

Cláudia Vieira Pereira

**A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO
INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA NO
EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública com Inteligência Competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública com Inteligência Competitiva

Orientador: Prof. Dr. Denilson Feitoza Pacheco

Belo Horizonte

Centro Universitário Newton Paiva

Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais

2009

Centro Universitário Newton Paiva
Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais
Curso de Pós-Graduação de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de
Segurança Pública com Inteligência Competitiva

Monografia intitulada “A atividade de inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas da União”, de autoria de Cláudia Vieira Pereira, considerada aprovada, com a nota 90 (noventa), pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Presidente – Professor Doutor Denilson Feitoza Pacheco

Professora Doutora Priscila Carlos Brandão

Professor Mestre Roger Antônio Souza Matta

Professor Especialista Alexandre Buck Medrado Sampaio

Belo Horizonte/MG, 23 de maio de 2009.

Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais
Rua Timbiras, 2928, 4º. andar, Bairro Barro Preto
Belo Horizonte - MG - CEP: 30140-062
Tel: 31-3295-1023
www.fesmpmg.org.br

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço aos meus chefes no Tribunal de Contas da União (TCU), Márcio Gleidson Chaves de Sales e Vanda Lúcia Romano da Silveira, pelo apoio e incentivo ao meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Agradeço ao Tribunal pelo suporte concedido, por meio de ações voltadas ao estímulo à capacitação de seus servidores, sem o qual seria mais difícil minha participação nesta pós-graduação. Espero poder retribuir esse apoio com a disseminação do conhecimento adquirido e com muita dedicação ao trabalho.

Minha gratidão ao coordenador do curso e orientador deste estudo, Professor Doutor Denilson Feitoza Pacheco, pela incansável disposição para motivar os alunos, transmitindo seus vastos conhecimentos e estimulando o estudo dessa atividade tão importante, mas ainda pouco conhecida e discutida no meio acadêmico.

Meu muito obrigada, também, a todos os professores do curso pela dedicação, seriedade e disposição para dirimir as dúvidas, por mais simplórias que fossem, sem mencionar a boa vontade em compartilhar seus profundos conhecimentos acerca do assunto estudado.

Também merecem meus sinceros agradecimentos todos aqueles que trabalham, ou trabalharam, na Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, pela simpatia e presteza com que atenderam as nossas demandas e solicitações durante o curso, tornando nossa estada na escola bem mais agradável.

Um agradecimento muito especial aos companheiros de curso, agora amigos, pelo carinho, atenção e solidariedade, principalmente nos momentos de fragilidade, cansaço e vulnerabilidade. Agradeço, ainda, pela oportunidade de troca de experiências, pessoais e profissionais, e pelo estreitamento dos laços de amizade e afeto, que, com certeza, se perpetuarão durante toda a nossa jornada.

Como não poderia deixar de ser, minha eterna gratidão à família e aos amigos (que se tornaram minha família em Brasília) pelo incentivo à minha participação

neste curso, pela paciência com que me ouviram falar repetidamente sobre o mesmo assunto, e pelas palavras e gestos de carinho nos momentos mais difíceis.

Por fim, gostaria de agradecer aos colegas e amigos do TCU, em especial a Alexandre Barreto de Souza, Carla Ribeiro da Motta, Paulo Henrique Ramos Medeiros, Marcelo Cardoso Soares, Marcelo Luiz Souza da Eira e Carlos Roberto Takao Yoshioca pela inestimável contribuição para a elaboração deste trabalho.

Certamente deixei de citar algumas pessoas e, por essa falha, peço desculpas. Sei, contudo, que os amigos e colaboradores não de compreender tal falta.

RESUMO

O objetivo do presente estudo é identificar como a atividade de inteligência pode contribuir para uma atuação mais eficiente do Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício do controle externo da Administração Pública Federal. Parte-se de uma revisão teórica acerca das origens, definições, conceitos, classificações e princípios da atividade de inteligência, para, em seguida, abordar o princípio da eficiência administrativa, principalmente no que se refere a sua origem, fundamento constitucional, conteúdo, extensão e implicações para o Estado Democrático de Direito, tratando, ainda, da atividade de inteligência como instrumento de eficiência. São apresentadas, também, noções sobre a missão, estrutura, funcionamento e competências do TCU, além das ações de controle externo, assim como é contextualizada a atividade de inteligência no âmbito do Tribunal. Conclui-se pela necessidade de consolidar o uso da atividade de inteligência no TCU, com vistas a promover maior eficiência na sua atuação como órgão responsável pelas ações de controle externo da Administração Pública Federal, em benefício de toda a sociedade.

Palavras-chave: atividade de inteligência; princípio da eficiência; controle externo; Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

The purpose of the present study is to identify how intelligence activity may contribute to a more efficient performance of the Brazilian Court of Audit (Tribunal de Contas da União - TCU) on the exercise of the external control of Federal Public Administration. The starting point is a theoretical review of the origins, definitions, concepts, classifications and principles of intelligence activity, following to the exam of the principle of administrative efficiency, especially concerning its origin, constitutional foundation, contents, reach and implications for the Democratic State of Right, covering also intelligence activity as an efficiency tool. In addition, there is a presentation of notions on the mission, structure, functioning and competences of TCU, together with the contextualization of intelligence activity within the institution. The conclusion is that there is a need to consolidate the use of intelligence activity in TCU to promote greater efficiency in its action as the institution responsible for the external control of Federal Public Administration, in the benefit of all society.

Keywords: intelligence activity; principle of efficiency; external control; Brazilian Court of Audit (TCU)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	10
2.1 <i>Origens históricas</i>	10
2.2 <i>A atividade de inteligência no Brasil</i>	13
2.3 <i>Conceito</i>	19
2.4 <i>Ramos</i>	27
2.4.1 <i>Inteligência stricto sensu</i>	28
2.4.2 <i>Contra-inteligência</i>	37
2.4.3 <i>Operações de inteligência</i>	40
2.5 <i>Classificação</i>	43
2.6 <i>Princípios</i>	50
3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	53
3.1 <i>Considerações iniciais</i>	53
3.2 <i>Conteúdo do princípio da eficiência</i>	59
3.3 <i>A atividade de inteligência como instrumento de eficiência</i>	63
4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	67
4.1 <i>A atividade de controle</i>	67
4.2 <i>Estrutura, competências e atividades</i>	70
4.2.1 <i>Estrutura</i>	70
4.2.2 <i>Competências</i>	71
4.2.3 <i>Atividades</i>	76
4.3 <i>A atividade de inteligência no Tribunal de Contas da União</i>	78
5 CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, vivemos em um mundo onde o volume e a disponibilidade de informações, principalmente com o advento da rede mundial de computadores (*internet*), ocasionam constantes mudanças na vida de pessoas, organizações e governos, o que tem demandado, cada vez mais, a obtenção de conhecimentos que proporcionem agilidade e velocidade na tomada de decisões.

Nesse contexto, a atividade de inteligência, considerada como um instrumento que possibilita, por meio de métodos e técnicas próprios, a coleta e a busca de dados e informações com vistas à produção de conhecimento que servirá como subsídio à tomada de decisão, assume papel relevante.

Assim, diversas organizações, públicas e privadas, estão lançando mão da atividade de inteligência como meio de obter maior eficiência e otimizar seus resultados. Na esfera privada, a atividade de inteligência, conhecida como inteligência competitiva ou empresarial, já é uma realidade.

No âmbito das instituições públicas, em especial nos órgãos de segurança, a atividade de inteligência (inteligência de Estado) vem sendo amplamente utilizada, principalmente no combate à corrupção e ao crime organizado, tendo obtido ótimos resultados.

O Tribunal de Contas da União, cuja missão institucional é assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade, por sua vez, a despeito de haver instituído em sua estrutura organizacional uma unidade de inteligência, utiliza a atividade ainda de forma muito incipiente.

Para cumprir sua missão, o TCU realiza diversas atividades, acessando e utilizando dados e informações de várias fontes, com inúmeros conteúdos. Ocorre que a maneira pela qual o Tribunal vem trabalhando esses dados/informações, de forma fragmentada, não permite uma visão integrada/sistêmica da Administração Pública, o que dificulta seu trabalho, mormente a detecção de fraudes e desvios de recursos públicos, e acaba por comprometer a eficiência das ações de controle externo de sua responsabilidade.

Dessa forma, considerando que a atividade de inteligência é voltada principalmente para a produção de conhecimento estratégico, que subsidia a tomada de decisão, buscamos, com este estudo, identificar: como a atividade de inteligência pode contribuir para que o TCU atue com maior eficiência no exercício do controle externo da Administração Pública federal, em respeito ao princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil?

Para tanto, o trabalho foi desenvolvido em três capítulos, além da conclusão. No capítulo 1, são apresentados os conceitos, as origens históricas, os ramos, as classificações e os princípios da atividade de inteligência.

O segundo capítulo aborda o princípio da eficiência administrativa. Nesse tópico, são apresentadas as origens históricas, o fundamento constitucional, o conteúdo, a extensão e as implicações do princípio da eficiência no Estado Democrático de Direito. Além disso, trata também da atividade de inteligência como instrumento de eficiência.

No último capítulo, são apresentadas noções gerais da atividade de controle da Administração Pública federal, com ênfase no controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União. Ademais, são abordados aspectos específicos do TCU, tais como missão, estrutura organizacional, competências e atividades, bem como é analisado o atual papel da atividade de inteligência no âmbito do Tribunal.

Finalmente, na conclusão, com base no exposto nos capítulos anteriores, são demonstradas a necessidade, a importância e a viabilidade do uso da atividade de inteligência pelo TCU, para que o órgão atue de forma mais eficiente no exercício do controle externo da Administração Pública federal, conforme os preceitos constitucionais.

2 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

2.1 Origens históricas

A atividade de inteligência, originalmente denominada de “informações”, sempre esteve presente na história da humanidade e afetou direta e profundamente a relação entre os povos. De acordo com a maior parte dos historiadores que estudam a inteligência, a Bíblia é uma das fontes mais antigas sobre a atividade (GONÇALVES, 2008, p. 133-134). A título de ilustração, apresentamos a seguir a citação bíblica mencionada por Fregapani (2001, p. 13-14) ao abordar as origens da atividade em sua obra “Segredos da espionagem: a influência dos serviços secretos nas decisões estratégicas”:

[...] falou o Senhor a Moisés, dizendo: ‘envia homens que espiem a terra de Canaã, que Eu hei de dar aos filhos de Israel’

Enviou-os pois Moisés a espiar a terra de Canaã; e disse-lhes: ‘subi por aqui para a banda do sul, e subi a montanha; e verde que terra é, e o povo que nela habita; se é boa ou má e como são suas cidades, se arraiais ou fortalezas’

Retornando da missão, as pessoas dela incumbidas passaram a relatar os dados obtidos:

E contaram-lhe e disseram: ‘fomos à terra que nos enviastes; e verdadeiramente mana leite e mel, e este é o fruto. O povo porém que habita a terra é poderoso e as cidades fortes e mui grandes. Vimos ali os filhos de Enaque’

Esta foi a primeira ‘Ordem de Busca’ de que temos registro. Na verdade, a Bíblia traz mais de uma centena de referências a informações e espionagem. Certamente houveram muitas ações de espionagem anteriores, de povos ainda mais antigos, mas é certo que os que não colheram as informações corretas tiveram menos chance de tomar as decisões adequadas, e que isto freqüentemente lhes custou a sobrevivência.

Pelo ano de 1251 a.C, quando Josué, sucessor de Moisés, enviou dois emissários secretos à cidade de Jericó, estes levaram consigo uma bela mulher chamada Raab, que acabou namorando com o rei da cidade. Pela história bíblica, parece que em Jericó os elementos de espionagem já estavam em vigor, pois muitos dos artifícios estavam presentes, mas um serviço de contra-espionagem fazia falta.

Sobre esse tema, Gonçalves (2008, p. 133-134) esclarece que há registros do emprego da inteligência desde as primeiras civilizações conhecidas. Segundo o autor:

John Hughes-Wilson lembra que as primeiras evidências escritas do uso da inteligência remontam aos sumérios e aos egípcios. As informações estavam relacionadas tanto a assuntos militares quanto a matérias de administração do

Estado. Um dos primeiros registros de relatórios de inteligência produzidos remonta a 3.000 anos antes de Cristo: trata-se de um documento produzido para o Faraó por uma patrulha da fronteira sul do Egito, em que é informado que “encontramos o rastro de 32 homens e 3 jumentos”.

Outro registro bem remoto da atividade, ainda na Antigüidade, é a obra do general chinês Sun Tzu, intitulada “A arte da guerra”, escrita no século IV antes de Cristo (544 a 496 a.C). Esse livro, um tratado militar, é considerado a “bíblia da estratégia” e seus ensinamentos representam a filosofia da atividade de inteligência, considerada um fator essencial para se chegar à vitória. Há, inclusive, um capítulo específico que trata do uso de espões, cujo excerto transcrevemos a seguir (SUN TZU, 2007, p. 135):

O que possibilita ao soberano inteligente e seu comandante conquistar o inimigo e realizar façanhas fora do comum é a previsão, conhecimento que só pode ser adquirido através de homens que estejam a par de toda movimentação do inimigo.

Por isso, deve-se manter espões por toda parte e informar-se de tudo.

Existem cinco tipos de espões que podem ser usados: espões locais, agentes internos, agentes duplos, espões dispensáveis e espões indispensáveis. Quando os cinco tipos de espões estão ativos e ninguém pode descobrir o sistema secreto, chama-se a isso “teia imperceptível”.

Sobre a existência e a evolução da atividade de inteligência, Almeida Neto (2009, p. 30) afirma que “é fato que, com a complexidade cada vez maior do corpo social e do Estado, a inteligência também se aprimorou e ganhou novos contornos”. Contudo, o autor ressalta: “mas daí não se conclua que o fenômeno somente surgiu quando o Estado passou a ter um grupo de pessoas responsáveis por tal atividade em caráter permanente, vale dizer, quando a mesma se institucionalizou” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 30).

Assim, no que se refere às origens da inteligência enquanto sistema organizacional institucionalizado, Cepik (2003, p. 86) relata que “as primeiras organizações permanentes e profissionais de inteligência e de segurança surgiram na Europa moderna a partir do século XVI [...] no contexto da afirmação dos Estados nacionais como forma predominante de estruturação da autoridade política moderna”.

A respeito desse assunto, Almeida Neto (2009, p. 30-31) afirma o seguinte:

Assim, a criação de organizações especificamente voltadas para o exercício de tal atividade, de algum modo, está ligada ao desenvolvimento do Estado nacional soberano e à necessidade dos reis e governantes de incrementar seu

poder perante os outros Estados e perante a própria população, com a obtenção permanente de informações.

Por fim, esse autor (ALMEIDA NETO, 2009, p. 31) apresenta, com base nos ensinamentos de Cepik (2003, p. 91-99), as idéias a seguir:

Em adendo a tais constatações, MARCO A. C. CEPIK, reportando-se às lições de MICHAEL HERMAN, destaca o lento processo de especialização e diferenciação organizacional por que passou a atividade, diferenciando as origens da inteligência externa (no âmbito da diplomacia, por volta dos séculos XVI e XVII), da inteligência de defesa (no âmbito da guerra, desde os primeiros registros bíblicos, passando pelo quartel-general móvel de Napoleão até o estabelecimento, depois da II Guerra Mundial, de unidades especializadas de inteligência para os níveis de comando inferior da força e a criação de agências de inteligência de defesa) e da inteligência de segurança (que, segundo o autor, remontam ao policiamento político desenvolvido na Europa na primeira metade do século XIX).

Antunes (2002, p. 39-40), por sua vez, descreve a evolução dos sistemas organizacionais, ou sistemas de inteligência, da forma a seguir resumida:

Por sistemas de inteligência pode-se entender as organizações que atendem à função de inteligência dentro de um determinado governo. Fala-se em sistemas de inteligência, em vez de organização de inteligência, devido ao fato de que esta atividade surgiu de duas etapas distintas, que historicamente foram se especializando. A atividade de inteligência existe há muito tempo e sua importância já é reconhecida desde as guerras napoleônicas. Entretanto, a atividade de inteligência separada organizacionalmente surgiu apenas a partir da complexificação das guerras no final do século XIX.

[...] Para atender a essas novas necessidades, criaram-se *staffs* permanentes nos exércitos e, posteriormente, nas marinhas, responsáveis pelo planejamento e suporte de informações que pudessem auxiliar os comandos nas tomadas de decisão e de controle.

Paralelamente ao seu desenvolvimento dentro do campo militar, a atividade de inteligência passou também a se especializar como função policial e repressiva. As polícias secretas surgiram no princípio do século XIX e tinham como objetivo evitar revoluções populares, a exemplo da revolução francesa. Passaram a desenvolver mecanismos de vigilância, de informação e de recepção de cartas.

No século XX, após o fim da II Guerra, [...] emergiram os departamentos criminais de investigação [...] O crescimento internacional das organizações de segurança e o medo da espionagem estrangeira ainda levaram os países a desenvolverem suas agências de contra-espionagem.

[...] A partir de meados dos anos 1940 firmou-se a crença de que a inteligência seria uma atividade fundamental para o processo de tomada de decisões governamentais.

[...] A organização do sistema de inteligência passou a fazer parte do planejamento governamental como mais um mecanismo capaz de atribuir racionalidade ao funcionamento do Estado, não obstante um governo poder funcionar sem uma atividade de inteligência, que, afinal, é apenas uma atividade subsidiária ao processo decisório.

Assim, foi no século XX que a atividade de inteligência alcançou seu apogeu. Nesse sentido, Gonçalves (2008, p. 56) assevera que “nunca os serviços secretos estiveram tão presentes nas relações entre os povos e influenciando nas políticas interna e externa dos países, em tempos de paz ou de guerra”, e acrescenta:

[...] Nada em termos de atividade de inteligência nos séculos anteriores pôde-se comparar à última centúria do segundo milênio em termos de intensidade, abrangência, profissionalização e popularidade. Daí se intitular o século XX como o “século dos espões”.

No século XX, assim como o mundo alcançou um grau sem precedentes no desenvolvimento das relações internacionais, também houve o surgimento e o fortalecimento dos serviços secretos, das técnicas de reunião de dados e do conhecimento produzido como inteligência.

A seguir, abordaremos, de forma sucinta, as origens históricas da atividade de inteligência no Brasil.

2.2 A atividade de inteligência no Brasil

Preliminarmente, faz-se necessário esclarecer que, no Brasil, o termo “inteligência” passou a ser utilizado em substituição a “informações” a partir de 1990, por ocasião da extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI). O objetivo da mudança de nomenclatura foi tentar dissociar da atividade a imagem de repressão e violação aos direitos civis, ocorridas durante os anos em que o SNI atuou a serviço da ditadura militar (ANTUNES, 2002, p. 44-45), como será visto mais adiante.

Acerca da imagem negativa que a atividade de inteligência carrega até os dias de hoje no Brasil, Antunes (2002, p. 30) expõe o seguinte:

O uso desse conceito (estigma) neste trabalho explica-se pelo fato de que a atividade de inteligência, em si mesma, já carrega uma conotação negativa ante a sociedade democrática, dado o conflito entre a vigilância estatal que ela pressupõe e os direitos individuais do cidadão. No Brasil, onde a atuação dos órgãos de informações durante o governo militar, sobretudo no final da década de 1960 e no começo da década de 1970, se encontra diretamente relacionada à tortura, corrupção, violação dos direitos e liberdades civis, essa estigmatização é ainda mais forte.

Nesse sentido, Gonçalves (2009) considera que “a atividade de inteligência no País ainda é vista com preconceito por parte da população, fomentado por segmentos influentes da sociedade que menosprezam ou desconhecem a sua importância”, e acrescenta:

A sombra do passado ainda se faz presente, particularmente em virtude do significativo envolvimento dos órgãos de inteligência, tanto militares quanto civis, na repressão aos opositores do regime no período militar. Nesse contexto, o Serviço Nacional de Informações (SNI), antecessor da Abin, ocupou papel central no aparato de informações brasileiro e muitas vezes esteve associado aos mecanismos de repressão, inclusive com violações aos direitos humanos. Apesar de extinto em 1990, o SNI ainda é lembrado quando se quer produzir críticas e comentários pejorativos à atividade de inteligência no Brasil.

Corroborando esse entendimento, Pacheco (2006) informa o seguinte:

As expressões “sistema de inteligência” e “atividade de inteligência” possuem uma aura mítica, que, em razão das experiências repressivas e traumatizantes dos “serviços de informação” durante a época do “regime militar” no Brasil, passaram a gozar de grande preconceito. Foi por isto que, após o término do “regime militar”, os “serviços de informação” mudaram sua terminologia para “inteligência”, a fim de ter a legitimidade perante a sociedade.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre informar que o primeiro registro oficial da atividade de informações no Brasil data de 1927, quando da criação do Conselho de Defesa Nacional¹, ou seja, em período anterior ao regime autoritário e ao SNI. O Conselho era um órgão de caráter consultivo que se reunia ordinariamente duas vezes por ano e tinha a função de estudar e coordenar as informações sobre “todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria” (ANTUNES, 2002, p. 45).

Posteriormente, com o passar dos anos, foram ocorrendo modificações na estrutura organizacional, na nomenclatura e nas competências desse órgão, sem, contudo, ter havido mudanças significativas relacionadas às atividades de informações, as quais permaneceram voltadas para a defesa da Pátria (ANTUNES, 2002, p. 46).

Somente após a II Guerra Mundial, em 1946, e no contexto da Guerra Fria, é que se criou um órgão específico para tratar das atividades de informações no Brasil: o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI). No entanto, o SFICI só foi efetivado 12 anos depois, o que, segundo Gonçalves (2009), “demonstrava o pouco interesse no assunto, em uma época em que a vida política no Brasil era marcada por sua mais profunda fase de populismo”.

¹ Instituído pelo Decreto 17.999, de 29 de dezembro de 1927.

² Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964.

Ainda sobre os primórdios da criação e da instituição de um órgão de inteligência no Brasil, Figueiredo (2005, p. 13) relata os seguintes fatos:

Os primeiros passos para o estabelecimento de um serviço secreto no Brasil foram dados em 1927, no governo de Washington Luís. Naquele ano, foi criado um órgão civil federal, o Conselho de Defesa Nacional, que tinha como missão exclusiva produzir e analisar informações relativas à proteção do Estado. Estava longe de ser um serviço secreto, mas foi seu embrião. O *Serviço* seria legalmente instituído em 1946, na gestão de Eurico Gaspar Dutra, permaneceria dez anos somente no papel e seria implementado de fato apenas em 1956, por Juscelino Kubitschek.

Logo após o Golpe Militar, em 1964, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI)², unidade diretamente subordinada à Presidência da República e que deveria ser o principal órgão de assessoramento do Chefe de Estado, por meio de conhecimentos de inteligência. O SNI herdou a estrutura do SFICI, porém com mais atribuições e mais prestígio que este (GONÇALVES, 2009).

Acerca dos poderes e do prestígio do Serviço Nacional de Informações, Figueiredo (2005, p. 130-131) resgatou matéria veiculada em um jornal da época, fazendo crítica ao projeto de criação do SNI. A seguir, transcrevemos parte dessa notícia:

[...]

Informar o governo? Mas não existem outros serviços para tanto, em primeira linha a Agência Nacional? Não, o SNI será diferente. Informará e agirá em segredo.

Será, enquanto o texto permite compreender, um cruzamento do FBI com a CIA. [...] No Brasil, o SNI reunirá as duas atribuições [ou seja, atuará nos campos interno e externo]. Fará, como serviço secreto, espionagem e contra-espionagem (de quê?) e agirá como polícia política federal, acima dos Estados e também acima do Congresso, porque este não poderá fiscalizar-lhes as atividades nem solicitar prestação de contas.

É um Ministério de Polícia Política, instituição típica do Estado policial e incompatível com o regime democrático.

Ainda no que tange ao SNI, reportamo-nos à descrição e à análise procedidas por Gonçalves (2009), cujos excertos reproduzimos:

Ao longo do período militar, o SNI foi adquirindo cada vez mais prestígio, ao mesmo tempo em que também cresceu seu poder. Logo, a singela estrutura do SFICI deu lugar a um amplo sistema de informações, com órgãos vinculados nos diferentes níveis de governo e com capilaridade que cobria todo o território brasileiro, tendo alguns postos também no exterior.

² Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964.

No contexto da Guerra Fria, o SNI seguiu o modelo doutrinário ocidental, tendo mantido um constante intercâmbio com os órgãos congêneres do Ocidente. Uma particularidade era que cada vez mais o SNI voltava-se para a segurança interna, estruturando-se muito mais como os serviços do bloco socialista, em especial como a KGB soviética. Apesar de nele trabalharem civis e militares, o órgão era dirigido e orientado pelos militares.

A partir do final da década de 1960, com início da luta armada em reação ao regime militar, no que ficou conhecido como “os anos de chumbo”, o SNI passou a envolver-se cada vez mais com a repressão. A eficiência e eficácia de seus agentes na vigilância e detenção dos oponentes do regime e a violência de alguns de seus métodos deixariam feridas na sociedade brasileira que levariam anos para cicatrizar, com algumas ainda abertas. A atuação do serviço naquele período contribuiria para o estigma que acompanha a atividade de inteligência no Brasil até nossos dias.

A respeito da extinção do SNI, ocorrida em 1990, quando Fernando Collor de Mello passou a ocupar o cargo de presidente da república, Gonçalves (2009) ressalta que:

Em 15 de março de 1990, entre os primeiros atos do novo Presidente Fernando Collor de Mello estava a extinção do SNI, em um contexto de reestruturação da Administração Pública Federal.³ Tinha início um dos períodos mais infaustos para a atividade de inteligência no Brasil. Por meio de um ato do Chefe do Executivo, a superestrutura do sistema de informações em torno do SNI desapareceu, e o órgão central perdeu seu mandato, seus objetivos e seu status de Ministério, sendo reduzido a um pequeno departamento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE).⁴ A ESNI⁵ foi também extinta e o Manual de Informações banido. Muitos documentos foram perdidos, outros tantos destruídos.

Sobre esse assunto, Antunes (2002, p. 103) nos ensina que, “com a extinção do SNI, criou-se um vácuo na área civil de inteligência e abriu-se um espaço para a atuação de agentes sem regulamentação estabelecida”. Desse modo, segundo a autora, até 1995, houve apenas tentativas, por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, de implementação de uma nova agência de inteligência (que viria a ser a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência, criada pela Lei 9.883/1999).

No que se refere ainda às conseqüências da extinção do Serviço, Gonçalves (2009) destaca que “talvez o maior impacto da medida do novo Governo tenha sido sobre os recursos humanos do sistema de informações”.

³ Fernando Collor de Mello reestruturou a Presidência da República e os Ministérios por meio da Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.

⁴ No âmbito da SAE foi criado o Departamento de Inteligência (DI), cuja única função era “implementar medidas de proteção a assuntos sigilosos, em nível nacional.”

⁵ Escola Nacional de Informações, criada em 1972.

Nesse sentido, aponta o autor, houve demissões em massa dos funcionários civis que trabalhavam no SNI e os militares, profissionais competentes, de larga experiência, foram automaticamente reconduzidos às respectivas forças. Em decorrência, houve prejuízos à carreira dos profissionais que atuavam há muito tempo na área e causou-se “uma ruptura cronológico-institucional com impactos arrasadores sobre a cultura de inteligência no Brasil” (GONÇALVES, 2009).

Finalmente, sobre os passos que o Brasil deu em direção à implementação de uma nova agência de inteligência, transcrevemos, a seguir, algumas linhas do estudo de Gonçalves (2009):

Durante a primeira metade da década de 1990, a atividade de inteligência de Estado no Brasil permaneceu legada a segundo plano. Entretanto, apesar da quase inoperância do órgão de inteligência civil, os demais membros da comunidade de informações do País continuaram atuando, muitos se fortalecendo em suas respectivas áreas, particularmente a inteligência militar e a criminal. De toda maneira, o fantasma do SNI e do autoritarismo continuava a assombrar o debate sobre o papel da inteligência no regime democrático.

As mudanças na Ordem Internacional e a consolidação da democracia no Brasil acabaram possibilitando, a partir da segunda metade da década de 1990, o ressurgimento da discussão sobre a importância do Estado brasileiro possuir um serviço de inteligência. [...]

[...]

Em 1997, foi criado um grupo de trabalho encarregado de elaborar o texto de um Projeto de Lei para a criação do novo serviço de inteligência, a ser submetido ao Congresso. Vários modelos e serviços de inteligência pelo mundo foram analisados. Dentre os vários casos, o modelo canadense pareceu o mais interessante para a realidade brasileira: uma única organização civil, sem poder de polícia, com atribuições de inteligência interna, externa e contra-inteligência, voltada especialmente para a segurança interna, e conduzindo suas atividades na estrita observância do ordenamento jurídico-constitucional em defesa do Estado democrático e da sociedade. Ademais, as similitudes entre os dois países, particularmente no que concerne a objetivos nacionais e a questões de segurança, evidenciaram-se. Os laços com o serviço secreto canadense se estreitariam a partir de então, por meio do aumento no intercâmbio de informações.

Esse processo culminou, em 7 de dezembro de 1999, na promulgação da Lei nº 9.883, que criava Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e instituía o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Estava restabelecida a atividade de inteligência de Estado no Brasil.

A ABIN foi, portanto, criada com o intuito de ser um órgão de inteligência adequado aos padrões do regime democrático, com estrita obediência às leis, aos

princípios constitucionais, aos direitos e às garantias individuais (ROCHA, 2007, p. 175).

Como disposto no Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, a ABIN é o órgão central do Sisbin, cujo objetivo é “integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional” (§ 1º do art. 1º).

De acordo, também, com o mencionado decreto, o Sisbin é responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional (§ 2º, art. 1º).

Consoante o Decreto nº 4.872/2003, que alterou o 4.376/2002, o Sisbin é composto pelos seguintes órgãos:

Art. 4º [...]

I - Casa Civil da Presidência da República, por meio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM;

II - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal;

III - Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central do Sistema;

IV - Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal;

V - Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército e da Secretaria de Inteligência da Aeronáutica;

VI - Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos;

VII - Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal e do Banco Central do Brasil;

VIII - Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva;

IX - Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro de Estado e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

X - Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria-Executiva;

XI - Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro de Estado;

XII - Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva; e

XIII - Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil;

XIV - Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria-Executiva (redação dada pelo Decreto nº 6.540/2008).

2.3 Conceito

A definição do que é inteligência não é consenso entre os diversos autores que estudam e tratam do assunto. De um lado, há os que defendem a idéia de que a atividade está baseada no segredo, conferindo-lhe um sentido mais estrito. De outro, aqueles que entendem a atividade de inteligência de forma mais ampla, isto é, como um instrumento que possibilita, por meio de técnicas e métodos próprios, a transformação de dados e informações em conhecimento, com vistas a subsidiar a tomada de decisão.

De acordo com Cepik⁶, inteligência designa um conflito entre atores que lidam predominantemente com obtenção/negação de informações. Propositadamente vago e eufemístico, o termo inteligência, segundo esse autor, refere-se ao que serviços de inteligência “fazem” concretamente em contextos político-organizacionais específicos. Ainda assim, conclui, inteligência descreve melhor o arco operacional contemporâneo dessa função do que outras noções muito restritivas (espionagem) ou excessivamente amplas (informação).

Desse modo, na visão do autor, o termo inteligência é utilizado em dois sentidos. O primeiro, amplo, diz que “inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer” (CEPIK, 2003, p. 27).

Nesse sentido, Cepik (2003, p. 27) esclarece que “a sofisticação tecnológica crescente dos sistemas de informação que apóiam a tomada de decisões tornou corrente o uso do termo inteligência para designar essa função suporte, seja na rotina dos governos, no meio empresarial ou mesmo em organizações sociais”.

⁶ Notas da aula ministrada por Marco A. C. Cepik durante o curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva no período de abril/2008 a março/2009.

O segundo sentido dado ao termo possui um caráter mais restrito e representa o entendimento do citado autor. Nesse caso, a inteligência é definida como sendo “a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação”, o que lhe confere o mesmo sentido de segredo ou informação secreta (CEPIK, 2003, p. 27).

Assim, para demonstrar a problemática conceitual em relação à inteligência, Cepik (2003, p. 28) assevera que:

Ignorar a definição restrita implicaria perder de vista o que torna afinal essa atividade problemática. No mundo real, porém, as atividades dos serviços de inteligência são mais amplas do que a espionagem, e também são mais restritas do que o provimento de informações em geral sobre quaisquer temas relevantes para a decisão governamental. Isso coloca uma dificuldade muito concreta, não meramente semântica, para uma conceituação precisa da atividade de inteligência que permita diferenciá-la, simultaneamente, da noção excessivamente ampla de informação e da noção excessivamente restrita de espionagem.

Buscando também demonstrar a dificuldade de entendimento sobre o que seja a atividade de inteligência, Cardoso Júnior (2007, p. 56) tece o seguinte comentário:

Há também uma causa etimológica que contribui bastante para confundir as pessoas sobre a melhor conceituação dessa atividade. A palavra inteligência apresenta uma série de significados diferentes dentro do universo semântico nacional, o que lhe confere a característica de baixo teor seletivo. Esse vocábulo nem sempre evoca um objeto preciso na mente, e até mesmo os dicionários brasileiros mais modernos são evasivos quando se trata de caracterizar adequadamente a inteligência com o sentido pretendido nesta obra, qual seja, como processo de tratamento de informações, transformando dados e informações em conhecimento aplicável na conquista dos objetivos organizacionais.

No tocante a essa divergência de opiniões, relativa ao conceito de inteligência, Antunes (2002, p. 18-19) expõe o seguinte:

Em meio ao debate que surge na década de 1990, Jennifer Sims afirmou que a inteligência não estaria envolvida apenas com o segredo, e que quaisquer tipos de informações coletadas para o processo de decisão seriam considerados inteligência. Em sua concepção, *intelligence is best defined as information collected, organized, or analyzed on behalf of the actors or decision makers. Such information include technical data, trends, rumors, pictures, or hardware.*

De acordo com Sims, seria a organização particular do material coletado, que se destina a auxiliar as tomadas de decisão, que transformaria simples recortes de jornais em produto de inteligência: *A pile of newspapers on a decision makers desk does not constitute intelligence. Even a set of clippings of those newspapers, organized by subjects matters, is not intelligence. A*

subject clips, selected expressly for the needs of decision makers, is intelligence.

Essa definição implicaria, necessariamente, que toda informação analisada para auxiliar uma tomada de decisões seria um produto de inteligência, desde uma pesquisa empresarial com a finalidade de saber a aceitação de um produto no mercado até o desenvolvimento de submarinos a propulsão nuclear desenvolvidos na China. Conseqüentemente, qualquer organismo ou instituição poderia ser considerado um serviço de inteligência em potencial.

Em contrapartida à posição de Sims, tem-se a definição de Abram Shulsky. Esse autor restringe a área de atuação da atividade de inteligência e a vincula à sua forma de organização, ao segredo e à competição entre Estados.

Ainda no que tange à definição do que vem a ser a atividade inteligência, Antunes (2002, p. 21) ressalta a importância de se diferenciar inteligência de espionagem. Nesse sentido, a autora esclarece que:

O senso comum normalmente associa a atividade de inteligência a espionagem, trapanças e chantagens, imagem amplamente incentivada pela literatura ficcional e pela mídia. Não obstante o termo *intelligence* ser um eufemismo anglo-saxão para a espionagem, esta é apenas uma parte do processo de inteligência, que é muito mais amplo [...].

Portanto, a atividade de inteligência refere-se a certos tipos de informações, relacionadas à segurança do Estado, às atividades desempenhadas no sentido de obtê-las ou impedir que outros países a obtenham e às organizações responsáveis pela realização e coordenação da atividade na esfera estatal. Trata-se de uma definição mais precisa sobre o escopo da atividade de inteligência, que permite iluminar certas incompreensões que vêm sendo percebidas no debate brasileiro.

Alinhado à visão mais ampla de inteligência, que não pressupõe o segredo, mas sim aspectos metodológicos da produção do conhecimento, Pacheco (2006) defende a idéia de que a atividade de inteligência, assim como a pesquisa científica, a investigação criminal e o processo penal, utiliza um conjunto de técnicas e instrumentos, com a finalidade de buscar a verdade, como se segue:

A pesquisa científica, as atividades e operações de inteligência, a investigação criminal e o processo penal buscam a verdade.

A evolução de seus métodos, técnicas e instrumentos de busca da verdade, portanto, podem ser reconduzidos a um modelo único de comparação. Por exemplo, a técnica de pesquisa denominada *observação* (participante ou não), utilizada na pesquisa científica, é uma idéia básica que se denomina respectivamente *vigilância*, na inteligência, e *campana*, na investigação criminal.

As diferenças fundamentais são os critérios de aceitabilidade da verdade, objetivos, marcos teóricos e regras formais específicas de produção. Por exemplo, no processo penal, objetiva-se uma verdade processual, necessária à tomada de decisão judicial, enquanto, numa atividade de inteligência

destinada a um 'processo político', o grau de aceitabilidade do caráter de verdade de um fato é o necessário para uma decisão política.

Os métodos, técnicas e instrumentos das atividades e operações de inteligência e de investigação criminal podem ser reconduzidos ao modelo geral do método científico.

Todos estabelecem um problema, hipótese, objetivo, justificativa/relevância, situação do tema/problema, marco teórico, métodos/técnicas/instrumentos de pesquisa, população/amostra, cronograma, conclusão, produção do relatório de pesquisa etc. As terminologias podem ser diferentes, mas a idéia básica é a mesma.

Não existe um saber consolidado sobre a investigação criminal, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na metodologia científica (investigação científica ou pesquisa científica) e nas atividades de inteligência ('investigação' de inteligência, ou seja, operações de inteligência).

Sobre o assunto, Platt (1974, p. 30) define informações (*intelligence*) como sendo “um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente”.

Já Kent (1967, p. 17-153) descreve a inteligência sob três aspectos: conhecimento, organização e atividade. Esses três aspectos, segundo Gonçalves (2008, p. 133-134), também podem ser entendidos como produto, organização e processo. Nesse sentido, o autor apresenta as seguintes definições (GONÇALVES, 2008, p. 133-134):

- Inteligência como produto, conhecimento produzido: trata-se do resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente o tomador de decisão em diferentes níveis. Assim, relatório/documento produzido com base em um processo que usa metodologia de inteligência também é chamado de inteligência. Inteligência é, portanto, conhecimento produzido.

- Inteligência como organização: diz respeito às estruturas funcionais que têm como função primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência. Em outras palavras, são as organizações que atuam na busca do dado negado, na produção de inteligência e na salvaguarda dessas informações, os serviços secretos.

- Inteligência como atividade ou processo: refere-se aos meios pelos quais certos tipos de informação são requeridos, coletados/buscados, analisados e difundidos, e, ainda, os procedimentos para a obtenção de determinados dados, em especial, aqueles protegidos. Esse processo segue metodologia própria.

De modo semelhante, Shulsky e Schmitt (2002, p. 1-3, *apud* GONÇALVES, 2008, p. 136) conceituam inteligência como informação, atividades e organizações. Gonçalves (2008, p. 136), ao citar os mencionados autores, nos explica que:

Os autores identificam inteligência com a informação relevante para se formular e implementar políticas voltadas aos interesses de segurança nacional e para lidar com as ameaças – 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 – nesse sentido, a contra-inteligência estaria contida na inteligência. Por fim, o termo também diz respeito a organizações que exerçam a atividade, atribuindo a essas organizações uma de suas características mais importantes, o secretismo necessário à conduta de suas atividades.

Outra definição, apresentada por Lowenthal (2003, p. 1-2, *apud* GONÇALVES, 2008, p. 137), diz respeito à diferença entre inteligência e informação, como se segue:

To many people, intelligence seems little different from information, except that it is probably secret. However, it is important to distinguish between the two. Information is anything that can be known, regardless of how it may be discovered. Intelligence refers to information that meets the stated or understood needs of policymakers and has been collected, refined and narrowed to meet those needs. Intelligence is a subset of the broader category of information; intelligence and the entire process by which it is identified, obtained, and analyzed respond to the needs of policy makers. All intelligence is information; not all information is intelligence⁷.

No Brasil, aliás, quando se menciona a atividade de “informações”, automaticamente se faz associação dessa atividade com o antigo Serviço Nacional de Informações (SNI). Tal fato não é de se estranhar, vez que esse órgão concentrou enormes poderes durante os anos de ditadura militar a que fomos submetidos, como visto anteriormente. Convém, portanto, ressaltar mais uma vez esse aspecto, a partir das lições de Antunes (2002, p. 21-22), que assim esclarece:

O termo inteligência, entendido nesse sentido, passou a fazer parte do debate político brasileiro principalmente a partir da década de 1990, após a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI), não obstante haver referências a este tipo de atividade desde 1927. O termo emergiu de uma tentativa de acobertar e superar uma identidade deteriorada que havia se formado em torno da atividade de *informações* no regime militar, equivalente a repressão e violação dos direitos civis. No Brasil, assim como nos demais países do Cone Sul, existe uma forte desconfiança em relação a essa atividade, que decorre do perfil assumido por seus órgãos de informações durante o último ciclo de regimes militares. Nesses países, os serviços de *informações*

⁷ Para muitas pessoas, inteligência difere pouco de informação, exceto pelo fato de que é provavelmente secreta. Entretanto, é importante distinguir uma da outra. Informação é qualquer coisa que pode ser conhecida, independente de como pode ser descoberta. Inteligência se refere à informação que vai ao encontro das necessidades estabelecidas ou conhecidas dos formuladores de políticas, e que foi coletada, analisada e relatada para satisfazer a essas necessidades. Inteligência é espécie do gênero informação; inteligência e todo o processo pelo qual é identificada, obtida e analisada atende às necessidades dos formuladores de políticas. Toda inteligência é informação; mas nem toda informação é inteligência. (Tradução livre)

converteram-se em Estados paralelos com alto grau de autonomia, enorme poder e capacidade operacional.

Nesse sentido, ainda no que se refere à distinção conceitual entre “informações” e “inteligência”, no âmbito do Estado brasileiro, Gonçalves (2008, p. 138) informa que:

Assim, nessa perspectiva anglo-saxônica, inteligência seria a informação processada e analisada com o objetivo de assessorar o processo decisório. Essa percepção do termo inteligência foi incorporada à doutrina brasileira a partir da década de 1990, após a redemocratização, quando o termo “informações”, mais adequado à língua portuguesa, foi substituído por “inteligência”. As razões dessa mudança foram sobretudo de ordem política, de modo a se tentar banir termos associados ao regime autoritário. Fica o esclarecimento de que, na nova doutrina de segurança, “informações” passou a ser entendido como “inteligência”, que também não é a mesma coisa de “informação”, mais relacionada com um conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinados assuntos.

O mencionado autor demonstra também a diferenciação dos conceitos de “inteligência” e “informação” apresentada no Glossário da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), conforme se segue (GONÇALVES, 2008, p. 138):

[...] Na perspectiva da OTAN, a “informação” se refere aos dados brutos, que serão analisados para a produção de um conhecimento de inteligência, informação processada com vistas a subsidiar o processo decisório. E o Glossário registra também o termo “inteligência estratégica”, como “inteligência destinada a subsidiar a elaboração de planos militares e políticos em âmbito nacional e internacional”.

Já no entendimento de Antunes (2002, p. 20-21), a definição mais precisa sobre o que vem a ser a atividade de inteligência é apresentada por Michael Herman em *Intelligence power in peace and war* (1996). Segundo essa autora, “além de precisar as atividades relacionadas ao ciclo de inteligência, [o autor] também analisa sua influência e papel nas relações políticas nacionais e internacionais” (ANTUNES, 2002, p. 20).

Para ilustrar seu entendimento, Antunes (2002, p. 21) cita o conceito de inteligência descrito por Herman (1996), nos seguintes termos: *Intelligence in government is based on the particular set of organizations with that name: the “intelligence services” or “intelligence community”. Intelligence activity is what they do, and intelligence knowledge, what they produce*, e conclui que (ANTUNES, 2002, p. 21):

Ao se definir que inteligência é o que as organizações de inteligência fazem, fica muito mais prático estabelecer o que deve e o que não deve ser considerado inteligência. A inteligência neste caso não é definida como um conceito – a partir do qual se possa afirmar que informações sobre o meio ambiente não dizem respeito à atividade de inteligência e que informações sobre a fabricação de armamento nuclear dizem – mas a partir do seu contexto organizacional.

A conclusão de Gonçalves quanto ao significado de inteligência pode ser assim descrita, conforme as palavras do próprio autor (GONÇALVES, 2008, p. 141-142):

Assim, para se compreender o significado de inteligência, é fundamental que se entenda que se trata de um conhecimento processado – a partir de matéria bruta, com metodologia própria –, obtido de fontes com algum aspecto de sigilo e com o objetivo de assessorar o processo decisório. Atente-se para o fato de que a inteligência lida também com fontes abertas, ostensivas, mas para que se produza um conhecimento de inteligência é necessário, de maneira geral, que haja alguma parcela de dados sigilosos em sua produção. Claro que pode haver produção de conhecimento de inteligência que seja sigiloso não necessariamente pelos dados nele utilizados, mas pela análise realizada. Além de conhecimento, a atividade de inteligência poderá ser o processo de produção em si ou, ainda, a organização encarregada de obter, produzir e difundir inteligência, também chamada de serviço secreto. Destarte, essa gama de definições acaba sintetizada na concepção original de Kent, que entende inteligência como conhecimento (produto), atividade (processo) e organização (produtor).

A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), por sua vez, apresenta, em seu artigo 1º, §§ 2º e 3º, o seguinte conceito de inteligência e contra-inteligência:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre os 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.

§ 3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

Com base em toda a discussão e divergência doutrinária, a atividade de que trata o presente estudo corresponde ao conceito mais amplo de inteligência, ou seja, é considerada como um instrumento que possibilita, por meio de métodos e técnicas

próprios, a coleta e a busca de dados e informações com vistas à produção de conhecimento, que servirá como subsídio à tomada de decisão⁸.

Assim, lançamos mão dos argumentos apresentados por Almeida Neto para justificar a adoção do conceito de atividade de inteligência em sentido amplo. Eis o entendimento do autor, com o qual compartilhamos (ALMEIDA NETO, 2009, p. 23-24):

Entendemos que o conceito restrito de inteligência, identificando-a com segredo, não se revela suficiente para retratar, em todos os seus reveses, a atividade objeto do presente estudo, principalmente por desconsiderar, em larga medida, uma ingente parcela de sua dinâmica analítica e operacional. O fato de a inteligência ter que trabalhar, não raro, com o segredo (seja no que diz respeito ao que se busca, seja no que tange ao que se pretende proteger) não justifica a limitação do seu conceito à coleta, apenas, de informação secreta.

Contudo, esse autor reconhece que, em diversos casos, o segredo está presente na atividade de inteligência, trazendo à tona exatamente a face mais crítica e problemática dessa atividade. No entanto, segundo ele, o que torna a atividade de inteligência tão singular não é o secretismo, mas sim três aspectos: 1) as regras formais específicas de produção do conhecimento; 2) os seus critérios de aceitabilidade da verdade e marcos teóricos próprios; e 3) a finalidade de assessoramento de um tomador de decisão (ALMEIDA NETO, 2009, p. 25).

Por fim, o citado autor resume a definição de inteligência da seguinte forma (ALMEIDA NETO, 2009, p. 28):

[...] é possível definir inteligência como a atividade permanente e especializada de obtenção de dados, produção e difusão metódica de conhecimentos, a fim de assessorar um decisor na tomada de uma decisão, com o resguardo do sigilo, quando necessário para a preservação da própria utilidade da decisão, da incolumidade da instituição ou do grupo de pessoas a que serve. Tal atividade, em sentido amplo, abrange, ainda, a prevenção, detecção, obstrução e neutralização das ameaças (internas e externas) às informações, áreas, instalações, meios, pessoas e interesses a que a organização serve (contra-inteligência).

⁸ “Processo decisório é a escolha de uma linha de ação, dentre uma ou mais alternativas, que conduza à eficácia dos objetivos pretendidos; pode ser tanto o último passo de um planejamento estratégico, quanto a deliberação sobre uma situação rotineira e de momento; consubstancia-se na idéia do ótimo”. Conceito apresentado pelo Cel. José Eduardo da Silva em aula ministrada no curso de pós-graduação lato sensu de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009.

2.4 Ramos

De modo geral, a doutrina entende que inteligência (*lato sensu*), enquanto atividade de assessoramento informacional para a tomada de decisões, compreende dois ramos, a saber: inteligência *stricto sensu* e contra-inteligência (ALMEIDA NETO, 2009, p. 49-50).

A inteligência em sentido estrito, segundo Almeida Neto (2009, p. 49-50), corresponde a:

A atividade permanente e especializada de coleta de dados, produção e difusão metódica de conhecimentos, a fim de assessorar o usuário na tomada de decisão relevante, com o resguardo do sigilo quando necessário para a preservação da própria utilidade da decisão, da incolumidade da instituição ou do grupo de pessoas a que serve.

A contra-inteligência, por sua vez, é “a atividade de detecção, identificação, avaliação, prevenção, obstrução, exploração e neutralização das ameaças, internas e externas, às informações sensíveis que a organização detém ou às suas áreas, instalações, pessoas e interesses, inclusive provenientes de inteligência adversa” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 50).

De acordo com a Doutrina⁹ Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP (2007, p. 16), esses dois ramos devem ser considerados indissolivelmente ligados, ou seja, “são partes de um todo, não possuindo limites precisos, uma vez que se interpenetram, se inter-relacionam e interdependem”.

Nesse sentido, Gonçalves (2008, p. 174) ressalta que “qualquer serviço de inteligência faz tanto inteligência (análise de informações para produção de conhecimento) quanto contra-inteligência (salvaguarda das informações produzidas, da organização, das pessoas e instalações e dos processos contra a atividade de inteligência adversa”.

Existem, ainda, as chamadas “operações de inteligência”, que não são propriamente um ramo autônomo da atividade de inteligência, mas sim um conjunto de

⁹ Pode-se conceituar doutrina de inteligência como um conjunto de princípios, conceitos, normas, métodos e valores que orienta e disciplina a atividade de inteligência (notas da aula ministrada pelo Cel. Pedro Busch Neto no curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009).

técnicas e procedimentos utilizados para auxiliar a atividade de inteligência em sentido estrito e a contra-inteligência a buscar dados negados ou indisponíveis, bem como, em certas situações, para neutralizar ações adversas (ALMEIDA NETO, 2009, p. 59), como será visto mais à frente, no item 2.4.3 deste trabalho.

2.4.1 Inteligência *stricto sensu*

O cerne da atividade de inteligência em sentido estrito é a produção de conhecimento, que pode ser entendida como a transformação do dado em conhecimento, por meio da utilização de determinado procedimento metodológico e de técnicas específicas (ALMEIDA NETO, 2009, p. 50).

Segundo a DNISP (2007, p. 17), dado “é toda e qualquer representação de fato, situação, comunicação, notícia, documento, extrato de documento, fotografia, gravação, relato, denúncia, etc., ainda não submetida pelo profissional de ISP à metodologia de Produção de Conhecimento”.

Já o conhecimento é “o resultado final – expresso por escrito ou oralmente pelo profissional de ISP – da utilização da metodologia de Produção de Conhecimento sobre dados e/ou conhecimentos anteriores” (DNISP, 2007, p. 17).

Em síntese, produzir conhecimento é “transformar dados e/ou conhecimentos em conhecimentos avaliados, significativos, úteis, oportunos e seguros, de acordo com metodologia própria e específica” (DNISP, 2007, p. 17).

Esse processo de transformação do dado em conhecimento útil, significativo, avaliado, oportuno e seguro, a partir da adoção de uma seqüência lógica de ações, é conhecido como ciclo da produção do conhecimento de inteligência.

Acerca do ciclo de inteligência, Almeida Neto (2009, p. 50) assevera o seguinte:

Despiciendo lembrar que o método de construção do conhecimento de inteligência e, por conseguinte, o ciclo de tal atividade, foram forjados a partir de um específico critério de aceitabilidade da verdade, imbuído da primazia dos princípios da oportunidade e utilidade sobre a própria verificabilidade do conhecimento produzido (possibilidade de o conhecimento ser testado).

Para a DNISP (2007, p. 20), o ciclo da produção de conhecimento (CPC) pode ser definido como “um processo formal e regular separado em duas etapas

principais, uma vinculada à reunião de dados e a outra ao processo de análise. Nesse processo, o conhecimento produzido é disponibilizado aos usuários agregando-se medidas de proteção e negação do conhecimento”.

Nesse sentido, Antunes (2002, p. 31) descreve o ciclo de inteligência da seguinte forma:

Entende-se por ciclo de inteligência a descrição de um processo no qual as informações coletadas principalmente pelas agências de inteligência são postas à disposição de seus usuários. Na realidade, ele pode ser definido basicamente em duas grandes etapas: uma de coleta e outra de análise, que se encontram organizacionalmente estabelecidas, vinculadas a diferentes órgãos estatais.

Em relação às etapas que constituem o ciclo de inteligência, não há consenso entre os autores. De acordo com Cepik (2003, p. 32), “as descrições convencionais do ciclo da inteligência chegam a destacar até 10 passos ou etapas principais que caracterizariam a atividade”, quais sejam:

1. Requerimentos informacionais.
2. Planejamento.
3. Gerenciamento dos meios técnicos de coleta.
4. Coleta a partir de fontes singulares.
5. Processamento.
6. Análise das informações obtidas de fontes diversas.
7. Produção de relatórios, informes e estudos.
8. Disseminação dos produtos.
9. Consumo pelos usuários.
10. Avaliação (*feedback*).

Sobre a diversidade de entendimentos acerca das etapas do ciclo de inteligência, vale destacar a opinião de Cepik (2003, p. 32):

A própria idéia de ciclo de inteligência deve ser vista como uma metáfora, um modelo simplificado que não corresponde exatamente a nenhum sistema de inteligência realmente existente. Por outro lado, essa falta de acuidade descritiva não é o que mais importa, pois a caracterização das atividades de inteligência enquanto um processo de trabalho complexo e dinâmico é importante para que se possam distinguir as mudanças qualitativas que a informação sofre ao longo de um ciclo ininterrupto e inter-relacionado de trabalho. A principal contribuição da idéia de ciclo de inteligência é justamente ajudar a compreender essa transformação da informação e explicitar a existência desses fluxos informacionais entre diferentes atores (usuários, gerentes, coletores, analistas etc.).

Na visão de Kent (1967, p. 152-153), o método de produção de informações estratégicas admite sete passos ou estágios, a seguir resumidos: 1) aparecimento do problema; 2) análise do problema; 3) busca de dados relacionados ao problema; 4) avaliação dos dados; 5) estudo dos dados avaliados – momento da hipótese; 6) mais

busca de dados – confirmação ou rejeição das hipóteses mais prováveis; e 7) apresentação.

Washington Platt (1974, p. 102-107), por sua vez, também aponta sete fases no que ele chama de pesquisa de informações, quais sejam: 1) levantamento geral; 2) definição dos termos; 3) coleta de informes; 4) interpretação dos informes; 5) formulação de hipóteses; 6) conclusões; e 7) apresentação.

Ao tratar do assunto sob uma perspectiva mais acadêmica, Pacheco (2005) atribui ao ciclo de produção de conhecimento de inteligência as seguintes etapas:

[...] identificação das necessidades informacionais do usuário final (requerimento ou determinação da produção de determinada informação/conhecimento), planejamento da obtenção dos dados/informações requeridos, gerenciamento dos meios técnicos de obtenção, obtenção (coleta ou busca) dos dados/informações, processamento dos dados/informações (organização, avaliação e armazenagem), produção do conhecimento (análise, interpretação e síntese dos dados/informações), disseminação do conhecimento, uso do conhecimento e avaliação do ciclo (*feedback* quanto ao uso do conhecimento para aperfeiçoamento do ciclo de inteligência).

Nos Estados Unidos, segundo Gonçalves (2008, p. 185), o modelo mais utilizado possui somente cinco fases [planejamento e direção; reunião (coleta/busca); processamento; análise e produção; e disseminação], podendo, inclusive, ser reduzido a quatro etapas, que ensejariam o “ciclo básico” (reunião, processamento, análise e disseminação).

No Brasil, entretanto, a doutrina de informações identifica o ciclo da informação em três grandes etapas: orientação, produção e difusão (GONÇALVES, 2008, p. 186).

Ocorre que, nesse ciclo da informação, a fase de produção corresponde ao ciclo da produção do conhecimento, que compreende as seguintes etapas: planejamento; reunião (coleta/busca dos dados) e processamento (exame, análise, integração e interpretação). Assim, após a produção do conhecimento, procede-se à difusão do conhecimento produzido, ou seja, retorna-se à última etapa do ciclo de informação (GONÇALVES, 2008, p. 186).

A DNISP (2007, p. 20), do mesmo modo, considera que o ciclo da produção do conhecimento é composto pelas seguintes fases: planejamento; reunião de dados, processamento e difusão. Observa-se, pois, que essa composição (com exceção

da difusão) corresponde exatamente ao ciclo da produção do conhecimento descrito no parágrafo anterior.

Agora, passemos a discorrer, de forma sucinta, sobre cada uma das etapas que compõem o ciclo de produção do conhecimento de inteligência, conforme a doutrina de informações (GONÇALVES, 2008, p. 187-192).

1) Orientação

Constitui a primeira etapa do ciclo de inteligência e está relacionada às necessidades da atividade, melhor explicando, diz respeito às necessidades do usuário, do cliente da atividade, do tomador da decisão.

Conforme Gonçalves (2008, p. 187), “em âmbito estratégico, essa orientação deve ter por base, por exemplo, uma política nacional de inteligência, na qual constem os objetivos nacionais, as áreas prioritárias de atuação da inteligência, bem como as diretrizes que nortearão as atividades dos serviços de inteligência”.

Ainda de acordo com esse autor, essa é uma fase muito importante, pois é a partir dela que o planejamento estratégico será elaborado e que os dirigentes dos serviços de inteligência poderão estabelecer seus planos de atividade.

2) Produção

É nessa segunda etapa do ciclo que efetivamente ocorre a atividade de inteligência e a produção do conhecimento. Como dito anteriormente, esta fase está subdividida em: planejamento, reunião de dados e processamento.

Segundo Gonçalves (2008, p. 188), “a partir das orientações do usuário ou das necessidades e diretrizes de uma política nacional de inteligência, os serviços de inteligência buscarão reunir os dados, processá-los e produzir um conhecimento de inteligência a ser difundido”.

2.1) Planejamento

Essa fase envolve o gerenciamento do aparato de inteligência, desde a identificação das necessidades de dados a serem reunidos até a produção do documento final e sua difusão. Em termos metodológicos, é por meio do planejamento que serão direcionadas a coleta e a busca dos dados (GONÇALVES, 2008, p. 189).

A DNISP (2007, p. 20), por seu turno, define planejamento com as seguintes palavras:

Planejamento é a fase do CPC na qual são ordenadas, de forma sistematizada e lógica, as etapas do trabalho a ser desenvolvido. Aí são estabelecidos os objetivos e/ou as necessidades, os prazos, prioridades e cronologia, e são definidos os parâmetros e as técnicas a serem utilizadas, partindo-se, sempre, dos procedimentos mais simples para os mais complexos. Planejar deve constituir-se em uma ação rotineira do profissional de inteligência.

Para Almeida Neto (2009, p. 52), planejamento é “a fase na qual são traçados e concatenados, numa ordem lógica, sistemática e coerente, os passos em que o trabalho será desenvolvido”. O autor prossegue esclarecendo que, nessa fase, o profissional de inteligência deverá, de forma minuciosa, delimitar o assunto a ser pesquisado, a faixa de tempo a ser considerada, o usuário do conhecimento, a finalidade do conhecimento, o prazo para a produção desse conhecimento e os aspectos essenciais do assunto, tanto os conhecidos como aqueles a conhecer (ALMEIDA NETO, 2009, p. 52).

A partir do planejamento, parte-se então para a reunião de dados, como será visto a seguir.

2.2) Reunião de dados

Pode ocorrer tanto por meio de coleta (dados ostensivos, de fontes abertas), quanto de busca (dados negados). Sobre esse assunto, Gonçalves (2008, p. 175) esclarece:

A reunião de dados pode se dar por “coleta” ou “busca”, procedimentos distintos. A doutrina anglo-saxônica, de maneira geral, não diferencia “coleta” de “busca”. Nesse sentido, não importa qual a origem do dado, se provenientes de fontes abertas ou se o acesso a ele é protegido/restringido. Na doutrina brasileira de inteligência, entretanto, “coleta” refere-se à obtenção de informações de fontes abertas – livros, periódicos, documentos públicos, programas de TV ou rádio, internet, enfim, dados disponíveis – enquanto “busca” é o termo utilizado para qualquer procedimento de obtenção do dado negado ou não-disponibilizado, ou seja, as chamadas “informações classificadas”. Nesse segundo caso, há o recurso às técnicas operacionais para se realizar a busca.

Assim, é por intermédio da etapa de “reunião” que serão obtidos dados, os quais, depois de processados, conduzirão à produção de um determinado conhecimento.

No que diz respeito à produção do conhecimento, Gonçalves (2008, p. 190) ressalta uma dificuldade encontrada na atualidade, qual seja, a existência de grande quantidade de informação reunida e a impossibilidade de processamento de toda essa informação. Segundo esse autor, em virtude disso, é de extrema importância que se

realize um bom planejamento, visando à delimitação dos dados a serem obtidos, para evitar, com isso, um excesso de informações que não terão condições de ser tratadas adequadamente (GONÇALVES, 2008, p. 190).

Corroborando esse entendimento, Vidigal (2004, p. 36) menciona o seguinte:

É fora de dúvida, porém, que o excesso de informações pode ser prejudicial por entupir o sistema, tornando difícil para os analistas separar o que é realmente importante e produzir material suficientemente maturado para os formuladores de políticas. Uma superabundância de informações coletadas resulta num excesso de informes acabados, muitos, de pouco uso para a formulação de políticas; acaba por existir demasiado número de informes, sobre demasiado número de assuntos, de tal forma que as pessoas a quem eles se dirigem são incapazes de usá-los convenientemente.

Ainda no que tange à fase de reunião, convém apresentar, em linhas gerais, os diferentes métodos de obtenção de dados que têm como base a natureza das fontes.

De acordo com Gonçalves (2008, p. 192), as fontes podem ser classificadas quanto à sua confidencialidade (fontes abertas ou fontes classificadas/dado negado) ou quanto à origem dos dados (de fontes humanas ou de fontes técnico-científicas – ou seja, aquelas obtidas por meios técnicos).

Para melhor compreensão do assunto, citamos a seguir os ensinamentos de Cepik (2003, p. 35-36) quanto à classificação das fontes em relação à origem dos dados:

Os meios de coleta e as fontes típicas de informação definem disciplinas bastante especializadas em inteligência, que a literatura internacional designa através de acrônimos derivados do uso norte-americano: *humint* (*human intelligence*) para as informações obtidas a partir de fontes humanas, *sigint* (*signals intelligence*) para as informações obtidas a partir da interceptação e decodificação de comunicações e sinais eletromagnéticos, *imint* (*imagery intelligence*) para as informações obtidas a partir da produção e da interpretação de imagens fotográficas e multiespectrais, *masint* (*measurement and signature intelligence*) para as informações obtidas a partir da mensuração de outros tipos de emanações (sísmicas, térmicas etc.) e da identificação de “assinaturas”, ou seja, sinais característicos e individualizados de veículos, plataformas e sistemas de armas. Além dessas disciplinas, que envolvem tanto fontes clandestinas quanto ostensivas, quando a obtenção de informações ocorre exclusivamente a partir de fontes públicas, impressas ou eletrônicas, essa atividade de coleta é então chamada de *osint* (*open sources intelligence*).

No tocante à classificação apresentada por Cepik, Gonçalves (2008, p. 193) destaca que se trata de terminologia sobretudo norte-americana, incorporada ao jargão internacional. No Brasil, de acordo com esse autor, costuma-se fazer referência

basicamente à inteligência oriunda de fontes humanas e à inteligência obtida a partir de meios técnicos ou tecnológicos (GONÇALVES, 2008, p. 193).

A forma mais tradicional, comum e barata de reunião de dados pela atividade de inteligência é por intermédio das pessoas, chamadas de “fontes humanas”. Segundo Cepik (2003, p. 36), o acrônimo em inglês que designa as fontes humanas (*humint*) é “um eufemismo tipicamente norte-americano, incorporado ao jargão internacional porque evita o uso do termo *espionagem*, muito mais pesado do ponto de vista legal e político”. Esse autor acrescenta que o acrônimo também é utilizado para demonstrar que “a inteligência obtida a partir de fontes humanas está longe de resumir-se aos arquétipos da espionagem” (CEPIK, 2003, p. 36).

Já Gonçalves (2008, p. 194), ao discorrer sobre o assunto, explica que:

Assim, a forma organizada mais antiga de obtenção de informações é aquela realizada por meio das fontes humanas, as quais podem ser oficiais ou não oficiais, orgânicas – pertencentes aos serviços de inteligência – ou não-orgânicas – denominadas “agentes” –, conscientes ou não de sua condição. As fontes humanas variam também conforme o seu grau de sensibilidade, ou seja, o nível de conhecimento a que têm acesso e de confiabilidade. Nesse sentido, Herman estabeleceu um modelo baseado em uma pirâmide de sensibilidade das fontes, em cujo ápice se encontram os oficiais de inteligência e seus agentes locais e na base, pessoas sem vínculo com a atividade de inteligência, mas que podem fornecer informações importantes para a inteligência, entre os quais viajantes e acadêmicos.

As fontes técnico-científicas, por outro lado, são utilizadas pela chamada inteligência técnica ou tecnológica, que privilegia o uso de tecnologias para a obtenção de dados e informações¹⁰. A inteligência técnica (*techint*) engloba uma série de subcategorias, entre as quais destacam-se as seguintes: inteligência de sinais; inteligência fotográfica ou de imagens; inteligência de comunicações; inteligência eletrônica; telemétrica e à relacionada à interpretação de ondas e sinais eletromagnéticos ou assinaturas físicas (GONÇALVES, 2008, p. 200).

Assim, pode-se afirmar que “a inteligência humana e a inteligência tecnológica são complementares e têm vantagens e desvantagens devido a suas peculiaridades” (GONÇALVES, 2008, p. 205).

¹⁰ Para maiores esclarecimentos sobre o assunto, consultar CEPIK, Marco A. C. (2003) e GONÇALVES, Joanisval Brito (2008).

Em relação à classificação das fontes quanto à sua confidencialidade (fontes abertas ou fontes classificadas/dado negado), cabe ressaltar que, assim como a *humint* e a *techint*, a coleta (dados de fontes abertas) e a busca (dados de fontes classificadas) também são complementares entre si (GONÇALVES, 2008, p. 207).

De acordo com Gonçalves (2008, p. 208), “um meio importante de reunião de dados para a produção do conhecimento de inteligência é, sem dúvida, a coleta, ou seja, a reunião de informações a partir de fontes abertas”.

Nesse sentido, o autor esclarece que, antes de produzir o conhecimento, o analista deve procurar obter o maior número de dados/informações sobre o tema por meio das fontes abertas, também chamadas de ostensivas (GONÇALVES, 2008, p. 208).

Além disso, Gonçalves (2008, p. 208) ressalta que “é a partir do que já dispõe como fruto de coleta, que o analista poderá identificar quais as necessidades em termos de dado negado e poderá acionar os setores de operações para a busca”.

Sobre as fontes abertas, ou *osint* (*open sources intelligence*), Cepik (2003, p. 51) informa o seguinte:

De modo geral, osint consiste na obtenção legal de documentos oficiais sem restrições de segurança, da observação direta e não-clandestina dos aspectos políticos, militares e econômicos da vida interna de outros países ou alvos, do monitoramento da mídia (jornais, rádio e televisão), da aquisição legal de livros e revistas especializadas de caráter técnico-científico, enfim, de um leque mais ou menos amplo de fontes disponíveis cujo acesso é permitido sem restrições especiais de segurança. Quanto mais abertos os regimes políticos e menos estritas as medidas de segurança de um alvo para a circulação de informações, maior a quantidade de inteligência potencialmente obtida a partir de programas de osint.

Assim, Gonçalves (2008, p. 209) destaca que a maior parte das informações para a produção de conhecimento encontra-se em fontes abertas, principalmente com o advento da Internet.

Contudo, esse autor ressalta que, de acordo com especialistas, “apesar da grande quantidade de dados disponíveis na Internet, a rede mundial de computadores constitui apenas uma fonte de informações abertas, não sendo nem a mais importante” (GONÇALVES, 2008, p. 210).

Já os dados negados, de fontes classificadas, são obtidos por intermédio de ações de busca, com a utilização de técnicas conhecidas como “operações de

inteligência”, que serão abordadas em momento oportuno (ver item 2.4.3 deste trabalho).

2.3) Processamento

Após a reunião, os dados serão processados de acordo com método próprio, que envolve as seguintes fases: exame¹¹ ou avaliação dos dados¹²; análise da informação neles contida¹³; integração dos dados analisados a outros já disponíveis¹⁴ e, por último, interpretação¹⁵.

Desse modo, é por meio do processamento que se obtém um conhecimento de inteligência, ou seja, que se chega “à inteligência como produto de um método específico de análise de informações” (GONÇALVES, 2008, p. 191).

Cabe destacar, em relação às etapas do ciclo de inteligência, que a análise constitui o cerne da atividade de inteligência, como nos mostra Gonçalves (2008, p. 176). Dada sua relevância, transcrevemos a seguir a explicação desse autor (GONÇALVES, 2008, p. 176-177):

A análise é o cerne da atividade de inteligência. Afinal, todos os recursos são empregados com o objetivo de se produzir o conhecimento necessário a assessorar o processo decisório. A análise vai nortear a reunião (seja por coleta ou busca) de informações e será o principal objeto de proteção da contra-inteligência. A atividade de inteligência gira em torno dos relatórios, estimativas, memórias e outros documentos elaborados pelos analistas e até exposições orais.

[...]

Assim, se a análise para a produção de conhecimento ocupa a posição de relevância na atividade, é fundamental que essa análise siga determinada metodologia e que efetivamente chegue ao tomador de decisão de maneira oportuna. Os documentos de inteligência têm, portanto, forma própria e seguem técnica e metodologia próprias para sua produção. [...]

¹¹ “O exame consiste na verificação inicial do grau de credibilidade dos conhecimentos obtidos e da pertinência dos mesmos com o assunto da informação a ser produzida”. ESG. *Doutrina básica*. Rio de Janeiro: 1979. p. 282. *Apud* Gonçalves (2008, p. 190).

¹² “Em especial no que diz respeito à validade dos mesmos, sua veracidade, confiabilidade da fonte e pertinência da informação” (GONÇALVES, 2008, p. 190).

¹³ “A análise é a decomposição dos conhecimentos já reunidos em fatos significativos que tenham relação com os aspectos essenciais levantados na etapa do planejamento. Comparando-se esses fatos significativos entre si, à luz dos conhecimentos do analista, são relacionados os fatos que se confirmam. Esses fatos confirmados são considerados conhecimentos prontos para a etapa seguinte”. ESG. *Doutrina básica*. Rio de Janeiro: 1979. p. 282-283. *Apud* Gonçalves (2008, p. 191).

¹⁴ “A integração consiste em formar conjuntos coerentes relacionados com os aspectos essenciais, a partir dos fatos significativos relacionados e confirmados”. ESG. *Doutrina básica*. Rio de Janeiro: 1979. p. 283. *Apud* Gonçalves (2008, p. 191).

¹⁵ “É a etapa na qual o profissional de ISP esclarece o significado final do assunto tratado. Após o processo de avaliação, análise e integração, deve-se buscar estabelecer as relações de causa e efeito, apontar tendências e padrões e fazer previsões, baseadas no raciocínio”. DNISP, 2007, p. 25.

Por fim, o conhecimento produzido deverá ser encaminhado ao tomador de decisão ou ser disseminado para outros órgãos/serviços de inteligência, o que caracteriza a última etapa do ciclo de inteligência, denominada de **difusão**.

Não obstante a difusão ser considerada como a última etapa do ciclo, Gonçalves (2008, p. 191) alerta para o fato de que “o ciclo da inteligência só é plenamente concluído quando esse conhecimento é utilizado pelo usuário”.

Nesse sentido, o autor acrescenta que é a partir da utilização do conhecimento produzido pela inteligência que são geradas novas demandas, decorrentes das necessidades do usuário, o que acaba gerando a retroalimentação do processo. Dessa forma, a fase de utilização do conhecimento produzido pode ser subdividida em consumo e *feedback* (GONÇALVES, 2008, p. 192).

2.4.2 Contra-inteligência

Como mencionado alhures, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o SISBIN e criou a ABIN, apresenta, em seu artigo 1º, §§ 2º e 3º, o seguinte conceito de inteligência e contra-inteligência:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre os 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.

§ 3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa.

Já o Decreto 4.376, de 13/9/2002, que dispõe sobre a organização e funcionamento do SISBIN, define, em seu art. 3º, contra-inteligência:

Art. 3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem.

De acordo com Gonçalves (2008, p. 177), a contra-inteligência, em sentido amplo, pode ser entendida como sendo “as atividades e procedimentos que têm por objetivo neutralizar a inteligência adversa e salvaguardar o conhecimento produzido”.

Já o Manual básico da ESG (1976, *apud* GONÇALVES, 2008, p. 178) define contra-inteligência como “um aspecto da atividade de inteligência que engloba um conjunto de medidas destinadas a neutralizar a eficiência dos serviços de inteligência adversos, salvaguardar os segredos de interesse da Segurança Nacional, bem como identificar as agressões à população”.

Para Almeida Neto (2009, p. 56), “embora o objeto da contra-inteligência seja a detecção, identificação, avaliação, prevenção, obstrução, exploração e neutralização das ameaças internas e externas, alguns autores, ao abordarem o tema, perdem de vista a produção do conhecimento que é realizada nesse ramo”. Na visão desse autor (ALMEIDA NETO, 2009, p. 57):

Para cumprir, a contento, a sua finalidade, a contra-inteligência, constantemente, precisa produzir conhecimento a respeito não apenas da inteligência adversa, mas também em torno das próprias vulnerabilidades da organização, tarefa essa que acaba implicando a necessidade de um completo conhecimento desta e uma permanente busca (em sentido lato) de conhecimentos sobre as potencialidades lesivas que vão sendo disponibilizadas no mercado diariamente.

Gonçalves (2008, p. 178) destaca também que a contra-inteligência envolve produção de conhecimento e operações, não podendo ser separada da inteligência, pois existe em função desta.

Sobre o papel da inteligência e da contra-inteligência, Almeida Neto esclarece que à atividade de inteligência cabe a produção de conhecimentos – bem como seu compartilhamento –, enquanto que à contra-inteligência compete a salvaguarda do conhecimento sensível, ou seja, “daquelas informações que, se conhecidas por terceiros, colocarão em risco a incolumidade ou a própria existência da organização ou das pessoas e bens jurídicos que aquela se destina a preservar” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 57).

Nesse sentido, Gonçalves (2008, p. 179) ressalta que o objetivo da contra-inteligência é “tornar tão difícil quanto possível as ações adversas, tomando medidas de segurança que impeçam o acesso a tudo que se deseja manter sob sigilo e protegendo pessoal e instalações”.

Esse autor enfatiza, ainda, que, tendo em vista que não são apenas os serviços secretos que manipulam dados classificados e que lidam com informações de

natureza sigilosa, “as medidas de contra-inteligência são aplicáveis a quaisquer órgãos governamentais e a entidades e empresas privadas” (GONÇALVES, 2008, p. 179-180).

Consoante Almeida Neto (2009, p. 57), a contra-inteligência é tradicionalmente subdividida em dois setores: a *segurança ativa* e a *segurança orgânica*. Alguns autores, entretanto, consideram a existência de um terceiro setor, denominado de *segurança de assuntos internos*. Para Almeida Neto, no entanto, a segurança de assuntos internos (contra-inteligência interna) seria um segmento afeto ao âmbito da segurança ativa.

Sobre esse tema, Amorim apresenta as seguintes definições¹⁶:

1) Segurança ativa – conjunto de medidas de carácter ofensivo, destinadas a detectar, identificar, avaliar, analisar e neutralizar as ações adversas de elementos ou grupos de qualquer natureza dirigidas contra a sociedade e o Estado. Os grupos de atividades da segurança ativa são: contraterrorismo, contra-espionagem, contrapropaganda, contra-sabotagem;

2) Segurança orgânica (Segor) – conjunto de medidas de carácter eminentemente defensivo, destinadas a garantir o funcionamento da instituição, de modo a prevenir e obstruir as ações adversas de qualquer natureza. São grupos de atividades da Segor: área de instalações, pessoal, documentação e material, comunicações, informática;

3) Segurança de assuntos internos – conjunto de medidas destinadas à produção de conhecimentos que visam assessorar ações de correção das instituições.

No tocante à segurança orgânica, Almeida Neto (2009, p. 57) informa que essa área da contra-inteligência destina-se à prevenção e à obstrução das ameaças. Nesse sentido, o autor esclarece que “a prevenção das ameaças se dá, principalmente, por intermédio do conhecimento acerca das potencialidades lesivas à disposição dos atores adversos, bem como pela detecção, identificação, avaliação e correção das vulnerabilidades do sistema e da organização”.

¹⁶ Notas da aula ministrada pelo Cel. Marcos Roberto Gomes Amorim durante o curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009.

Ainda sobre esse assunto, o citado autor indica que a segurança orgânica costuma ser subdividida em segurança do pessoal, segurança do conhecimento, segurança de áreas e instalações e proteção do material, e ressalta que cada um desses segmentos demanda uma série de providências que devem ser adotadas pela organização para que se obtenha a sensação de segurança (ALMEIDA NETO, 2009, p. 57-58).

Finalmente, Almeida Neto (2009, p. 58) ressalta que o grande desafio da contra-inteligência é “produzir no pessoal orgânico (e naqueles que com a organização cooperarem, tais como os informantes e colaboradores), em qualquer nível hierárquico, uma cultura de segurança sem que se sacrifique, além dos limites razoáveis, a eficiência e a funcionalidade da organização”.

2.4.3 Operações de inteligência

2.4.3.1 O que são?

Como mencionado no item 2.4 deste trabalho, as operações de inteligência não constituem propriamente um ramo autônomo da atividade de inteligência, “mas sim um instrumento auxiliar da inteligência em sentido estrito e da contra-inteligência para a realização da busca de dados negados ou indisponíveis e, em certas situações, para neutralização de ações adversas” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 59).

Na concepção de Gonçalves (2008, p. 181), as operações de inteligência são “o conjunto de ações técnicas destinadas à busca do dado negado”. Para esse autor, nenhum serviço secreto pode prescindir delas, pois “tanto para a busca do dado quanto para a identificação e neutralização da inteligência adversa, garantindo-se a salvaguarda dos dados e informações próprios, as técnicas operacionais mostram-se imprescindíveis” (GONÇALVES, 2008, p. 182).

Em outras palavras, as operações de inteligência podem ser definidas como “o conjunto de ações de busca, com o emprego de técnicas operacionais e meios especializados, planejadas e executadas com vistas à obtenção de dados de interesse dos

trabalhos desenvolvidos pela atividade de inteligência, visando ao atendimento de seus usuários”¹⁷.

Normalmente são executadas por um setor específico do órgão de inteligência, denominado de setor de operações. Esse setor de operações costuma utilizar diversas técnicas, que serão apresentadas resumidamente mais adiante, com vistas a realizar a busca de dados negados ou indisponíveis.

Essa busca pode ser exploratória ou sistemática. As buscas exploratórias, segundo Almeida Neto, “são aquelas encetadas para colher, em um curto lapso temporal, dados necessários à produção de um conhecimento sobre um fenômeno específico que não se protraí no tempo”. As sistemáticas, por sua vez, são as buscas que se alongam no tempo devido à necessidade de acompanhamento permanente das atividades de determinado alvo¹⁸ (ALMEIDA NETO, 2009, p. 59).

Assim, conforme os ensinamentos do Cel. Amorim¹⁹: as buscas exploratórias visam a atender as necessidades de dados específicos sobre determinado alvo e são utilizadas normalmente para cobrir eventos e levantar dados ou informações específicas em curto prazo. São imediatas e prestam-se particularmente para: a cobertura de reuniões em geral; o reconhecimento e levantamento de áreas; o levantamento das atividades e contatos das pessoas; a obtenção de conhecimentos contidos em documentos guardados; a avaliação da validade da abertura de outras operações, entre outras.

Já as buscas sistemáticas são aquelas utilizadas normalmente para acompanhar, de forma metódica, a incidência de determinado fenômeno ou aspecto da criminalidade e as atividades de pessoas, organizações, entidades e localidades, a exemplo das realizadas para o acompanhamento das facções criminosas.

¹⁷ Notas da aula ministrada pelo Cel. Roger Antônio Souza Matta durante o curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009.

¹⁸ Alvo é objeto principal das ações de busca. Pode ser assunto, pessoa, organização, local ou objeto.

¹⁹ Notas da aula ministrada pelo Cel. Marcos Roberto Gomes Amorim durante o curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009.

No que diz respeito às peculiaridades das operações de busca, principalmente em relação aos seus riscos, Almeida Neto (2009, p. 59-60) tece as seguintes considerações:

Indiscutivelmente, é na realização das operações que a atividade de inteligência (demandante) encontra seu ponto mais crítico. Se em todas as suas vertentes tal atividade reclama do profissional envolvido a adoção de procedimentos e regras minudentes a fim de evitar insegurança ou a produção de um conhecimento inútil ou inexato, no campo das operações, onde a inteligência (demandante) apresenta a sua face mais vulnerante e agressiva, tal necessidade revela-se ainda mais gritante. O planejamento de operações deve ser realizado de modo a abranger, quase que de modo paranoico, um conjunto de medidas detalhadas de controle, de segurança, de coordenação, de orientação e de avaliação sobre cada aspecto do alvo, do ambiente operacional e da própria equipe. As surpresas e os imprevistos, em tal seara, devem ser reduzidos a níveis bem próximos do zero.

2.4.3.2 Técnicas operacionais

Inicialmente, cabe esclarecer que há divergências entre os profissionais da área quanto à classificação e à denominação das técnicas operacionais. Assim, as técnicas operacionais também são conhecidas como técnicas de busca, procedimentos operacionais, ações de busca, ações operacionais, entre outras denominações.

As técnicas operacionais podem ser definidas como sendo habilidades desenvolvidas por meio do emprego de técnicas especializadas, que viabilizam a execução das ações de busca, maximizando potencialidades, possibilidades e operacionalidades. Ou, em outras palavras, a forma especializada de emprego de pessoal e equipamentos específicos, que viabilizam a execução das ações de busca²⁰.

Entre as mais conhecidas, encontram-se a vigilância, a estória-cobertura (EC), a observação, memorização e descrição (OMD), o reconhecimento, a desinformação, o recrutamento operacional, a entrevista, o interrogatório, a interceptação de sinais e dados, o disfarce, as comunicações sigilosas, a leitura da fala, a entrada e o emprego de recursos tecnológicos (fotointerpretação, identificação de pessoas etc.).

²⁰ Notas das aulas ministradas pelos Coronéis Marcos Roberto Gomes Amorim e Arismar Luz Filho durante o curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009.

A infiltração²¹, por outro lado, não é considerada propriamente uma técnica operacional, mas sim um procedimento operacional, vez que, para o seu sucesso, exige o emprego de diversas técnicas operacionais, tais como a observação, a estória-cobertura, a OMD, a vigilância, o emprego de recursos tecnológicos, entre outras (ALMEIDA NETO, 2009, p. 61-62).

2.5 Classificação

Como visto anteriormente, o escopo da atividade de inteligência diz respeito à obtenção e à análise de informações que venham a subsidiar o processo decisório de diferentes níveis e atividades. Como consequência, Gonçalves (2008, p. 143) afirma o seguinte:

Daí que praticamente tudo pode ser objeto da análise de informações: questões de políticas externas, assuntos internos, problemas estratégicos contemporâneos, temas fiscais, segurança pública, produção industrial e agrícola, meio-ambiente, epidemias e saúde pública, política energética. De fato, onde houver planejamento e processo decisório, a atividade de inteligência – em suas diferentes modalidades – mostra-se útil. Portanto, para distintas áreas a serem objeto de coleta e análise de informações, bem como para os setores que desenvolvam conhecimentos a serem protegidos, há possibilidade de emprego da atividade de inteligência.

Para exemplificar a amplitude do escopo da atividade inteligência, Richelson (1995, p. 7, *apud* GONÇALVES, 2008, p. 143) relaciona algumas categorias de inteligência, a saber: militar, política, econômica, técnica e científica, sociológica, econômica e ambiental.

Contudo, Gonçalves (2008, p. 144) ressalta que existem outras classificações e menciona que há categorias mais amplas, como, por exemplo, as seguintes: inteligência militar, inteligência policial (associada à análise criminal), inteligência fiscal, inteligência econômica e financeira, inteligência competitiva, inteligência estratégica e, no cerne da atividade, a inteligência governamental ou de Estado, a qual pode ser subdividida em interna e externa.

²¹ Procedimento operacional que consiste na introdução sistemática, profissional, orgânica e dissimulada de um elemento estranho em um determinado grupamento humano com o intuito de obter dados/informações sensíveis e negados que possibilitem desarticulá-lo, manipulá-lo ou simplesmente desvendá-lo (ALMEIDA NETO, 2009, p. 61).

A *inteligência militar e de defesa* é aquela que “reúne atividades, informações e organizações voltadas a interesses das forças armadas ou da defesa nacional, em tempos de guerra de paz” (GONÇALVES, 2008, p. 145).

A *inteligência policial*, que não se confunde com a inteligência interna ou doméstica, tem como foco questões táticas afetas à investigação e à repressão ao crime e a grupos infratores. Nesse sentido, o autor observa que, no Brasil, essa atividade está a cargo das polícias militar, civil e federal, devendo aí permanecer (GONÇALVES, p. 148).

Assim, segundo ele: “a inteligência policial, portanto, atua na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações criminosas, com vistas à investigação policial e ao fornecimento de subsídios ao Poder Judiciário e ao Ministério Público nos processos judiciais” (GONÇALVES, 2008, p. 149).

A *inteligência financeira* diz respeito ao conjunto de ações voltadas à identificação de delitos financeiros, principalmente o de lavagem de dinheiro²², de pessoas, organizações e informações a eles relacionados, e à produção de conhecimento visando ao combate a esses ilícitos, bem como à neutralização das atividades de pessoas e organizações (GONÇALVES, 2008, p. 153). No Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão do Ministério da Fazenda, exerce essa atividade.

A *inteligência fiscal*, por sua vez, é a atividade voltada à identificação e à investigação de delitos contra a ordem tributária e à produção de conhecimentos relacionados ao assunto. Atua na busca do dado negado pelo contribuinte, ou seja, o que o contribuinte deixou de declarar (GONÇALVES, 2008, p. 156).

No Brasil, por exemplo, a Secretaria da Receita Federal possui um setor de inteligência fiscal, como destaca Gonçalves, ao citar o seguinte esclarecimento prestado por Deomar Vasconcellos Moraes²³ (GONÇALVES, 2008, p. 156):

Nossos objetivos são a obtenção de informações e a produção de conhecimentos para subsidiar as decisões da Receita Federal ou de outros entes [...], seja para revelar ou ampliar o conhecimento dos fatos e situações que possam influenciar ou já estejam influenciando contrariamente os

²² O crime de lavagem de dinheiro é caracterizado por um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação, na economia de um país, de modo transitório ou permanente, de recursos, bens e valores de origem ilícita (GONÇALVES, 2008, p. 153).

²³ Deomar Vasconcellos Moraes, “A atividade de inteligência na prevenção do crime organizado”, painel do Seminário “Atividades de inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia”, realizado em Brasília, entre 6 e 7 de novembro de 2002.

objetivos e metas propostos pela instituição; obter informações e dados negados para respaldar ações fiscais mais abrangentes e eficazes; e produzir provas necessárias às ações fiscais e persecução penal por crimes contra a ordem tributária. [...]

A *inteligência competitiva* é aquela “voltada para o mundo dos negócios, ou seja, para o ambiente competitivo. Busca a manutenção ou desenvolvimento de vantagem competitiva em relação aos concorrentes”. Não deve ser confundida com *inteligência econômica*, a qual “é exercida por órgãos do Governo cuja finalidade é a produção de inteligência para o desenvolvimento de vantagem competitiva de um país, bem como a proteção das informações científicas e tecnológicas sensíveis voltadas para a atividade produtiva” (GONÇALVES, 2008, p. 157-158).

Ainda no que tange à inteligência competitiva, Gonçalves (2008, p. 158) registra que, além das empresas, organizações não-governamentais (ONGs) e partidos políticos também se utilizam da atividade, ou das técnicas a ela relacionadas, para obter informações importantes e, até mesmo, para neutralizar adversários políticos.

A *inteligência estratégica* pode ser entendida como “a atividade de uma expressão de inteligência que tem implicações a longo prazo, geralmente vinculada a formulação de cenários prospectivos” (GONÇALVES, 2008, p. 159). Esse tipo de inteligência, segundo Gonçalves, está usualmente relacionado à inteligência de Estado, que será abordada a seguir.

“A atividade associada a informações, processos e organizações relacionados à produção de conhecimentos tendo por escopo a segurança do Estado e da sociedade e que constituem subsídios ao processo decisório da mais alta esfera de governo” é como Gonçalves (2008, p. 160) define a *inteligência de Estado*.

Em outras palavras, esse autor nos ensina (GONÇALVES, 2008, p. 161):

A inteligência de Estado, portanto, reúne a produção de conhecimento de diferentes matizes, também podendo ser fruto da integração de inteligência produzida por diversos órgãos, e tem como objetivo assessorar o processo decisório de mais alto escalão, de maneira a dotar o tomador de decisão com informações na sua maioria de caráter estratégico na defesa do Estado e da sociedade contra ameaças reais ou potenciais. A inteligência de Estado contribui, ainda, com informações relacionadas à conjuntura nacional e internacional, estimativas e outros insumos que possam ser úteis para as decisões do Chefe de Estado ou de Governo. Divide-se em duas subcategorias: Inteligência Externa ou Inteligência Interna ou Doméstica.

A *inteligência externa* é “aquela voltada à identificação de oportunidades e ameaças relacionadas às capacidades, intenções e atividades de pessoas, grupos ou Estados estrangeiros, bem como de organizações internacionais e transnacionais” (GONÇALVES, 2008, p. 161). Nesse sentido, Gonçalves conclui que (2008, p. 163):

Assim, a missão primordial do serviço de inteligência externa é reunir dados – ostensivos ou negados –, processá-los e produzir conhecimento de inteligência com o objetivo de dar suporte aos objetivos nacionais e interesses de Política Externa e de Defesa. Daí a necessidade de produção de conhecimentos relacionados às capacidades e vulnerabilidades de outros atores internacionais, estudos prospectivos sobre conjuntura internacional, e elaboração de cenários de maneira a assessorar o processo decisório na consecução dos objetivos de política externa e da defesa dos interesses do país na sociedade internacional.

Já a *inteligência interna ou doméstica*, segundo esse mesmo autor, está relacionada à informação voltada para a segurança do Estado, de suas instituições e da sociedade, no que diz respeito a ameaças no interior do território nacional. Como exemplos dessas ameaças, citam-se a subversão, a espionagem, a violência politicamente motivada, a instabilidade econômica, política e social etc. (GONÇALVES, 2008, p. 163).

Vale registrar que o que a diferencia a inteligência interna da externa é o ambiente operacional onde ocorrem as ações de coleta e busca dos dados, ou seja, a inteligência externa obtém as informações basicamente fora do território nacional, enquanto a interna atua prioritariamente dentro do próprio país (GONÇALVES, 2008, p. 164).

Outra característica da inteligência doméstica é que ela possui estreita relação com a segurança pública, “sobretudo ao dar apoio em termos de informações estratégicas para organizações cuja competência é a garantia da lei e atuação policial e fiscal” (GONÇALVES, 2008, p. 164).

A respeito de toda essa classificação, Gonçalves (2008, p. 144) informa que ela não é pacífica, mas destaca que “as diferentes modalidades muitas vezes se inter-relacionam e têm como objetivo a obtenção de informação para assessorar um determinado processo decisório e neutralizar a inteligência adversa”.

Já Almeida Neto (2009, p. 62) apresenta uma classificação ligeiramente diversa daquela apontada por Gonçalves e destaca que, “de acordo com o âmbito da

decisão que se pretende assessorar e da natureza jurídica das funções exercidas pelos profissionais de inteligência, a inteligência pode ser classificada como pública ou privada”.

A *inteligência pública*, segundo esse autor, é “aquela realizada por intermédio de servidores públicos, nos moldes constitucionais e legais”, e pode ser subdividida em inteligência clássica (ou de Estado) e inteligência de segurança pública (ALMEIDA NETO, 2009, p. 62).

A *inteligência clássica* é voltada ao assessoramento do chefe de Estado/Governo nos assuntos relativos às questões típicas de Estado, tais como política externa, defesa nacional, formulação de políticas públicas, entre outros. Pode ser, ainda, subdividida em dois grupos: inteligência militar de Estado e a inteligência civil de Estado (ALMEIDA NETO, 2009, p. 62).

A *inteligência militar*, segundo esse autor, é destinada a assessorar as unidades de comando das forças armadas no cumprimento de sua missão institucional, enquanto a *inteligência civil* é aquela realizada por organizações estatais civis com vistas a assessorar o chefe de Estado/Governo no que diz respeito a matérias relacionadas à política externa, a questões relativas às atividades de inteligência estrangeira no território nacional e a políticas públicas. Ressalte-se que o âmbito de atuação da inteligência civil de Estado pode ser tanto interno (dentro do país) quanto externo (fora do país) (ALMEIDA NETO, 2009, p. 62-63).

A *inteligência de segurança pública*, por sua vez, pode ser assim segmentada: *inteligência policial* (exercida pelas polícias judiciárias e polícias ostensivas), *inteligência fiscal* (exercida pelos órgãos fazendários), *inteligência financeira* (exercida pelas unidades de inteligência financeira, responsáveis pela obtenção de dados referentes a operações financeiras suspeitas e à lavagem de ativos ilícitos antes mesmo da deflagração de uma investigação criminal) e *inteligência ministerial de segurança pública* (exercida pelo Ministério Público para assessorar, em níveis táticos e estratégicos, as decisões relativas ao âmbito criminal) (ALMEIDA NETO, 2009, p. 63).

Sobre a inteligência ministerial, cumpre ressaltar que, em sentido mais abrangente, ela pode ser considerada, na verdade, um terceiro tipo de atividade de inteligência pública, como nos mostra Almeida Neto (2009, p. 63).

Segundo esse autor, a inteligência ministerial não se restringe apenas ao assessoramento de decisões relativas à esfera criminal, mas também de todas as decisões que serão tomadas, tanto no nível tático quanto no estratégico, com o objetivo de cumprir a missão institucional do Ministério Público (ALMEIDA NETO, 2009, p. 63).

Releva destacar que a expressão “inteligência ministerial” provém do conceito desenvolvido por Pacheco (2006, p. 631-649), nos seguintes termos:

Organizações privadas, especialmente empresas, adaptaram a noção de inteligência de Estado à de inteligência competitiva, sempre no sentido de dados e informações que foram adequadas e suficientemente trabalhadas para se tornarem inteligência ou conhecimento, ou seja, uma informação interpretada e sintética capaz de propiciar a tomada de decisão, especialmente a decisão estratégica.

Podemos, assim, generalizar a noção de inteligência de Estado para a de inteligência institucional (melhor se diria: aplicarmos a inteligência no âmbito de outras instituições ou órgãos públicos), abrangendo-se, desse modo, órgãos públicos em geral, inclusive os Ministérios Públicos, não somente quanto à sua área criminal, mas também quanto a todas as suas áreas.

Assim, é cabível dizer-se inteligência ministerial, para se referir às atividades de inteligência institucional realizadas pelo Ministério Público.

No que tange à *inteligência privada*, Almeida Neto (2009, p. 64) ressalta a resistência oferecida por alguns autores da área em atribuir o caráter de inteligência a determinadas atividades desempenhadas pela iniciativa privada. Nesse sentido, o autor expõe o seguinte (ALMEIDA NETO, 2009, p. 64):

Embora alguns autores recalcitem em negar o caráter de inteligência a determinadas atividades desenvolvidas no setor privado, ante o modo como estas foram organizadas e estruturadas, os métodos de que se valem para produzir seus conhecimentos, o ambiente conflitivo (competição e concorrência) em que se desenvolvem, os segredos empresariais que visam desvendar e proteger (com a ocorrência, inclusive, de casos milionários de espionagens industriais), o corpo especializado de profissionais que as empregam para assessorar decisões diversas (muitas vezes de repercussões coletivas, que desbordam os lindes da própria empresa), não há como negar a existência desta **inteligência empresarial ou inteligência competitiva**. [grifo do autor]

Ainda sobre o assunto, o autor informa que, no Brasil, inclusive, a atividade já se encontra organizada em nível associativo, desde o ano de 2000, por meio da criação da Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva (ABRAIC), com sede em Brasília/DF (ALMEIDA NETO, 2009, p. 64).

De acordo com essa associação, a inteligência competitiva é definida da seguinte maneira²⁴:

É um processo informacional proativo que conduz à melhor tomada de decisão, seja ela estratégica ou operacional. É um processo sistemático que visa descobrir as forças que regem os negócios, reduzir o risco e conduzir o tomador de decisão a agir antecipadamente, bem como proteger o conhecimento gerado. Esse processo informacional é composto pelas etapas de coleta e busca ética de dados, informes e informações formais e informais (tanto do macro-ambiente quanto do ambiente competitivo e interno da empresa), análise de forma filtrada e integrada e respectiva disseminação.

O processo de Inteligência Competitiva tem sua origem nos métodos utilizados pelos órgãos de Inteligência governamentais, que visavam basicamente identificar e avaliar informações ligadas à Defesa Nacional. Essas ferramentas foram adaptadas à realidade empresarial e à nova ordem mundial, sendo incorporadas a esse processo informacional as técnicas utilizadas: (1) pela Ciência da Informação, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento de informações formais; (2) pela Tecnologia da Informação, dando ênfase às suas ferramentas de gerenciamento de redes e informações e às ferramentas de mineração de dados; e (3) pela Administração, representada por suas áreas de estratégia, marketing e gestão.

Por último, em relação à classificação apresentada por Almeida Neto, cumpre diferenciar inteligência tática de inteligência estratégica. De acordo com ele, a *inteligência estratégica* é aquela “voltada à produção do conhecimento necessário para que, numa determinada perspectiva de futuro, se estabeleça o modo pelo qual a organização irá atingir os seus objetivos e cumprir a sua missão, e, em certos casos, para que se modifique o próprio negócio da organização” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 66).

A *inteligência tática*, por seu turno, é a “voltada para o assessoramento das decisões referentes à aplicação e execução da estratégia definida” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 66-67).

A título de ilustração, Pacheco conceitua inteligência estratégica como sendo a atividade destinada à produção de conhecimento voltado aos processos decisórios estratégicos do Ministério Público, que podem ser elaboração de plano geral

²⁴ Definição extraída do *site* da associação: www.abraic.org.br

de atuação, estabelecimento de políticas de atuação, definição de relacionamento com instituições diversas do MP etc²⁵.

A inteligência tática, por sua vez, consoante esse autor, é voltada para a produção de provas para investigações e processos criminais e cíveis, especialmente em situações mais complexas como no combate às organizações criminosas²⁶.

2.6 Princípios

De acordo com o disposto na DNISP (2007), os princípios são as proposições diretoras – as bases, os fundamentos, os alicerces, os pilares – que orientam e definem os caminhos da atividade de inteligência.

Não há, contudo, consenso entre os doutrinadores acerca dos princípios que norteiam a atividade de inteligência. De toda sorte, com base em Gonçalves (2008, p. 211-216), podemos identificar os seguintes: objetividade, oportunidade, segurança, imparcialidade, controle, clareza, simplicidade, amplitude, e, ainda, a ética.

A seguir, encontra-se quadro-resumo sobre o significado de cada um dos princípios apresentados pelo mencionado autor (GONÇALVES, 2008, p. 211-216).

PRINCÍPIO	ORIENTAÇÃO/SIGNIFICADO
OBJETIVIDADE	A inteligência deve ter utilidade, finalidade ou objetivo específico, além de expressar os conhecimentos sobre atos ou fatos com a maior precisão possível, mediante o emprego de linguagem caracterizada pela clareza e simplicidade. Ademais, toda ação de inteligência deverá ser planejada e executada em estrita consonância com os objetivos a alcançar, não devendo fugir deles.
OPORTUNIDADE	As informações devem ser produzidas e difundidas dentro de prazo que possibilite sua completa e adequada utilização. Afinal, a

²⁵ Notas da aula ministrada por Denilson Feitoza Pacheco durante o curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009.

²⁶ Notas da aula ministrada por Denilson Feitoza Pacheco durante o curso de pós-graduação *lato sensu* de especialização em inteligência de Estado e inteligência de segurança pública com inteligência competitiva, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva, no período de abril/2008 a março/2009.

	<p>inteligência como produto é passível de rápido processo de deterioração diante do tempo. “Daí porque seu valor e utilidade dependem, essencialmente, da oportunidade com que seja elaborada e difundida aos destinatários e utilizadores, tendo em vista o planejamento das ações decisórias”.</p>
SEGURANÇA	<p>Estabelece que o planejamento, a produção e a difusão de inteligência devem ocorrer sob a égide do sigilo, de modo a limitar o acesso a essa inteligência apenas às pessoas que devam realmente tomar conhecimento dela, ou seja, apenas àqueles que tenham “necessidade de conhecer”. Assim, em virtude de suas características intrínsecas, a atividade de inteligência deve revestir-se de profundo grau de sigilo o que, de forma alguma, significa que seja atividade ilegal e sem qualquer controle. Portanto, esse princípio carrega a idéia central de que inteligência e sigilo são indissociáveis.</p>
IMPARCIALIDADE	<p>A inteligência como produto deve conter conhecimentos essenciais e imprescindíveis, referentes aos atos e fatos que a originaram, e ser isenta de posição pessoal do analista e de outras influências que possam prejudicar sua exatidão. Portanto, qualquer conhecimento produzido sem a preocupação com a imparcialidade desvirtua a atividade de inteligência.</p>
CONTROLE	<p>Esse princípio busca garantir certa ordem à produção do conhecimento e sua difusão. É por meio do controle que se consegue a orientação metodológica no ciclo da inteligência.</p> <p>Em sentido mais amplo, o controle relaciona-se com a supervisão e o acompanhamento adequados requeridos para as ações de inteligência. Atualmente, nos regimes democráticos, o controle interno e orgânico continua de grande relevância, mas não se pode mais desconsiderar outra forma de controle de suma importância: o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo.</p>
CLAREZA	<p>Preconiza que a inteligência como produto deve ser clara a ponto de permitir a imediata e integral compreensão de seu significado, bem</p>

	como primar pela evidência dos conhecimentos elaborados.
SIMPLICIDADE	Associado ao princípio da clareza, em virtude da percepção de que o conhecimento produzido deve ser essencial e facilmente compreensível, o princípio da simplicidade preconiza que o produto da inteligência deve ser simples, de forma a conter unicamente os conhecimentos essenciais, isentos de expressões e conceitos dispensáveis.
AMPLITUDE	A inteligência produzida deve ser tão completa quanto possível, de maneira a conter conhecimentos amplos e exatos, obtidos de todas as fontes disponíveis. Esse princípio deve ser aplicado de maneira moderada, sobretudo em virtude do princípio da oportunidade.
ÉTICA	Além desses princípios de caráter metodológico e técnico-operacional, a atividade de inteligência deve ser pautada em preceitos éticos e levar em conta os princípios legais e constitucionais aos quais está subordinada em um regime democrático.

Quadro I: Princípios norteadores da atividade de inteligência

Além desses, a DNISP (2007, p. 14-15) apresenta os seguintes: *interação* (implica estabelecer ou adensar relações sistêmicas de cooperação, visando a otimizar esforços para a consecução dos seus objetivos); *permanência* (tem por objetivo proporcionar um fluxo constante e contínuo de dados e de conhecimentos); *precisão* (preconiza a produção de conhecimento, com a veracidade avaliada, significativo, completo e útil); *compartimentação* (visa a restringir o acesso ao conhecimento sigiloso somente para aqueles que tenham a real necessidade de conhecê-lo, a fim de evitar riscos e comprometimentos); e *sigilo* (tem por fim preservar o órgão, seus integrantes e ações).

3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

3.1 Considerações iniciais

O período que abrange as últimas décadas do século XX e o início do século XXI foi marcado por fortes crises econômicas, sociais e políticas no mundo. No Brasil, não foi diferente. Crise fiscal, redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e da pobreza, além de novos desafios impostos pela globalização, constituíram razões para se questionar qual deveria ser o papel do Estado, vez que o modelo até então adotado não estava conseguindo atender com eficiência as demandas da população, sobretudo na área social.

Nesse contexto, diante de todas essas dificuldades, passou-se a exigir a modernização do Estado, principalmente em função da percepção quanto às limitações do modelo burocrático utilizado pela Administração Pública. A esse respeito, Batista Júnior (2004, p. 70) faz a seguinte crítica:

A burocracia, tal como idealizada por Max Weber, no início do século XX, surgiu como forma de combate à administração patrimonialista, como desenho administrativo para que se obtivesse uma AP impessoal e racional.

[...]

Entretanto, o modelo burocrático assim estruturado revelou, no mundo atual, uma série de disfunções, tais como o excesso de formalismo; a sacralização das regras e procedimentos, perdendo-se, até, por parte dos agentes, a capacidade de compreender o seu significado e finalidade; a exibição de sinais de autoridade; dificuldades de atendimento das necessidades da coletividade; despersonalização do relacionamento; a ausência de comunicação com o exterior, afastando a participação dos administrados e a recolha de informações; a multiplicação de escalões burocráticos; etc.

Essas disfunções decorrem, em geral, da consideração dos procedimentos e regras, não como meios, mas como fins; o estrito cumprimento das normas internas passou a ser o padrão de eficiência – o objetivo da burocracia.

Ainda sobre o modelo burocrático, o citado autor esclarece que esse modelo de administração foi criado para atender a um Estado de moldes liberais, baseado em aspectos de controles, alicerçados na hierarquia e no formalismo dos procedimentos. Ocorre que, com o avanço do Estado Social, em que o Estado amplia o seu papel e potencial de intervenção nos domínios econômico e social, o modelo burocrático começou a ruir, “desnudando sua ineficiência diante da nova modelagem exigida da

AP” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 73). A crise do Estado Social, portanto, vem exigindo uma reformulação desse modelo burocrático, de forma a torná-lo mais eficiente. Nesse sentido, Batista Júnior (2004, p. 73) expõe o que se espera do novo modelo de Administração Pública:

Se o modelo burocrático privilegia o procedimento para que se possa assegurar os direitos individuais e evitar a corrupção e a prevalência dos interesses privados, passou-se a exigir uma AP orientada para os resultados, que, além de cumprir aquele desiderato, pudesse orientar-se pelo cidadão e que prevenisse os desvios aprioristicamente, e não que se concentrasse em corrigir faltas após ocorrida já a lesão do interesse público.

Se as burocracias resultantes, mantidas com um desenho dissonante das novas exigências do Estado Social, tendem a ser auto-referentes e, por vezes, além de se pautarem por seus próprios interesses, buscam, primariamente, a afirmação do poder do Estado sobre os cidadãos, o Estado Social (eficiente) exige uma nova AP orientada para o cidadão, que produza bons resultados para a coletividade, enfim, que busque o bem comum.

Seguindo a mesma linha de raciocínio sobre a função do Estado, Modesto (2000) afirma que:

Reclama-se do Estado, cada vez com maior impaciência, para que otimize o seu agir e conduza em termos adequados a realização dos fins prezados pela comunidade. Questiona-se a omissão no agir, a aptidão do agir e a qualidade do agir estatal. Essas exigências não são dirigidas a um Estado liberal, mas a um Estado Democrático e Social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais. É o Estado Social que não pode descuidar de agir com eficiência, justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes. Essas exigências hoje não são mais percebidas em termos meramente políticos ou econômicos. Foram positivadas, foram entronizadas no sistema jurídico, juridicizaram-se como exigências do ordenamento nacional.

Mas não são exigências apenas negativas, úteis para censurar, ou recusar a validade de comportamentos que contravenham aos valores por ela expressados, pois também são válidas positivamente, para impor ao administrador a observância de cautelas e procedimentos que permitam a otimização possível na obtenção dos bens jurídicos prometidos pelo ordenamento. Exige-se do Estado celeridade e simplicidade, efetividade e eficiência na obtenção de utilidades para o cidadão, na regulação da conduta pública e privada, na vigilância ao abuso de mercado, no manejo dos recursos públicos. Hoje essas são pautas de comportamento exigíveis do administrador para a validade e legitimidade da ação estatal. São imposições normativas, com caráter principiológico, condensadas sob o rótulo de princípio da eficiência, referido expressamente na cabeça do art. 37 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998.

Desse modo, para superar as crises e atender às demandas legítimas da sociedade, o Estado se viu obrigado, entre outros, a concentrar esforços no sentido de racionalizar suas atividades, aprimorar os serviços públicos, adotar novas estratégias e

novos modelos de gestão administrativa, otimizar os resultados de suas ações diante da escassez dos recursos disponíveis, bem como implementar mecanismos adequados de controle desses resultados. Em outras palavras, despertou-se para a necessidade de substituir o antigo modelo administrativo burocrático por um novo modelo de Administração Pública gerencial, mais eficiente (PEREIRA, 2004, p. 17).

Assim, no Brasil, apesar de ter havido outras tentativas de desburocratização da máquina pública, a exemplo do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, a ênfase maior na implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados pela iniciativa privada (modelo gerencial ou pós-burocrático), visando a conferir maior agilidade e eficiência às ações estatais, se deu com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 (PEREIRA, 2004, p. 17).

As principais mudanças pretendidas pelo plano de reforma do aparelho estatal podem ser assim resumidas: flexibilização das regras burocráticas, com eliminação de normas desnecessárias e simplificação de rotinas e procedimentos administrativos; administração descentralizada; foco das ações do Estado no cidadão; reorientação dos mecanismos de controle, deslocando o foco da legalidade de procedimentos para os resultados das políticas públicas; adoção de mecanismos de controle social; privatização da produção de bens e serviços; publicização de serviços não-exclusivos; competição administrada entre unidades governamentais (VIEIRA, 2003, p. 17-56).

Sobre as propostas de reforma concebidas no país nos últimos tempos, Batista Júnior (2004, p. 78) apresenta a seguinte análise:

O reformismo, na realidade, acaba por ser um reconhecimento pleonástico e inútil da própria ineficiência da máquina pública, em especial no caso brasileiro, onde a AP ainda se mantém essencialmente cartorial e burocrática, quando no Estado Social (eficiente) se exige uma administração dinâmica, proativa, eficiente, enfim, moderna.

Devemos mencionar que a mudança, por óbvio, a busca da eficiência e a modernização devem necessariamente estar incorporadas ao dia-a-dia da atuação administrativa. Não se concebe um administrador público eficiente que não esteja aberto aos clamores mutantes da sociedade; não se admite uma atuação administrativa dissociada das necessidades públicas, que são cambiantes, ao embalo das mudanças da ciência, da tecnologia, da sociedade, das circunstâncias.

Não obstante a reforma administrativa brasileira ter ocorrido com maior ênfase a partir de 1995, o mencionado Decreto Lei nº 200, de 1967, já trazia em seu bojo a idéia de eficiência, como se pode depreender da leitura de alguns de seus artigos:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

[...]

III – A eficiência administrativa.

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Ocorre que a eficiência administrativa só foi incluída no nosso ordenamento jurídico como um princípio, pelo menos explicitamente, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que a introduziu no *caput* do artigo 37 da Carta Magna. No entanto, como bem ressalta Almeida Neto (2009, p.75-76), “não há como negar a sua existência no ordenamento jurídico brasileiro antes mesmo de sua inserção no aludido dispositivo constitucional”.

Nesse sentido, o autor fundamenta seu entendimento sobre a existência do princípio da eficiência mesmo antes da EC nº 19, asseverando que “além de a própria Constituição ter feito menção ao mesmo em diversas outras disposições no seu texto original, a sua existência, como princípio implícito da Administração Pública, já era reconhecida pela jurisprudência dos tribunais pátrios antes mesmo daquela emenda” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 76).

Sobre esse assunto, Moraes (2005, p. 105) cita a seguinte decisão do STJ²⁷, que já consagrava a existência do princípio da eficiência mesmo antes da EC 19:

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const. art. 37). Outros também evidenciam-se na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.

Da mesma forma, Modesto (2000) afirma que “o texto original da Constituição Federal de 1988, ora de forma explícita, ora de forma implícita, refere a exigência de eficiência como uma obrigação constitucional da Administração Pública

²⁷ STJ – 6ª T. – RMS nº 5.590/95-DF – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996, p. 20.395.

em diversas normas”. Como exemplo, citou, entre outros, o inciso II do art. 74 da lei maior, como se segue:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à *eficácia* e *eficiência*, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. [grifos do autor]

Ainda fazendo menção à eficiência como princípio existente antes mesmo da promulgação da citada EC nº 19, esse autor cita a lição do administrativista Hely Lopes Meirelles, que já apontava entre os poderes e deveres do administrador público o chamado “dever da eficiência”, o qual chegou a denominar “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, 1995, p. 90).

Hugo de Brito Machado (2006, p. 53), por sua vez, utilizando-se dos ensinamentos de Alexandre de Moraes, afirma que “o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser o que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, vedando pela objetividade e imparcialidade”. Em outras palavras (MORAES, 2002, p. 787):

Assim, o princípio da eficiência é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social²⁸.

Portanto, considerando que em um Estado Social Democrático de Direito todo poder emana do povo e que seu exercício deverá ser voltado para atender ao interesse público, a eficiência é um princípio, um corolário natural dos demais princípios, como nos ensina o jurista Ives Gandra da Silva Martins (2006, p. 31):

²⁸ MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil interpretada. São Paulo: Atlas, 2002. p. 787 *Apud* MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Princípio da eficiência em matéria tributária. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p.53.

Não há como estudar o Estado de Direito sem que tenha ele sede, alicerce na eficiência, requisito exigido pela sociedade para que sejam os cidadãos servidos pelo governo e não o governo pelos cidadãos. Em outras palavras, como os recursos do Estado não são do governo, mas da sociedade, o que se torna um imperativo é que a Administração seja eficiente.

Por esta razão, sempre entendi que o princípio da eficiência é um corolário natural dos demais princípios e que já estava previsto, como princípio implícito, no texto original da Constituição de 1988, assim como em todos os demais textos constitucionais anteriores.

Para mim, o princípio da eficiência pode ser definido como “a obrigação da Administração Pública de utilizar os recursos públicos do Estado com a maior pertinência e adequação possível em prol da sociedade”.

Ainda no que diz respeito ao princípio da eficiência, após sua inserção na Carta Magna de 1988, Bugarin (2001, p. 39) assevera:

Penso que se pode, assim, desde logo, assumir a aposição de que tal disposição constitucional implica, necessariamente, no plano da relação administração/administrado, em um importante *reforço* no reconhecimento de uma imperativa *relação institucional* de natureza *obrigacional* qualificada, de um lado, por um *dever* de agir de modo competente, honesto, racionalmente fundamentado, transparente e participativo, em síntese, um *dever de um agir democrático*, ao qual corresponde, de outro lado, um *direito fundamental* de cidadania consistente na *exigência de um agir* voltado para o atendimento das necessidades mais prementes da sociedade. [grifos do autor]

Por fim, levando em conta a jurisprudência e o entendimento de muitos doutrinadores no sentido de que o princípio da eficiência é inerente a toda atividade pública e à idéia de um Estado Social, apresenta-se a seguinte consideração de Modesto (2000):

Mas o princípio da eficiência, além disso, pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra-produtivo, ineficiente. Não se trata de uma extravagância retórica. Raciocínio semelhante vem sendo adotado há anos pela doutrina alemã, que chega a afirmar ser o princípio da eficiência um "princípio constitucional estrutural pré-dado" ou, como parece melhor, uma "decorrência necessária da cláusula do Estado Social". Para alguns, como para o professor JOÃO CARLOS GONÇALVES LOUREIRO, o princípio da eficiência é percebido inclusive como uma decorrência da idéia de Justiça. No seu dizer: "um mínimo de eficiência é uma exigência que integra a idéia de Justiça" (cf. O Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares: algumas considerações, Coimbra, Coimbra Editora, 1995, p. 147).

3.2 Conteúdo do princípio da eficiência

Preliminarmente, antes de tratar especificamente do conteúdo do princípio da eficiência, há que se fazer algumas considerações. O constitucionalismo moderno, incorporando a corrente predominante de força normativa das constituições, absorveu a idéia de positivação dos princípios. Desse modo, os princípios deixaram de ser vistos apenas como elementos de sugestão ou linhas de atuação do Estado e passaram a ser considerados normas da própria constituição. Sobre esse tema, Bonavides (2008, p. 289-290) enuncia que:

Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos (os princípios), sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivação no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em *norma normarum*, ou seja, norma das normas²⁹.

Ainda em relação à função dos princípios, Almeida Neto (2009, p. 79-80) acentua que:

Superada a antiga distinção entre princípios e normas, hoje é cediço que aqueles, como espécie de normas jurídicas, principalmente quando dotados de *status* constitucional, a despeito de sua generalidade, também são impositivos, vale dizer, obrigam juridicamente os cidadãos e todas as autoridades responsáveis por sua concretização (juiz, legislador e governantes) a atuarem em consonância com a sua substância.

Em face dessa normatividade e da própria circunstância de os princípios condensarem valores fundamentais de um determinado sistema jurídico, esses, além de exercerem uma função positiva (influenciando a criação de regras jurídicas, a interpretação e integração de normas, as decisões judiciais etc.), também apresentam uma função negativa ou limitativa, isto é, possibilitam a rejeição de normas, mandamentos e valores que os contrariem.

Para Rodrigues (2006, p. 97-98), os princípios jurídicos são diretrizes estabelecidas pelo ordenamento jurídico, que fundamentam e servem de orientação à ciência jurídica, e são tidos como preceitos fundamentais para a prática do direito e proteção aos direitos individuais.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 289/290.

No âmbito da Administração Pública, a autora afirma que “os princípios constituem a fonte basilar do direito administrativo, superando até mesmo as regras da lei e dos regulamentos por representarem o alicerce da administração e devem orientar a produção legislativa, cumprindo o relevante fim social, que é contribuir para a certeza do direito” (RODRIGUES, 2006, p. 98).

Sobre esse assunto, Batista Júnior (2004, p. 109) aponta que os princípios são padrões que devem pautar e fundamentar toda a conduta da Administração Pública. Acrescenta o autor, referindo-se especialmente ao princípio da eficiência, que (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 109):

Voltando à questão da eficiência, concluímos que esta, expressamente prevista na CRFB/88 como norma dotada de imperatividade material, traduz, no Estado Social, um mandamento de otimização, pela AP, da satisfação das necessidades e interesses sociais, econômicos e culturais da coletividade. Entremeia o sistema jurídico com o valor da igualdade material, juridicizando, para a AP, a necessidade de otimização da aplicação dos meios e recursos para o melhor alcance e satisfação possível do bem comum.

Com base nas lições desse autor, Almeida Neto (2009, p. 80) traz o seguinte ensinamento:

O princípio da eficiência, expressamente inserido no bojo da Constituição como princípio reitor da Administração Pública, além de autônomo, segundo ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR, é dotado de normatividade suficiente para, na condição de um princípio jurídico-político, vincular as atividades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios, impondo-lhes, como corolário do princípio da prossecução do interesse público e decorrente da própria idéia-fonte de dignidade da pessoa humana, um verdadeiro dever de otimização das relações meio-fim e de orientação para o bem comum.

No entanto, conforme esclarece Almeida Neto (2009, p. 80), a despeito de o princípio da eficiência ter suas raízes na ciência da administração, tal princípio “não se limita, juridicamente, à idéia de mera economicidade nem se confunde com a noção de eficiência que grassa naquele ramo do saber”. Nesse sentido, o autor fundamenta sua idéia com a seguinte explicação (ALMEIDA NETO, 2009, p. 80):

É por não se limitar a uma mera análise quantitativa da relação meios/resultado que a eficiência, no campo jurídico, apresenta singularidades. Muitas vezes, um determinado ato, conquanto tenha causado prejuízos para a administração, não pode ser rotulado de ineficiente se, nas circunstâncias fáticas em que foi praticado, assegurou concretamente a dignidade da pessoa humana ou satisfaz necessidades coletivas. É por estar orientado para o bem comum e permeado pelo valor fundamental de dignidade da pessoa humana

que o princípio, quando inserido no sistema de valores constitucionais, ganha conteúdo próprio, para além de uma abordagem meramente econômica.

Daí porque, não é possível divisar, no princípio da eficiência, apenas uma exigência de racionalidade e otimização no uso dos meios (noção de economicidade), mas também de qualidade e satisfatoriedade dos resultados (frente à satisfação de necessidades coletivas e ao resguardo da dignidade da pessoa humana).

Esse também é o pensamento de Modesto (2000), como se pode depreender do seguinte texto:

Trata-se também de "princípio pluridimensional", segundo alguns autores, de um princípio que não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, vale dizer, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos, consoante o emprego tradicional das ciências econômicas.

Ainda de acordo com Modesto (2000), o princípio da eficiência impõe mais do que a simples exigência de economicidade, ou mesmo de eficácia, no comportamento administrativo. Eficácia, segundo ele, é “a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outra, os objetivos pretendidos”.

Por outro lado, na concepção desse autor, “a eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência” (MODESTO, 2000).

Sobre a amplitude do conceito de eficiência, Batista Júnior (2004, p. 115) afirma que, no âmbito da Administração Pública, a eficiência equivale ao que, no setor privado, considera-se eficácia. Assim, no seu entendimento, na seara do Direito Público, “o conceito de eficiência adquire sentido lato, apto a englobar diversos aspectos, dentre eles o que, *stricto sensu*, chamamos eficiência e eficácia” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 115).

Em contraponto à idéia de eficiência, o mencionado autor apresenta o conceito de ineficiência administrativa, como se segue (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 115):

Do entendimento da idéia de eficiência, extraímos a da ineficiência *lato sensu*. Trata-se de um Estado patológico que conduz a um funcionamento da AP, com dispersão de esforços e de meios, ou seja, com inadequação na articulação e/ou rendimento dos meios (ineficiência), ou com a consecução de resultados globais inadequados perante os fins estabelecidos pelo ordenamento jurídico (ineficácia).

Na visão de Modesto (2000), do ponto de vista jurídico, a imposição de atuação eficiente está relacionada a duas dimensões da atividade administrativa, que são indissociáveis, quais sejam: a) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública. Para melhor compreensão do ponto de vista do autor, vale citar as seguintes linhas (MODESTO, 2000):

Não é apenas uma ou outra exigência, mas as duas idéias conjugadas. Eficiência, para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, como é corrente entre os economistas e os administradores. A eficiência, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto a otimização dos meios quanto a qualidade do agir final. Recorde-se que o administrador público está obrigado a agir tendo como parâmetro o melhor resultado, consultando-se o princípio da proporcionalidade (Cf. JUAREZ FREITAS, O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais, 2^a ed., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 85-6).

Na primeira dimensão do princípio da eficiência insere-se a exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatório uma das formas de contravenção mais comuns ao princípio.

Nessa linha, Batista Júnior (2004, p. 120) destaca a potencialidade do princípio da eficiência:

O PE, assim, é um princípio bipotencial, uma vez que volta sua ação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, como para o resultado por ela obtido. Portanto, o princípio exige tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas.

Em suma, diante de todo o exposto, podemos ressaltar a importância da aplicação do princípio da eficiência pela Administração Pública, lançando mão, mais uma vez, das lições de Batista Júnior (2004, p. 114):

[...] Trata-se, pois, de um princípio voltado, em primeiro lugar, para a organização, para a AP, instrumento de que o Estado se vale para a prossecução do bem comum. Da mesma forma, refere-se a um mandamento constitucional imperativo de eficiência e eficácia, de boa atuação da AP, a ser observado por todos os poderes do Estado, para que se possa atingir, na coletividade, o bem comum, com justiça social, ou seja, com efetividade.

Por fim, destacamos, novamente, os ensinamentos de Martins (2006, p. 32):

E, à evidência, por ser um princípio extensivo a toda a Administração Pública (arts. 37 a 43 da CF) – inclusive ao Poder Judiciário e Legislativo, aos quais são voltadas algumas das disposições constitucionais do Capítulo VII do Título III da Lei suprema -, o princípio da eficiência, que se encontra elencado no caput do art. 37, é aplicável a todos os três Poderes, sendo de observância obrigatória.

Seria, de resto, um contra-senso afirmar que o princípio da eficiência deveria ser apenas de obrigatória observância pelo Poder Executivo, podendo ser os demais poderes *ineficientes!!!*

3.3 A atividade de inteligência como instrumento de eficiência

Como ressaltado anteriormente, a atividade de inteligência, compreendida como um conjunto de técnicas e métodos utilizados para a produção do conhecimento que irá subsidiar a tomada de decisão em determinado ambiente organizacional, seja no nível tático ou no estratégico, possibilita que o agente público atue de forma menos arbitrária e mais eficiente, assim como viabiliza um funcionamento institucional mais dinâmico e seguro, reduzindo os riscos da tomada de decisões desconexas, contraditórias, destoantes de uma estratégia racionalmente delimitada e em confronto com o interesse público primário (ALMEIDA NETO, 2009, p. 84).

Nesse sentido, considerando que os sistemas e as atividades de inteligência “nada mais são do que sistemas de gestão da informação, ou, numa visão mais ampla e atual, sistemas de gestão do conhecimento”, Pacheco (2006) aborda a necessidade do uso da atividade pelo Ministério Público como pressuposto para uma atuação mais eficiente do órgão. Sobre esse assunto, vale destacar o posicionamento do autor (PACHECO, 2006):

Há uma imensa “massa de informação” com a qual o Ministério Público tem que lidar cotidianamente, seja quanto ao seu trabalho forense, seja quanto ao estabelecimento e execução de suas políticas e estratégias institucionais (execução orçamentária, gestão de seus recursos humanos, financeiros e materiais, planos gerais de atuação, relacionamento com outras instituições etc.)

Certamente viola o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, CR) que o Ministério Público trabalhe com essa “massa de informações” de maneira meramente empírica, acarretando grande desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros. O Ministério Público, portanto, deve utilizar-se de métodos, técnicas e ferramentas adequadas para lidar com as informações necessárias ao desempenho de suas finalidades constitucionais. Não importa se serão utilizados os métodos, as técnicas e as ferramentas do que se convencionou denominar de “atividades de inteligência” ou, numa

visão mais “gerencial”, dos seus equivalentes dos sistemas de gestão da informação e da inteligência competitiva, pois, diante da crescente complexidade dos fatos com os quais lida o Ministério Público e a necessidade de sua atuação sistêmica, [...], o certo é que o Ministério Público deve utilizar algum sistema de gestão da informação, superando a fase individualista e amadorística de muitos de seus membros e alcançando a racionalidade gerencial exigida pelo princípio constitucional da eficiência.

Ao refletir sobre o tema, Almeida Neto (2009, p. 84-85) pondera que:

Embora a atividade de inteligência, por si só, não garanta a eficiência no funcionamento de uma dada instituição, não há dúvida de que, com a sua implementação e estruturação, os riscos da tomada de decisões arbitrárias, desconexas, contraditórias, destoantes de uma estratégia racionalmente delimitada e em confronto com o interesse público primário serão bastante reduzidos.

Ao se voltar para a produção de conhecimentos externos e internos à instituição, pertinentes à esfera de decisões que se procura assessorar, a inteligência fornecerá elementos suficientes para que o decisor possa cumprir com eficiência o seu mister, pois poderá realizar a “síntese equilibrada dos interesses públicos” (com os conhecimentos que detiver a respeito das atividades de outros órgãos e entidades) e conseguir a “otimização da relação meio-fim” (na medida em que conhecerá os recursos disponíveis da sua organização e já terá por norte objetivos estratégicos metodicamente traçados num determinado contexto normativo). Assim, ao possibilitar esse melhor sopesar dos interesses envolvidos e essa maior articulação dos meios disponíveis, a inteligência incrementa o cumprimento do princípio da eficiência, uma vez que reforça o próprio núcleo da idéia de eficácia e eficiência em sentido estrito, respectivamente.

Dessa forma, ao estruturar uma unidade de inteligência, a instituição estará criando um canal, por meio do qual transitarão os dados e as informações que nela circulam, os quais serão trabalhados de forma integrada, agregando, desse modo, sentido a muitos dados que, de forma isolada, não teriam significado algum para a organização (ALMEIDA NETO, 2009, p. 84-85). Em outras palavras, a instituição passa a ter condições de organizar melhor suas informações (tanto as obtidas interna como externamente) e de produzir conhecimentos para que o tomador de decisão possa agir com mais eficiência em prol do bem comum.

Nesse sentido, Almeida Neto (2009, p. 86), ao destacar as vantagens da criação de uma unidade de inteligência para que a instituição atue com maior eficiência, assevera o seguinte:

[...] Além disso, após a estruturação da unidade de inteligência, a organização passa a ter um interlocutor com o mundo externo (que muitas vezes não se comunica pelos meios formais e burocráticos) e com o mundo interno (que passa a interagir mais com o próprio decisor, por vias transversas, superando

o esquema engessado da estrutura hierárquica). Nesse novo contexto informacional, a autoridade assessorada (usuário, decisor) terá maiores chances de tomar decisões que superem o mero interesse secundário da instituição e, de fato, contribua para a persecução do bem comum. A inteligência permitirá à organização que ela se insira nesse contexto maior de todas as instituições (nos mais diversos graus e níveis) e, de fato, conecte-se à parcela de atividade que lhe cabe nessa busca coletiva.

Além disso, o citado autor ressalta outros benefícios para a organização, decorrentes da instituição de uma unidade própria voltada para a atividade de inteligência, o que a tornará mais eficiente, quais sejam (ALMEIDA NETO, 2009, p. 86-87):

1) a inteligência contribui para a democratização e desburocratização da entidade a que serve;

2) os cidadãos passam a interferir mais diretamente nos rumos e ações da organização, bem como os próprios servidores, presos a esquemas formais e a estruturas hierárquicas rígidas, passam a participar mais, levando a seu chefe (decisor) suas idéias e os dados de que dispõem;

3) o exercício da atividade de inteligência proporciona a superação de formas arcaicas de proceder e das estruturas administrativas engessadas, pois “nenhuma unidade burocrática resiste muito tempo a uma sistematização do conhecimento sobre si mesma e seus resultados, principalmente no contexto de um Estado social de recursos escassos”; e

4) a inteligência também viabiliza um maior controle do agente público e político no exercício de suas funções, na medida em que “o setor de contra-inteligência estará permanentemente voltado para coletar dados e informações sobre vulnerabilidades e ameaças não apenas advindas do meio externo ou de outras unidades, mas também do próprio elemento orgânico”.

Por fim, Pacheco (2006) também lista uma série de vantagens oriundas da criação de unidades de inteligência no Ministério Público, entre as quais destacamos:

a) um órgão de inteligência no Ministério Público estabelece um princípio de confiança em outros órgãos de inteligência, no sentido de que as regras de sigilo dos documentos de inteligência serão respeitadas, evitando-se que, inadvertidamente, sejam utilizados, sem o devido tratamento, como prova em procedimentos investigatórios ou processos, cíveis ou criminais;

b) órgãos de inteligência intercambiam informações diretamente com outros órgãos de inteligência, inserindo, assim, os Ministérios Públicos em várias

redes de inteligência, o que lhes permite o acesso rápido a informações que, mesmo não podendo, eventualmente, ser utilizadas como provas em procedimentos investigatórios ou processos, permitem orientar a atuação do Ministério Público, o que acarreta uma imensa economia e eficiência no emprego de recursos humanos, financeiros, materiais e temporais [...];

c) um órgão de inteligência possibilita uma sistematização de alto nível no tratamento de dados e informações, capaz de transformá-los em conhecimento necessário para a tomada de decisões estratégicas do Procurador-Geral e da Administração Superior do Ministério Público. Por exemplo, as estimativas do desenrolar de situações sociais podem facilitar o estabelecimento da política institucional e a elaboração do Plano Geral de Atuação (plano estratégico do MP).

4 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4.1 A atividade de controle

Preliminarmente à abordagem específica ao Tribunal de Contas da União (TCU), cabe explicar, de forma bem sucinta, o significado, os tipos e a finalidade da atividade de controle.

No que diz respeito à Administração Pública, Meirelles (1998, p. 544) define controle como sendo “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. De acordo com esse autor, os Estados de Direito, 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 (MEIRELLES, 1998, p. 545).

Já Di Pietro (1996, p. 478) define o controle da Administração Pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Em outras palavras, a finalidade do controle é, segundo a autora, garantir que a Administração atue consoante os princípios, explícitos e implícitos, que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente pela Constituição Federal, tais como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, impessoalidade, motivação e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência (DI PIETRO, 1996).

Não há na doutrina, no entanto, uniformidade quanto à classificação dos tipos de controle. Existem vários critérios que exprimem as possibilidades e tipos de controle que podem ser exercidos sobre a Administração Pública. O critério de classificação mais utilizado é o baseado na identificação do órgão que exerce o controle, ou seja, o agente controlador.

Nesse sentido, Di Pietro (1996, p. 479) classifica o controle da seguinte forma: a) controle administrativo – é aquele realizado por órgão administrativo; b)

controle legislativo – o exercido pelo Legislativo; e c) judicial – o controle realizado por órgão do Poder Judiciário.

Segundo a autora, o controle administrativo, também chamado de controle intra-orgânico ou intra-administrativo, é o poder de fiscalização e controle que a Administração Pública, em sentido amplo, exerce sobre seus atos, por iniciativa própria ou mediante provocação.

O controle legislativo, por sua vez, se limita às hipóteses previstas na Constituição Federal, pois implica interferência de um Poder (Legislativo) nas atribuições dos outros dois (Executivo e Judiciário), e abrange dois tipos de controle: o político e o financeiro.

O político está previsto em vários pontos da Carta Magna, com competências exclusivas do Poder Legislativo sobre os atos da Administração Pública (em sentido amplo), e o financeiro encontra-se disciplinado nos artigos 70 a 75 da lei maior, que definem, entre outros, a competência do Congresso Nacional para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, *com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU)* e do sistema de controle interno de cada Poder (grifamos).

Por último, o controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos do Estado de Direito. O direito brasileiro adotou o sistema de jurisdição una, baseado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional no país. Dessa forma, o Judiciário possui o poder de apreciar, com força de coisa julgada, lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais ou coletivos, qualquer que seja o autor da lesão, até mesmo o poder público.

Dessas possibilidades de controle em cada um dos Poderes, surgem outros critérios de classificação, a saber (DI PIETRO, 1996, *apud* PEREIRA, 2004, p. 14-15):

b) quanto à localização do agente controlador:

b1) interno, quando o controle é efetuado por órgão integrante da própria estrutura em que se insere o órgão controlado, ou seja, é o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes (previsto no artigo 74 da Constituição Federal); ou

b2) externo, no caso de o controle ser exercido por órgão não pertencente à estrutura do órgão controlado. É o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro. O controle externo a cargo do Congresso Nacional, com

auxílio do Tribunal de Contas da União, está previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal;

c) quanto ao momento do exercício do controle:

c1) prévio (a priori): pressupõe uma análise prévia do ato antes de o mesmo produzir seus efeitos;

c2) concomitante (preventivo): acompanha a atuação administrativa no mesmo momento em que ela se verifica. É o controle que se implementa, por exemplo, no acompanhamento da execução orçamentária e na fiscalização dos programas de governo, durante sua execução; ou

c3) posterior (a posteriori): visa à revisão dos atos já praticados pela Administração a fim de corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los;

d) quanto ao aspecto da atividade administrativa a ser controlada:

d1) legalidade, que pode ser exercido pelos três Poderes; ou

d2) mérito, que cabe à própria Administração e, com limitações, ao Poder Legislativo, do qual o TCU faz parte.

O controle externo exercido pelo TCU é, portanto, o que nos interessa para efeitos do presente trabalho.

Para ressaltar a importância da atividade de controle externo, em especial a relevância dos tribunais de contas, transcrevemos algumas palavras do Ministro do TCU, Adylson Motta³⁰:

A história avançou, o Estado tornou-se mais complexo, as democracias se fortaleceram, a Administração profissionalizou-se e os Tribunais de Contas não podiam seguir outro caminho. No decurso dessas transformações, a importância desses órgãos de controle foi progressivamente reconhecida. Sua essencialidade ao Estado Democrático de Direito tornou-se patente não apenas para o controle dos gastos públicos, mas também – e principalmente – para o alcance da excelência na gestão do Estado, caracterizada pela conjunção dos requisitos de eficácia, eficiência, economicidade, efetividade e legalidade.

Ainda sobre o controle externo e o papel dos Tribunais de Contas (MOURA e CASTRO, 2005, p. 132):

O controle externo é, assim, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito da União; das Assembléias Legislativas, nos Estados; da Câmara Legislativa, no Distrito Federal e das Câmaras Municipais, nos Municípios. Este controle só pode ser exercido em sua plenitude com o auxílio imprescindível dos Tribunais de Contas respectivos.

Esse auxílio, entretanto, não é de subalternidade, mas de necessidade. Não há como exercer o controle externo, no Brasil, sem a indispensável

³⁰ Texto extraído da apresentação à 3ª edição do livro “O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais (SOUSA et. al, 2005, 248 p.), escrito com base nas palestras proferidas durante o Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, ocorrido na cidade de Estoril, Portugal, em março de 2003.

participação das Cortes de Contas, que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal.

A seguir, abordaremos especificamente aspectos relacionados ao Tribunal de Contas da União.

4.2 Estrutura, competências e atividades

Faz-se necessária, para a compreensão do objeto deste estudo, uma breve apresentação sobre a estrutura, as competências e as atividades do Tribunal de Contas da União.

4.2.1 Estrutura

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo da Administração Pública federal e tem como missão institucional assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade. Sua estrutura e funcionamento estão definidos na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Conhecido também como Corte de Contas, o Tribunal é órgão colegiado, sendo integrado por nove ministros e quatro auditores³¹, conforme o disposto no art. 73 da Constituição da República.

Os ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional (seis) e pelo Presidente da República (três). Daqueles indicados pelo Presidente da República, um é de livre escolha e os outros dois são selecionados, alternadamente, dentre os membros do Ministério Público junto ao TCU e os auditores. Os ministros têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Já os auditores integram o Tribunal por meio de concurso público de provas e títulos e possuem as mesmas garantias e impedimentos dos magistrados dos Tribunais Regionais Federais.

O Ministério Público junto ao TCU é órgão especializado, autônomo, composto por sete membros, também selecionados por intermédio de concurso público

³¹ Até 2008, o TCU era integrado por três auditores. No entanto, por força da lei nº 11.854, de 3 de dezembro de 2008, o quadro de auditores foi acrescido de mais um cargo.

de provas e títulos, e possuem as prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União. Além de atuar como fiscal da lei, o MP junto ao TCU defende os interesses do erário, manifesta-se sobre a maioria dos processos apreciados pelo Tribunal e interpõe os recursos previstos em lei.

Administrativamente, o TCU conta com quadro próprio de pessoal, composto por aproximadamente dois mil servidores, entre analistas e técnicos de controle externo, todos recrutados mediante concurso público, e que atuam em todo o território nacional.

O TCU tem sede em Brasília, onde se encontra a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), unidade responsável pela gerência da área técnico-executiva do Tribunal.

À Segecex estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 estados da federação, chamadas de secretarias de controle externo (Secex). Essas unidades têm como atribuição, entre outras, o acompanhamento e a fiscalização dos órgãos e entidades federais localizados em seu respectivo território, bem como a verificação da aplicação dos recursos transferidos pela União aos estados e respectivos municípios, geralmente mediante convênio ou outro instrumento congêneres.

4.2.2 Competências

O TCU é um tribunal administrativo, autônomo, vinculado ao Poder Legislativo, que tem competência para julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Porém, antes de abordarmos especificamente as competências do Tribunal, cumpre enfatizar a autonomia de que goza o TCU para exercer suas funções.

O fato de o Tribunal ser órgão auxiliar do Congresso Nacional não significa que haja uma relação de subordinação daquele em relação a este. Nesse sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto (2005, p. 65), afirma o seguinte:

Por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade do papel institucional das Cortes de Contas. De uma parte, não

é o Tribunal de Contas da União um aparelho que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão **meramente** auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá *a latere* do Congresso, junto dele, **mas não do lado de dentro**.

Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão *no mesmo barco*, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que não se confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes. [grifos do autor]

Ainda no que se refere à autonomia funcional do TCU, Decomain (2006, p.43) enfatiza:

O Tribunal de Contas da União, embora atue em auxílio do Congresso Nacional, não lhe está de modo algum subordinado. O Tribunal é órgão autônomo de estatura constitucional, com incumbências próprias, no exercício das quais não está jungido à vontade de qualquer outro órgão. Presta auxílio ao Poder Legislativo, sim. Deve inclusive remeter-lhe informações periódicas sobre suas atividades, a instâncias do § 4º, do art. 71, da CRFB/88. O Congresso Nacional, todavia, não lhe pode dizer como deve desenvolver suas atividades. O Tribunal de Contas presta auxílio, mas não está subordinado ao Legislativo no exercício de seus misteres. Não lhe pode o Congresso ditar ordens, dizendo como deve atuar em determinada situação. É fato que o Tribunal deve atender às requisições de realização de auditorias partidas do Congresso Nacional (CRFB/88, art. 71, IV) e prestar-lhe todas as informações solicitadas. Sem embargo desse dever, todavia, na condução da auditoria e, inclusive, na tomada de eventuais providências indicadas em algum dos outros incisos do mesmo art. 71 da CRFB/88, cuja necessidade haja sido evidenciada a partir da auditoria empreendida, o Tribunal conta com ampla autonomia.

Vale ressaltar, ainda, que o TCU também possui autonomia administrativa e financeira. A autonomia administrativa lhe confere a prerrogativa de organizar e gerir o seu quadro de pessoal, seus bens e interesses, com vistas ao cumprimento de sua missão institucional. Em outras palavras, “é nada mais que a capacidade de administrar por si, sem ingerências e interferências externas na própria gestão do seu negócio, na forma da lei” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 114).

A autonomia financeira, por sua vez, consiste na capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as

suas atividades e serviços (MAZZILLI, 2007, p. 147, *apud* ALMEIDA NETO, 2009, p. 115).

Com relação especificamente às suas competências, até 1988, o campo de atuação do Tribunal se restringia apenas ao controle contábil, financeiro e orçamentário da Administração Pública, exclusivamente sob a ótica da legalidade.

No entanto, a atual Constituição do Brasil, de 1988, em sintonia com a tendência mundial de preocupação com a melhoria do desempenho da Administração Pública, conferiu ao Tribunal competência para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no tocante à legitimidade e à economicidade (CAMPELO, 2005, p. 228), bem como avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública.

No que concerne ao novo papel atribuído aos tribunais de contas, Moreira Neto (2005, p. 77) faz a seguinte ilação:

Nesse novo contexto juspolítico, a percepção que se deve ter dos órgãos de controle de contas, como, de resto, de quaisquer outros órgãos que passem a exercer as modernas e complexas funções de controles recíprocos das policracias contemporâneas, não será mais a que resultava de uma tradicional taxionomia orgânico-funcional constitucionalmente adotada, porém, mais do que isso, a que parta de uma ampla compreensão do que esses órgãos hoje representam como bastiões dos direitos fundamentais e da democracia.

Assim, as competências do TCU estão estabelecidas no art. 71 da Carta Magna, com destaque para as seguintes:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

[...]

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

[...]

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

[...]

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado.

[...]

Além das competências constitucionais, há ainda outras atribuições, conferidas ao órgão por meio de leis, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993).

Observa-se, portanto, que o universo de competências do Tribunal é muito amplo, complexo e diversificado, o que demanda a adoção de medidas que possam conferir maior eficiência à sua atuação enquanto órgão responsável pelo exercício do controle externo da Administração Pública Federal, como será visto mais adiante.

As competências do TCU podem ser agrupadas em oito grandes categorias, a saber: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem, ainda, o caráter educativo. O quadro a seguir explica resumidamente cada uma dessas competências³².

COMPETÊNCIA	DEFINIÇÃO
Fiscalizadora	Consiste em realizar auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

³² As informações foram extraídas e adaptadas de CAMPELO, Valmir. “O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro”. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 229-231.

Judicante	Julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, e as infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades.
Sancionadora	Habilita o Tribunal a aplicar penalidades. Entre as mais importantes, destacam-se: condenação a recolhimento de débito; aplicação de multa proporcional ao débito imputado; aplicação de multa por ato irregular de gestão; aplicação de multa por infração à LRF; declaração de inidoneidade para contratar com o poder público por até 5 anos; afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução à auditoria, entre outras. É crucial para inibir irregularidades e garantir ressarcimento de prejuízos causados ao erário.
Consultiva	Consiste na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, dos chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.
Informativa	É desempenhada principalmente mediante três atividades: envio ao CN de informações sobre fiscalizações realizadas, expedição dos diversos alertas previstos na LRF e manutenção da página na internet com dados sobre contas públicas das esferas de governo federal, estadual e municipal.
Corretiva	Envolve dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado, quando não forem adotadas as providências determinadas.

Normativa	Decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de competência do Tribunal e sobre organização de processos que lhe devam ser submetidos.
Ouvidoria	Reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e informações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, sendo-lhes garantido o sigilo. É de fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.

Quadro II: Tipos de competências do TCU

4.2.3 Atividades

O controle externo a cargo do TCU é exercido basicamente por meio do exame e julgamento de contas dos gestores públicos (processos de tomadas de contas, prestações de contas e tomadas de contas especiais) e dos trabalhos de fiscalização. O presente estudo, no entanto, está concentrado nessa forma de atuação do Tribunal, ou seja, nas ações de fiscalização.

A fiscalização consiste na alocação de recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em coletar dados e informações, analisá-los, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor.

Como áreas de fiscalização do Tribunal, as principais são as seguintes: licitações, convênios e contratos; avaliação de programas de governo; obras públicas; pessoal; regulação de serviços públicos; responsabilidade fiscal; transferências constitucionais e legais e tecnologia da informação.

As fiscalizações podem ser feitas por iniciativa própria do Tribunal ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional. Há cinco instrumentos por meio dos quais pode se realizar a fiscalização:

a) *levantamento*: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

b) *auditoria*: por meio desse instrumento, verifica-se *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como o desempenho operacional e os resultados alcançados por órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;

c) *inspeção*: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou seja, coletadas diretamente no órgão ou entidade, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;

d) *acompanhamento*: destina-se a acompanhar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;

e) *monitoramento*: é utilizado para monitorar o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Cabe esclarecer que as auditorias podem ser propostas tanto pelo ministro-relator da respectiva unidade jurisdicionada³³ como pelas unidades técnicas, além do Congresso Nacional, por certo. Nos casos das auditorias propostas pelo próprio Tribunal, elas são submetidas ao Plenário do TCU, para deliberação e aprovação do plano anual de fiscalização.

Ocorre que a escolha do tema ou objeto das auditorias se dá com base em critérios vagos, subjetivos, sem uma metodologia própria que possibilite selecionar aquilo que é realmente importante e que mereça uma atenção especial por parte do órgão federal de controle externo.

Além disso, não há ainda no TCU uma base de dados com informações estruturadas, que permitam uma visão sistêmica da Administração Pública, o que dificulta muito a identificação de áreas sensíveis e de risco, que deveriam ser priorizadas pelo Tribunal em suas ações de fiscalização.

³³ Unidade jurisdicionada é qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal que gere recursos públicos federais e que, por isso, está sujeito ao controle exercido pelo Tribunal.

Essas limitações são, portanto, alguns dos motivos que nos levam a refletir sobre a importância da utilização da atividade de inteligência pelo Tribunal de Contas da União, como será abordado a seguir.

4.3 A atividade de inteligência no Tribunal de Contas da União

Como referido no início deste trabalho, a noção de inteligência de Estado pode ser generalizada para a de inteligência institucional, ou seja, inteligência no âmbito de outras instituições ou órgãos públicos, abrangendo, desse modo, inclusive os tribunais de contas (PACHECO, 2006).

Além disso, segundo Pacheco (2006), a existência do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), criado pela lei nº 9.883/1999 para subsidiar o processo decisório do Poder Executivo federal, não subordina o Poder Legislativo, o Poder Judiciário ou o Ministério Público, em virtude da independência dos Poderes da União, estabelecida no art. 2º da CRFB.

Assim, levando-se em conta que o TCU goza de autonomia funcional e administrativa, por extensão, pode-se considerar que ele também não se subordina ao SISBIN, podendo, portanto, desenvolver seu próprio sistema de inteligência, conforme o entendimento de Pacheco (2006).

Nessa linha, os primeiros passos em direção à criação de um sistema de inteligência voltado para o controle externo já estão sendo dados pelo Tribunal.

Em 2005, o TCU criou o Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para o Controle Externo³⁴ (SGI), com as seguintes finalidades:

Art. 1º [...]

I - gerir informações estratégicas para as ações de controle externo;

II - auxiliar na coordenação de rede interna de produção de informações estratégicas;

III - interagir com outros órgãos e entidades da administração pública com objetivo de estabelecer rede de intercâmbio e compartilhamento de informações e conhecimentos estratégicos que apoiem as ações de controle externo.

Como competências, foram estabelecidas as seguintes³⁵:

³⁴ Portaria - TCU nº 142, de 8 de julho de 2005.

³⁵ Art. 2º da Portaria – ADPLAN nº 1, de 5 de fevereiro de 2009.

I - propor metodologia e normativos para a gestão de informações estratégicas para as ações de controle externo e para a formação de redes internas e externas de intercâmbio de informações;

II - auxiliar na elaboração do plano integrado de ações de controle externo;

III - promover a articulação com instituições de interesse para o controle, em especial as que possuam as finalidades de inteligência, prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro;

IV - desenvolver, disseminar, implantar e orientar na utilização de métodos, técnicas e procedimentos aplicáveis às atividades do Serviço e elaborar, com o auxílio do ISC, plano de capacitação da rede interna de produção e de disseminação de informações estratégicas que apoiem as ações de controle externo;

V - elaborar manual de procedimentos de trabalho relativos a sua área de competência.

Mais recentemente, neste ano de 2009, o Tribunal vem conduzindo a formação da chamada “rede de controle”. O objetivo dessa rede é estabelecer parcerias com diversos órgãos públicos que atuam na investigação, na fiscalização e no controle da gestão pública, a exemplo da Polícia Federal, do Ministério Público, da Controladoria-Geral da União, Ministério da Fazenda, entre outros, visando ao intercâmbio de informações e documentos, com vistas a otimizar os esforços e a conferir maior efetividade às ações de controle externo a cargo do Tribunal.

Além disso, também está prevista a estruturação de uma rede interna de informações (RI), composta por um membro de cada unidade técnica do TCU, em todo o território nacional, cuja finalidade é a obtenção, o tratamento e a disseminação de informações de interesse das diversas unidades que compõem o Tribunal.

Entre as atividades que deverão ser desempenhadas pelos membros da RI, consta a análise das informações disponibilizadas pelos outros participantes da rede, atentando-se para o risco, a materialidade, a relevância e a oportunidade, propondo, se for o caso, a realização de fiscalizações.

Não obstante a adoção dessas medidas, não podemos considerar que a atividade de inteligência no âmbito do TCU já seja uma realidade, muito pelo contrário, ainda é muito incipiente.

A simples previsão de compartilhar informações, a despeito de já ser um avanço institucional, não caracteriza o uso da inteligência como atividade voltada para a produção de conhecimento destinado a subsidiar a tomada de decisão pelo Tribunal.

Para se fazer inteligência é necessário muito mais do que isso. É fundamental que haja uma unidade especificamente voltada para o recebimento (coleta) e a gestão (análise e disseminação) das informações, que utilize metodologia e técnicas próprias, com pessoal devidamente treinado e capacitado para produzir o conhecimento que irá assessorar um decisor.

Sobre a plausibilidade e os benefícios da instituição de uma unidade de inteligência no âmbito do Ministério Público, instituição com missão semelhante ao do TCU, Almeida Neto faz a seguinte ponderação (2009, p. 126-127):

Na medida em que se regulamenta e se institui uma unidade de inteligência ministerial, com todos os controles, registros internos e limites legais (e éticos) necessários para que a mesma não desborde de sua finalidade e se torne mais um instrumento de violação dos direitos que pretende proteger, a coleta (em sentido lato) de tais informações e a sua gestão metódica, com instrumentos e técnicas já suficientemente testados, de modo a torná-las úteis para a deflagração ou desenvolvimento da atividade formal (em nível tático ou estratégico), se tornam absolutamente possíveis.

E tal acontece não apenas porque a instituição passa a ter uma unidade especificamente voltada para o recebimento e a gestão de tais informações, mas também, e principalmente, porque a própria unidade se lançará, de modo menos burocrático e mais célere, para além dos gabinetes, numa tentativa sistemática de colhê-las no seio da sociedade, seja junto aos referidos cidadãos, seja junto às demais unidades de inteligência de outras instituições.

Desse modo, o membro do Ministério Público, ao receber os documentos de inteligência com tais informações (já devidamente classificadas e com a sua plausibilidade, de algum modo, verificada), poderá não apenas adotar as providências que somente adotaria anos depois do ocorrido, como também poderá evitar que o ilícito se consuma, com a adoção de medidas preventivas necessárias para tanto.

Vale destacar, também, as vantagens da atividade de inteligência para a gestão das informações que circulam internamente no órgão (situação semelhante à vivenciada cotidianamente pelo Tribunal), como nos mostra o citado autor (ALMEIDA NETO, 2009, p. 127):

Tal produção do conhecimento e gestão da informação não se revela útil e necessária apenas no que diz respeito às informações que estão fora da instituição, mas também àquela massa ingente de dados que já se encontram na instituição e que afluem, diariamente, mesmo pelos canais formais, para a mesma, e que reclamam um tratamento metódico eficaz. Aqui, e principalmente em nível estratégico, a atividade de inteligência, devidamente estruturada e controlada, revela-se, uma vez mais, um instrumento absolutamente útil e necessário para que a instituição cumpra, com eficiência, a sua missão constitucional.

Ademais, o Tribunal manipula informações sensíveis, muitas de caráter sigiloso, e profere decisões que, não raras vezes, vão de encontro aos interesses de servidores públicos e de políticos poderosos. Diante disso, não se pode olvidar também da importância e da necessidade de se estruturar a contra-inteligência, que contemple tanto a segurança orgânica (adoção de medidas visando à proteção das informações, do pessoal, das áreas e instalações dos prédios do Tribunal e do material), como a segurança ativa (medidas proativas destinadas a neutralizar as ações adversas que venham a ser identificadas).

5 CONCLUSÃO

Os registros históricos nos mostram que a atividade de inteligência vem sendo utilizada desde os primórdios das civilizações e que, diante da complexidade cada vez maior do corpo social e do Estado, ela se aprimorou e ganhou novos contornos.

No Brasil, a atividade ainda é estigmatizada por estar associada à repressão e à violação dos direitos civis ocorridas durante o período em que o Serviço Nacional de Informações (SNI) trabalhou a serviço da ditadura militar. A ausência de debates sobre o papel da inteligência e seu desconhecimento por parte da sociedade favorecem muito a continuidade desse estigma.

A atividade de inteligência, não obstante lidar com o segredo em algumas ocasiões, não se restringe às informações de caráter sigiloso, pois também utiliza, em larga escala, os dados e informações provenientes de fontes ostensivas.

Desse modo, entendemos que a atividade de inteligência nada mais é do que um instrumento que possibilita, por meio de métodos e técnicas próprios, a coleta e a busca de dados e informações com vistas à produção de conhecimento voltado para a tomada de decisão.

Para superar as crises de ordem econômica, social e política das últimas décadas, o Estado se viu obrigado a rever seu modo de atuação, pois o modelo de administração até então adotado, o burocrático, não estava conseguindo dar conta, com eficiência, das novas demandas da sociedade. Buscou-se, assim, um novo modelo de Administração Pública que fosse mais eficiente.

O reconhecimento explícito de que a eficiência é um princípio constitucional da Administração Pública ocorreu somente em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19. Não obstante, o princípio da eficiência já figurava no ordenamento jurídico bem antes disso.

O princípio da eficiência, inserido expressamente na Constituição da República, é autônomo e dotado de normatividade suficiente para vincular as atividades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios, impondo-lhes, como corolário do princípio da prossecução do interesse público e decorrente da própria idéia-fonte de dignidade da pessoa humana,

um verdadeiro dever de otimização das relações meio-fim e de orientação para o bem comum (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 130).

Contudo, o princípio da eficiência não pode ser reduzido à mera idéia de economicidade no uso dos recursos públicos. Mais do que isso, ele exige do administrador público qualidade e satisfatoriedade dos resultados de suas ações, o que nos remete à noção de eficácia.

Dessa forma, o princípio da eficiência, na medida em que vincula as atividades de toda a Administração Pública, aplica-se também ao Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública Federal. Assim, para ser mais eficiente, o TCU pode lançar mão da atividade de inteligência.

O controle externo a cargo do TCU é exercido basicamente por meio do exame e julgamento de contas dos gestores públicos (processos de tomadas de contas, prestações de contas e tomadas de contas especiais) e dos trabalhos de fiscalização.

Devido a limitações de recursos humanos e financeiros, o TCU não consegue fiscalizar a aplicação de todos os recursos públicos federais. Em virtude disso, é imperativo que o Tribunal obtenha informações que lhe permitam tomar decisões no sentido de definir a prioridade de suas ações de fiscalização, com vistas a conferir maior eficiência e efetividade ao controle externo.

A atividade de inteligência, na medida em que coleta dados e informações e produz, de forma metódica e sistemática, conhecimentos necessários à tomada de decisões, seja no nível tático ou no estratégico, possibilita que essas decisões tenham um caráter menos subjetivo e arbitrário.

Além disso, com a estruturação de uma unidade inteligência, o órgão passa a ter um canal por meio do qual transitarão os dados e as informações que nele circulam, os quais poderão ser trabalhados de forma integrada, agregando, desse modo, sentido a muitos dados que, de forma isolada, não teriam significado algum para a organização. Em outras palavras, a instituição passa a ter condições de organizar melhor suas informações (tanto as obtidas interna como externamente) e de produzir conhecimentos para que o tomador de decisão possa agir com mais eficiência.

No caso do TCU, a atividade de inteligência poderá contribuir para uma melhor seleção de suas ações de fiscalização, priorizando o que de fato é mais relevante, bem como as próprias informações coletadas nos processos e nas fiscalizações poderão ser melhor estruturadas e analisadas, gerando um novo conhecimento que irá subsidiar outras decisões.

Nesse sentido, sobre a importância de um instrumento que auxilie na definição das prioridades relativas às ações de fiscalização do TCU, vale ressaltar as palavras do Ministro do TCU, Walton Alencar Rodrigues (2008, p. 58-62):

A expressiva massa de recursos públicos administrados pelos poderes da União, especialmente o Poder Executivo, é executada por meio de uma infinidade de programas. É evidente que nenhum Tribunal pode ser capaz de manifestar-se tempestivamente em relação a todos esses programas. Assim, a seletividade, inerente à atividade de auditoria, é procedimento fundamental para o aprofundamento em questões mais relevantes. Não hesitará em considerar a seletividade como verdadeiro princípio fundamental que deve permear toda a atividade de auditoria.

E, para a seletividade, é preciso estudos de estratégia, de inteligência, para formar quadro em que a utilização dos recursos materiais e humanos do controle sejam plenamente utilizados e abranjam a fiscalização da maior parte dos recursos públicos.

[...]

Pretendo aqui realmente provocá-los no sentido de adotarmos, cada vez mais, o estudo das informações disponíveis para planejar ações de controle sistêmicas robustas, que auxiliem a sociedade a compreender mais e melhor o gasto público.

Ademais, ao consolidar o uso da atividade de inteligência, com a utilização de técnicas e metodologia próprias, o Tribunal poderá se aproximar das unidades de inteligência de outros órgãos públicos, a exemplo da Receita Federal, do Ministério Público Federal, da Polícia Federal e da Controladoria-Geral da União, o que irá possibilitar a troca de informações e, a partir daí, formar uma rede de colaboradores, com o objetivo de atuar em conjunto, visando ao combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos, conferindo maior eficiência e efetividade às ações de controle.

Nessa linha, o TCU está conduzindo a formação da chamada “rede de controle”, com o objetivo de favorecer o intercâmbio de informações e documentos entre o Tribunal e vários outros órgãos de investigação, fiscalização e controle.

No entanto, essa rede de controle só irá realmente funcionar e dar bons resultados se houver efetivamente troca de informações entre os partícipes, ou seja, se a

relação estabelecida entre os parceiros e o Tribunal for uma via de mão dupla, em que cada um deverá disponibilizar as informações que detém para o outro, de forma cooperativa.

Por certo que essa é uma iniciativa positiva, um passo em direção ao trabalho em parceria, visando ao combate à corrupção e à malversação de recursos públicos. Porém, a formação dessa rede, esse esforço conjunto faz mais sentido se for encarado como um dos aspectos a serem considerados na criação de um sistema de inteligência no TCU.

Resta claro, portanto, que a atividade de inteligência, em todas as suas nuances, mostra-se de extrema relevância para conferir maior eficiência às ações de controle externo a cargo do TCU.

Primeiro, porque vai permitir que as informações que circulam dentro e fora do Tribunal sejam coletadas, analisadas e difundidas de forma metódica e sistemática, a partir da utilização de técnicas próprias, gerando um conhecimento que irá subsidiar o Tribunal na tomada de decisão voltada, por exemplo, para a elaboração de seu plano estratégico, ou seja, para a definição das prioridades das ações de controle externo.

Depois, porque, por intermédio da unidade de inteligência, o TCU poderá se relacionar e compartilhar informações com unidades de inteligência de outros órgãos públicos voltados para o combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos, maximizando, assim, seus esforços e gerando maiores benefícios para a sociedade, que clama não apenas pela correta aplicação dos dinheiros públicos, mas também por resultados.

Por fim, porque a implementação da inteligência no TCU também possibilitará o incremento da segurança institucional (ativa e orgânica), por meio da adoção de medidas de contra-inteligência.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. *Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público*. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

AMORIM, Marcos Roberto G. Operações de inteligência. Belo Horizonte/MG: Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública – Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMP/MG), 2009. Slide em PowerPoint.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BESSA, Jorge da Silva. A importância da inteligência no processo decisório. In: III ENCONTRO DE ESTUDOS: DESAFIOS PARA A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO SÉCULO XXI, set. 2004, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/paginas/inteligencia.pdf>.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 35. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Plano estratégico 2006-2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento/planos_estrategicos_TCU/pet_2006-2010.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Portaria nº 142, de 8 de julho de 2005. Institui o Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para as Ações de Controle Externo no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. Seção de Assuntos de Inteligência Estratégica. *O trabalho do analista de inteligência sob o enfoque metodológico das ciências sociais*. Org. Cel. Ivan Fialho. Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública*. Brasília, 2007. 59 p.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 59-75.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, nº 87, vol. 32, jan./mar. 2001.

CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 225-239.

CARDOSO JÚNIOR, Walter Felix. *Inteligência empresarial estratégica*. Método de implantação de inteligência competitiva em organizações. 2. ed. rev. Brasília: EGGCF Editora, 2007.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

CEPIK, Marco A. C. Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. *Security and Defense Studies Review*, vol. 2, nº 2, Winter 2002. Disponível em: <http://www.abraic.org.br/V2/periodicos_teses/i_a128.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2008.

CEPIK, Marco A. C. Profissionalização da atividade de inteligência no Brasil: critérios de avaliação e desafios atuais. In: SEMINÁRIO SOBRE ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL. Brasília/DF, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Conselho/CCAI/txtCepik.htm>>. Acesso em 2008.

CEPIK, Marco A. C. Serviços de inteligência na era da informação. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 18, p. 153-155, jun. 2002.

CEPIK, Marco A. C. Sistemas de inteligência e produção do conhecimento de inteligência. Belo Horizonte/MG: Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública – Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMP/MG), 2009. Slide em PowerPoint.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2004.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula 1927-2005*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREGAPANI, Gelio. *Segredos da espionagem: a influência dos serviços secretos nas decisões estratégicas*. Brasília: Thesaurus, 2001. p. 13-14. *Apud* ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. *Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público*. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

GONÇALVES, Joanisval Brito. Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência. In: Russell G. Swenson; Susana C. Lemozy. (Org.). *Democratización de la Función de Inteligencia: El Nexa de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington, DC: National Defense Intelligence College Press, 2009, p. 113-138.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 837p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4062> Acesso em: 1 fev. 2009.

GRESSLER, Lori Alice. *Introdução à pesquisa: projetos e relatórios*. São Paulo: Loyola, 2003. p. 109-188.

HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge University Press, 2006. *Apud* ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

KENT, Sherman. *Informações estratégicas*. Trad. Cel. Hélio Freire. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército, 1967.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. Washington, D.C.: CQ Press, 2nd ed., 2003. p. 1-2. *Apud* GONÇALVES, Joanisval Brito. *SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 837p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4062> Acesso em: 1 fev. 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 217-229.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Princípio da eficiência em matéria tributária*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MATTA, Roger Antônio S. *Operações de inteligência*. Belo Horizonte/MG: Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública – Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMP/MG), 2009. Slide em PowerPoint.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 6 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. *Apud* ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. *Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público*. Belo Horizonte: Dictum, 2009. p. 115-116.

MEDEIROS, João Bosco; ANDRADE, Maria Margarida de. *Manual de elaboração de referências bibliográficas: a nova NBR 6023:2000 da ABNT: exemplos e comentários*. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista jurídica virtual*, Casa civil da presidência da República, n.18, nov. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_18/Revista18.htm> Acesso em: dez. 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 787. *Apud* MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Princípio da eficiência em matéria tributária*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MOURA e CASTRO, Flávio R. X. de. Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 131-162.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. In: SOUSA, José Alfredo de. et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 77-130.

PACHECO, Denilson Feitoza. Atividades de inteligência no Ministério Público. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL, 16., 2005, Belo Horizonte. *Anais....*Belo Horizonte: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público/Associação Mineira do Ministério Público, 2006. p. 631-649.

PACHECO, Denilson Feitoza. Atividades de inteligência e processo penal. In: JORNADA JURÍDICA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO – AUDITORIA DA 4ª CJM., 30 set. 2005, Juiz de Fora. Disponível em <<http://www.militar.com.br/legis/artdireitomilitar/ano2005/>>. Acesso em: 8 jul. 2008.

PACHECO, Denilson Feitoza. Direito, inteligência, direitos humanos e direitos fundamentais. Belo Horizonte/MG: Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública – Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMP/MG), 2009. Slide em PowerPoint.

PEREIRA, Cláudia Vieira. *A contribuição do Tribunal de Contas da União para o aprimoramento do controle social: o caso dos conselhos de alimentação escolar*. 2004. 63p. Monografia (Pós-Graduação *Lato Sensu* de Especialização em Controle Externo – Área de análise e avaliação da gestão pública) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

PLATT, Washington. *A produção de informações estratégicas*. Trad. Capitão Heitor Aquino Ferreira e Major Álvaro Galvão Pereira. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1974.

RICHELSON, Jeffrey T. *The U.S Intelligence Community*. Boulder, Colorado: Westview Press, 3rd. ed., 1995. p. 7. *Apud* GONÇALVES, Joannisval Brito. *SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES? O controle da atividade de inteligência em regimes*

democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 2008. 837p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4062> Acesso em: 1 fev. 2009.

ROCHA, Anita B. S. da. Atividade de Inteligência. *Revista Jurídica do Ministério Público.* 2007, p. 173-186. Disponível em: <<http://200.172.93.2:8080/dspace/bitstream/2011/54/1/09.+ATIVIDADE+DE+INTELI+GÊNCIA.pdf>>. Acesso em: mar. 2009.

RODRIGUES, Marilene T. M. Princípio da eficiência em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Princípio da eficiência em matéria tributária.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 97-98.

RODRIGUES, Walton Alencar. A modernização dos Tribunais de Contas. In: TRIBUNAL DE CONTAS – DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO E COMBATE À CORRUPÇÃO – XXIV CONGRESSO NACIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 18-20 nov. 2007, Natal. *Anais....*Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 57-67.

SHULSKY, Abraham; SCHMITT, Gary J. *Silente Warfare: understanding the world of intelligence.* Washington D.C.: Brassey's, 3rd. ed.: 2002. p. 1-3. *Apud* GONÇALVES, Joannisval Brito. *SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá.* 2008. 837p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4062> Acesso em: 1 fev. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Eduardo da. Administração da inteligência. Belo Horizonte/MG: Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública – Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMP/MG), 2009. Slide em PowerPoint.

SOUSA, José Alfredo de. et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais.* 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SUN TZU. *A arte da guerra: os treze capítulos originais.* Trad. e adapt. Nikko Bushidô. São Paulo: Jardim dos Livros, 2007.

VIDIGAL, Armando A. F. Inteligência e interesses nacionais. In: III ENCONTRO DE ESTUDOS: DESAFIOS PARA A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO SÉCULO XXI, set. 2004, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/paginas/inteligencia.pdf>.

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, Instituições Políticas e Econômicas e Controle. In: BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um*

mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 17-56.