

# A AGENDA LEGISLATIVA DA ABIN: ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES SOBRE ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO NO CONGRESSO NACIONAL DE 1997 A 2017.

Lívia Sales \*

Luiz Antônio P. Valle \*\*

## Resumo

Este artigo identifica proposições legislativas apresentadas no âmbito do Congresso Nacional no período de 1997 a 2017 sobre Atividade de Inteligência de Estado (AI), desde o recebimento pelo Congresso da Mensagem Presidencial nº 1.053, de 19 de setembro de 1999, que Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), e dá outras providências, a qual iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 3.651/1997, até o final da Sessão Legislativa de 2017. Os principais resultados indicam que os assuntos sobre AI têm dificuldades de serem pautados com prioridade, devido à quantidade de matérias no Congresso para serem deliberadas, o que exige uma atuação dos segmentos interessados junto aos parlamentares para que o assunto focado passe à frente da fila, notadamente no esclarecimento acerca da importância da temática para a soberania nacional, uma vez que no País inexistente uma cultura de inteligência adequada. Portanto, a celeridade na tramitação das propostas e seu resultado final dependem fundamentalmente da influência sobre o Parlamento daqueles que têm interesse no assunto objeto da matéria, o que requer estratégia específica para cada proposta e uma conjuntura que incentive a vontade política do Congresso na defesa de determinadas pautas.

**Palavras-chaves:** Agência Brasileira de Inteligência, Poder Legislativo, Atividade de Inteligência de Estado (AI).

## ABIN LEGISLATIVE AGENDA: ANALYSIS OF LEGISLATIVE PROPOSALS ON STATE INTELLIGENCE AT THE BRAZILIAN CONGRESS FROM 1997 TO 2017

### Abstract

*This article identifies legislative issues regarding State Intelligence Activity (IA), presented at the Brazilian Congress from 1997 to 2017, since the reception by Congress of Presidential Message No. 1.053 of September 19, 1999 - which "establishes the Brazilian Intelligence System, creates the Brazilian Intelligence Agency (Abin), and gives other provisions", which began its proceedings in the House of Representatives as Bill No. 3.651/1997, until the end of the 2017 legislative session. The main results indicate that IA issues are hardly prioritized, due to the amount of issues in the Congress to be deliberated, which requires that the interested segments interact with the parliamentarians to put a specific issue on the Congress calendar, and especially to explain the importance of the theme for national sovereignty, since in the country there is still the lack of IA culture. The speed with which proposals are processed and their final outcome depend crucially on the influence of those who have an interest in the subject matter on the Parliament, which requires a specific strategy for each issue and an environment that encourages the political will of the Congress to defend certain timetables.*

**Key-words:** Brazilian Intelligence Agency, Legislative Power, State Intelligence Activity (IA)

---

\* Bacharel em Ciência Política (UnB/DF) e Especialista em Inteligência Estratégica em curso promovido pela Adesg/MT.

\*\* Especialista em Política Estratégica e bacharel em Administração de Empresas (Bennett/RJ)

Artigo recebido em setembro/2018

Aprovado em setembro/2018

## INTRODUÇÃO

Segundo (CEPIK, 2004, p. 68) “[...] a existência de serviços de inteligência institucionalizados, isto é, legítimos e efetivos, é condição necessária para um Estado democrático garantir a segurança dos cidadãos e promover o interesse público”.

Considerando-se a importância desta premissa, este artigo tem como objetivo identificar propostas que marcaram a agenda do Parlamento no que diz respeito a Atividade de Inteligência de Estado (AI), por meio de pesquisa sobre as proposições legislativas, apresentadas no âmbito do Congresso Nacional, no período de 1997 a 2017, desde o encaminhamento da Mensagem Presidencial nº 1.053, de 19 de setembro de 1997, que “Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), e dá outras providências”, até o final da sessão legislativa de 2017.

A aprovação pelo Legislativo desta Mensagem, que tramitou como Projeto de Lei (PL) nº 3651/1997, foi ratificada pelo Presidente da República e sancionada sem vetos, nos termos da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que prevê o exercício da atividade de Inteligência de Estado no Brasil pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), atualmente vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR).

Esta lei simbolizou o primeiro passo recente na implantação de um Sistema De Inteligência, subordinado ao primeiro escalão da República, para reposicionar a atividade, sendo também o marco referencial que norteia toda a regulamentação da AI em vigor no País.

Mesmo após a introdução desta nova legislação, é possível identificar que ela não teve o mote de tornar a AI mais conhecida e compreendida. Segundo o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado, conhecida como “CPI da Espionagem”, apresentado em 2014, p. 87: “[...] Pouco se conhece e pouco se discute sobre os serviços secretos e seu trabalho. De fato, quase três décadas após o fim do período militar no Brasil, a Atividade de Inteligência ainda é vista como algo ilegítimo e relacionado à ditadura”.

## METODOLOGIA APLICADA

A metodologia aplicada para este artigo consistiu na pesquisa de proposições legislativas sobre AI, na rede mundial de computadores, na base de dados dos sites institucionais da Câmara dos Deputados (CD), do Senado Federal (SF) e do Congresso Nacional (CN) e na análise do processo de tramitação das matérias no âmbito do Congresso.

Entende-se como proposição legislativa<sup>1</sup> toda a matéria sujeita à deliberação do Congresso, tais como: propostas de

---

1 Brasil. Congresso Nacional. Senado. Regimento Interno (1892). Disponível em: <[www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno)>. Acesso em: 18 out. 2018 Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno. Disponível em: [www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/RIpdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf). Acesso em: 18 out. 2018

emenda à Constituição, projetos de lei, requerimentos, indicações, proposta de fiscalização.

Para a coleta de dados, realizou-se pesquisa por palavras-chave que mencionam expressamente a Abin e/ou AI nas ementas das proposições; em seguida, analisou-se individualmente cada proposta com o objetivo de verificar se a matéria atendia à pertinência temática escolhida.

Para efeitos do escopo delineado para esse artigo, não foram computadas proposições que discorrem sobre a legislação de Atividade De Inteligência executadas por outros órgãos da administração pública federal, como, por exemplo, órgãos vinculados à Segurança Pública e às Forças Armadas. Estes poderão ser objeto de outro artigo no futuro.

## **O CONGRESSO NACIONAL E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

A Constituição Federal estabelece o Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, para desempenhar as funções de representação, fiscalização e controle (arts. 44 a 69).

As competências e o funcionamento de cada uma, respeitadas as diretrizes da Constituição, estão previstas em seus respectivos regimentos. Normalmente as Casas atuam separadas, uma funciona como iniciadora e a outra como revisora. Quando o Congresso se reúne, aplica-se o regimento comum, como, por exemplo, para apreciação vetos.

Os legisladores, além da função de discutir e votar projetos de lei, também possuem prerrogativas para realizar audiências públicas, convocar e convidar Ministros de Estado para prestarem informações, aprovar/desaprovar o orçamento e a indicação de autoridades, acompanhar a execução das políticas públicas governamentais, fiscalizar os atos do Poder Executivo e, inclusive, sustar atos normativos do Executivo que extrapolem o poder regulamentar ou os limites da competência legislativa.

No que se refere à fiscalização da AI, a Lei nº 9.883/1999, determinou que “[ ] controle e fiscalização externos da Atividade De Inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional” (art. 6º).

Conforme previsto no artigo supracitado, o Congresso Nacional instalou em 21 de novembro de 2000 a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), composta por seis senadores e seis deputados, regulamentada pela Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 22 de novembro de 2013, originária do Projeto de Resolução do Congresso (PRN) nº 02/2008. Nas competências da CCAI previstas nesta Resolução, destaca-se o exame preliminar de todas as matérias sobre esta temática que sejam apresentadas no Parlamento.

## **A TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA E A ANÁLISE DOS DADOS**

No Legislativo, toda nova proposta integra-se ao banco de dados da Casa iniciadora, que contém todas as proposições apresentadas e seu respectivo status. Para se ter uma ideia

deste quantitativo apenas na Câmara dos Deputados, considerando-se o período de 1997 a 2017 delimitado para essa pesquisa, foram apresentados, segundo o *site* da CD: 42.387 projetos de lei (PLs), destes 18.928 encontram-se em tramitação; 76.342 requerimentos (REQs), dos quais 11.010 ainda não tiveram seu curso encerrado; e 23.622 Requerimentos de Informação (RICs), e destes ainda possuem 1.165 em trâmite; ou seja, são 142.351 proposições legislativas.

Estes dados fornecem uma noção do volume de matérias que circulam no Congresso Nacional sobre os mais variados assuntos, demonstrando a necessidade de monitorar a rotina de trabalho das Casas, com a finalidade de identificar matérias de interesse e planejar estratégias para influenciar o Legislativo na formulação da pauta.

Portanto, a celeridade na tramitação das propostas e seu resultado final dependem fundamentalmente da influência a ser exercida sobre o Parlamento por aqueles que têm interesse no assunto objeto da matéria em trâmite, o que requer estratégia específica para cada proposição e uma conjuntura que incentive a vontade política do Congresso na defesa de determinados temas. Para ilustrar esta questão, importa citar que, das matérias apresentadas que chegaram a seu deslinde, ou seja, viraram norma jurídica, apenas 18,75% (3 dentro de um universo de 16) tratam da AI propriamente, as demais cuidam de questões vinculadas a administração, tais como: carreira, estrutura hierárquica, fiscalização e orçamento.

Ademais, a grande quantidade de matérias em curso também resulta em uma disseminação

diluída sobre as etapas do processo legislativo nos meios de comunicação, redundando em desinteresse da maioria da sociedade no que se refere ao impacto do que se delibera para a vida cotidiana.

Isto posto, vamos nos deter na parte da legislação atinente ao tema. Dentre as propostas analisadas para este artigo, destaca-se o marco referencial para a AI no país, o PL nº 3651/1997, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a criação da Abin, o qual, após os trâmites, transformou-se na Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

Ressalta-se que o PL nº 3651/1997 tramitou por 789 dias nas duas Casas. No Senado, quando tramitava há mais de dois anos, recebeu emenda substitutiva global, que, ao ser aprovada, exigia a aprovação da Casa iniciadora para seu prosseguimento. Foi neste momento que ela conseguiu um embalo para finalizar seu exame no legislativo. A emenda foi aprovada no Senado, passados 3 dias úteis foi recebida na Câmara e aprovada no dia seguinte.

Esta situação demonstra a inércia do Congresso ante um assunto de relevante importância e interesse para o Poder Executivo.

Somente após essa longa caminhada para se criar um órgão específico para Atividade de Inteligência de Estado, foi possível iniciar a regulamentação, o planejamento e a estrutura administrativa do órgão, o que representou um período de insegurança jurídica para o País em um contexto geopolítico sempre conturbado e repleto de ameaças com potencial ofensivo variado.

No que se refere às proposições sobre AI, analisou-se informações sobre a tramitação de 152 matérias na Câmara dos Deputados, 46 no Congresso Nacional e 78 no Senado. No Gráfico 1 abaixo, podemos ver sua distribuição no período.

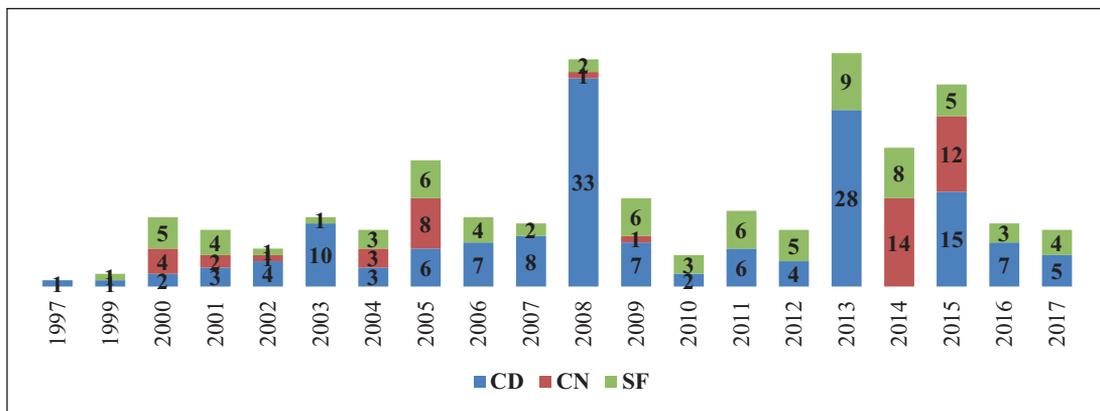


Gráfico 1 – Quantitativo de proposições apresentadas por ano e Casa Legislativa  
Fonte: sites CD, SF & CN 2017

Comparativamente ao volume total de proposições legislativas citadas no início deste tópico, observa-se que, mesmo após a sanção da Lei nº 9.883/99, não houve incremento significativo na quantidade de propostas apresentadas.

No Congresso (CN), o ano de 2014 apresentou a maior quantidade de propostas; na Câmara dos Deputados (CD), foram os anos de 2008 e 2013, no Senado (SF) foram 2013 e 2014.

Nota-se uma concentração de proposições no período de 2013 a 2015, tendo o ano de 2008 como um ponto fora da curva, todos com mais de 20 matérias.

No Congresso, em 2014, a CCAI se destacou como a autora do maior número de propostas, em decorrência da aprovação de seu regimento no final de 2013, que permitiu a execução de suas atividades.

No ano de 2008, alguns fatos noticiados pelos meios de comunicação sobre espionagem marcaram a agenda da Câmara, com destaque para as denúncias que indicavam a participação de agentes da Abin em escutas telefônicas em operações da Polícia Federal, dentre as principais, uma conhecida como *Satiagraha*, e escutas ilegais de autoridades do Supremo Tribunal Federal (STF). A divulgação de trechos de conversas que vieram a público gerou desconforto na relação entre os Poderes, o que contribuiu para o afastamento do Diretor Geral da Abin (em 2008) até a conclusão das investigações. Neste contexto, o Parlamento também respondeu à sociedade com a apresentação de diversas proposições voltadas ao fortalecimento do controle sobre a Atividade de Inteligência.

No período de 2013 a 2015, as agendas da Câmara e do Senado repercutiram o vazamento de informações divulgadas por Edward Snowden, ex-prestador de serviços

para a Agência Nacional de Segurança dos EUA (NSA), sobre a espionagem de diversas autoridades mundiais pelo serviço secreto dos Estados Unidos da América (EUA), bem como de algumas empresas como, por exemplo, a Petrobrás, o que surpreendeu o alto escalão do governo federal, tendo inclusive sido instalada uma CPI no Senado para investigar esta questão, que, em seu relatório final, identificou diversos pontos com necessidade de inovação legislativa em prol da segurança da AI no Brasil.

Outro tópico que influenciou a agenda parlamentar nesta ocasião foi a apresentação de requerimentos e a realização de audiências públicas sobre as ações de Inteligência voltadas para a segurança na realização de grandes eventos, uma vez que houve o advento da Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro em 2016. Este tema, bem como seus desdobramentos (segurança na fronteira, recrutamento de jovens pelo Estado Islâmico, etc.) gerou uma movimentação legislativa não usual, o que também contribuiu para que fossem debatidas perspectivas para a AI e a necessidade de adequações na legislação vigente.

Os parlamentares também identificaram que a AI, devido a sua importância estratégica, também precisava constar na Carta Magna. Para atingir este objetivo apresentaram quatro (4) propostas de emenda à Constituição (PECs) – duas na CD e duas no SF, das quais três (3) destas não conseguiram agilidade no trâmite e foram arquivadas ao final da legislatura.

A PEC remanescente tramita no Senado sob o nº 62/2012 e aguarda parecer da

relatoria. Há pouca inovação no conteúdo do texto apresentado, considerando-se que a legislação infralegal vigente já trata a maior parte dos aspectos abordados na proposta. Isto posto, será necessária uma atualização da proposição.

Ainda sobre o período analisado, o Parlamento também discutiu diversas propostas sobre carreiras, gratificações dos servidores e a estrutura da Abin, principalmente por meio de Medidas Provisórias, provavelmente com a finalidade de agilizar a implementação da estrutura administrativa da Agência, nos anos que sucederam a sanção da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, cujas aprovações dependeram de forte atuação da Casa Civil da Presidência da República e do líder do governo na articulação por prioridade na aprovação destas pautas.

Neste aspecto, destaca-se que compete ao Parlamento referendar ou emendar propostas que dispõem sobre as atribuições dos órgãos públicos, uma vez que compete ao Presidente da República privativamente, nos termos do art. 61 da CF, a iniciativa de leis desta natureza. Porém, o Congresso tem também apresentado propostas neste sentido como uma maneira de expressar sua vontade política, mesmo sabendo que a proposta está eivada de vício de iniciativa e que provavelmente será arquivada no Legislativo.

Contudo, no período analisado, não foi identificada apresentação de proposta específica sobre a Atividade de Inteligência, no que tange ao fortalecimento do arcabouço legal/institucional, que tenha tramitado com a urgência e a relevância que o recurso da

medida provisória permite. Por exemplo, a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, que cria a Agência Nacional de Mineração (ANM) e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), foi originária da MP nº 791/2017, um assunto relevante e estratégico que teve tramitação extremamente célere; diferentemente, a proposição que criou a Abin tramitou como projeto de lei ordinário.

O encaminhamento de proposições sobre AI ao Congresso, respeitando-se as prerrogativas

previstas no art. 61 da Constituição, requer a realização de estudos técnicos prévios pelos órgãos da administração pública federal e posterior encaminhamento à Casa Civil para conhecimento, análise da conveniência e da oportunidade e decisão do Presidente da República (PR). A habilidade do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da PR no encaminhamento das articulações junto ao Executivo, notadamente no diálogo junto à Casa Civil na defesa de suas prioridades é essencial para que os objetivos no legislativo sejam atingidos.

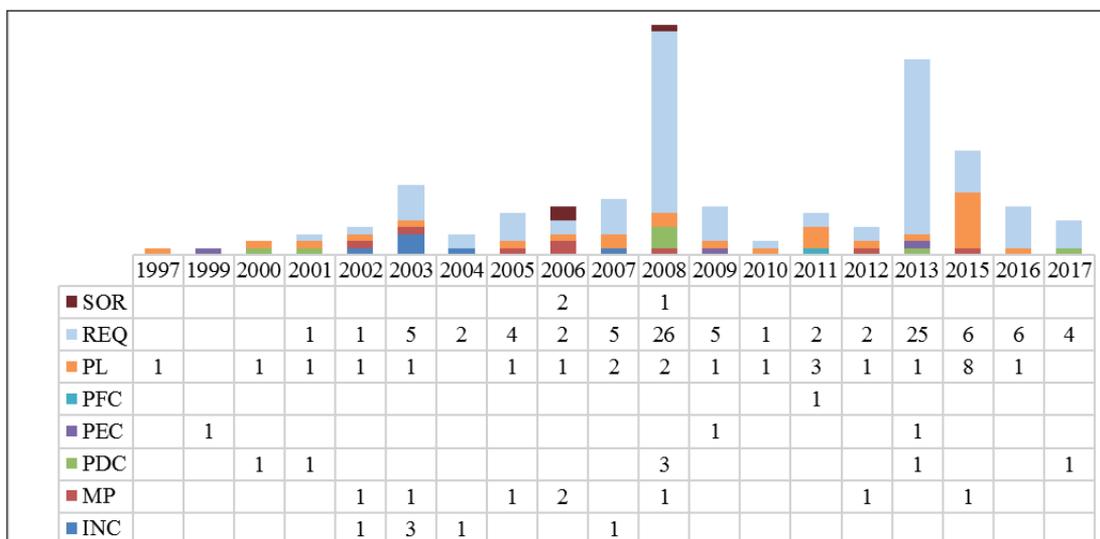


Gráfico 2 – Tipo de proposição<sup>2</sup> apresentada por ano na Câmara dos Deputados.  
Fonte: *site* CD 2017

2 Os significados das siglas apresentadas estão dispostos no Anexo I.

Observando-se, em detalhe, o quantitativo de proposições por tipo apresentada na Câmara, conforme o Gráfico 2 em 2008 e 2013, chama a atenção o quantitativo de requerimentos, os quais estão principalmente direcionados às atividades da CPI com a finalidade de investigar escutas telefônicas clandestinas/ilegais, conforme denúncia publicada na Revista “Veja”, edição 2022, nº 33, de 22 de agosto de 2007 sobre a CPI da ESCUT), que teve 17 requerimentos aprovados, sendo 9 requerimentos de convocação para a Abin.

Nesta situação, observa-se que, por um lado, compete ao Legislador fiscalizar o Executivo e apresentar respostas à sociedade com transparência, mas, por outro, ele também precisa garantir o cumprimento de medidas que protejam a produção de conhecimento e o anonimato das fontes. O significativo número de audiências realizadas nesta CPI trouxe à tona a identidade de vários servidores da Abin, não somente ao Parlamento como para a toda a comunidade internacional, o que pode ser interpretado como uma falha na condução e na apuração de denúncias que envolvam conhecimentos sensíveis e estratégicos.

Nesse contexto sobre a preservação da identidade do servidor e da atividade da Agência, observou-se que matéria relevante foi proposta, o PL nº 6.873/2006, que, em sua justificativa, considera fundamental proteger a identidade dos profissionais para que o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) possa cumprir seus objetivos e ainda informa que, nos EUA, é crime, desde 1992, a divulgação da identidade de funcionários da inteligência. Entretanto, o PL nº 6.873/2006 foi, surpreendentemente,

arquivado ao final da legislatura, em janeiro de 2007, sem ter sido apreciado por nenhuma comissão. Considerando-se que a matéria foi apresentada em abril de 2006, provavelmente entrou na fila de espera e ficou à mercê de um articulador político forte para seu impulsionamento, pois que era ano eleitoral, e havia outras pautas ou houve algum ator que estrategicamente atuou para seu engavetamento.

Nem sempre os interesses, ou entendimento, dos parlamentares convergem com o do Executivo, denotando a absoluta importância da articulação junto aos congressistas. Como exemplo dos prejuízos que a ausência de uma ação de esclarecimento pode causar, destaca-se, no ano de 2008, o momento no qual os legisladores reagiram às declarações do então Diretor Geral da Abin Paulo Lacerda na CPI ESCUT, e propuseram dois projetos de decretos legislativos (PDCs nº 861/2008 e nº 1.322/2008) para sustar o Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008, que dispõe sobre o Sisbin e o compartilhamento de informações entre seus integrantes. Alegavam que o Chefe do Executivo havia extrapolado seu poder. Para alguns deputados, o referido decreto havia sido publicado com a finalidade de regularizar a suposta denúncia do uso indevido de agentes da Abin pela Polícia Federal durante a Operação Satiagraha, para outros ressoava que o Executivo estaria restabelecendo o antigo Serviço Nacional de Informação (SNI). Fica demonstrado que as leituras divergentes, por parte dos parlamentares, podem gerar reações indesejáveis. Estes PDCs acabaram arquivados.

Ainda no mesmo ano, destacou-se o requerimento REQ-CSPCCO 122/2008

para a instalação de uma subcomissão para acompanhar atividades de Inteligência, informação e contrainformação do Governo Federal, no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), que foi retirada de tramitação a pedido do autor, quando este foi questionado por outro parlamentar, durante a apreciação do requerimento, sobre a necessidade da medida, uma vez que já existia a CCAI. Muitas vezes, há disputas na arena do Congresso quanto à autoria de propostas relevantes que possam fortalecer a imagem do Parlamentar.

Na época, tramitavam os PRNs nos 008/2001 e 02/2008, que dispõem sobre as finalidades, o funcionamento e a composição da CCAI com conteúdos idênticos, mas que tramitaram autonomamente por conveniência da relatoria. O primeiro, após dezessete anos, ainda se encontra em tramitação; o segundo foi aprovado, nos termos do substitutivo da relatoria, e transformou-se na Resolução no 02/13 do Congresso. Nesse caso, é possível que sejam realizadas ações para o arquivamento do PRN no 008/2001.

Nota-se ainda que as normas de funcionamento da CCAI foram aprovadas tardiamente, somente em 2013. O motivo para a demora é que ela passou mais de 1.000 dias na Mesa Diretora da Câmara, que teve de designar relatores mais de uma vez, o que, conseqüentemente, refletiu na demora da apresentação do parecer.

O grande número de requerimentos em 2013 deve-se a audiências públicas e convocação de ministros para apresentarem esclarecimentos sobre as informações

divulgadas por Edward Snowden, bem como sobre as ações de monitoramento e contrainteligência realizadas pela Abin.

Outra temática presente nas proposições identificadas na pesquisa foi sobre o porte de arma aos agentes operacionais da Agência e a isenção de impostos para aquisição de equipamentos de segurança. Sobre este assunto, destacam-se o PL 7.528/2010, que foi arquivado ao final da legislatura sem ter sido apreciado por nenhuma comissão, o PL 5.982/2009, aprovado e enviado ao Senado e os PLs 553/2015, 1.263/2015 e 1.401/2015, que tramitam apensados (em um conjunto de 95 proposições) ao PL 3.722/2012 e aguardam inclusão na Ordem do Dia do Plenário. Desta feita, parece-nos oportuno sugerir que este último projeto seja objeto de uma vigorosa ação de monitoramento quanto às possíveis movimentações e inclusões de novos apensados, bem como uma efetiva ação, se necessária, a fim de evitar surpresas inesperadas ou desagradáveis ao final do trâmite legislativo. Cabe ressaltar que o arquivamento do PL 7.528/2010 provavelmente deveu-se ao fato de ter sido apresentado poucos meses antes do encerramento do período legislativo e seu autor não ter sido reeleito para o período seguinte.

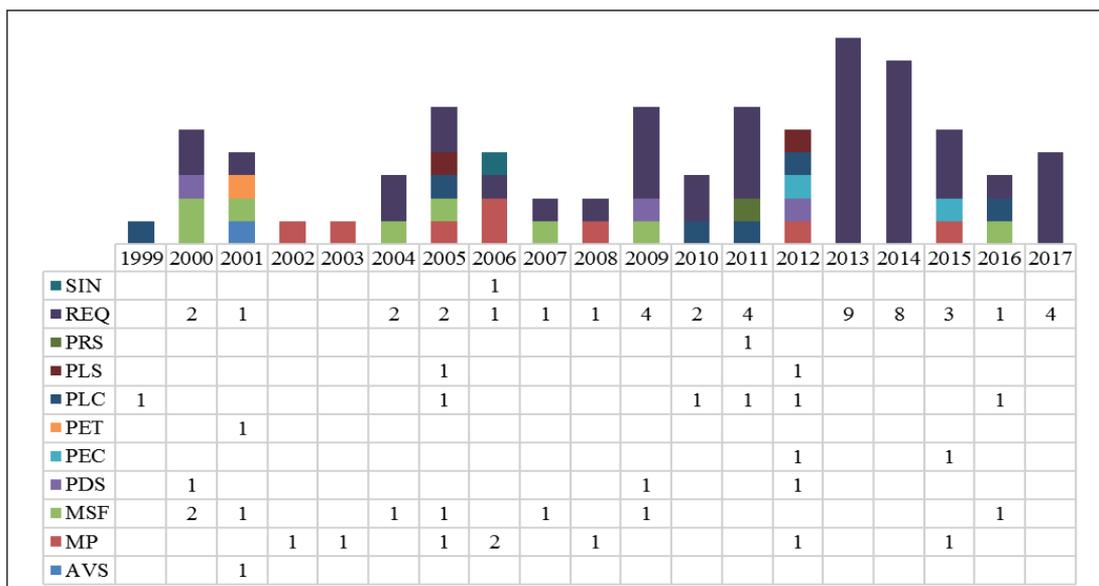


Gráfico 3 – Tipo de proposição apresentada por ano no Senado Federal<sup>3</sup>  
Fonte: *site* SF 2017

No Senado, das oito Mensagens enviadas pelo Poder Executivo, conforme demonstrado no Gráfico 3, sete foram sobre a indicação do Presidente de República para o cargo de Diretor Geral da Abin, sendo todas aprovadas pelo Plenário. O que demonstra que o Parlamento também se corresponsabiliza pela condução dos assuntos sobre AI no Brasil.

Em complemento às propostas aprovadas na Câmara, o PL 5.982/2009, que dispõe sobre o porte de arma aos agentes, mesmo fora de serviço, tramitou no Senado como o PLC 87/2011 e foi objeto de veto presidencial total em 2013, por contrariedade ao interesse público. A então Presidente Dilma alegou que a matéria implicaria a circulação de maior quantidade de armas de fogo, em desacordo com o Estatuto do Desarmamento, e que há possibilidade de requisição de porte para a defesa pessoal conforme a necessidade de

cada agente.

Ora, este veto mostrou-se impróprio, uma vez que, em todos os países desenvolvidos, os agentes de Inteligência possuem porte de arma, mesmo fora do serviço, pois o risco de vida a que se expõem os acompanha permanentemente. Ademais, neste caso, os agentes da Abin ficaram em desvantagem em relação aos Agentes de Inteligência Militar (AIM) e das Polícias (Militar, Civil, PF e PRF), que, por força da função, podem portar armas de fogo a qualquer momento.

Importa destacar que, no ano de 2013, o Senado aprovou a criação da chamada “CPI da Espionagem”, destinada a investigar a denúncia de existência de um sistema de espionagem, estruturado pelo governo dos EUA, com o objetivo de monitorar *e-mails*, ligações telefônicas, dados digitais, além

3 Informações sobre as siglas apresentadas estão disponíveis no anexo I.

de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela CF. O Relatório Final aprovado pela CPI, informa, na p. 135, que:

Assim, diante do problema e da constatação de fragilidade em que se encontram a sociedade e o Estado brasileiro, percebe-se, no âmbito da Inteligência, a necessidade de mais investimentos e do aprimoramento do aparato brasileiro de contrainteligência. Apenas com mais contrainteligência e com o fomento a uma cultura de inteligência, segurança e proteção ao conhecimento, no setor público e na área privada, é que os brasileiros conseguirão fazer frente à ameaça da espionagem internacional.

O relatório supracitado possui outras recomendações, das quais destaca-se a importância de se realizar ampla reforma na legislação sobre AI, mediante comissão temporária no Senado, além de sugerir a apresentação de proposta com a finalidade de regulamentar o fornecimento de dados de cidadãos ou empresas brasileiras a organismos estrangeiros. O documento ressalta a necessidade de legislação específica para o uso de meios e técnicas sigilosas, a proteção dos profissionais e os procedimentos de aquisições e contratos; busca, ainda, respaldo na Lei de Acesso à Informação (LAI) na salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse do Estado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo analisou a apresentação e a deliberação de matérias sobre a AI, no período de 19/9/1997 a 31/12/2017 no Congresso Nacional.

A pesquisa demonstra que as proposições

sobre AI tiveram pouco destaque na agenda do Congresso Nacional, considerando-se o quantitativo total das matérias apresentadas. Identificou-se que houve avanços na legislação sobre as carreiras dos servidores da Abin, principalmente por meio de edição de medidas provisórias, pois o Estado precisava estruturar a recém-criada Agência. Contudo, a mesma celeridade não ocorreu com outras propostas que dispõem especificamente sobre a política da AI.

A leitura dos dados também demonstra a necessidade de se aprimorar a legislação referente às atividades desenvolvidas pela Abin para que ela possa ter um adequado suporte ao exercer seu papel previsto na legislação em vigor, primordialmente no que concerne à necessidade de sigilo e segurança na atividade.

Para a consecução deste objetivo, verificou-se a necessidade de uma maior articulação intragovernamental na construção de consensos no Executivo, como também na habilidade do GSI/PR junto à Casa Civil para o adequado encaminhamento de novas propostas ao Congresso, considerando-se que, constitucionalmente, a iniciativa é privativa do Presidente da República. No Legislativo, a aprovação de matérias encaminhadas pelo Executivo dependerá de um ambiente favorável nas relações entre os poderes, como também da atuação do líder do Governo na priorização das matérias na pauta legislativa.

A adequação da celeridade do rito legislativo para a apreciação, pelo Congresso, das propostas estratégicas da AI também é uma necessidade imperiosa, visto que alguns projetos não conseguiram tramitar em tempo conveniente.

A análise das proposições selecionadas delimitou um escopo específico para a Atividade de Inteligência de Estado, mas, durante a coleta de dados, também foi identificada a tramitação de matérias correlatas à AI em outros segmentos, principalmente nas Forças Armadas e na Segurança Pública, o que requer estudos futuros.

Dentre estas matérias, destacaram-se as propostas que dispõem sobre alterações no estatuto do desarmamento, que teve extensa agenda no Congresso e foi objeto de um plebiscito. Contudo é um tema que ainda requer análise de todas as proposições em tramitação no Congresso e estudos comparados para que seja apurado o impacto destas medidas na atuação da Abin.

Nas propostas identificadas, tampouco foram encontradas proposições sobre uma legislação específica que disponha sobre as exceções para licitações e prestação de contas voltadas para a Atividade de Inteligência de Estado no Brasil, tendo em vista que a proteção do conhecimento é uma medida essencial de soberania contra possíveis ações de interesses contrários. A adoção destas medidas encontra resistência, possivelmente, devido ao histórico de corrupção no governo, o que impõe uma transparência que prejudica a incorporação de

um regime de exceção para a AI.

A valorização da Atividade de Inteligência na pauta do Congresso também depende da conscientização da sociedade e dos parlamentares sobre a importância da temática para a segurança nacional.

A resultante final do trâmite no Parlamento dos projetos afetos aos assuntos relacionados à Atividade de Inteligência de Estado dependerá também, de forma significativa, da capacidade de o GSI/PR e a Abin exercerem adequada influência no Congresso Nacional na defesa de seus objetivos, dentro dos mais eficientes modelos de atuação atualmente em voga.

Apesar da relevância para a segurança e a soberania nacional, a priorização no Congresso dos temas afetos à AI somente ocorrerá se for realizado um intenso e eficaz trabalho de assessoria parlamentar, com a consequente disseminação de uma cultura ou consciência sobre os diversos ângulos da atividade, o que contribuirá decisivamente para dinamizar o processo de tomada de decisão e refletirá em uma atuação do Parlamento menos reativa aos fatos midiáticos e mais efetiva na defesa dos interesses nacionais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. 18. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. (Série textos básicos; n. 141 PDF).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Cronologia de criação dos órgãos de inteligência de estado no Brasil**. Disponível em: <[www.Abin.gov.br/institucional/historico](http://www.Abin.gov.br/institucional/historico)>. Acesso em: 10 jun. 2018

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência**. Disponível em:<[legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=F5E4562C68BCC71628B8\\_EA625158478C?0&codcol=449](http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=F5E4562C68BCC71628B8_EA625158478C?0&codcol=449)>. Acesso em: 8 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar escutas telefônicas clandestinas/ilegais, conforme denúncia publicada na revista “Veja”, edição 2022, nº 33, de 22 de agosto de 2007**. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpiescut/relatorio-final-aprovado-1](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpiescut/relatorio-final-aprovado-1)>. Acesso em: 16 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Regimento Comum do Congresso Nacional** [recurso eletrônico]: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, alterada até o Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2015, e legislação correlata. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. (Série textos básicos; n. 101).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução nº 93, 1970. Brasília: Senado Federal, 2011.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório Final nº 1 de 2014, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a denúncia de existência de um sistema de espionagem, estruturado pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de monitorar e-mails, ligações telefônicas, dados digitais, além de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela Constituição Federal**. Disponível em: <[legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3857843&disposition=inline](http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3857843&disposition=inline)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

CEPIK, Marco. **Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil:** Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. Rio de Janeiro: DADOS; Revista de Ciências Sociais. V. 48, n. 1, 2005, p. 67 - 113.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Quem Vigia os Vigilantes?** O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do Poder Legislativo.in: Revista da Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 187, p. 125-136, julho/set. de 2010. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198697](http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198697)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

## **ANEXO I**

### **LISTA DE SIGLAS**

AI – Atividade de Inteligência de Estado

AVS – Aviso, em trâmite no Senado

CD – Câmara dos Deputados

CN – Congresso Nacional

CCAI – Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência

INC – Indicação da Câmara dos Deputados

MP – Medida Provisória

MSF – Mensagem do Senado Federal

MSG – Mensagem do Congresso Nacional

PDC – Projeto de Decreto Legislativo, em trâmite na Câmara

PDS – Projeto de Decreto Legislativo, em trâmite no Senado

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PET – Petição

PFC – Proposta de Fiscalização da Câmara

PL – Projeto de Lei da Câmara

PLC – Projeto de Lei da Câmara, em trâmite no Senado

PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional

PLS – Projeto de Lei do Senado

PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional

PRS- Projeto de Resolução do Senado

REQ – Requerimento

SF – Senado Federal

SIN – Sindicância

SOR – Sugestão de emenda ao Orçamento