

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 67, de 2012, do Senador Fernando Collor e outros, que *insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle.*

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão a Proposta de Emenda (PEC) nº 67, de 2012, do Senador Fernando Collor e outros, que *insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle.* Tem por objetivo, portanto, alçar ao status constitucional tema relevante que é a atividade de inteligência.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde foi designado relator este que subscreve.

De acordo com a PEC, o Título V da Constituição Federal (CF), que se dedica à defesa do Estado e das instituições democráticas, será acrescido do Capítulo IV, intitulado “Da Inteligência”, composto de três seções: “Da Atividade de Inteligência” (arts. 144-A e 144-B), “Do Sistema Brasileiro de Inteligência” (art. 144-C) e “Do Controle da Atividade de Inteligência” (arts. 144-D e 144-E).

O *caput* do art. 144-A estabelece como fundamentos da atividade de inteligência *a preservação da soberania nacional e a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana*, e que



será exercida por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta.

O § 1º do art. 144-A, por sua vez, prevê a edição de lei para regular *a atividade de inteligência e suas funções, bem como a organização e funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência [SISBIN] e seus mecanismos de controle interno e externo*, enquanto o § 2º dispõe que *direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que concerne à preservação de sua identidade, ao sigilo da atividade profissional e a seu caráter secreto são resguardados por esta Constituição, cabendo a lei específica dispor sobre esses assuntos.*

Já o § 3º do art. 144-A resguarda o sigilo dos documentos e conhecimentos produzidos pelo SISBIN, garantido o acesso pleno aos órgãos de controle interno e externo da atividade de inteligência.

Limites ao exercício da atividade de inteligência estão previstos no art. 144-B, cujo *caput* estabelece que tal atividade será desenvolvida, *no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais e fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado*. E o parágrafo único deste artigo delega a lei específica a *regulação do uso de meios e técnicas sigilosos pelos serviços secretos e os deveres e garantias do pessoal de inteligência no exercício de suas funções, inclusive no que concerne ao recurso a meios e técnicas operacionais.*

O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) é objeto da Seção II do Capítulo. Nesse sentido, o art. 144-C assinala que, *para o efetivo exercício das ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao processo decisório em distintos níveis*, a lei instituirá o referido Sistema, composto pelos seguintes órgãos:

I – um órgão central de inteligência, responsável pelo planejamento e execução da atividade de inteligência estratégica;

II – os serviços de inteligência militar;

III – os serviços de inteligência policial e de Segurança Pública;



IV – os serviços de inteligência fiscal;

V – os serviços de inteligência financeira;

VI – outros órgãos e entidades da Administração Pública que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse da atividade de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores.

Também é assinalado no § 1º art. 144-C que *os entes federados poderão constituir seus subsistemas de inteligência, os quais deverão estabelecer vínculos com o SISBIN. Na forma do § 2º, o Sistema deverá operar de forma coordenada, em defesa do Estado e da sociedade, bem como dos direitos e garantias individuais, devendo seus membros estabelecer mecanismos para o intercâmbio de informações, difusão do conhecimento produzido e iniciativas operacionais conjuntas em âmbito estratégico e tático.*

Merece destaque, ademais, a Seção III, referente ao controle da atividade de inteligência. A esse respeito, o art. 144-D estabelece que *o controle e a fiscalização da atividade de inteligência serão exercidos em âmbito interno e externo, na forma da lei, cabendo, de acordo com o art. 144-E, o controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência ao Poder Legislativo, especialmente por meio de um órgão de controle externo composto por Deputados e Senadores, e com o auxílio do Conselho Nacional de Controle da Atividade de Inteligência, na forma da lei.*

Por meio do § 1º do art. 144-E, é estabelecido que este novo órgão, o *Conselho Nacional de Controle da Atividade de Inteligência*, auxiliar de controle externo do Poder Legislativo, *será composto por nove Conselheiros, escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência e indicados:*

I – três pelo Senado Federal;

II – três pela Câmara dos Deputados;

III – um pelo Presidente da República;



IV – um pelo Conselho Nacional de Justiça;

V – um pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Estabelece o § 2º que *os Conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, podendo ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de cada Casa*. Naturalmente, a PEC deixa a norma infraconstitucional a regulação de atribuições e prerrogativas dos Conselheiros, bem como a estrutura e o funcionamento do Conselho e, ainda, sua organização, dotação orçamentária própria e pessoal (§ 3º).

O 4º e último parágrafo do art. 144-E trata do direito de acesso à informação fundamental aos órgãos de fiscalização e controle. Assim é expresso ao estabelecer que *fica assegurado aos órgãos de controle o pleno acesso às informações e conhecimentos produzidos pelos serviços de inteligência, que se dará por transferência de sigilo, preservando-se o caráter sigiloso dessas informações e conhecimentos*. Há, nesse caso, transferência de sigilo.

É o relatório. Passamos à análise da matéria.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, no que se refere à constitucionalidade da proposição, não há qualquer ofensa em relação às limitações formais, circunstanciais ou materiais elencadas no art. 60 da Constituição Federal. No que se refere à juridicidade e à regimentalidade, não se encontram, tampouco, quaisquer vícios impeditivos da tramitação da PEC.

No que concerne ao mérito, convém assinalar que passa da hora de termos na Constituição do Brasil dispositivos referentes a essa importante atividade a serviço da sociedade e do Estado, que é a atividade de inteligência. É fundamental que haja um respaldo constitucional a essa prática tão antiga e a seus profissionais. Essencial, ainda, que sejam previstos na Carta Magna mecanismos de controle dos serviços secretos, pois é o controle, sobretudo externo, que dá à população garantias de que a inteligência será conduzida dentro dos preceitos democráticos, em defesa da



sociedade, do Estado e das instituições. Mais que louvável, portanto, a iniciativa desta PEC.

Nesse sentido, no capítulo intitulado “Conhecimento e Poder: a atividade de inteligência e Constituição Brasileira”, publicado no volume III da obra *Constituição de 1988: o Brasil 20 Anos Depois* (Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008), Joanisval Gonçalves assinala a importância da atividade de inteligência para os regimes democráticos:

“Uma informação relevante sobre a atividade de inteligência diz respeito a seu papel nos regimes democráticos. Atualmente, é consenso entre os especialistas pelo mundo que nenhuma grande democracia pode prescindir da atividade de inteligência. Afinal, o Estado e a sociedade precisam ser protegidos, e os tomadores de decisão nas mais altas esferas da Administração Pública necessitam de assessoramento nos moldes do realizado pelos serviços secretos.”

O autor lembra, ainda, que “talvez o aspecto mais importante sobre a atividade de inteligência e a Constituição de 1988 é que, de maneira surpreendente e inusitada, a Carta Magna, ao longo de seus 250 artigos, não faz absolutamente qualquer menção aos serviços secretos nem às atividades por eles desempenhadas”. E completa observando que:

“Tem-se, portanto, um problema latente na atividade de inteligência: a falta de amparo constitucional. E a própria legislação infraconstitucional é efêmera ao tratar das competências e atribuições da ABIN e dos demais órgãos do SISBIN. Falta, ainda, alusão clara aos mecanismos de controle da atividade de inteligência, particularmente no que concerne ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo. Sem um arcabouço legal sólido que regule suas atividades, os serviços secretos estão sujeitos não só a desvios de conduta, mas vulneráveis a mudanças conjunturais em sua estrutura, organização e missões. Também um mecanismo de controle externo baseado na fiscalização pelo Congresso, direta e indiretamente, pode ser alternativa interessante para ao menos atenuar os problemas e dificuldades da atividade de inteligência no Brasil.”



A PEC em apreço vem, assim, ao encontro dos anseios de se elevar a atividade de inteligência ao nível constitucional, com consequências positivas não só para a comunidade de inteligência, mas também para o Estado democrático de direito.

Cabe assinalar, ainda, que a PEC proporcionará uma ampla reforma na legislação de inteligência e seus mecanismos de controle. Por exemplo, muito interessante é a possibilidade de participação dos entes federados (Estados, Municípios e o Distrito Federal) no SISBIN, uma vez que se faz fundamental a cooperação entre os órgãos de segurança e inteligência nas três esferas de governo, da Administração direta e indireta. Com o novo texto constitucional pretende-se, portanto, integrar os entes federados ao Sistema, por exemplo, por meio de suas secretarias de segurança pública e dos órgãos de inteligência fazendária. Interessante, ainda, é a referência expressa a quais órgãos devam necessariamente compor o Sistema, como os serviços de inteligência das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, os órgãos policiais e de segurança pública, os setores de inteligência fiscal (fazendária, previdenciária, ambiental, entre outras) e financeira. Permite-se também que outras instituições façam parte do Sistema, como aquelas que atuem nas áreas de relações exteriores, trabalho e emprego, saúde, previdência social, ciência e tecnologia, meio ambiente, integração nacional (defesa civil), agropecuária, aviação civil, transportes, minas e energia, e comunicações. Nesse sentido, propomos um pequeno ajuste para incluir a possibilidade de participação no SISBIN de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público. Afinal, convém que a comunidade de inteligência tenha a máxima capilaridade e a cooperação com outros Poderes e esferas de governo é muito relevante.

Importante, ainda, a previsão constitucional de que o Sistema disponha de um órgão central. Este, não expressamente nominado na PEC, deve ter, entre suas atribuições, a de coordenar as atividades conduzidas no âmbito do Sistema, cujos órgãos devem lhe fornecer informações e conhecimentos. Cooperação, portanto, é o fundamental.

O art. 144-A prevê a edição de lei específica para regular os direitos, deveres, prerrogativas, preservação de identidade, sigilo e o caráter secreto da atividade profissional do pessoal de inteligência. A Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008, que *dispõe sobre a estruturação do Plano de*



Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), cria as Carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência e dá outras providências, trata apenas de cargos e salários. O profissional de inteligência, sobretudo o operacional, ainda carece de garantias legais para exercer suas atribuições.

Merece destaque, ademais, o art. 144-E, que dispõe sobre o controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência. Esse controle, exercido pelo Poder Legislativo, tem na Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) seu órgão principal. Entretanto, como bem assinala a Justificação, os parlamentares não dispõem de condições de exercer a fiscalização e o controle externos da atividade de inteligência de maneira constante e permanente. Daí a necessidade de um órgão que assessorie a CCAI e o Congresso Nacional de forma efetiva: o Conselho de Controle das Atividades de Inteligência, composto por não parlamentares e com um mandato específico. Tal sistema é análogo ao dos arts. 70 e 71 da CF, segundo o qual a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O Conselho, entretanto, voltar-se-á ao controle finalístico e técnico da atividade.

De acordo com o § 1º do art. 144-E, esse Conselho será composto por nove conselheiros, escolhidos entre brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência na área de inteligência, indicados pelo Senado Federal (três), Câmara dos Deputados (três), Presidente da República (um), Conselho Nacional de Justiça – CNJ (um) e Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (um). Os conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, somente podendo ser destituídos por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta de seu órgão de controle externo (hoje, a CCAI) ou de um quinto dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Evidencia-se a preocupação com o fato de ser um órgão de Estado e não um ente político-partidário. Aqui propomos um ajuste no § 2º do art. 144-E para deixar claro que é necessário um quinto dos membros de apenas uma das Casas para propor a destituição dos conselheiros. Claro que para a efetivação do Conselho será necessário que



se aprove sua Lei Orgânica, na qual constem, como bem dispõe o § 3º do art. 144-E, atribuições e prerrogativas dos conselheiros, assim como estrutura, funcionamento, organização, dotação orçamentária própria e pessoal do Conselho.

Relevante, ainda, é a previsão do § 4º do art. 144-E de pleno acesso aos órgãos de controle às informações e conhecimentos produzidos pelos serviços de inteligência. Dessa maneira, tem-se uma transferência de sigilo, preservando-se o caráter sigiloso dessas informações e conhecimentos, ao mesmo tempo em que se garante o exercício do controle democrático dos serviços secretos brasileiros.

Ainda no que concerne ao controle, propomos alteração no art. 144-E para que a fiscalização e o controle externos não fiquem adstritos ao Poder Legislativo. Nesse sentido, ainda que seja atribuição precípua do Parlamento, convém deixar claro que o controle externo também pode ser feito pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, de acordo com as competências destes. Nesse sentido, Joanisval Gonçalves, em sua obra *Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência* (Niterói: Impetus, 2010), assinala que, além do controle realizado pelo Poder Legislativo, há o chamado “controle judicial”, a cargo dos magistrados, e, ainda, no caso do Brasil, o controle exercido pelo Ministério Público como fiscal da Lei. Naturalmente que o controle finalístico deve permanecer sob a égide do Poder Legislativo, mas não se pode privar o Poder Judiciário de apreciar ações que lhe sejam propostas contra os serviços de inteligência ou seus agentes (o que é uma forma de controle externo), tampouco o Ministério Público de suas atribuições de fiscalização.

Propomos, ainda, a possibilidade constitucional de que os poderes legislativos dos entes federados constituam suas próprias comissões de controle parlamentar. Assim, órgãos de inteligência dos entes federados também estariam sujeitos ao controle parlamentar das Assembleias e Câmaras.

Indispensável, para o bom funcionamento de qualquer governo, que os tomadores de decisão sejam subsidiados com informações estratégicas, algumas das quais só podem ser produzidas pelos serviços de inteligência. Indispensável, também, que, em um regime democrático, que



esses serviços estejam sob os mais rígidos controles, inclusive sob controle externo, no qual o poder Legislativo tem papel preponderante.

Acreditamos que, com a entrada em vigor da PEC em apreço, o Brasil dará mais um sinal do amadurecimento das instituições democráticas, e que esta atividade tão importante para qualquer processo decisório, a inteligência, será finalmente contemplada em um dispositivo constitucional.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2012, com as seguintes Emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao caput do art. 144-A da Constituição Federal, inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 144-A. A atividade de inteligência, que tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, será exercida por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados, dos três Poderes e do Ministério Público.

.....”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Acrescente-se ao art. 144-C da Constituição Federal, inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2012, o seguinte inciso VII, alterando-se também o inciso II do mesmo artigo na forma a seguir:

“Art. 144-C.”



.....
 II – os serviços de inteligência militar e de Defesa;

VII – os serviços de inteligência dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

”

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao caput e ao § 2º do art. 144-E da Constituição Federal, inseridos pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2012, a seguinte redação, acrescentando-se os §§ 5º e 6º ao referido artigo:

“Art. 144-E. O controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência em âmbito federal serão exercidos precipuamente pelo Poder Legislativo, por meio de um órgão de controle externo composto por Deputados e Senadores, e com o auxílio do Conselho Nacional de Controle da Atividade de Inteligência, na forma da lei.

.....

§ 2º Os Conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, podendo ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de uma das Casas.

.....

§ 5º Também exercerão o controle e a fiscalização externa da atividade de inteligência o Poder Judiciário e o Ministério Público, nos limites de suas competências.

§ 6º Os Poderes Legislativos dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal estabelecerão os órgãos de controle externo dos respectivos serviços de inteligência”

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

