9.
3. “Although maintaining effective control and oversight over the intelligence community is as important to the democratic vitality of a polity as maintaining control over the armed forces, intelligence services have received much less attention from scholars and those supporting democratisation

Nesse cenário, o presente estudo distingue-se pelo esforço de analisar a atividade de inteligência brasileira de forma crítica, identificando, com base em parâmetros de condução democrática da inteligência, falhas em sua estrutura e funcionamento.

Para tanto, cabe fixar, de início, que a inteligência é atividade administrativa inserida na estrutura do Poder Executivo, que pode ser definida como aquela que visa à obtenção, análise e disseminação de informações relevantes para a formulação e implementação de políticas voltadas aos interesses de segurança nacional e para lidar com as ameaças a esses interesses.⁴

Na legislação brasileira, inteligência é conceituada como:

“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” (Lei 9.883/99, art. 1º, § 2º).⁵

Trata-se de atividade de extrema importância, afinal, as decisões estatais devem ser tomadas com base em informações amplas e seguras, capazes de orientar a ação governamental em assuntos que possam representar tanto riscos como oportunidades à consecução dos objetivos estratégicos do país⁶ – dentro dos limites, apoiada nos fundamentos e dirigida aos fins definidos pela Constituição democrática e republicana, notadamente em seu Título I.

A atividade de inteligência se insere nesse contexto, analisando os conhecimentos relevantes para a segurança externa e interna do Estado e da sociedade, fazendo frente a eventuais ameaças e protegendo os interesses nacionais.⁷

processes” (CAPARINI, Marina. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. In: BORN, Hans; CAPARINI, Marina (Org.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, 2007. p. 3).

4. SHULSKY, Abraham; SCHMITT, Gary J. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. 3. ed. Washington, D.C.: Brassey's, 2002. p. 1-3, apud GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2018. p. 9. Para maiores esclarecimentos a respeito das definições doutrinárias para os termos “atividade de inteligência” ou simplesmente “inteligência”, ver: GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2018. p. 7-27.
5. Importante destacar que a Constituição Federal de 1988 nada menciona acerca da atividade de inteligência. Por meio da PEC 67/2012, pretendeu-se incluir, na Constituição, capítulo que tratasse da atividade de inteligência e seus mecanismos de controle, mas o projeto foi arquivado no final de 2018, de sorte que a tramitação da PEC está encerrada.
6. BRASIL. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2017.
7. GONÇALVES, Joanisval Brito. Quem vigia os vigilantes? O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 125-136, jul.-set. 2010. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198697]. Acesso em: 10.03.2021.

No entanto, em função de seu papel como instrumento de salvaguarda da segurança nacional, uma das particularidades da estrutura da atividade de inteligência é seu caráter de relativa exceção a alguns paradigmas impostos a outras funções do Estado, como a regra da publicidade dos atos estatais, prevista no inciso XXXIII do art. 5º e no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, que passa a obedecer a um regime legal de condicionamento especial.

A atividade de inteligência lida com dados sensíveis e opera sob a regra do sigilo – as informações são muitas vezes coletadas sem o consentimento ou conhecimento dos alvos da ação⁸ –, sem a qual os conhecimentos por ela produzidos se tornariam ineficazes.⁹ O segredo, ainda que indispensável à atividade, traz consigo o risco de abusos de poder e desvios de finalidade capazes de violar garantias constitucionais e direitos fundamentais.¹⁰ Por isso, não é absoluto, mas sujeito à regulamentação específica que prevê, entre outros condicionamentos, que as informações classificadas se tornem públicas em prazos variáveis que a lei determina.

Não à toa, uma das imagens mais difundidas a respeito dos serviços de inteligência ao redor do mundo é aquela de um *rogue elephant*, isto é, um elemento perigoso que se desgarrava da manada e passa a agir de forma descontrolada, com motivações próprias, passando por cima de direitos individuais e liberdades civis.¹¹ Outros falam na propensão desse sistema a constituir um *Estado dentro do Estado*, ou um *Estado paralelo*, quando se desvia de suas finalidades de interesse público, ou das regras de Direito Administrativo que condicionam a estrita legalidade de seu exercício.

É relevante, portanto, que sejam adotados regras e parâmetros específicos para uma condução íntegra da atividade de inteligência, e que sejam previstos mecanismos efetivos de controle e supervisão.

A literatura especializada no tema destaca justamente que um dos principais desafios dessa singular atividade administrativa é o desenvolvimento de uma cultura ética e a exigência de um compromisso profissional dos serviços de inteligência no sentido da *accountability* democrática, para que sua atuação seja pautada pela legalidade e pelo respeito aos direitos humanos.¹²

8. CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviço de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 28. No mesmo sentido, Joannisval Brito Gonçalves também destaca, em sua concepção de inteligência, o regime de segredo como um traço distintivo (*Atividade de inteligência e legislação correlata*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2018. p. 17).

9. BRASIL. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2017.

10. CAPARINI, Marina. *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*. In: BORN, Hans; CAPARINI, Marina (Org.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, 2007. p. 3.

11. *Ibidem*, p. 18.

12. “Based on the studies in this volume, it can be concluded that the most pressing issues are the oversight of international intelligence cooperation; the accountability of private intelligence companies; culture and professional commitment of intelligence services towards democratic accountability, rule of law and human rights” (BORN, Hans; JENSEN, Fairlie. *Intelligence Services: Strengthening*

O presente trabalho abordará o tema sob o aspecto dos parâmetros de integridade que norteiam ou deveriam nortear o exercício da atividade de inteligência, para evitar o cometimento de abusos e preservar a legitimidade de sua atuação, entendendo os órgãos de inteligência como importantes garantidores dos interesses do Estado e da sociedade, desde que se mantenham fiéis aos deveres éticos profissionais estruturados pelo princípio do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, serão estudados o histórico da atividade no país, as atuais regras de conduta e os mecanismos de controle previstos no ordenamento brasileiro, a qualidade desses e a existência de outros procedimentos que podem ser incorporados para seu aperfeiçoamento institucional, a serem buscados no direito comparado, na literatura especializada e na experiência dos programas de integridade públicos e privados.

2. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DA DISCIPLINA LEGAL

A análise do histórico da atividade de inteligência no Brasil é importante porque, como aponta a literatura especializada, a forma de transição de regimes autoritários para a democracia tem impactos na estruturação e institucionalização da inteligência.¹³ Conforme destacado por Caparini, serviços de inteligência herdados de regimes autoritários são verdadeiras ameaças ao desenvolvimento das democracias, de sorte que é importante saber o quanto há de continuidade ou de ruptura nos serviços de inteligência no contexto democrático com relação àqueles do regime autoritário antecedente, a justificar a adoção de controles mais ou menos rigorosos.¹⁴

A atividade de inteligência tem início no Brasil em 1927, quando foi instituído, por meio do Decreto 17.999/1927, o Conselho de Defesa Nacional, cujo objetivo era “o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria” (art. 2º). O Conselho era composto por ministros de Estado, pelos chefes dos estados-maiores do Exército e da Armada, e era presidido pelo Presidente da República.

Ainda que criada em um contexto democrático, a atividade nasceu sob forte influência militar, como consequência de um fortalecimento das instituições militares brasileiras, que

Democratic Accountability. In: BORN, Hans; CAPARINI, Marina (Org.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, 2007. p. 269).

13. Cf. ARTURI, Carlos S.; RODRIGUEZ, Júlio C. Democratization and Intelligence and Internal Security Agencies: A Comparative Analysis of the Cases of Brazil and Portugal (1974-2014). *Bras. Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 13, n. 2, e0006, p. 1-29, 2019; BORN, Hans; JENSEN, Fairlie. Intelligence Services: Strengthening Democratic Accountability. In: BORN, Hans; CAPARINI, Marina (Org.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, 2007. p. 258.
14. CAPARINI, Marina. Op. cit., p. 21.

- (iii) o mapeamento dos riscos inerentes à inteligência, de forma a possibilitar a criação de procedimentos e mecanismos capazes de mitigá-los;
- (iv) a elaboração de código de ética e de conduta com foco funcional, aplicável a toda a atividade de inteligência, e não apenas à ABIN;
- (v) a previsão de ações de treinamento e comunicação para capacitar os agentes de inteligência para a correta condução de sua atividade;
- (vi) a previsão de canais de denúncias com a possibilidade de reportar de forma anônima e sob proteção específica;
- (vii) a existência de unidades de controle interno especializadas e dotadas de garantias de independência funcional, que investiguem as infrações detectadas e efetivamente apliquem as medidas disciplinares previstas, bem como as medidas remediadoras que previnam contra a repetição das irregularidades;
- (viii) a instituição de arranjos cooperativos que garantam que o programa seja aplicado em todo o SISBIN, não apenas na ABIN;
- (ix) e o monitoramento contínuo do programa.

O Ministério Público Federal, por sua vez, tem plena legitimidade para cobrar e acompanhar a implementação desses programas de integridade aplicados à atividade administrativa de inteligência, pois o aperfeiçoamento do sistema institucional de controle, por órgão externo independente, está inserido em sua missão constitucional de defender a ordem jurídica e o regime democrático. Não se trata de controlar o conteúdo da atividade-fim exercida pelos órgãos competentes, mas de verificar, dada a sua importância e seus riscos inerentes, se observam as melhores práticas de integridade pública que conformam, de maneira geral, toda a Administração Federal.

Percebe-se, de todo o exposto, que há muito o que fazer para fomentar uma cultura íntegra e democrática na condução da atividade de inteligência, de forma a evitar o cometimento de abusos, preservar sua legitimidade e impulsionar sua eficiência dentro dos objetivos e das finalidades do Estado de Direito. Espera-se, com esse esforço, contribuir, ainda que modestamente, para tão importante quanto negligenciado tema da democratização da atividade administrativa de inteligência brasileira.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADO, Guilherme. A íntegra dos relatórios de inteligência enviados à defesa de Flávio Bolsonaro. *Revista Época*, 05.02.2021. Disponível em: [<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/a-integra-dos-relatorios-de-inteligencia-enviados-defesa-de-flavio-bolsonaro-24869684>]. Acesso em: 16.05.2021.
- ARTURI, Carlos S.; RODRIGUEZ, Júlio C.. Democratization and Intelligence and Internal Security Agencies: A Comparative Analysis of the Cases of Brazil and Portugal (1974-2014). *Bras. Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 13, n. 2, e0006, p. 1-29, 2019. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212019000200203&lng=en&nrm=iso]. Acesso em: 15.03.2021.

- BADIN, Luiz Armando. O direito fundamental à informação e o sigilo por razões de interesse público. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BORN, Hans; CAPARINI, Marina (Org.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, 2007.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Guia para programas de compliance: orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial*. Brasília: CADE, 2016.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público*. Brasília: CGU, 2017.
- BRASIL. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2017.
- BUZANELLI, Márcio Paulo. Evolução histórica da atividade de inteligência no Brasil. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, Espanha, nov. 2004.
- CARPENTIERI, José Rafael. A Abin e o que restou da ditadura: o problema do controle das forças coercitivas do Estado brasileiro. *Revista Dilemas IFCS-UFRJ*, [s.l.], v. 10, p. 323-351, 2017.
- CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviço de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- CRUZ, Juliana Cristina da. A atividade de inteligência de segurança pública para o fortalecimento da cidadania. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- GONÇALVES, Joannisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2018.
- GONÇALVES, Joannisval Brito. *Políticos e espões: o controle da atividade de inteligência*. Niterói: Impetus, 2019.
- GONÇALVES, Joannisval Brito. Quem vigia os vigilantes? O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 125-136, jul.-set. 2010. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198697]. Acesso em: 10.03.2021.
- MATHIAS, Suzeley Kalil; ANDRADE, Fabiana de Oliveira. O Serviço de Informações e a cultura do segredo. *Varia Hist.*, Belo Horizonte, v.28, n.48, p. 537-554, dez. 2012. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752012000200004&lng=en&nrm=isso]. Acesso em: 17.04.2021.
- MINISTRO pediu para PF investigar comparação de Bolsonaro a “pequi roído”. *Poder 360*, 17.03.2021. Disponível em: [www.poder360.com.br/justica/ministro-pediu-para-pf-investigar-comparacao-de-bolsonaro-a-pequi-roido/]. Acesso em: 01.04.2021.
- OCDE. *Recommendation of The Council on Public Integrity*. Disponível em: [www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm]. Acesso em: 04.10.2021.
- PIMENTA, Raquel de Mattos. Para controlar acordos de leniência é preciso mais do que bons princípios. *Jota*, 11.08.2020. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/para-controlar-acordos-de-leniencia-e-preciso-mais-do-que-bons-principios-11082020]. Acesso em: 13.09.2021.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Justice. *Evaluation of Corporate Compliance Programs*. 2020. Disponível em: [www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download]. Acesso em: 04.10.2021.

VALENTE, Rubens. Ação sigilosa do governo mira professores e policiais antifascistas. *Uol Notícias*, 24.07.2020. Disponível em: [<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/07/24/ministerio-justica-governo-bolsonaro-antifascistas.htm>]. Acesso em: 14.03.2021.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Constitucional

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Os tribunais de contas e o controle das políticas públicas deficitárias, de Bruno Vieira da Rocha Barbirato – *RDAI* 14/359-381; e
- *The future*: análise da curva de adoção das tecnologias disruptivas jurídicas (*legaltech*) e governamentais (*govtech*), onde estamos e para onde queremos ir, de Ricardo Vieira de Carvalho Fernandes e Angelo Gamba Prata de Carvalho – *RD Tec* 1/2018.